

Evaluering av tilskudd til utvikling av kvalifiserings- og integreringstiltak

Kaja von der Leyen, Jon Marius Vaag Iversen, Martin Inge Standal, Turid Fånes Sætermo og Stina Svendsen



Senter for økonomisk forskning

Evaluering av tilskudd til utvikling av kvalifiserings- og integreringstiltak

Kaja von der Leyen, Jon Marius Vaag Iversen, Martin Inge Standal,
Turid Fånes Sætermo og Stina Svendsen



Samfunnsforskning AS

Postadresse: NTNU Dragvoll, 7491 Trondheim

Besøksadresse: Dragvoll allé 38 B

Telefon: 91 89 77 27

E-post: kontakt@samforsk.no

Web.: www.samforsk.no

Foretaksnr. NO 986 243 836

NTNU Samfunnsforskning AS

Senter for økonomisk forskning

Mai 2025

ISBN 978-82-7570-786-2 (web)

Omslag: Shutterstock



Du har lov til:

Dele — kopiere, distribuere og spre verket i hvilket som helst medium eller format til et hvilket som helst formål, inkludert kommersielle.

Bearbeide — remixe, endre, og bygge videre på materialet til et hvilket som helst formål, inkludert kommersielle.

Lisensgiver kan ikke kalle tilbake disse frihetene så lenge du respekterer disse lisensvilkårene.

På følgende vilkår:

Navngivelse - Du må oppgi korrekt kreditering, oppgi en lenke til lisensen, og indikere om endringer er blitt gjort. Du kan gjøre dette på enhver rimelig måte, men uten at det kan forstås slik at lisensgiver bifaller deg eller din bruk av verket.

Ingen ytterligere begrensninger - Du kan ikke gjøre

bruk av juridiske betingelser eller teknologiske tiltak som lovmessig hindrer andre i å gjøre noe som lisensen tillater.

Notiser:

Du trenger ikke å rette deg etter lisensen for de deler av materialet som er falt i det fri eller der bruken er tillatt av etter lånereglene i åndsverkloven eller annen gjeldende rett.

Ingen garantier er gitt. Lisensen gir deg ikke nødvendigvis alle de tillatelser som er nødvendig for din tiltenkte bruk. For eksempel kan andre rettigheter, som reklame-, personvern-, eller ideelle rettigheter, sette begrensninger på hvordan du kan bruke materialet.

[Les mer om kreditering på creativecommons.org](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

Forord

Denne rapporten er sluttresultatet knyttet til prosjektet «Evaluerings- og integreringstiltak», som forskere ved tre avdelinger ved NTNU Samfunnsforskning har gjennomført på oppdrag for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) i tidsrommet mai 2024 til mai 2025. Informasjonsinnhenting og de påfølgende analysene baseres på kvalitative intervju, en spørreundersøkelse og dokumentgjennomgang.

Vi vil rette en stor takk til alle kontaktpersoner tilknyttet utvalgte prosjekt som har stilt sin tid til rådighet for intervjuer med oss, og til alle som har besvart vår survey. Videre vil vi takke personene i forvaltningen som bidro med sitt perspektiv på ordningen gjennom samtaler med oss. Vi takker Martin Fredrik Michelet Hegge og Tobias Nyhagen (praktikanter ved Senter for økonomisk forskning under prosjektperioden) for bistand til dataanalyse, og Berit Berg ved avdeling Mangfold og inkludering på NTNU Samfunnsforskning som har vært kvalitetssikrer i dette prosjektet.

Vi har også fått mange gode innspill og ideer gjennom møtene vi har hatt med prosjektets referansegruppe som har bestått av representanter for IMDi, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, KS - kommunesektorens organisasjon og en kommune som har lang erfaring med å gjennomføre prosjekt med midler fra tilskuddsordningen.

Forfatterne er likevel alene ansvarlige for innholdet i rapporten.

Trondheim, mai 2025
Kaja von der Leyen
Prosjektleder

Sammendrag

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet forvalter en tilskuddsordning som støtter nytenkende arbeid i kommuner og fylkeskommuner på kvalifiserings- og integreringsfeltet, og til videre utprøvinger av etablerte arbeidsmetoder i nye lokale kontekster. Tilskuddsmidlene skal brukes til å teste ut tiltak og metoder og skal ha overføringsverdi til andre kommuner og fylkeskommuner. Det endelige målet er å øke kvaliteten i kommunenes og fylkeskommunenes kvalifiserings-, integrerings- og mangfoldsarbeid slik at flere innvandrere kommer i arbeid eller utdanning.

Denne rapporten ser på om ordningen faktisk bidrar til nyskapende prosjekter med nasjonal overføringsverdi, og om erfaringer fra lokale prosjekt bidrar inn i fag- og metodeutviklingen, både i andre kommuner og på nasjonalt nivå. Dette betyr blant annet en drøfting av fordelingen av tilskuddsmidler på ulike typer kommuner, innsiktsarbeidet som gjøres i forkant av prosjekt, evalueringene som gjøres i etterkant, samt hvordan disse rapporteres til IMDi og tilgjengeliggjøres for andre kommuner.

I dette arbeidet har forskergruppa gått gjennom all prosjektdokumentasjon lagret i IMDis database tilknyttet samtlige søknader om tilskuddsmidler i perioden 2019-2024. Av prosjektene som fikk midler i denne perioden, valgte vi 16 case for dybdestudier. Vi sendte i tillegg ut en spørreundersøkelse til samtlige kommuner og fylkeskommuner som har søkt om midler i løpet av disse årene.

Lokale tilskuddsmidler til utviklingsarbeid muliggjør en «bottom-up»-tilnærming der initiativet til nytenkning kommer fra kommuner og fylkeskommuner, og kan dermed også være en styrking av kommunal og fylkeskommunal sektor der disse står i sentrum for fagfeltets utvikling. Rapporten konkluderer med at tilskuddsordningen i praksis gjør dette, selv om den kan styrkes ved at IMDi tilrettelegger for mer systematisk erfaringsdeling og bedre evalueringer av prosjektene. Til tross for at ordningens primære hensikt ikke er å stimulere til så bredt utviklingsarbeid som mulig, anbefaler vi også at IMDi tar et nærmere blick på at overvekten av tilskuddsmidlene fordeles til store søkerkommuner, og at de retter fokus mot konsekvensene av sentrale føringer for det som i utgangspunktet er et lokalt utviklingsarbeid.

Summary

The Norwegian Directorate of Integration and Diversity (IMDi) administers a grant scheme which supports innovative work in municipalities and counties in the field of qualification and integration, and further testing of established methods in new local contexts. The funds must be used to test measures and methods that are transferable to other municipalities and counties. The ultimate goal is to improve the quality of municipalities' and county municipalities' integration and diversity efforts by helping more immigrants enter employment or education.

This report examines whether the scheme actually contributes to innovative and scalable projects and whether experiences from local projects contribute to developing new methods for integration work, both in other municipalities and at the national level. This includes a discussion of the distribution of grant funds to different types of local contexts, the research efforts done prior to the project, the evaluations carried out afterwards, as well as how these are reported to IMDi and made available to other municipalities and counties.

To answer these questions, the research group uses the project documentation stored in IMDi's database related to all grant applications in the period 2019-2024. Of the projects that received funds during this period, we selected 16 cases for in-depth studies. In addition, we sent out a survey to all municipalities and counties that have applied for funds during these years.

Local grant funds for developing improved working methods enable a 'bottom-up' approach where the initiative for innovation comes from municipalities, and counties and can thus also be a strengthening of the sub-central government sector where it is at the center of the field's development. The report concludes that the grant scheme in practice does this, although it can be strengthened by IMDi facilitating more systematic sharing of experiences between the various municipalities and counties and better evaluations of the projects. Even though the scheme's primary intent is not to stimulate geographically widespread projects, IMDi should also take a closer look at the fact that most grant funds are distributed to large applicant municipalities, as well as bring into focus the consequences of central guidelines for what is initially local development work.

Innhold

Sammendrag	5
Summary	6
Innhold	7
1. Innledning	9
2. Informasjonsgrunnlag.....	14
2.1. Gjennomgang av prosjektdokumentasjon.....	15
2.2. Spørreundersøkelse	15
2.3. Intervjuundersøkelser	16
3. Tilskuddsordningen i tall, 2019-2024	17
3.1. Generell oversikt over søknader og finansiering.....	17
3.2. Fordeling etter geografi og kommunestørrelse.....	19
3.3. Summen på tilskuddsmidlene	23
4. Spørreundersøkelsen.....	25
4.1 Vurdering av representativitet og frafall	25
4.2 Bakgrunn for søknaden	26
4.3 Søknads- og rapporteringsprosessen	28
4.4 Prosjektgjennomføringen	30
4.5 Implementering i drift.....	32
4.6 Søknader med avslag.....	33
4.7 Kunnskapsdeling.....	34
5. Intervjuundersøkelse.....	36
5.1. Case-prosjektene.....	36
5.2. Forvaltningen	51

6. Oppsummering	56
6.1. Bidrar ordningen til nyskapende prosjekter med nasjonal overføringsverdi?.....	56
6.2. Overføres prosjektene til drift og tas de i bruk andre steder?	57
6.3. Er ordningen egnet til å pilotere konkrete oppdrag på nasjonalt nivå?.....	58
6.4. Overstyrer sentrale føringer det lokale handlingsrommet?	59
6.5. Er søknads- og tildelingsprosessene i tråd med ordningens hensikt?	59
7. Våre anbefalinger til tilskuddsordningen	61
7.1. Tilrettelegge for mer systematisk erfaringsutveksling	61
7.2. Tilrettelegge for bedre evalueringer av prosjektene	63
7.3. Nærmere utredning av at utviklingsarbeidet i stor grad drives av store søkerkommuner.....	65
7.4. Skape bevissthet rundt betydningen av sentrale føringer.....	67
7.5. Vurdere muligheter for å senke de administrative kostnadene forbundet med ordningen	68
8. Konklusjon	71
Referanser	74
Vedlegg 1: Spørreundersøkelsen	75
Vedlegg 2: Intervjuguide	85
Vedlegg 3: Representativitet spørreundersøkelse	88

1. Innledning

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) forvalter en tilskuddsordning til utvikling av kvalifiserings- og integreringstiltak i kommunene og fylkeskommunene. Den finansierer utvikling av ny kunnskap, tiltak og metoder samt videreutvikling av allerede etablerte metoder og tilpasninger til en ny eller annen lokal kontekst. Formålet med ordningen er å øke kvaliteten i kommunenes og fylkeskommunenes kvalifiserings-, integrerings- og mangfoldsarbeid slik at flere innvandrere kommer i arbeid eller utdanning.

Tilskuddsordningen har eksistert i mange år, under forskjellige navn, og med noe ulik innretning. Ordningen *Kommunale utviklingsmidler* ble etablert i 2013. Den ble i 2019 erstattet av *Tilskudd til utvikling av kommunale integreringstiltak*. I 2023 het ordningen *Tilskudd til utvikling av kommunale kvalifiserings- og integreringstiltak* og siden 2024 heter den *Tilskudd til utvikling av kvalifiserings- og integreringstiltak*. Sistnevnte er navnet vi bruker gjennomgående i rapporten. For enkelhets skyld forkorter vi og refererer ofte kun til «tilskuddsordningen».

Omleggingen av ordningen i 2019 var blant annet basert på anbefalinger i en evaluering gjennomført av Proba i samarbeid med Telemarksforskning (2019), som fant at ordningen lyktes i å stimulere til utvikling av lokale tiltak, men i mindre grad førte til nyskaping på nasjonalt nivå. Som følge av evalueringen, har departementet og IMDi forsøkt å gjøre ordningen mer målrettet ved å identifisere områder der det er behov for å utvikle tiltak. I tillegg til at kommuner oppfordres til å utvikle tiltak med potensiell nasjonal overføringsverdi, defineres det altså satsingsområder som de foreslåtte tiltakene, metodene og modellene skal utprøves innenfor. Områdene besluttet basert på erfaringer om tematiske områder eller målgrupper der det er særlig behov for nye tiltak (Søholt m.fl., 2020), i tillegg til at de reflekterer aktuelle politiske prioriteringer. Satsingsområdene, også referert til som delområder, gjennomgås årlig av Arbeids- og inkluderingsdepartementet, og kan dermed være gjenstand for endring. Antall delområder i tilskuddsordningen har siden 2019 variert mellom 5 og 8. For eksempel var det i den første runden av tilskuddsordningen i 2019, definert fem områder:

- Lengre kvalifiseringsløp etter gjennomført 3-årig introduksjonsprogram
- Modeller for arbeidsrettet kvalifisering i samarbeid med sosiale entreprenører

- Utprøving og utvikling av metodikk i norskopplæringen
- Utprøving og utvikling av standardiserte elementer i introduksjonsprogrammet
- Utvikling av innovative løsninger i introduksjonsprogrammet og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap

Områdene var med andre ord spisset inn mot kvalifisering, norskopplæring og introduksjonsprogram. I tillegg er departementets fokus på sosialt entreprenørskap reflektert. For årets søknadsrunde - 2025 - defineres også fem delområder. Her er kun to av områdene direkte rettet mot kvalifisering og opplæring, mens ett av delområdene gjenspeiler en større satsning mot rasisme og diskriminering (Handlingsplan mot rasisme og diskriminering - ny innsats 2024–2027), og ett som ivaretar det økende fokuset på psykisk helse:

- Innovative løsninger i introduksjonsordningen og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap
- Utvikle tiltak som gir psykisk støtte
- Forsøk med å utvikle en nasjonal samarbeidsmodell for tilrettelagt fag- og yrkesopplæring
- Etablering av kommunale, interkommunale eller regionale velkomstilbud
- Arbeid for mangfold og mot rasisme og diskriminering

Delområder som var gjeldende i 2024, Modeller for arbeidsrettet kvalifisering i samarbeid med sosiale entreprenører, Arbeidsmåter i norskopplæringen og Kvalitet i innhold i introduksjonsprogrammet, er i 2025 innlemmet i delområde 1. Det kan avsettes en bestemt pott av den årlige tilskuddsbevilgningen til bestemte delområder, slik det eksempelvis ble gjort for delområde 8 (Arbeid for mangfold og mot rasisme og diskriminering) i 2024.

Tilskuddsordningen følger per 2025 et årshjul der fristen for å søke om midler er i februar. Tilskuddsmidlene utbetales i to omganger, vår og høst. Tilskuddsmottakere må levere en statusrapport i september, mens sluttrapport og regnskap har frist i februar påfølgende år. Det kan per i dag søkes om midler for inntil tre år, men det tas forbehold om bevilgninger fra Stortinget for hvert budsjettår slik at prosjektene må sende inn nye søknader, og gå gjennom en ny tildelingsprosess, hvert år. I inneværende år disponerer tilskuddsordningen 51,5 millioner kroner som skal deles ut fordelt på satsingsområdene. Ifølge retningslinjene kan midlene ikke brukes til å finansiere aktiviteter som vurderes å være ordinær drift av tjenester.

Flere endringer er gjort med tilskuddsordningen over tid, for eksempel når det gjelder føringer om at prosjektene bør ha et visst omfang (Rundskriv nr. 08-2025). Dette har ført til at prosjektene som er finansiert i nyere tid er større og færre enn før. En annen endring er at fylkeskommuner også kan søke om midler (fra 2024) og at ordningen skal bidra til utprøving av prioriterte integreringstiltak av nasjonal verdi (fra 2024) som vi i denne rapporten referer til som pilotprosjekter.

Innføringen av pilotprosjekt (oppdrag 2024-04) for utvikling av lokale arbeidsrettede kvalifiseringsløp og samarbeidsmodeller for innvandrere med lave norskferdigheter og lite formell kompetanse, tar utgangspunkt i en utredning gjennomført av ideas2evidence i 2023. Utredningen viste at denne målgruppen har noen felles behov når det gjelder å få en stabil tilknytning til arbeidslivet. De trenger å styrke kunnskapene i norsk, de har behov for formell kompetanse og de trenger relevant arbeidserfaring. Utover dette varierer behovene. Utredningen slo videre fast at eksisterende tilbud i liten grad dekker behovene til målgruppen, og særlig ikke for de som har språknivå A1 eller under i norsk. Det handler både om manglende tilgang på relevante tilbud, men også om at utforming og innhold i tilbudene ikke er i tråd med behovene de har.

Prosjektene som er blitt håndplukket av IMDi til å være pilotprosjekter i perioden 2024-2026 er til sammen sju tiltak (i kommunene Tysvær, Andøy, Asker, Steinkjer, Tromsø, Bømlo og Stjørdal) som allerede mottar tilskudd fra ordningen. De finansieres videre gjennom tilskuddsordningen og er sikret støtte i tre år. Pilotprosjektene får ekstra oppfølging fra IMDi og blir del av et eget nettverk for erfaringsutveksling mellom pilotprosjektene.

For tilskuddsmottakere generelt, organiserer IMDi følgende arenaer for deling av lærdom og erfaringer fra prosjekter mellom kommuner:

- En årlig nettverkssamling for kommuner og fylkeskommuner som gjennomfører prosjekt finansiert av tilskuddsmidler. Her løftes enkelte prosjekt frem som en del av agendaen og det er mulighet for uformell erfaringsdeling mellom prosjektene i pausene. Nettverkssamlingen går over to dager.
- Fagverksteder: IMDis fagverksteder er et kompetansehevingstilbud til de som jobber med kvalifisering for flyktninger og innvandrere i kommuner og fylkeskommuner, eksempelvis programrådgivere, flyktningkonsulenter, norsklærere i voksenopplæringen og Nav-veiledere. Fagverkstedene har et årlig overordnet tema, og tilbyr ulike parallellsesjoner ved såkalte læringsverksteder/kræsjkurs som

deltakerne kan melde seg på. Fagverkstedene er fysiske over to dager, og har de siste årene blitt arrangert to ganger i året på ulike steder i landet.

- På IMDis hjemmesider omtales utvalgte prosjekt finansiert av midler fra tilskuddsordningen.

I tillegg blir erfaringer og produkter fra prosjektene også benyttet i arbeidet IMDi gjør med faglig veiledning gjennom Fagressurs for introduksjonsprogrammet.

Formålet med denne rapporten er å gi en helhetlig evaluering av tilskuddsordningen til utvikling av kvalifiserings- og integreringstiltak i kommunene og fylkeskommunene som IMDi forvalter. Informasjonsinnhentingens vår har vært sentrert rundt følgende hovedproblemstillinger:

- Om formålet med IMDis omlegging av tilskuddsordningen er blitt møtt, altså om den bidrar til nyskapende prosjekter med nasjonal overføringsverdi.
- Om erfaringene fra prosjektene har bidratt inn i fag- og metodeutvikling nasjonalt, altså om de overføres til ordinær drift der de utvikles og om de også tas i bruk andre steder.
- Om ordningen er egnet til å pilotere nye arbeidsmåter og modeller knyttet til konkrete oppdrag på nasjonalt nivå.
- Om utformingen av søknadsskjemaet og vurderingskriteriene sammenfaller med tilskuddsordningens formål, og oppfattes søknads- og vurderingsprosessene som hensiktsmessige av de relevante aktørene.
- Om sentrale føringer i ordningen overstyrer det lokale handlingsrommet i utformingen av prosjektene.

Analysen av punktene over danner grunnlaget for anbefalinger til hvordan tilskuddsordningen kan styrkes for bedre måloppnåelse.

Etter dette innledende kapittelet, vil vi i kapittel 2 drøfte de ulike metodene for informasjonsinnhenting vi har benyttet i evalueringen. I kapittel 3 redegjør vi nærmere for hvem som har benyttet seg av tilskuddsordningen gjennom perioden vi ser på (2019-2024). I kapittel 4 presenterer vi hovedfunn fra en spørreundersøkelse som ble sendt ut til kontaktpersonene for samtlige søknader om tilskuddsmidler gjennom perioden. Kapittel 5 presenterer data innhentet fra et utvalg case som har mottatt tilskuddsmidler i løpet av perioden. Basert på kapittel 3, 4 og 5, oppsummerer kapittel 6 den viktigste innsikten fra informasjonsinnhenting.

I kapittel 7 gir vi anbefalinger til videre innretningen og forvaltningen av tilskuddsordningen, mens kapittel 8 konkluderer denne evalueringen.

2. Informasjonsgrunnlag

I denne evalueringen har vi benyttet både kvalitative og kvantitative metoder i datainnsamling og analysearbeid. Analysene i evalueringen er dermed basert både på gjennomgang av prosjektdokumentasjon, en spørreundersøkelse og kvalitative intervju. Hver av disse metodene har sine styrker og svakheter, og utfyller hverandre.

Spørreundersøkelser, gitt at en oppnår en tålelig svarprosent, gir svar som er noenlunde representative for hele populasjonen og er derfor hensiktsmessige å bruke når en ønsker brede og generelle beskrivelser av et fenomen. Det er imidlertid en risiko for at spørsmålene i en spørreundersøkelse misforstås eller svar mistolkes. Det er derfor viktig å sikre hensiktsmessig spørsmålstilling i slike undersøkelser. Blant annet er det nyttig å unngå teknisk sjargong, tvetydige ord og begreper og å unngå ledende spørsmål eller spørsmål som spør om flere ting samtidig (Krosnick & Presser, 2010). Gjennomføring av en pilotsurvey der et knippe respondenter svarer på undersøkelsen og gir tilbakemelding på om spørsmålene er forståelige og dekker det informantene anser som relevant for temaet for undersøkelsen, kan motvirke dette.

Styrken til kvalitative dybdeintervjuer er å fremskaffe detaljrik kunnskap om ulike aktørers erfaringer, forventninger og tanker. Dermed oppnås en dypere og mer nyansert forståelse av hvilke forhold som bidrar til om ordningen fungerer etter intensjonene eller ikke, inkludert uforutsette faktorer som man på forhånd ikke kjenner til, og dermed ikke tar høyde for i en mer standardisert prosedyre for datainnhenting. Der leseren sitter igjen med spørsmål etter gjennomgangen av resultatene fra spørreundersøkelsen kan innspillene fra intervjuundersøkelsene altså gi mer innsikt.

I likhet med alle former for selvrapporterte data, medfører kvalitative intervju en risiko for strategiske svar fra informantenes side. Man må også være obs på at forskere ikke er objektive observatører (Willig, 2013). Dette kan påvirke fremgangsmåte og analyser, og mangel på troverdighet i analysene kan føre til spørsmål om funnenes validitet (Patton, 1999). Flere tilgjengelige verktøy kan bøte på dette, deriblant at flere forskere deltar på hvert intervju.

2.1. Gjennomgang av prosjektdokumentasjon

Vi har gått gjennom prosjektdokumentasjon knyttet til samtlige prosjekt som fikk midler i perioden 2019-2024. Hver av forskerne i prosjektteamet vårt så gjennom 1/3 av prosjektene, slik at hvert prosjekt ble vurdert av to forskere uavhengig av hverandre. Etter gjennomgangen hadde prosjektteamet et møte der 29 prosjekt ble valgt ut og sendt til oppdragsgiver som forslag til case for intervjuundersøkelsen. Etter tilbakemeldingen fra IMDi ble i utgangspunktet 13 case valgt ut, samt sju reserve-case.

Caseutvalget ble gjort med tanke på å oppnå variasjon i innhold, kommunestørrelse, geografi og delmål i tilskuddsordningen. Vi ønsket også å inkludere en god blanding av prosjekt som handler om å utvikle ny kunnskap om tiltak og metoder og prosjekter som er videre utprøvinger og tilpasninger av eksisterende tiltak og metoder i en ny lokal kontekst. I tillegg ønsket vi å ha med et par prosjekt som var blant de pilotprosjektene som er blitt valgt ut av IMDi i 2024. Til sist, ønsket vi å ha med en god del prosjekt fra nyere tid siden vi antok at informantene kom til å huske mindre fra prosjekt flere år tilbake i tid. I etterpåklokskap var dette en temmelig grunnløs bekymring. Mange av informantene vi snakket med søker jevnlig om tilskuddsmidler fra ordningen til ulike prosjekt og kjenner den godt, uavhengig av tidsperioden for caseprosjektet.

I tillegg til å velge ut case, noterte vi underveis i dokumentgjennomgangen generell informasjon om hvilke type prosjekt som tilskuddsordningen har finansiert, hvordan tilskuddsforvaltningen er tenkt i teorien, og hvordan den fungerer i praksis gjennom prosjektmedarbeidernes dokumentering av sine aktiviteter i kommunene.

2.2. Spørreundersøkelse

Det ble sendt ut en spørreundersøkelse til alle kontaktpersoner i kommuner som hadde søkt midler i tilskuddsordningen i perioden 2019 til 2024. I forkant sendte vi en pilotsurvey til tre kontaktpersoner og mottok tilbakemeldinger som ble innarbeidet i spørreundersøkelsen. I alt ble det sendt ut 374 invitasjoner til deltakelse, hvorav seks epostadresser ikke lengre var i bruk. Til sammen fikk vi inn 107 svar. Noen få kommuner har gitt tilbakemelding på at det ikke er aktuelt for dem å besvare undersøkelsen. Dette skyldes blant annet bytte av kontaktpersoner, endring i bemanning og lignende, eller at de ikke følte de hadde kunnskap nok om prosjektene til å besvare. Det ble sendt ut tre påminnelser til alle kontaktpersoner som ikke hadde svart. Vedlegg 1 oppsummerer spørreundersøkelsen slik den ble gjennomført.

2.3. Intervjuundersøkelser

Som nevnt over, ble det i utgangspunktet valgt ut 13 prosjekter til caseundersøkelsen, gjennom en strategisk utvelgelse for å sikre bredde i utvalget. Gjennom flere av intervjuene ble vi imidlertid oppmerksomme på andre kommuner som vi ønsket å snakke med, for eksempel fordi de var viktige samarbeidspartnere for casekommunen, og disse ble dermed rekruttert ut fra «snøballmetoden». Utvalget vårt besto til slutt av 16 kommuner, og vi intervjuet til sammen 17 personer fra disse. Prosjektene i utvalget representerte ulike områder: morsmålsstøtte, bruk av sosiale entreprenører, fagopplæring, arbeidspraksis i kommunen, livsmestring, psykisk helse og kvalifiseringsmodeller. Alle landsdelene var representert i utvalget, med en overvekt av kommuner på Øst- og Vestlandet (fem i hver av disse landsdelene).

I tillegg til caseintervjuene gjennomførte vi totalt fem intervjuer med ansatte i forvaltningen. Ved to av disse var to personer til stede.

Alle intervjuene ble gjennomført digitalt, med to fra forskerteamet til stede. I enkelte av intervjuene ble det kun tatt notater, mens vi benyttet opptaker i andre. Alle intervjuene varte i en time. Vi benyttet en semistrukturert intervjuguide (se vedlegg 2) for å sikre at temaene vi ønsket å belyse ble dekket, samtidig som det åpnet for innspill utover dette fra informantene.

3. Tilskuddsordningen i tall, 2019-2024

Analysene som følger er basert på tall hentet fra eApply, som er IMDIs database der samtlige søknader og all tilhørende dokumentasjon og kommunikasjon skal registreres. Over perioden 2019-2024 har vi sett på tilslagsraten, overordnede kjennetegn ved de som søker og de som får tildelt midler, samt størrelsen på tilskuddsmidler.

Vi skiller mellom årlige søknader om tilskuddsmidler, som følger antall år med finansiering, og unike prosjektsøknader, som er søknader om finansiering for år én. For sistnevnte teller altså flerårige prosjekt som en observasjon, mens for førstnevnte inngår de med like mange observasjoner som prosjektår. Begge deler er interessant og kan avvike fra hverandre dersom de som søker og får innvilget flerårige prosjekt skiller seg fra søkermassen ellers. Overordnet finner vi imidlertid ikke at dette er tilfelle. Deskriptive funn for søknader om tilskuddsmidler og unike prosjektsøknader er svært like, selv om det er opplagt variasjon i antallet og også noe variasjon i andelen som får tilslag.

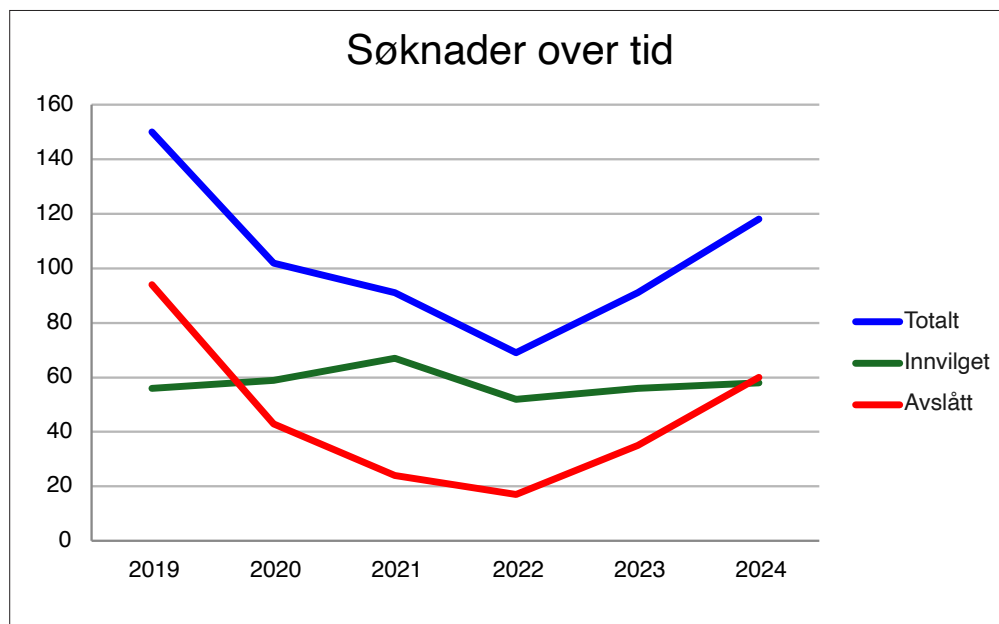
Det er viktig å huske på at selv om observasjonsperioden vår dekker fem år, vil en del hendelser over disse årene påvirke tallene vi nå går gjennom. Korona-pandemien har trolig ført til at kommunene i mindre grad har prioritert utviklingsarbeid av mer langsiktig karakter samtidig som at integreringsarbeid fra 2022 er blitt sterkt preget av store ankomster av ukrainske flyktninger. Det er dermed ikke sikkert at funnene er like representative for bruken av tilskuddsordningen fremover.

3.1. Generell oversikt over søknader og finansiering

I perioden 2019-2024 ble det sendt inn 621 søknader om tilskuddsmidler. Av disse ble 348 godkjent og 273 avslått. Av avslagene var 250 nye prosjektsøknader, 12 var søknader om prosjektforlengelse, sju var re-innsending av tidligere avslåtte prosjektsøknader og fire var søknader som senere likevel fikk finansiering.

Det vil si at over perioden totalt sett ble 56 % av søknadene innvilget. Ser man år for år varierer tildelingsprosenten fra 37 % i 2019 til 75 % i 2022. Tildelingsprosenten øker fra 2019 frem til 2022 og avtar deretter igjen. Antall innvilgede søknader er relativt likt fra år til år og det som utgjør forskjellen for innvilgelsesprosenten, er antall søknader og dermed også antall avslag (Figur 3.1). Det er interessant å se den negative sammenhengen mellom antall søknader og godkjentraten. Den viser,

ikke overraskende, at hvilke prosjekter som får finansiering ikke kun avhenger av kvaliteten på søknaden, men også størrelsen på midlene som bevilges til ordningen i det aktuelle år. Antallet søknader går bratt ned fra 2019 til 2020 og fortsetter å avta frem til 2022 før det øker i de to siste årene av observasjonsperioden vår. Dette funnet kan som nevnt, i alle fall delvis, tilskrives pandemien i disse årene.

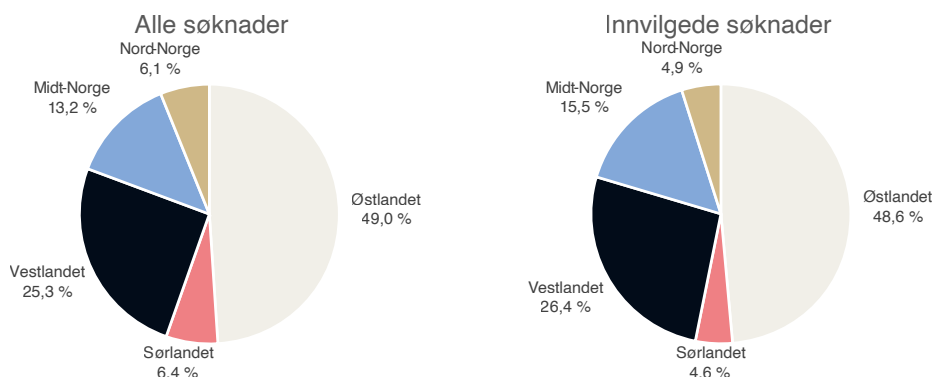


Figur 3.1: Utviklingen i antallet søknader, avslag og tilslag over tid

Når det gjelder unike prosjektsøknader, altså søknader om finansiering for år 1, antar vi at sannsynligheten for tilslag er lavere fordi sannsynligheten for å få innvilget finansiering for samme prosjekt i ytterligere år er høyere enn for helt nye prosjekt. I perioden 2019-2024 ble det sendt inn 451 søknader om tilskuddsmidler for første prosjektår. Av disse ble 201 godkjent og 250 avslått. Denne gangen er altså tildelingsprosenten lavere (44,6 %), noe som er i tråd med vår antagelse over. Utviklingen over tid for unike prosjektsøknader følger samme kurve som utviklingen for totalt antall søknader, selv om innvilgelsesprosenten når toppen et år tidligere (2021). Prosjektene som ble innvilget mellom 2019-2023 varte i snitt i 1,88 år.

3.2. Fordeling etter geografi og kommunestørrelse

Vår gjennomgang viser at kommunene på Østlandet samlet både søker mest, og får innvilget flest søknader (Figur 3.2). Bildet er uendret når man ser på unike prosjektsøknader. Vi ser i tallene en liten nedgang i spredningen i antallet søknader per landsdel frem til 2022.



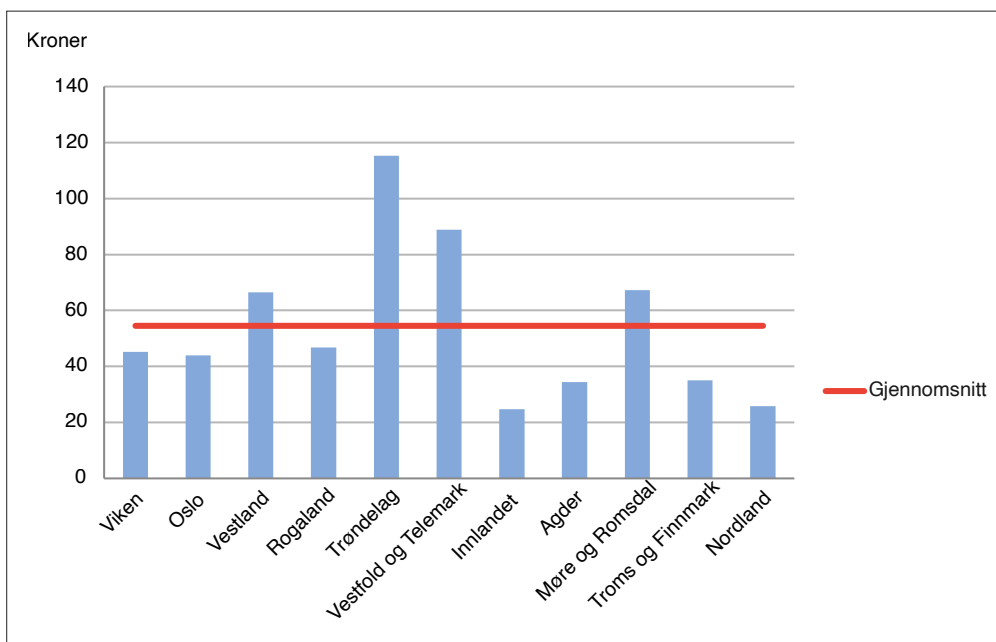
Figur 3.2: Søknader og innvilgede søknader per landsdel

Østlandet er imidlertid en folkerik region, og det er dermed ikke overaskende at regionen dermed også både søker og får innvilget mer enn andre. For å kunne si noe mer presist om fordelingen av tilskuddsmidlene, ser vi derfor på tildelt beløp per innbygger (Figur 3.3) og per mottaker av introduksjonsstønad (Figur 3.4). Begge deler er relevant fordi prosjekt finansiert av tilskuddsordningen kan ha en bredere innretning som vil kunne påvirke innbyggerne mer generelt¹, men likevel i stor grad er rettet inn mot ordningens målgruppe, denne gangen per fylke.^{2,3} Man ser fortsatt stor variasjon, men Østlandet er ikke lenger på topp. Per innbygger fikk Trøndelag, etterfulgt av Vestfold og Telemark mest, mens fylkene i Nord-Norge, Innlandet og Agder fikk minst. Bildet er stort sett uendret når vi ser på det totale beløpet per person i tilskuddsordningens målgruppe.

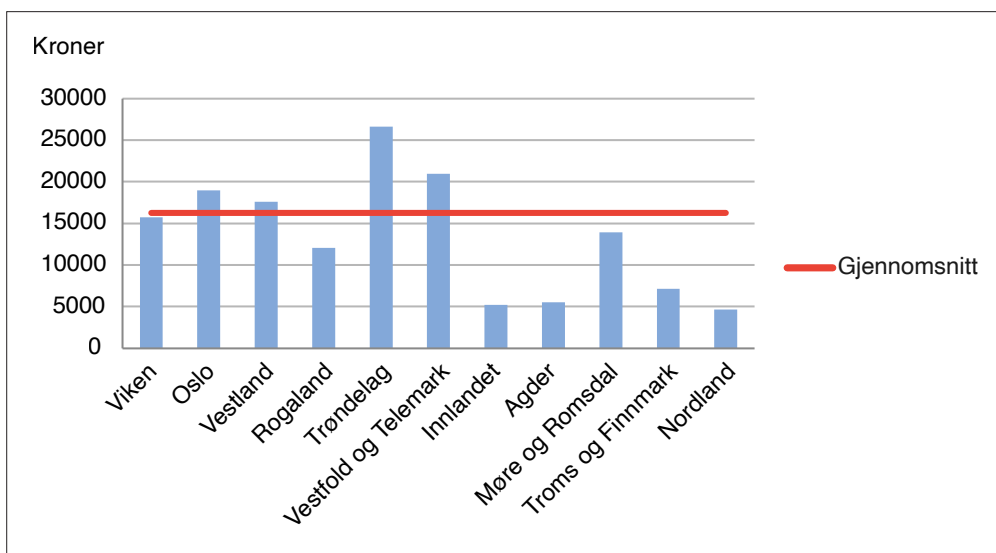
¹ Dette gjelder eksempel prosjekt som fikk finansiering under delområde 8 i 2024 «Arbeid for mangfold og mot rasisme og diskriminering».

² Det har skjedd flere endringer i fylkesstrukturen over observasjonsperioden. For å gjøre beregningene så enkle som mulig, benytter vi oss av strukturen i 2020 i fremstillingen.

³ Regionale tall for antall innbyggere og mottakere av introduksjonsstønad er gjennomsnitt for perioden 2019-2024 og er hentet fra 11820: [Utvalgte nøkkeltall befolkningsprofil \(K\) 2015 - 2023. Statistikkbanken](#) og 12269: [Mottakere av introduksjonsstønad \(K\) 2015 - 2023. Statistikkbanken](#).



Figur 3.3: Tildelt beløp per innbygger per fylke



Figur 3.4: Tildelt beløp per mottaker av introduksjonsstønad per fylke ⁴

⁴ Figuren viser midler fordelt over perioden 2019-2023 fordi tall for mottakere av introduksjonsstønad for 2024 ikke var tilgjengelig på tidspunktet for beregningene.

Ser man på de overordnede søknadstallene per kommune, er det tydelig at tilskuddsordningen i hovedsak bidrar til lokalt utviklingsarbeid i et begrenset antall kommuner. Av kommunene har 37 % søkt minst én gang om tilskuddsmidler i løpet av perioden, og av disse fikk 55 % minst én søknad godkjent. Til sammen betyr dette at rundt 1/5 av Norges kommuner har fått tilskuddsmidler i 2019-2024.

Tabell 3.1: Antall søknader per kommune

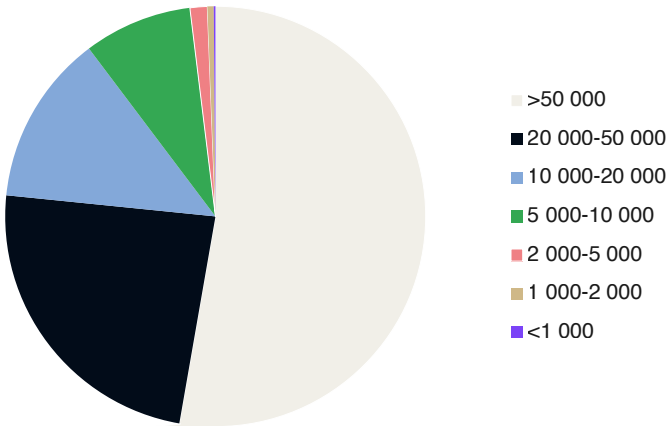
Frekvens tabell – Antall søknader per kommune			
Antall søknader		Antall kommuner	
1	52	Gjennomsnitt: 5 Median: 2 Typetall: 1	
2	17		
3	16		
4	9		
5	6		
6	5		
7	8		
8	3		
9	3		
10-20	10		
>20	3		
Totalt	132 kommuner som har søkt		

Vi ser at noen utvalgte kommuner benytter seg flittig av tilskuddsordningen (Tabell 3.1). Av de 132 kommunene som har søkt, har 13 levert over ti søknader. Den flittigste er Oslo kommune med 71 søknader over perioden. Denne summen rommer imidlertid søknader både fra ulike bydeler enkeltvis og sentralt fra Oslo kommune. Trondheim er et annet eksempel på en kommune som benytter seg av tilskuddsordningen i stor grad, og over perioden har kommunen sendt inn 35 prosjektsøknader. Vi finner også små kommuner blant de som har sendt inn mange søknader, blant annet Kinn kommune med 18 søknader over perioden. Det vanligste scenarioet er imidlertid at kommuner sender én enkelt søknad. I gjennomsnitt har hver av kommunene som har benyttet seg av tilskuddsordningen søkt 5 ganger. Her påvirkes imidlertid gjennomsnittet betydelig av kommuner som sender mange søknader (eksempelvis Oslo). Ser man på medianen er den på 2 søknader per kommune.

Store kommuner søker mer enn de små, de har mer suksess med søknadene sine, og de aller største kommunene har fått halvparten av alle tilskuddsmidlene som er blitt fordelt siden 2019. Det er verdt å merke seg at mange av de større byene har høy sekundær innflytning, så det er ikke nødvendigvis disse som bosetter flest av tilskuddsordningens målgruppe. Merk at innvilgelsesraten trolig blir enda høyere i kommuner som har mange, flerårige prosjekt. Tabell 3.2 viser antall søknader og innvilgelsesrate etter kommunestørrelse, mens figur 3.5 viser fordelingen av tilskuddsmidler etter kommunestørrelse.

Tabell 3.2: Antall søknader etter kommunestørrelse

	Alle søknader	Godkjent	Avslått	Godkjent-rate
>50 000	273	179	94	65,57 %
20 000-50 000	157	85	72	54,14 %
10 000-20 000	83	42	41	50,60 %
5 000-10 000	75	32	43	42,67 %
2 000-5 000	11	3	8	27,27 %
1 000-2 000	13	4	9	30,77 %
<1 000	2	1	1	50,00 %
Totalt	614	346	268	56,35 %



Figur 3.5: Totale tilskuddsmidler etter kommunestørrelse

3.3. Summen på tilskuddsmidlene

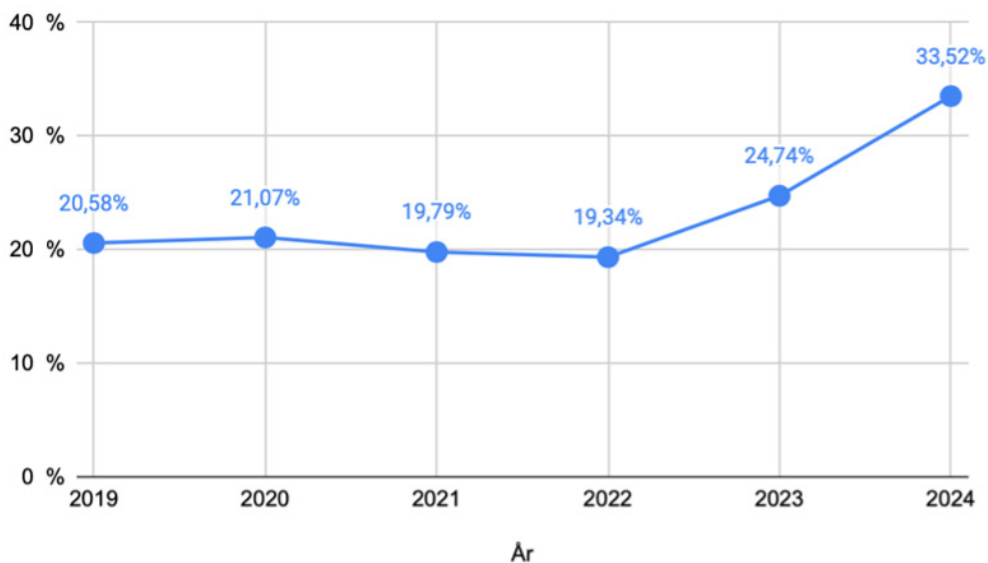
Over perioden vi har sett på, er det blitt søkt om tilskuddsmidler fra ordningen på om lag 781 millioner kroner, og om lag 306 millioner kroner er blitt tildelt kommunene for å drive lokalt utviklingsarbeid på kvalifiserings- og integreringsområdet (Tabell 3.3).

Tabell 3.3: Tilskuddssummer søkt og tildelt

År	Kroner tildelt	Kroner søkt
2019	50 905 557	243 215 423
2020	54 222 251	127 871 739
2021	53 519 109	95 742 440
2022	42 910 314	61 623 215
2023	49 049 480	105 050 291
2024	55 448 180	147 018 885
Totalt	306 054 891	780 521 993

Tabell 3.3 viser at mens tildelingssummen i liten grad varierer fra år til år, er det store variasjoner i summene det søkes om, fra i underkant av 62 millioner i 2022 til over 240 millioner i 2019. Vi understreker at summene er nominelle, ikke reelle, slik at noe av verdien av økningen vil spises opp av den generelle pris- og lønnsøkningen over perioden.

Det er et krav i tilskuddsordningen at kommunen eller fylkeskommunen må bidra med egenandel i prosjektet. Tilskuddsmidlene utgjør over perioden ca. 1/5 av de totale prosjektkostnadene i gjennomsnitt. Dette tallet er relativt stabilt over tid, men har økt de to siste årene og gjorde et betydelig hopp fra 2023 til 2024 (Figur 3.6).



Figur 3.6: Tildelte midler som andel av prosjektkostnadene

IMDi innvilger ikke bestandig summen prosjektene søker om. I gjennomsnitt for hele perioden ble 80 % av midlene det ble søkt om innvilget. Over tid har IMDi innvilget en større andel av søknadssummene. De fleste prosjekt får omtrent det de søker om, men enkelte prosjekt skiller seg ut med vesentlig lavere tildelt sum enn det kommunene søkte om.

4. Spørreundersøkelsen

Som en del av dette prosjektet, har vi gjennomført en spørreundersøkelse til alle kontaktpersoner som har søkt om tilskudd fra tilskuddsordningen, både de som har fått tilslag på midler og de som har fått avslag. Spørreundersøkelsen er oppbygd på en slik måte at respondentene blir spurt om de har fått tilslag eller avslag på sine søknader, og basert på hva de svarer, blir de ført til separate spørsmål relatert til sin situasjon. Om de både har fått avslag og tilslag på søknadene skal de besvare alle spørsmål.

4.1 Vurdering av representativitet og frafall

Vi har ikke mulighet til å koble hvert enkelt svar til en kommune, men vi vet likevel hvilke kommuner som har svart på undersøkelsen og kan sammenligne kjennetegn ved kommuner og prosjekter som har besvart undersøkelsen med de som ikke har besvart.

En sammenligning av kjennetegn mellom gruppen av kontaktpersoner som har besvart undersøkelsen og de som ikke har besvart presenteres i vedlegg 3. Alt i alt ser vi at våre respondenter utgjør et representativt utvalg av de som har søkt på tilskuddsmidler. Det er likevel noen forskjeller vi må ta med oss inn i tolkningene. Utvalget representerer en litt høyere andel av søknadene som er innvilget enn avslått. Det er ikke overraskende. Man kan anta at det er flere blant de som har fått midler som er engasjerte i ordningen. Vi har også en høyere andel av de nyere søknadene som har svart på undersøkelsen og en lavere andel av de eldste. Vi mener dette er naturlig i en slik undersøkelse. De som har søkt på ordningen de siste årene er antakelig fremdeles mer engasjerte i problemstillingene i undersøkelsen enn de som søkte for fem år siden. Det er ingen vesentlige forskjeller i kommunestørrelse blant de som har svart. Det er noen geografiske forskjeller. Vi har en noe høyere svarprosent fra Østlandet og en lavere svarprosent fra Sørlandet.

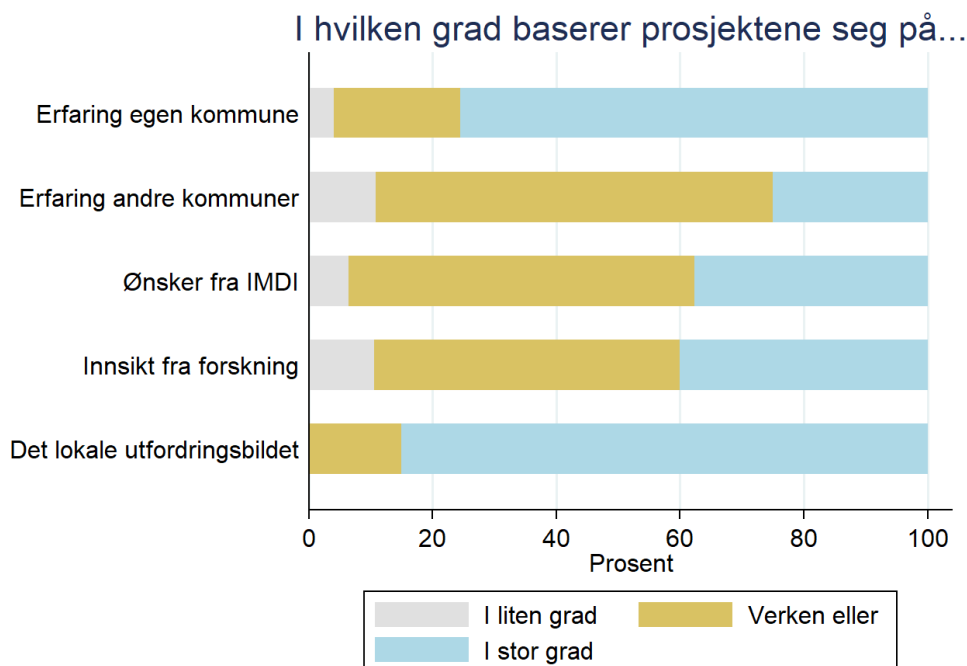
Svarprosenten er på 28,6 % på denne undersøkelsen. Dette er ikke høyt, men likevel som forventet på en slik undersøkelse. Målsetningen er å innhente bred kunnskap om forsøksordningen. Dette mener vi at undersøkelsen er egnet til å gjøre. Vi skal i den følgende gjennomgangen presentere resultatene fra undersøkelsen.

Dette vil bli i form av figurer med gjennomsnitt og fordelinger, i tillegg til noen sammenligninger i tabellform. Vi har som nevnt ingen mulighet til å koble svarene til kjennetegn ved kommunene, men vi har et egnet materiale til å si noe om kommunenes samlede oppfatning av forsøksordningen og de ulike prosessene knyttet til dette.

På mange av spørsmålene ble respondentene bedt om å rangere svarene på en skala fra en til sju, hvor sju er «i svært stor grad» og en er «i svært liten grad». For å forbedre lesbarheten i figurene har vi slått sammen seks og sju til «i stor grad», tre til fem «verken eller» og en og to til «i liten grad».

4.2 Bakgrunn for søknaden

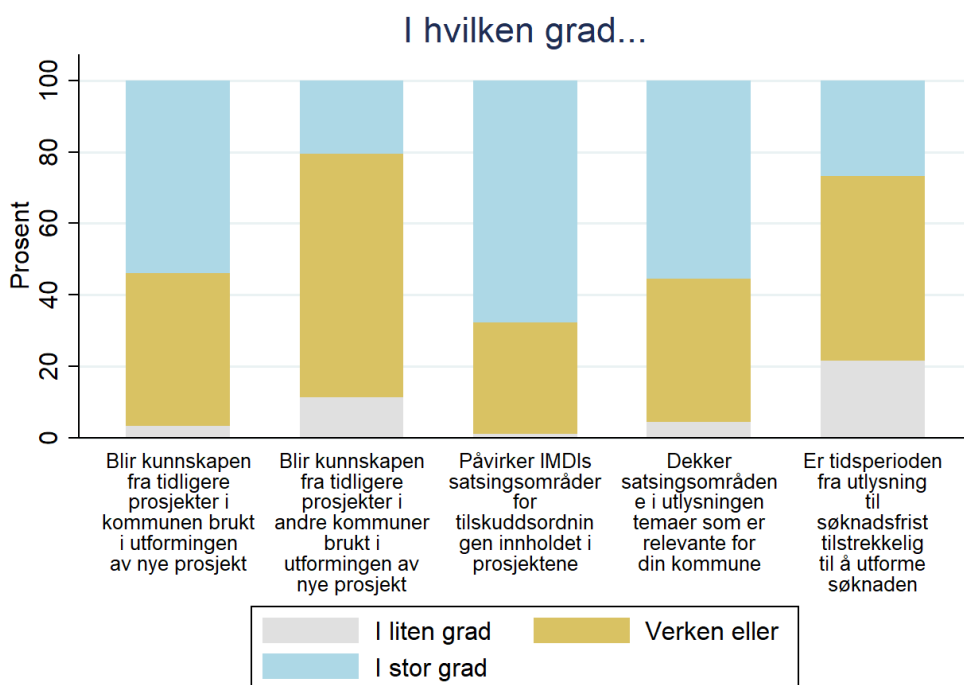
I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å svare på hvor ideen bak søknaden deres kommer fra. Vi ønsket å belyse i hvilken grad prosjektideene springer ut av egne erfaringer og lokale behov, samarbeid med andre kommuner, tilgjengelig forskning eller sentrale føringer fra myndighetene.



Figur 4.1: Grunnlag for søknad

Figur 4.1 sier oss at grunnlaget for søknadene til tilskuddsordningen i størst grad er knyttet til erfaring fra egen kommune og det lokale utfordringsbildet. Det er en jevnere fordeling dersom vi ser på «innsikt fra forskning», «erfaringer fra andre kommuner» og «ønsker fra IMDi». Resultatene viser likevel at disse punktene også er viktige, og en god del svarer at de i stor grad er viktig for søknaden.

På dette spørsmålet kunne respondentene også svare fritt på hva som var grunnlaget for søknaden, gjennom et åpent svarfelt. Kommentarene de hadde på dette, bygger i stor grad opp under svarene i figur 4.1. I tillegg er det en del som peker på nye behov og spesielle behov i innvandrerbefolkningen.



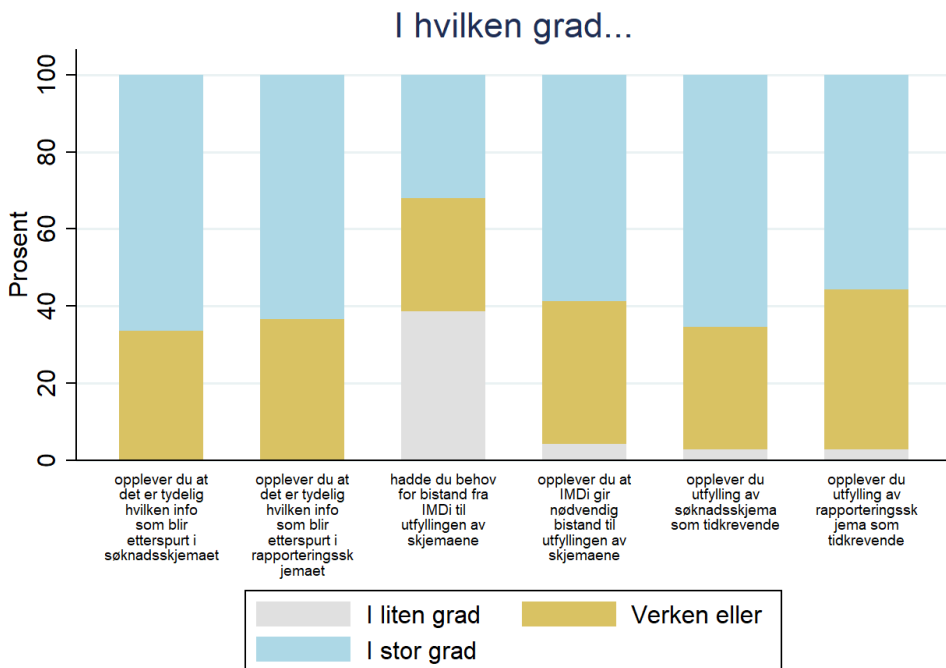
Figur 4.2: Bakgrunnen for innholdet i søknaden

Figur 4.2 ser videre på søknadsprosessen og innholdet i prosjektene. Dersom vi ser på påstander hvor andelen som svarer 'I stor grad'/'I svært stor grad' er høy, er det tre påstander som peker seg ut. For det første sier kommunene at kunnskapen fra tidligere prosjekter i kommunen i stor grad blir brukt til utformingen av nye prosjekt. Inntrykket er også at IMDi sine satsingsområder er veldig viktig i utformingen av innholdet i prosjektene. Samtidig ser vi at kommunene mener at satsingsområdene i utlysningen dekker relevante temaer som er viktige for kommunene. Tidligere prosjekter fra andre kommuner er også viktig for utformingen av søknaden, men ikke like viktig som prosjekter i egen kommune. Kommunene svarer ganske ulikt på om tidsperioden for å utforme søknaden er tilstrekkelig. Noen mener at den er det i svært stor grad, mens andre mener den er det i svært liten grad.

Kommunene svarer altså at satsingsområdene er viktig i utformingen av søknadene og mange kommuner mener at de er dekkende for kommunenes behov. Kommunene hadde også muligheten til å svare på om det var tema som ikke dekkes av satsingsområdene, men som er relevante for deres kommune. Kommunene svarer veldig bredt her, og det er flere som bruker det åpne svarfeltet til å bekrefte at bredden og innholdet i satsingsområdene er gode. Noen peker imidlertid på at de ønsker en bredere målgruppe.. Enkelte kommuner har beskrevet behov for innovative løsninger for innvandrere som er ferdige med introduksjonsprogrammet og som i mange tilfeller er på sosialhjelp. Her nevnes blant annet utprøving av samarbeidsmodeller med arbeidsgivere spesifikt.

4.3 Søknads- og rapporteringsprosessen

Spørreskjemaet inneholder flere spørsmål knyttet til prosessen med søknad og rapportering. Spørsmålene handler i stor grad om de ulike skjemaene, behov for bistand og om det var tydelig hva slags informasjon som var tilgjengelig.



Figur 4.3: Synspunkter på søknads- og rapporteringsprosessen

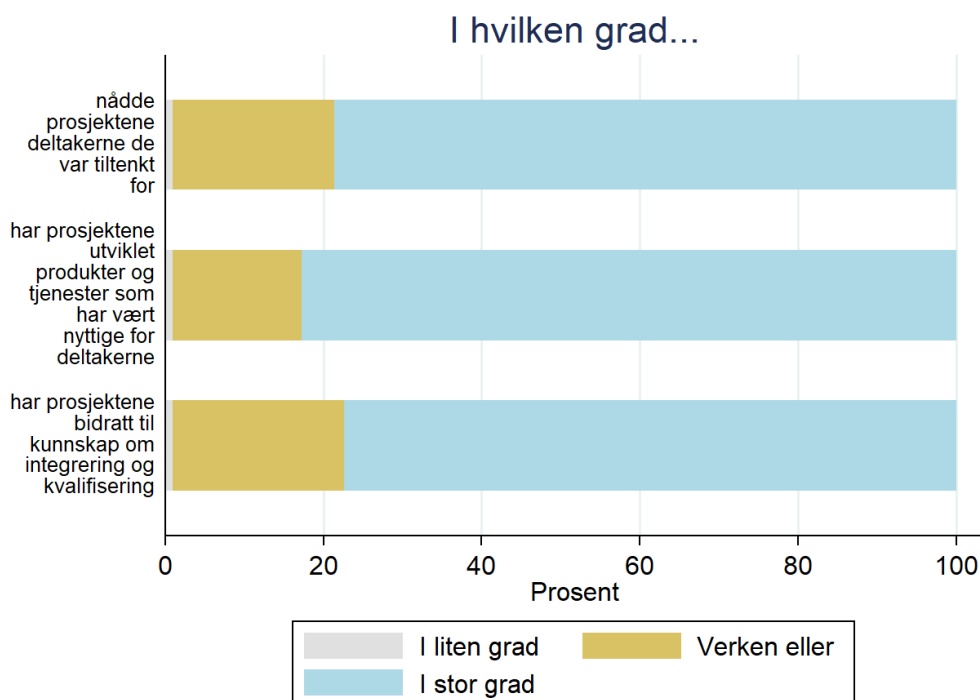
I all hovedsak er inntrykket at respondentene er fornøyde med søknadsskjema og rapporteringsskjema. Nesten 60 % svarer at det er tydelig hvilken informasjon som blir etterspurt. De sier også at de i relativt liten grad hadde behov for bistand fra IMDi i utfyllingen av skjemaene. I den grad de trengte bistand sier kommunene at IMDi ga nødvendig bistand til utformingen. Det er samtidig en god del som mener at utfyllingen av skjemaene generelt sett er ganske tidkrevende. Kommunene problematiserer imidlertid ikke dette noe særlig, noe som kan tolkes som at skjemaene er gode, og at det er forståelig at man må bruke en del tid på rapportering.

I frie tekstfelt utdyper kommunene hva de mener om dokumentasjonskravene for tilskuddsordningen. Bortsett fra noen få unntak, er kommentarene svært positive. Respondentene mener dokumentasjonskravene er relevante, ryddige og nødvendige, og at skjemaene har blitt bedre over tid.

4.4 Prosjektgjennomføringen

I spørreundersøkelsen er det flere spørsmål knyttet til gjennomføringen av prosjektene. Spørsmålene handler om måloppnåelse, hindringer for måloppnåelse og implementering.

Vi ser i figur 4.4 at kommunene selv mener at prosjektgjennomføringen har vært god. Det vil si at de mener at prosjektene har nådd de deltakerne de var tiltenkt for, de har utviklet produkter og tjenester som har vært nyttige for deltakerne, og de har bidratt til kunnskap om integrering og kvalifisering. Det er en svært høy andel som rangerer disse påstandene høyt, som betyr at de i svært stor grad har gjennomført prosjektene i tråd med målsettingene.



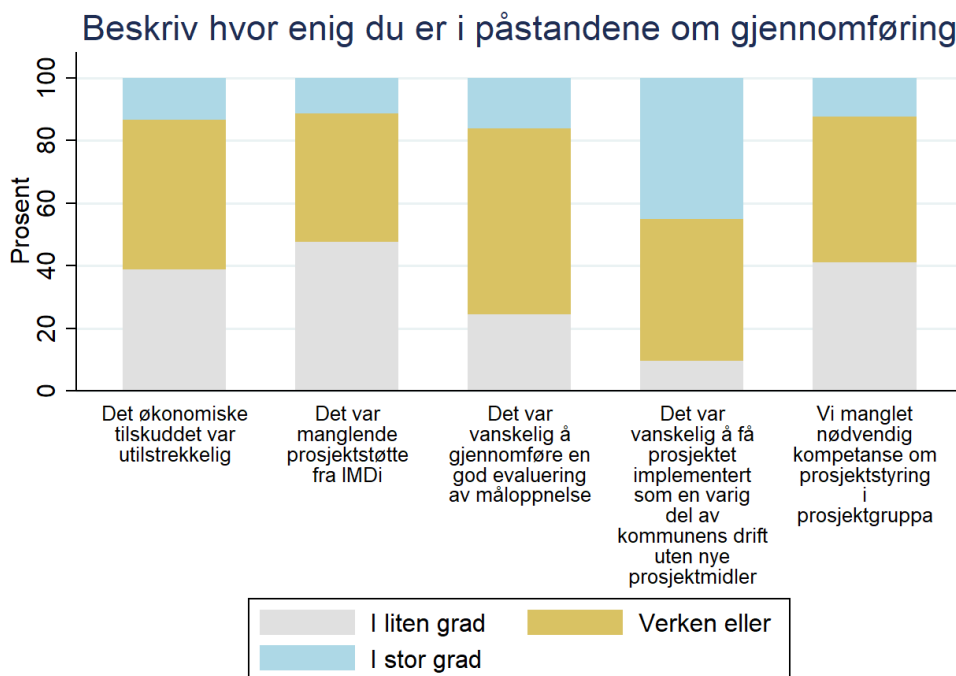
Figur 4.4: Måloppnåelse for prosjektene

Vi ser fra figur 4.5 at få kommuner mener det økonomiske tilskuddet var utilstrekkelig, men mange svarer 3-5 på skalaen, så de mener at det til dels er

utilstrekkelig, men at det ikke er det i stor grad. Kommunene mener dermed at det var midler nok fra tilskuddet til gjennomføringen av prosjektet. Respondentene utdyper ikke dette noe særlig i kommentarfeltene.

Kommunene mener videre i figur 4.5 at det ikke var problemer med manglende prosjektstøtte fra IMDi. Dette er i tråd med hva vi så om dokumentasjonskravene der kommunene ikke er misfornøyde med IMDi sin støtte. Kommunene svarer også svært ulikt på om det er vanskelig å evaluere god måloppnåelse. Dette henger nok sammen med at dette vil variere fra prosjekt til prosjekt. Noen er enkle å evaluere, mens andre er mer utfordrende.

Videre sier kommunene at det er vanskelig å få prosjekt implementert som en varig del av kommunens drift uten nye prosjektmidler. Dette kommer vi litt tilbake til, men i kommentarfeltene beskriver kommunene at dette i stor grad handler om kommuneøkonomi. Til slutt i figur 4.5 er tilbakemeldingene fra kommunene at manglende kompetanse på prosjektstyring ikke har vært et problem for de fleste kommunene. Det er likevel noen kommuner som problematiserer dette.



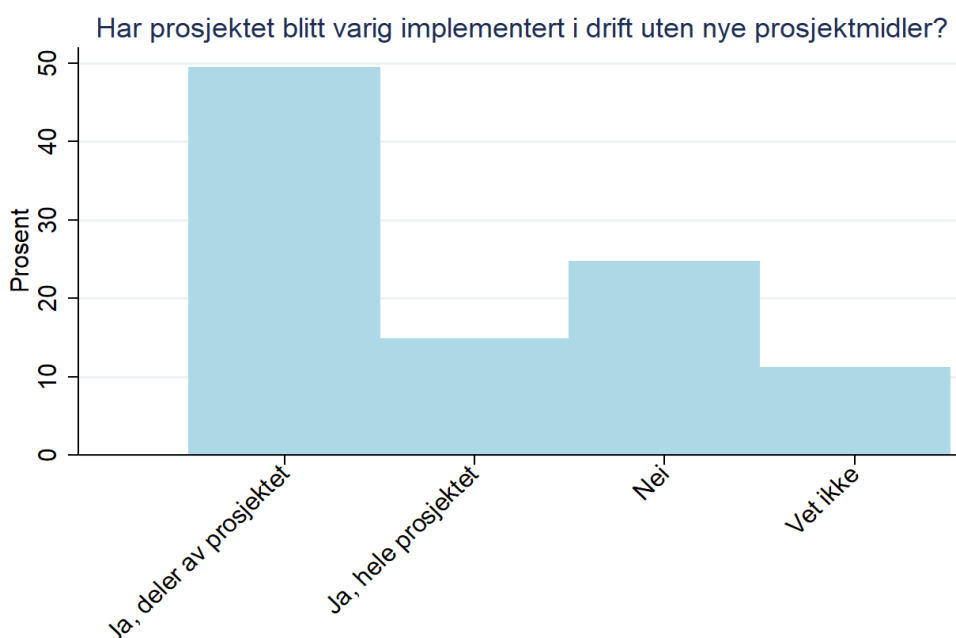
Figur 4.5: Rammebetingelser for prosjektene

Når kommunene blir bedt om å utdype om de hadde utfordringer i gjennomføringen av prosjektet, er den tydeligste tilbakemeldingen timingen av tilslag eller avslag. Mange kommuner er samstemte i at svarene på søknadene kommer for sent, og at dette har negativ innvirkning på gjennomføringen av prosjektene. Kommunene problematiserer at prosjektene krever rekruttering av ansatte og annen planlegging, og når man ikke får vite om prosjektmidlene kommer før et stykke ut i året, skaper dette utfordringer. Dette punktet er det som går igjen oftest i alle frie tekstsvær i denne undersøkelsen og det er dermed en viktig tilbakemelding fra kommunene.

4.5 Implementering i drift

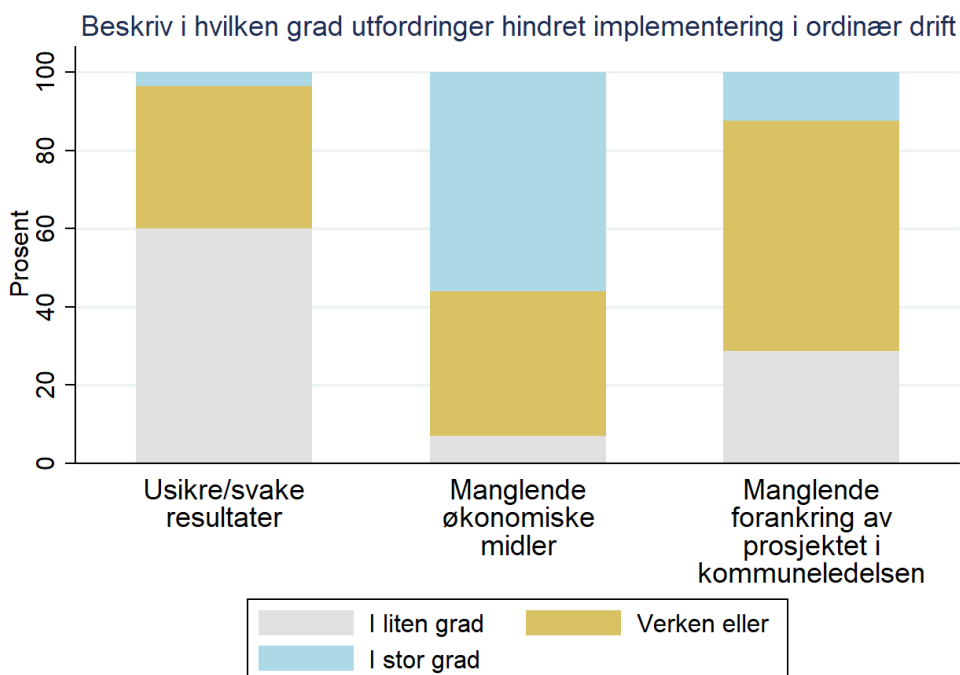
Tilskuddsordningen handler om å finne nye måter å organisere tjenestene på, og om å prøve ut nye metoder eller innfallsvinkler som kan gjøre de kommunale tjenestene bedre, også i fremtiden. I spørreundersøkelsen ble kommunene derfor spurt om implementeringen av prosjektene i videre drift etter endt tilskuddsperiode.

Resultatene viser at prosjektene til en viss grad er implementert (figur 4.6). Halvparten svarer at deler av prosjektene er implementert, og ytterligere 15 % svarer at hele prosjektet er implementert. En av fire prosjekter er ikke implementert, ifølge vårt utvalg.



Figur 4.6: Implementering i drift

Økonomi oppgis som det viktigste hinderet for implementering, som vist i figur 4.7. Over halvparten av kommunene mener dette i høy grad har vært et hinder. Også i kommentarfeltene beskrives kommuneøkonomi som en utfordring. Det vises til nedskjæringer og omstillinger, og at endring og implementering er vanskelig da. I tillegg er det en del som beskriver at endringer er vanskelig uansett, uavhengig av økonomi. Å endre praksis møter motstand. Fra figur 4.7 ser vi videre at manglende resultater av tiltakene i liten grad hindrer implementering, mens svarene er mer varierende når vi ser på forankring i ledelsen. I en del kommuner oppleves dette i stor grad som et hinder for implementering, mens i andre kommuner har det ikke vært det.



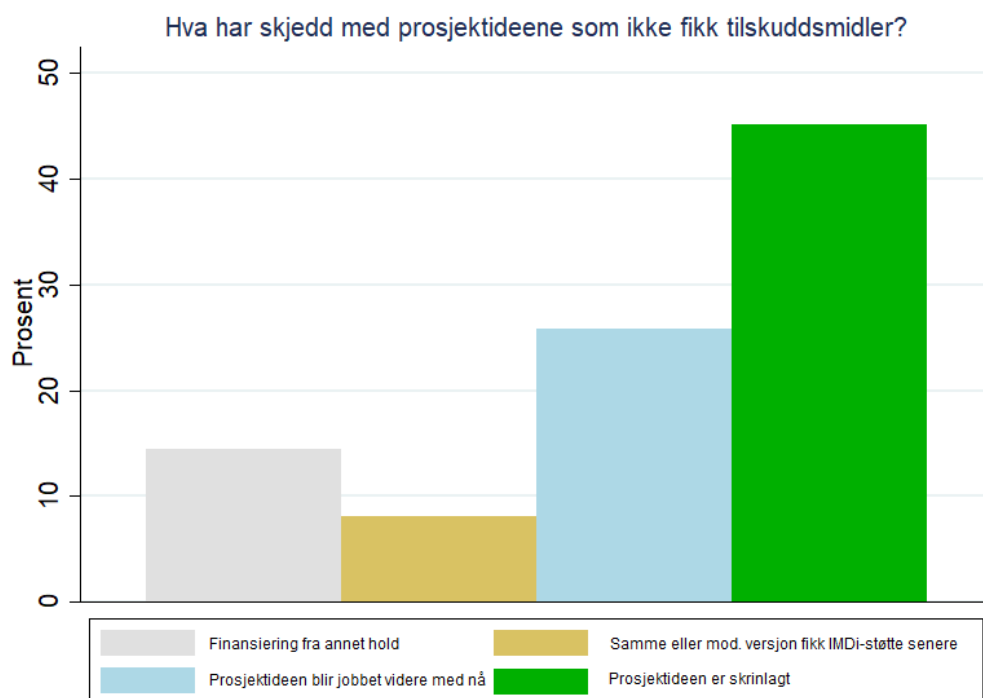
Figur 4.7: Utfordringer for implementering

4.6 Søknader med avslag

Nesten halvparten av de som har svart på spørreundersøkelsen, har fått avslag på sine søknader på tilskudd. I hvor stor grad de har fått begrunnelse for sitt avslag, varierer veldig mellom kommunene. En overvekt av kommuner som besvarer undersøkelsen

mener at de i liten grad har fått slik begrunnelse, men hovedinntrykket er likevel at det varierer veldig.

Figur 4.8 viser at halvparten av prosjektene som fikk avslag, har blitt skrinlagt. En del av dem fikk finansiering fra annet hold, mens en litt større andel jobber videre med prosjektideene.



Figur 4.8: Videre prosess med prosjektideer som ikke fikk tilslag

4.7 Kunnskapsdeling

Bruken av lærdommen fra prosjektene videre i ordinær drift må være en målsetning for tilskuddordningen. I og med at dette er en nasjonal tilskuddsordning, er det også av interesse med overføring og kunnskapsdeling til andre kommuner. En hensikt er at resultatene fra en utprøving i en kommunene kan være overførbart til en annen kommune.

I spørreundersøkelsen svarer kommunene at kunnskapen fra prosjektene i varierende grad blir delt med andre kommuner. Det er likevel en skjevhet i fordelingen mot at det er en høyere andel som mener at det i stor grad er kunnskapsdeling. Mange kommuner har beskrevet mer om dette i tekstform, hvor de blir spurt om hva som kan være gode grep for kunnskapsdeling. Fra disse tilbakemeldingene kan vi blant annet trekke fram bruk av nettverkssamlinger, produksjon av veiledere, besøk, konferanser, ulike verksted og digitale portaler. Det er mange enkeltteksempler på hvordan kunnskapsdeling kan foregå, og at IMDi har en viktig koordineringsrolle går igjen i svarene. Kommunene svarer for eksempel at konferanser og fagverksted er viktig og at de her får best inntrykk fra andre prosjekter. Tilgjengeliggjøring digitalt blir også fremhevet, men samtidig påpekes det at det er stor variasjon i kvaliteten på det kommunene deler.

5. Intervjuundersøkelse

I dette kapittelet redegjør vi for intervjuene som er blitt gjennomført i forbindelse med de 16 caseprosjektene, samt intervjuene med ansatte i IMDi.

5.1. Case-prosjektene

I evalueringsprosjektet gjennomførte vi kvalitative intervjuer med 16 kommuner som har mottatt midler til gjennomføring av et kommunalt utviklingsprosjekt siden ordningen ble lagt om i 2019. Informantene har hovedsakelig vært ledere eller andre ansatte i flyktningetjenester, voksenopplæringssentra og Nav, der de fleste hadde deltatt aktivt i både søknadsprosessen og gjennomføringen av prosjektene.

Intervjuene tok sikte på å få en dypere innsikt i informantenes erfaringer knyttet til søknadsfasen og gjennomføringen av prosjektet. Videre var intervjuene rettet mot å få kunnskap om hvorvidt og hvordan prosjekter ble videreført i ordinær drift, informantenes tanker og erfaringer om prosjektenes overførbarhet til andre kommuner, og erfaringer med kunnskaps- og erfaringsdeling. Intervjuene bekrefter inntrykket av at enkelte kommuner har opparbeidet mye erfaring og kompetanse på prosjektutvikling og -gjennomføring, og viser videre at det er stor vilje til erfaringsdeling blant tilskuddsmottakerne. I det følgende presenterer vi innsikter som kan bidra til å belyse ulike spørsmål knyttet til hvorvidt og hvordan tilskuddsordningen oppnår ønskede virkninger.

Utvikling av tilskuddssøknader: Erfaring, kompetanse og kultur for søknadsutvikling

Selv om tidligere erfaring med tilskuddsmidler ikke var et kriterium i utvelgelsen av casene i denne studien, viste det seg at kommunene som sto for de utvalgte prosjektene hadde bred erfaring utover det aktuelle prosjektet når det gjaldt å søke om midler og gjennomføre prosjekter. Dette kan ses i lys av de kvantitative dataene beskrevet i kapittel 3, som viser at søknader til ordningen er konsentrert i et fåtall kommuner, som til gjengjeld søker gjentakende ganger. Senere i dette kapittelet peker vi på noen mulige årsaker til at mange kommuner ikke søker om tilskudd, men her innledningsvis skal vi ta for oss informantenes utsagn om hvorfor og hvordan tilskuddssøknader blir til i akkurat deres kommune.

Et typisk trekk er at informantene beskriver tjenesten de arbeider i som særlig opptatt av utvikling, ny kunnskap og bedre tjenester, og som engasjerte, rutiner

og «fremoverlente». En informant forteller at han opplever at tjenesten blir heiet frem av kommunen til å søke om midler, og en tilbakevendende beskrivelse var at noen kommuner har en *kultur* for å søke, og at ansattes engasjement og interesse var avgjørende. For eksempel: *«Det handler litt om kulturen på kontoret, hva er de ansatte opptatte av. Prosjekter krever engasjement, det er en suksessfaktor, dersom ingen eier prosjektideen er det vanskelig»*. Med andre ord ser det ut til at enkelte kommuner har en forståelse av seg selv som opptatte av innovasjon og drevne på prosjektgjennomføring, og enkelte beskriver prosjektutvikling i kommunen som noe de har profesjonalisert.

Det å ha en engasjert ledelse ble også sett på som viktig: *«Det er vanskelig å få frikjøpt folk, for det er ikke all verdens av tilskudd man får. Det er viktig at ledere er en drivkraft. Det stopper nok hos mange ledere som ikke har samme drivkraft»*. Videre blir erfaring også trukket frem som en viktig faktor når det gjelder å utvikle nye prosjekter, noe som også er i tråd med tendensen til at kommuner som søker tilskudd fra ordningen som oftest har søkt før. En informant forklarer det slik: *«Det handler om erfaring, vi har søkt og driftet mange prosjekter»*. For noen kommuner er prosjektutvikling blitt et satsingsområde og i én av kommunene som har oppnådd tilskudd til prosjekter over en rekke år, hadde flere i tjenesten tatt videreutdanning i prosjektledelse.

Innsiktsarbeid

På spørsmål knyttet til prosessen med å utvikle søknader, fortalte flere av informantene at de hadde etablert gode interne rutiner for søknadsutvikling. For eksempel: *«Vi jobber jo veldig systematisk, har ideworkshop, pitcher ideer, prioriterer internt, fordeler skrivejobben»*. I denne kommunen har de etablert en prosess der man starter med å samle inn mange ideer ut fra behov 'på bakken', som bearbeides gjennom idéjakt/idéslakt som metode, og etter hvert går til lederteamet som prioriterer prosjektideene i lys av overordnede føringer. Andre kommuner beskriver arbeidet som mindre systematisk og mer personavhengig, men er likevel opptatt av at mye innsats ble lagt i forarbeidet til søknadene. *«Det var nesten som en liten Master»*, forteller én. Dette samsvarer også med informantenes utsagn om fokuset på utvikling i tjenesten, men synliggjør også at betydningen av at de hadde mulighet til å sette av tid til innsiktsarbeid.

Generelt tegner informantene et bilde av at det nedlegges mye arbeid i utviklingen av søknader når det gjelder å innhente kunnskap. Innsiktsarbeidet kunne være nok så sammensatt. På den ene siden innebar det å innhente kunnskap relatert til det konkrete prosjektet man søkte midler om. Flere viste her til IMDis nettsider som

en viktig kilde til innsikt, spesielt rapportene de kunne finne der. Noen hadde også søkt opp andre relevante forskningsrapporter, for eksempel på HK-dir sine nettsider. I enkelte prosjekter var det spesielle metoder eller verktøy som skulle prøves ut, og som fordret spesifikk kunnskap om disse. IMDis konferanser og fagverksteder ble også trukket frem som viktige for tilgang på ny kunnskap og inspirasjon til prosjekt-utforming. I tillegg innebar forarbeidet til søknaden å få oversikt over andre lignende prosjekter, først og fremst for å sikre at man ikke utviklet et prosjekt som allerede eksisterer. Dette ble forstått som et viktig kriterium for å kunne oppnå tilskuddsmidler. Informantene fortalte imidlertid at de ofte opplevde det som vanskelig å få overblikk over tidligere og pågående prosjekter (se punkt om kunnskapsdeling nedenfor). Mange etterlyste en samlet og oppdatert oversikt:

«Jeg ser nå når vi tenker på prosjektideer til neste år, at er det en utfordring at vi ikke vet hva som fikk i år. Vi vil jo ikke lage en blåkopi uten at vi vet det, og vi bruker ganske mye tid på prosjektidéverksteder og det å koble på partnere tidlig har vi erfart er en suksessfaktor. Vi vil ha dem med i utviklingsprosessen. Vi investerer en god del, så da ønsker vi å ha best mulig forutsetninger».

Vi fikk inntrykk av at det var nokså vanlig at informantene henvendte seg til IMDi med spørsmål knyttet til søknadsutvikling og at man benyttet seg både av den muligheten og av eventuelle søkeseminarer. Det at det i siste søknadsrunde ikke var noe søkeseminar, ble bemerket av flere. Det ble også kommentert at det gjør forarbeidet enklere når ordningens delområder annonseres i god tid, fordi søknaden må innpasses et delområde. Til sist innebar forarbeidet også få kjennskap til overordnede planer og føringer i egen kommune, for å sikre at prosjektet også er forankret i disse, noe som ville være en fordel med tanke på fremtidig videreføring i ordinær drift.

Resultater, virkninger og endringer lokalt

I intervjuene stilte vi informantene spørsmål om deres egne opplevelser av prosjektets resultater og virkninger, for å få et mer utfyllende bilde enn det som kom frem i rapporteringsskjemaene. I selve skjemaet bes søkerorganisasjonene om å beskrive resultatmål og effektmål. Disse målene er hovedsakelig knyttet til målgruppen i prosjektene, mens vi i intervjuene hadde et ønske om å også få en bredere innsikt i hva tilskuddsmidlene og prosjektene har bidratt til for tjenestenes praksis, kompetanse, samarbeid, osv. Vi ønsket å belyse dette på bakgrunn av ordningens overordnede mål om å bidra til økt kvalitet i kommunalt og fylkeskommunalt integrerings- og kvalifiseringsarbeid.

Når informantene ble bedt om å fortelle om resultater og virkninger av egne prosjekter, svarte de delvis med henblikk på måloppnåelsen for målgruppen, og delvis ut fra tanker om virkning for egen tjeneste. Når det gjaldt det førstnevnte, mente de fleste at prosjektet deres hadde vært positivt for målgruppen, og viste til god måloppnåelse i rapporteringene til IMDi. Informantene foreller at prosjektene innfridde målsetningene de hadde oppgitt da de søkte, for eksempel økt antall deltakere som fullførte introduksjonsprogrammet eller som lyktes bedre på norskprøven, eller om utprøving av digitale verktøy som viste seg å være nyttig for målgruppen. Flere prosjekter hadde justert retningen eller innholdet underveis basert på erfaringer, mens en kommunes prosjekt ble særlig begrenset av pandemien. Noen prosjekter beskrives av informantene som vanskelige å måle på den måten som rapportskjemaet er lagt opp til, men erfaringen deres er at det har vært rom for fleksibilitet. For eksempel:

«I vårt prosjekt er det vanskelig å måle, det er vanskelig å ha tall, kostnad, osv. Det er mer opplevelsen og deltakernes utvikling. Men jeg har ikke fått noen tilbakemelding om at vi ikke har ikke god nok måloppnåelse eller -beskrivelse. De [IMDi] har forståelse for at sånn er det på dette feltet, alt kan ikke regnes i kroner og ører».

Prosjektene har også hatt en betydning for tjenestene selv, og det er et viktig poeng når ordningen skal vurderes. Informantene forteller blant annet at det å ha gjennomført et prosjekt gir en større trygghet når det gjelder utviklingsarbeid og at det har hatt positive ringvirkninger når det gjelder utprøving og åpenhet for endring. Økt kompetanse var også et sentralt tema. En informant løfter særlig frem betydningen av innsiktsarbeidet som skjer i forbindelsen med prosjektet, og hvordan dette bidrar til at de selv har fått en bedre forståelse for hva de gjør, og dermed styrket kvaliteten på arbeidet. En annen informant forteller at de etter tre år med prosjekt føler at de er blitt en mer bærekraftig tjeneste, blant annet på grunn av kompetansehevingen som har skjedd, som hun mener de vil kunne klare å opprettholde selv om ankomstene av flyktninger går ned. Videre beskrives virkningen av prosjektet på denne måten:

«Metoden har endret menneskene som har vært med. Det har utgjort en forskjell for dem. Men også for vårt eget system. Det er utvikling på mange nivåer, både på system og person. Det er flere lag med utvikling».

En av informantene fremhevet hvordan prosjektet deres hadde ført til nye samarbeid, som i sin tur hadde åpnet for muligheten til å ta en mer aktiv rolle i lokalsamfunnet. De hadde i sitt prosjekt blant annet etablert et nettverk med frivilligheten, og lyktes ifølge informanten med samskaping. En av de viktigste virkningene av prosjektet var for informanten at de *«gikk fra å være en skole til å være mer en samfunnsaktør i kommunen»*.

I forlengelsen av spørsmålet om virkning, stilte vi også spørsmål om hvorvidt resultatene eller endringene hadde kunnet oppnås uten tilskuddsmidlene. Selv om spørsmålet er hypotetisk, var informantene samstemte om å mene at deres prosjekter ikke ville ha blitt realisert uten tilskuddsmidler. Det handlet først og fremst om økonomi og den stramme situasjonen mange kommuner befinner seg i, der det er lite rom for å prioritere innsats utover alminnelig drift. En informant sier: *«Skal du gjøre det grundig og godt nok er det nødvendig med tilskuddsmidler. Produktene vi skal utarbeide og som de andre skal få, vil også ta tid»*. En annen informant forklarer at prosjektene de har hatt har krevd mye nytt. Det måtte både ny tenkning og nye samarbeid til for å realisere prosjektet, noe informanten mente var utfordrende å få til innenfor vanlig drift, derfor hadde tilskuddsmidlene vært avgjørende. En annen informant sier: *«Med trang økonomi blir det vanskelig å balansere drift og utvikling, så det å få midler til å få fart på ting som ellers ville kopt bort, er veldig bra (...) og har skapt ekstremt mye endring og utvikling»*. Som oftest er det ekstrainsatsen forbundet med å utvikle prosjektet som fremstår som en økonomisk bøyg, men videreføring når det er utviklet og utprøvd virker enklere. I noen tilfeller var det andre faktorer enn økonomi som spilte inn, for eksempel nevner en informant at tilskuddsmidler kan muliggjøre utviklingsarbeid i kommuner som 'ikke har innovative sjefer'.

Synspunkter på delområdene

Som del av omleggingen fra KUM, ble delområder/satsingsområder innført i ordningen, med den hensikt å i større grad styre utviklingsarbeidet i prosjektene mot områder der IMDi eller departementet identifiserer at det er behov. Antallet og temaet for delområdene har variert fra omleggingen og frem til i dag. Vi har i intervjuene vært interessert i å få innsikt i informantenes synspunkter og erfaringer med delområdene, spesielt med tanke på opplevelse av relevans, muligheter og begrensinger. Det var blandede oppfatninger blant informantene når det gjaldt dette. Noen gav uttrykk for at de syntes det var hjelpsomt med delområder fordi det gav dem en pekepinn på hvilke områder de burde peile seg inn på i prosjektutviklingen, og hvilke områder IMDi ønsket å prioritere. De opplevde delområdene som relevante, og ikke minst at de var brede nok til at det ikke var vanskelig å skrive seg

inn mot et delområde. En informant fortalte også at de etter å ha søkt, ble flyttet over til et delområde som IMDi mente passet bedre for deres prosjekt, noe som peker mot at søknader ikke ble avvist fordi man hadde søkt «feil» område. Flere uttalte at det var uproblematisk å finne et delområde som deres prosjektidé kunne passe inn i, samtidig påpekte noen at det var enkelte delområder de ikke helt forsto hva slags type prosjekter ville passe for, og derfor ikke hadde vurdert.

Informantene hadde ulike opplevelser av hvor styrende delområdene er. I motsetning til informantene som fant det lett å passe inn, var det andre som opplevde at delområdene ikke rommet det prosjektet de ønsket å utvikle. For eksempel: *«En ting jeg syns er litt kjipt med ordningen, er at de stadig har endret hva som skal være nedslagsfeltet eller de prioriterte områdene for tilskuddet. Dette passer ikke alltid til det arbeidet vi er i gang med eller det vi vil søke om»*. Videre er en informant bekymret for at delområdene er en del av en trend med stadig flere føringer ovenfra, og hun er redd for at de kan bli for politiske. Hun mener at det bør være opp til praksisfeltet å definere behov, og mener å se en tendens til at kommunene styres mer og mer. En slik detaljstyring kan kneble utviklingen, sier hun. Uroen deles av en annen informant, som sier:

«Det er flere behov og prosjekter som ikke nødvendigvis passer inn, og vi ser at satsningsområder styres veldig av det nasjonale fokuset, av lovverk, av fokuset på raskt i jobb, og at de knyttes til gruppene som kommer».

Selv om tilskuddordningen eksplisitt er ment å bidra til at flere innvandrere kommer i arbeid eller utdanning, stiller noen informanter også spørsmål ved dette snevre fokuset, spesielt når det gjelder de gruppene som står lengst unna jobb og utdanning, og der andre ting må på plass først. En informant mente at disse gruppene nedprioriteres i de gjeldende føringene: *«Prosjekter om de som står lengre fra jobb får ikke [tilskudd]. Det er synd på grunn av føringene. De sterkeste prioriteres, på bekostning av dem. Behovet er jo der selv om IMDi ikke gir. Men alt må knyttes mot jobbretting»*

Tid og timing

Vi løfter frem tid og timing som et eget punkt i kapittelet fordi dette temaet ble tatt opp av mange informanter, som oftest som svar på spørsmål om hva som er utfordrende eller hemmende ved ordningen slik den er i dag, og hva som kan forbedres. Synspunktene knyttet til tid og timing handlet i stor grad om at informantene opplever at det tar for lang tid før de får svar på søknad og kan sette i gang med prosjektet. En informant beskriver det slik:

«IMDi har et uheldig intervall. Mange snakker om det. Vi får ofte beskjed langt inn på nyåret, av og til uti mai, da har det gått et halvår og sommeren kommer fort, deltakerne har fri, og det er en annerledes tid i intro. Vi kommer ikke i gang med prosjektet før til høsten, og da er vi over et halvår inn i første år».

Flere informanter beklager seg over at tiden blir knappere og arbeidet mer hektisk når søknadssvaret ifølge dem kommer så sent. Flere forteller at de tar sjansen og starter opp litt likevel, men det er vanskelig å legge ned mye arbeid når man ikke vet om man vil få tildelt midler. En informant sier: *«Det er for sen frist og lang saksbehandling (...) Vi prøver å komme i gang likevel, men det blir jo mindre trøkk. De blir enormt travelt om høsten, i stedet for en god fordeling».*

I tillegg er prosjektperioden lite synkronisert med skoleåret, noe som har en klar innvirkning på en del prosjekter som involverer samarbeid med voksenopplæring og skole. En informant forklarer at når pengene kommer sent på våren, får de ikke satt i gang prosjektet før ved neste semesterstart, og de har måttet søke om å utsette fristen for prosjektslutt. Også de som samarbeider med eksterne partnere opplever sen oppstart som utfordrende: *«[våre] eksterne samarbeidspartnere har hatt vanskeligheter med å få forankring fordi midlene kommer så sent. Det tar altfor lang tid å få svar når man skal samarbeide med andre som har en bunnlinje».* I tillegg til sen start, opplever noen også at sluttfasen «forsvinner»: *«To år føles ikke som to år, for siste del spises opp av rapportering, leveranser, og så videre».*

Imidlertid var det også en informant som mente at det var bra at det ikke er for lang tid i prosjektene og at midlene ikke kan overføres til påfølgende år, fordi det var en fare for at det kunne bli en «sovepute». Hun mente at dagens praksis snarere er disiplinerende for prosjektene, og dermed gjør dem bedre. En annen informant pekte på dilemmaet mellom at de har tenkt at de burde ha søkt om tre år fordi tiden ble knapp, mens det samtidig ville vært mer utfordrende å få kommunen med på å forplikte seg i en så lang periode.

En siste utfordring knyttet til timing som ble løftet frem, var sen informasjon om gjeldende satsingsområder. Dette påvirket ifølge informantene arbeidet med søknaden, og det ble dessuten pekt på at informasjonen om delområder gjerne ble delt på høstens nettverkssamling, men at denne bare er for de som har et aktivt prosjekt, slik at kommuner opplevde å ha ulik tilgang på informasjon.

Dokumentasjon og kunnskapsdeling

En forutsetning for at metodene og tiltakene som testes ut skal ha overføringsverdi til andre kommuner, er at de dokumenteres godt og at andre kommuner får tilgang til kunnskapen og erfaringene. Dette var derfor et tema vi tok opp i intervjuene med casekommunene. Som nevnt ovenfor, hadde de fleste informantene erfaring fra flere prosjekter utover det aktuelle utviklingsprosjektet, og i svarene trakk de på erfaringene mer bredt. I punktet ovenfor om innsiktsarbeid kom det frem at informantene synes det kunne være utfordrende å finne en oversikt over prosjekter som har fått midler fra tilskuddsordningen. I denne delen tar vi for oss informantenes erfaringer med å dokumentere og dele kunnskap og erfaringer fra eget prosjekt, i regi av ordningen. I intervjuene kom det frem at noen kommuner har hatt kontakt med for eksempel nabokommuner som har ønsket å ta i bruk metoder og tiltak, og dette adresseres senere i kapittelet (under punktet om overføringsverdi).

Den viktigste kunnskaps- og erfaringsinnhenting skjer i form av prosjektenes sluttrapporteringer til IMDi. Her skal søknadsorganisasjonene beskrive måloppnåelse når det gjelder resultatmål og effektmål, gi en oversikt over prosjektets leveranser/produkter og aktiviteter, beskrive gjennomføringen av prosjektet, hva som har vært vellykket og hva som har vært utfordrende, samt eventuelle endringer som er gjort underveis. Det er med andre ord mye viktig kunnskap som samles inn i disse skjemaene. I tillegg har enkelte prosjekt hatt en oppfølgingsamtale med IMDi etter prosjektslutt, der de har kunnet dele erfaringer fra egne prosjekter og synspunkter om for eksempel nettverkssamlinger.

Det er interessant at informantene har nokså ulike oppfatninger av hvor vellykket kunnskaps- og erfaringsdelingen i tilskuddsordningen fungerer. Dette gjelder både hvordan den innrapporterte, skriftliggjorte kunnskapen deles, og andre måter å oppnå erfaringsdeling. Når det gjaldt rapportene, fortalte informantene om at de svarte utførlig og leverte omfattende rapporter, ofte med detaljerte 'oppskrifter' på prosjektgjennomføring og lange beskrivelser av erfaringer. Det var i hovedsak positive opplevelser av å bruke skjemaene, og bestillingene i skjemaene ble beskrevet som tydelige og ikke for krevende, selv om flere nevnte at det var vanskelig å forstå forskjellen på for eksempel 'resultatmål' og 'effektmål', og noen fortalte at de endte med å svare det samme begge steder.

Når det kom til hvordan den innhentede kunnskapen ble tilgjengeliggjort og delt av IMDi, var meningene mer forskjellige. En informant mente at IMDi var blitt bedre

på tilgjengeliggjøring: *«IMDi har blitt flinkere til å legge ting ut. Tidligere gikk mer i skuffen. Nå er det et bedre system»*. Informanten synes ikke det var vanskelig å finne frem til informasjon om prosjekter på IMDi sine nettsider, noe som sto i kontrast til andre informanter som beskrev dette som utfordrende: *«Det ligger en del der, men det er litt rotete (...), det ligger på forskjellige plasser»*. En informant mente også at det var problematisk at informasjonen ikke ble ajourført, og viste spesielt til en prosjektkatalog som ikke var blitt oppdatert på flere år.

Noen informanter ga uttrykk for at IMDi ikke godt nok utnytter mulighetene til å dele det de gjør og savnet mer tilgjengeliggjøring, også av eget prosjekt og tilhørende leveranser. For eksempel sier én: *«vi bruker masse energi på å lage produkter som IMDi ofte ikke gjør noe med. Vi er opptatte av erfaringsdeling og har en delingskultur»*. Videre uttalte en informant at han synes at innsiktsarbeidet som ble gjort under utviklingen av søknaden i større grad burde vært tilgjengeliggjort, og at dette var vel så viktig å dele som selve prosjektet.

Informantene kom i denne sammenheng også inn på erfaringsinnhenting utover det skriftlige, i rapporteringsskjemaene, og flere påpekte at dette var et område som kunne styrkes. En informant savnet mer oppfølging av IMDi rettet mot hvilke andre resultater man har hatt i prosjektet. Hun savnet at disse ble etterspurt og at de fikk anledning til å få formidlet andre erfaringer. En annen informant har en lignende opplevelse: *«Vi har egentlig bare fylt ut skjemaer og rapporter underveis og en sluttrapport (..) de har ikke etterspurt noe utover skjemaene»*. Med andre ord fremkom det i intervjuene at til tross for den grundige skriftlige rapporteringen, satt mange informanter igjen med en opplevelse av å ha gjort seg verdifulle erfaringer som kunne være nyttige for andre kommuner, men som ikke ble innhentet og delt. Flere var opptatt av at IMDi aldri tok kontakt med dem, og at kommunikasjonen var begrenset til rapporteringsskjemaene, og de mente at dette kunne bedres. En informant understreket at ansvaret for nasjonal verdi hviler på IMDi, og at det er de som sitter med innsikten i hvordan prosjekter kan bidra til utvikling i fagfeltet mer overordnet, og ser hva andre kan ha nytte av:

«IMDi kan komme rundt og innhente den informasjonen de tenker er viktig. Hvordan kan vår kunnskap gjøres mest relevant for IMDi og for andre kommuner. Her kunne IMDi tatt en større rolle. Det er ikke alltid solskinnshistorien som gir mest læring».

På den annen side mente flere informanter at IMDi nettopp har hatt et godt fokus på erfaringsdeling, og at prosjekter har blitt presentert, på ulike måter. En informant forteller at de opplever at dokumentasjonen de har laget om case-prosjektet spres, og antar at det er IMDi som står for det. Som følge av dette, får de mange telefoner fra andre kommuner om prosjektet sitt. Informantene er positive til samlingene og fagverksteder som IMDi arrangerer, som er arenaer der man kan få høre mer om andre prosjekter. Samlingene ble beskrevet som nyttige både for informasjon og med hensyn til å knytte kontakter. Det ble imidlertid påpekt at nettverkssamlingene kun er for de som allerede har prosjekt, og at andre ikke får tilgang på den samme kunnskapen.

På spørsmål om kunnskapsdeling fortalte også flere informanter om hvordan de selv tilgjengeliggjør metoder og erfaringer, for eksempel på kommunens egne nettsider. Det var ingen systematisk praksis på dette, selv om en informant påpekte at det er krav. Publisering på egne sider ble heller ikke sett på som en god erstatning for en felles oversikt:

«Vi har jo et krav om digital publisering av ressurser, men det blir jo på kommunen sine sider, og da er det vanskelig å finne hverandres prosjekter, hvis alle har dem på sine kommunesider. En katalog ville gjort det tilgjengelig».

Det er ulik erfaring og kompetanse i søkerorganisasjonene når det gjelder publisering, og mens noen forteller at de har etablert en egen nettside med aktive og tidligere prosjekter, der man også kan finne tilhørende materiell, spørsmål og svar, forteller andre at de synes det er vanskelig å tenke kreativt og profesjonelt rundt publisering og at det er vanskelig å finne arenaer for å presentere arbeidet som er gjort. Når det gjelder formidling, forteller en informant at de er mye på besøk i andre kommuner, og at de jevnlig mottar andre kommuner på besøk, for å snakke om pågående og tidligere prosjekter. Dette underbygger inntrykket av delingskultur som flere informanter tegner opp, og som må ses som et godt utgangspunkt for å oppnå at gode prosjekter spres til nye kommuner.

Videreføring til ordinær drift

Et aspekt som ble fremhevet i intervjuene, var målsetningen om at prosjektene skal videreføres i ordinær drift. I de fleste av intervjuene viste informantene til gjennomførte utviklingsprosjekter som nå var del av driften, for eksempel ved at de var blitt et kommunalt tiltak. Imidlertid var videreføring ingen selvfølge

selv for prosjekter der resultatene var gode, fordi det krever noe ekstra. En av informantene beskrev nøkkelen til videreføring som «*en kombinasjon av god forankring, prosjektgjennomføring og ide*». En annen informant understreket viktigheten av at prosjekter rigges for videreføring fra begynnelsen av: «*Man må planlegge for implementering i en tidlig fase (...) Hvis man skal få interne midler [til implementering], må prosessen starte lenge før*». Det er ifølge en informant også viktig at utviklingsprosjektet ikke ligger altfor langt på siden av den ordinære driften, fordi det ville gjøre det ekstra utfordrende å videreføre det. Det var altså en fordel å utvikle prosjekter med tanke på videre innpassing. God dokumentasjon på resultater ble også fremholdt som viktig, når man skal argumentere for videreføring. En informant forklarer at de dokumenterer gjennom statistikk fra måned til måned, og kan vise til gode resultater som gir dem de argumentene de trenger i diskusjoner om midler.

Likevel kunne det hende at et prosjekt som ble vurdert som vellykket ikke ble videreført, for eksempel fordi det ikke passet inn i eksisterende systemer eller fordi man manglet midler eller personer internt. En annen utfordring handlet nettopp om 'fristelsen' som tilskudd kan representere i trange budsjettperioder: «*I mange kommuner sitter det mellomledere som har lyst til å gjøre mye, men som får trusler om innsparing, og så blir de bundet på hender og føtter. Og da er tilskuddet forløsende, og de ser seg blind på pengene*».

Overførbarhet til andre kommuner

En sentral ambisjon med tilskuddsordningen - og en målsetning som skiller den fra den tidligere KUM-ordningen - er at den skal bidra til prosjekter med overføringsverdi mellom kommuner. I intervjuene med forvaltningen har vi stilt spørsmål om hvordan overføringsverdi forstås og vurderes, mens i intervjuene med tilskuddsmottakerne ble dette i litt større grad et empirisk spørsmål, forankret i deres lokale prosjekter. Kommunene hadde reflektert over spørsmålet i forbindelse med søknadsutviklingen, og flere viste til at man ofte har felles utfordringer, samme målgrupper, og så videre, som gjør at løsninger eller metoder vil være relevante for andre. For eksempel: «*Vi tenker mye over det før vi søker, at det må ikke bli for lokalt. Det handler om en målgruppe som fins i alle kommuner*».

Flere informanter viser til at norske kommuner er veldig ulike og at prosjekter som oftest ikke kan overføres slik de opprinnelig ble gjennomført, men må tilpasses den aktuelle konteksten: «*Det må tilpasning til uansett. Man kan tenke at dette [prosjektet] var lurt, men når man skal ta det i bruk så blir det utvikling uansett. Men det er viktig*

*å vite om andre kommuner for å ha et grunnlag og ikke finne opp hjulet på nytt». For noen var dette noe de tok hensyn til når de utarbeidet dokumentasjon, for eksempel når det gjaldt muligheten for å opp- og nedskalere, for å gjøre det relevant for flere kommuner. Det at tiltak, modeller og metoder lar seg tilpasse ulike typer kommuner er ifølge informantene sentralt for målsetningen om overførbarhet. Det ble også reflektert over fordeler og ulemper knyttet til ulike kommunestørrelser når det gjaldt bruk av prosjektets leveranser og metoder. En informant sier for eksempel at når det gjelder deres modell, vil større kommuner ha fordelene av et større elevgrunnlag, mens små kommuner vil ha lettere for å få til samarbeidet som modellen legger til grunn. Det var bred aksept blant informantene for at prosjektene nødvendigvis ville endre seg når de ble implementert andre steder. En informant understreket at overføringsverdi handler om at det er ideen man skal bygge videre på, ikke at prosjektene behøver å gjennomføres likt. I tråd med dette uttrykker en annen informant at *«overføringsverdien i dette prosjektet er at alle steder har en [type næring]. Men det er viktig å avklare hva som er minste felles multiplum for å få [kompetansebevis] slik at det skal være en minimumsstandard»*.*

Overførbarhet var også et viktig element i prosjektenes dokumentasjon av metoder, modeller og tiltak, som ble beskrevet nærmest som oppskrifter som andre kunne følge. En informant sier om eget prosjekt: *«Dette er overførbart, fordi vi har den manualen. Det går an å bruke den, eller bruke deler av den. Det er nøyaktig beskrevet»*. Generelt ser det ut til at det legges mye arbeid i å tilrettelegge for at andre skal kunne ta i bruk det man har utviklet. For eksempel:

«Vi utviklet materiell sånn at andre kunne starte opp modellen uten at noen av oss var til stede. [nabokommune] er et eksempel. Vi hadde ikke sjans til å reise dit, så vi sendte dem link til hjemmesiden vår. De laget en power point ut fra den infoen de hadde funnet der, som de sendte til meg for «godkjenning». Og den var kjempebra – vi så at de klarte å lage et godt opplegg ut fra materialet vårt, og uavhengig av at vi var der fysisk».

Videre forteller flere om en delingskultur i norske kommuner; noen forteller for eksempel at deres prosjekt har fått oppmerksomhet i andre kommuner, som har innført hele eller deler av prosjektet. En informant fortalte om en nabokommune som har tatt i bruk deler av deres prosjekt i sin ordinære drift, etter at de var på besøk tre ganger. Dette viste ifølge informanten at prosjektet lett lar seg overføre, og at det ikke behøver å overføres i sin helhet. En annen informant fortalte en lignende

historie om et tilfeldig møte med en annen kommune på en konferanse, som resulterte i at denne andre kommunen nå skal innføre prosjektet deres: *«Vi har hatt flere møter og opplæring om hvordan man bruker det digitale utstyret. Vi har lister over hva som trengs og de har bestilt akkurat det»*. En kommune tilbyr kursing i metoden de har utviklet i sitt prosjekt, slik at den kan brukes av andre. En informant fra en kommune der videreføring av prosjekt av ulike grunner ble vanskelig, forteller at en nabokommune kopierte deler av det utviklede opplegget, og at de selv nå kjøper noen plasser hos dem.

Enkelte informanter var opptatte av at mye allerede er gjort og prøvd ut i mange kommuner, men i liten grad delt, og det ble påpekt at overføringsverdi ikke kun handler om relevans, men om at man lykkes med å få spredd innsikter og erfaringer. I en rekke prosjekter er det for eksempel utviklet metoder og materiell som kan anvendes av andre, men informantene opplevde at selv om leveransene ble vektlagt av IMDi, ble de ikke delt så mye som de kunne ha ønsket. En utfordring knyttet til å få tatt i bruk nye metoder handler ifølge en informant også om den skiftende bemanningen i feltet: *«Det er nok det største utfordringen. Det brukes mye penger på gode prosjekter, men hvordan få det til å endre praksis i hele feltet? Det er en skiftende bransje vi er i, med stor gjennomtrekk»*.

Hvorfor er det så mange kommuner som ikke søker?

Innledningsvis i dette kapittelet tok vi for oss informantenes meninger om hva som kan være årsaken til at enkelt-kommuner, som deres egen, har en tradisjon for å søke og ofte lykkes med søknadene. I intervjuene stilte vi også spørsmål om hva de tror kan være årsaken til at mange kommuner *ikke* søker. Som nevnt hadde informantene en opplevelse av at prosjektutvikling i stor grad handlet om egenskaper ved tjenestene, for eksempel at de hadde en kultur for å søke om midler, eller bred erfaring og innarbeidede rutiner. I refleksjonene rundt det faktum at mange kommuner *ikke* søker kommer det også frem andre faktorer som de mener spiller inn, som for eksempel økonomi og størrelsen på tjenesten (inkludert opp- og nedskalering).

Flere informanter pekte på at mangel på erfaring og usikkerhet når det gjelder prosjektarbeid, gjør terskelen høy. Dette forsterkes i små tjenester, som det finnes ganske mange av. For eksempel sier en informant: *«Om man er veldig alene på arbeidsplassen og det er kun du som er interessert i å søke blir det en veldig tung prosess. Men i et større miljø blir det mer samarbeid»*. Det ble også påpekt at

søknadsterminologi kunne virke fremmedgjørende og innsiktsarbeidet omfattende. En informant mener derfor at tilskuddsmidlene «passer best for større kommuner». En del prosjekter fordrer at man er av en viss størrelse for å klare gjennomføring, og små kommuner kan vanskelig klare det alene, mente en informant: *«Jeg antar det er mindre kommuner som ikke søker. De må kanskje samarbeide interkommunalt. Det er sjelden vi trenger det. De må være interkommunale for å få det til».*

Travelhet og mangel på ressurser kan også være en barriere som gjør det mindre fristende å prøve ut nye ting. En av informantene mener at kommuner som sliter med å holde hodet over vannet, ikke bruker tid på å skrive søknader, og kanskje også er mer redde for å mislykkes. Dermed får de heller ikke tilgang på midler som kan bidra til å styrke det lokale integreringsarbeidet, for eksempel gjennom muligheten til å ansette medarbeidere. På den annen side så vi også eksempel på det motsatte, nemlig at en tjeneste som opplevde seg som utsatt når det gjaldt nedskjæring og nedbemanning brukte tilskuddsmidlene strategisk til å opprettholde en stilling. En tillegg utfordring for små flyktningetjenester er også opp- og nedskaleringen som skjer i forbindelse med endringer i flyktningestrømmer. Selv om dette også skjer i større kommuner, ble det påpekt at de små tjenestene i lav-ankomst-perioder nærmest legges ned og taper kompetanse, mens de større kommunene klarer å holde på en kjerne av kompetanse. En informant mener at dette er viktigere årsak enn mangel på kjennskap til ordningen: *«Jeg tror ordningen er godt kjent rundt omkring i kommunene. Når noen ikke søker så handler det kanskje om utskiftinger, og opp- og nedbygging av kompetanse. Man har ikke kapasiteten til å drive utviklingsarbeid når man er en bitteliten avdeling»*

Dårlig kommuneøkonomi ble også pekt på som en viktig barriere, blant annet på grunn av kravet om egenandel, som en informant beskriver som høy. Hun mener at det er vanskelig å se for seg gjennomføring med den økonomien kommunene nå har. En informant sier at de erfarer at det er mer administrasjon i prosjektene enn det det er midler til. En annen sier:

«En årsak [til at kommuner ikke søker] kan være frykten for egenandelen. Prosjektmidler kommer gjerne med en hake. Og så må man vurdere om man har folk nok. Hvis man ikke har kapasitet til å gjennomføre havner det bare i en skuff. (...). Så mye handle om ulike typer kostnader ved å delta i prosjekt».

Egenandelskravet ble forstått som en mulig barriere også for casekommunene, tross deres lange erfaring med prosjekter. En informant forklarer: *«I hele kommune-Norge er det krise i kommuneøkonomien. Det koster en egenandel og vi er spent på konsekvensene. Det er mye strengere nå om man skal søke midler. (...) Egenandelsbiten er en barriere og et hinder»*. Det var imidlertid ulike syn på hvorvidt kravet til egenfinansiering hindret eller bidro til utviklingsprosjekter. En informant var tydelig på at egenfinansieringskravet er positivt fordi det på den ene siden bidrar til å sile ut dårlige prosjekter, og på den andre siden forplikter kommunen på en måte som styrker sjansen for videreføring i ordinær drift. Den samme informanten påpeker at den trange kommuneøkonomien gjør det vanskelig å balansere drift og utvikling, og at uten tilskuddsmidler ville utviklingsarbeidet ha 'kokt bort'. Tilskuddsmidler gir også muligheter utover penger, mener en annen informant, for eksempel ved at det kan skape nye samarbeid som kan gjøre at innsatsen lønner seg.

Fra KUM til Tilskudd til utvikling av kvalifiserings- og integreringstiltak

Aller sist tar vi med noen få utsagn knyttet til omleggingen fra KUM til dagens tilskuddsordning. Noen av informantene hadde erfaring med begge ordningene, men alle disse tok forbehold om at de ikke husket detaljer. Et utsagn som gjentok seg, var at søknadsskjemaet er blitt mer håndterlig og bedre. En informant sier at han er fornøyd med at det brukes et enklere prosjektspråk og at det er lettere nå for kommunene å få beskrevet i søknaden hva de ønsker med prosjektet. Søknadsskjemaet beskrives som ryddig og det påpekes at det inneholder mye informasjon om hvordan det skal fylles ut. En informant utdyper:

«Jeg er veldig fornøyd, også det at man får påminninger. Milepælsplan, godt søknadsskjema. Man låser seg på ord antall ord, det disiplinerer prosjektbeskrivelsen (...) Jeg er også glad i strukturen på resultatmål. Og liker forhåndsstrukturen. Den gir hjelp til å konkretisere. De som skal jobbe med prosjektene tvinges til å bli enige, og dette hever standarden».

Flere er enige i at begrensningen i lengden på tekst er positivt, og at det også er forenkende at skjemaet er forhåndsutfyllt for flerårige søknader. Generelt oppleves med andre ord «papirarbeidet» som enklere enn det var tidligere.

Videre sier en informant at hun mener at det har skjedd et internt skifte i IMDi, ved at de har fått sterkere fokus på å løfte frem kommuner som eksempler, noe som kan ses i sammenheng med det økte fokuset på overføringsverdi. Informanter opplever at

det er mer fagstøtte å få nå enn tidligere og mener at prosjektene følges bedre opp.

Intervjuene med case-kommunene viser at de besitter mye erfaring og kompetanse når det gjelder prosjektutvikling og -gjennomføring. Det legges vekt på grundig innsiktsarbeid i utvikling av nye prosjekter og dette forstås som en kompetanseheving som bidrar til økt kvalitet i tjenestenes arbeid. Casekommunene beskriver seg selv som særlig opptatt av innovasjon og kunnskapsutvikling, men peker også på at faktorer som små tjenester, ujevn flyktningeankomst, opp- og nedskalering, og trang økonomi kan gjøre det vanskelig for mange kommuner å utvikle og gjennomføre prosjekter. Dette er i tråd med observasjonen om at det totalt sett er få kommuner som søker om tilskudd, og at de som søker allerede er erfarne og rutinerne.

I spørsmålet om overføringsverdi er det relevant at det ser ut til å være en sterk delingskultur i kommunene, og en fleksibilitet og forståelse for at metoder og verktøy må tilpasses lokal kontekst når de tas i bruk i andre kommuner. Casekommunene viser videre til at utfordringer som prosjektet deres er et svar på, som oftest har generell relevans, og forteller at de leverer fra seg omfattende og detaljert dokumentasjon av metoder og andre leveranser de har utviklet, også med tanke på lokal tilpasning i andre kommuner. Alt dette peker mot at potensialet for overførbarhet til andre kommuner er stort, dersom dokumentasjonene og erfaringer fra prosjektene gjøres lett tilgjengelig. Ifølge de intervjuede kommunene har IMDi et viktig ansvar her, og deres rolle i forhold til kunnskaps- og erfaringsdelingen bør styrkes.

Videre peker casekommunene på at det er utfordrende at det tar tid før de får kommet i gang, og at prosjektperiode kan være lite tilpasset deres årshjul. Det ser ut til at mange prosjekter går inn i vanlig drift, og ifølge casekommunene fordrer dette god og tidlig planlegging for videreføring. Satsingsområdene oppfattes av noen som relevante og hjelpsomme, og av andre som begrensende og politiske. Det peker på at det må være rom for at praksisfeltet – og ikke bare direktoratet og departementet – identifiserer behov.

5.2. Forvaltningen

I prosjektet har vi gjennomført intervjuer med fagpersoner i IMDi som har ulike roller knyttet til forvaltningen av tilskuddsordningen. Blant annet handler dette om å støtte kommunene i det praktiske søknadsarbeidet, å vurdere søknader, gjennomgå rapportering fra prosjektene, og tilrettelegge for kunnskapsdeling og formidling av kunnskapen som genereres i prosjektene. Tre temaer peker seg ut blant informantene

fra forvaltningen. Disse knytter seg til hvilke prosjekter ordningen stimulerer til, hvordan tilskuddsordningen bidrar til utvikling av tjenestene lokalt, og hvordan prosjektene kan bidra til læring på tvers.

Hvilke prosjekter stimulerer tilskuddsordningen til?

Tilskuddsordningens tematikk oppleves som et stort lerret å bleke. Det er et bredt spekter av områder, og utviklingsarbeidet er iboende tverrsektorielt. Dette betyr at vurderingen av prosjektsøknader også innebærer bruk av ekstern kunnskap og samarbeid med andre sektorer og direktorater. I tillegg er det mange utviklingsprosjekter og ordninger som foregår utenfor IMDi, som bidrar til at det er et krevende landskap å ha oversikt over, og som også medfører at vurderingen av søknader tar tid. En informant reflekterer over hva dette betyr for om prosjektsøknadene som kommer inn, faktisk er utviklingsarbeid.

«[...] Vi har ikke systematisk oversikt. Det burde man kanskje hatt for at det skal være nyskapende. Det må være nyskapende ut fra kunnskapen vi har».

Til tross for det omfattende landskapet forventes det likevel at kommunene har en viss oversikt over hva som er gjort før og om prosjektet de søker midler til er nyskapende. Samtidig påpeker informantene at siden landskapet og søknadsprosessen oppleves krevende, må en være forsiktig med å legge enda mer av byrden på kommunene. Ansvaret for innsiktsarbeidet oppleves derfor delt mellom IMDi og kommunene.

Informantene beskriver at gode søknader er tydelig forankret hos samarbeidspartnere og på ulike nivåer i kommunen, samt at det er enkelt å forstå hva prosjektet skal gjennomføre med tydelige produkt eller leveranser som prosjektet skal kunne ut i. De gode søknadene beskriver også behovene til kommunen, og hvordan prosjektet skal bidra til å møte disse utfordringene på en god måte, og har en plan for implementering eller videreføring etter at prosjektet er ferdig. Det er et ønske å få mange til å søke, og en ønsker spredning i geografi og kommunestørrelse. Men informantene ser også at det er vanskelig å få med alle, siden arbeidet med søknad og prosjekt er krevende, og det krever et visst omfang både på behov i kommunen og en rigg for å få stablet et prosjekt på beina.

«Hvis man er en liten kommune som ikke tar imot så mange, så er det kanskje bare en deltidstilling. Da har man ikke overskudd. Det er jo krevende å søke, lage et prosjekt, og gjennomføre rapporteringsarbeidet.»

Tilskuddsordningens satsingsområder påvirker også hvilke søknader en får inn, og hvordan en kan prioritere. Satsingsområdene handler om politiske prioriteringer, og bidrar til fordeling av midler, og har ulike kriterier for hvordan søknadene blir vurdert. For eksempel kan det være et krav om å inkludere en sosial entreprenør i ett satsingsområde, men ikke et annet. Ulike pottter med penger som i liten grad kan omfordeles fører til at en opplever at konkurransen er ujevn innen hvert område, og at gode søknader utenfor satsingsområdene ikke blir prioritert. Flere informanter peker på at dette kunne vært mer fleksibelt, og at det kunne vært en fordel å også hatt en åpen kategori.

«Ja det tror jeg, en motsetning i at når du sier at det er på lokalt nivå en vet hvor skoen trykker, og hvor man har behov. Vi har åtte kategorier, så det er en motsetning, den ser jeg, det kunne vært en fordel å ha en helt åpen kategori, vi kunne fått det mer helhetlig da».

Utvikling av de lokale tjenestene

Som påpekt over, er det et poeng at prosjektene må handle om utvikling, og ikke bare aktiviteter som inngår i vanlig drift. Hva som oppfattes som utvikling varierer imidlertid fra kommune til kommune, og en sammenligner prosjektet med det ordinære tilbudet i kommunene. For eksempel vil noen kommuner ha mange pågående, veletablerte tiltak med andre aktører, mens for andre kommuner vil et nytt samarbeid kanskje være stort og nyskapende. Vurderinger om det prosjektet omhandler burde være en del av ordinær drift, er derfor en del av prosessen når IMDi vurderer søknader.

«Prosjektene kan ha både utviklings- og driftselementer i seg, men utviklingselementet må være størst. For eksempel er det anbefalt at det skal være et samarbeid mellom kommune, introduksjonsprogram, NAV og flyktningtjeneste; det er lovpålagt å sørge for helhetlig oppfølging av introdeltakere. Men dette har det vist seg vanskelig for mange kommuner å få til. Vi har derfor gitt midler til prosjekter som skal jobbe med å videreutvikle gode samarbeidsformer. Man kan kanskje si at dette er noe kommunen kunne gjort selv – men jeg tenker det er innenfor utvikling».

Dermed handler en del av tiltaksordningen også om å få kommuner til å implementere noe i drift som de ellers ikke ville prioritert. Prosjektmidler gir et insentiv til å handle og å forplikte seg. For forvalterne er det en avveining mellom å ikke gi midler til tiltak som er forsøkt andre steder, og å finne nye måter å bruke eksisterende tiltak på, for eksempel for nye målgrupper. En sier for eksempel:

... nye måter å bruke det eksisterende. For eksempel innenfor Jobbsjansen, hvordan kan man bruke KI i jobbsøking. Andre har jo gjort det. Det finnes, men ikke for denne målgruppen. Eller for eksempel når du har fått tilskuddsordning til å utvikle en håndbok i Supported Employment, som er en stor metodikk, men håndboka skal være spisset mot denne målgruppen.

Enkelte anser det også som innenfor ordningen å prøve ut det samme som andre gjør i en annen kommune.

Det varierer derfor litt hvordan informantene hos IMDi ser på utviklingsarbeid. Likevel er det enighet om at det er et vesentlig poeng å få kommunene til å gjøre noe aktivt med sine lokale utfordringer. Dermed er det vel så viktig som selve prosjektideen at de jobber strukturert, lager mål og planer, og jobber med egenutvikling. Eksempelvis peker flere av informantene på at det er krevende for prosjektene å rapportere på måloppnåelse, og at de ofte rapporterer det samme på effekt og resultatmål. Informantene spør seg da om en skal vektlegge effekt eller om man skal ha større fokus på læringsprosess og gjennomføring av prosjekt. De som argumenterer for det siste peker på at å øke kvaliteten på tjenestene ikke er gjort i en prosjektperiode, og da blir i så fall effektmålet mindre relevant siden det langsiktige målet for ordningen er å få kommunene til å jobbe bedre. En utfordring er derfor hvordan en skal vekte disse to målene i tilskuddsordningen.

Hovedpoenget til informantene er likevel at kommunene må ha en bevissthet rundt hva de ønsker å oppnå med prosjektet. Dette innebærer identifisering av et lokalt behov, innsiktsarbeid i hva som er gjort før, og en plan for hvordan en skal løse de lokale utfordringene. Informantene er derfor opptatt av at målrapporteringen må ha en lav terskel, og at en per nå ikke har så høye forventninger til effektrapportering.

Overføringsverdi og læring på tvers

I tillegg til at tiltaksordningen skal stimulere til læring hos de enkelte kommunene, er det også et vesentlig kriterium at resultatene av prosjektene skal komme til nytte for andre; altså at resultatene fra prosjektet må ha en overføringsverdi, eller at andre kan lære av prosjektgjennomføringen. Dette betyr eksempelvis at det å tilby lokale praksisplasser har liten overføringsverdi i seg selv, men om kommunen skal teste ut eller utvikle metoder blir det mer interessant for andre. Det betyr at lokale behov som blir løst av prosjekt, også må bidra til å løse lokale behov andre steder. God måloppnåelse i denne sammenheng handler derfor om å levere produkter, metoder

og verktøy som har verdi for andre. Dermed bør også kommunene som får tilskudd gjenspeile ulikheten som finnes i kommunestørrelse, næringsstruktur, og lignende. Informantene peker på at det finnes arenaer og nettverksmøter som fasiliteter kunnskapsoverføring og læring mellom kommuner. I disse møtene benytter IMDi metodikk der en deler prosjekterfaringer som både er positive og negative, og formidler god praksis. En utfordring er at noen av disse arenaene, som nettverkssamlingen for tilskuddsordningen, kun omfatter tilskuddsmottakere. Det betyr at mange av de som ikke søker, eller får avslag på søknad, heller ikke vil kunne ta del i denne kunnskapsoverføringen.

Noen informanter påpeker at en større systematisering av hva som foregår, vil kunne gi alle aktører bedre oversikt. Dette vil bidra både til å forenkle innsiktsarbeidet for kommune og direktorat, og for at forvaltningen skal kunne identifisere hvilke områder en har gode løsninger for, eller mangler kunnskap innen. På generelt grunnlag kan være ulikt hvor tett leder og saksbehandler i IMDi er på, og dermed hvor god oversikt en har over hvert enkelt prosjekt som organisasjonen finansierer. For eksempel:

«Vi har et utviklingspotensial i forhold til å ha en systematisk oversikt over alle prosjekter. Bedre oversikt over [pilotprosjektene]. Der har vi et eget utredningsoppdrag der TUKI [tilskuddsordningen] brukes som finansiering av piloter, og der utreder vi mer. Vi skulle nok vært bedre på å ha oversikt. [...] Det er et krevende landskap, men vi har tett samarbeid med andre direktorater med overlappende målgrupper og ansvar så vi har relativt god innsikt. [...] Vi tildeler tilskudd totalt til over 100 prosjekter så jeg klarer ikke å ha total oversikt».

En informant peker på at IMDi kan spille en rolle i å sammenfatte kunnskapen som skapes og teste den ut. Som vi ser over, er det mange prosjekter, så en større oversikt vil også være et ressurspørsmål. En informant uttrykker det slik:

«De få som jobber med alle områdene, å tenke sammenfatning, systematisering og formidling. Hvis TUKI [tilskuddsordningen] skulle bli bedre, ville det kreve store ressurser. Bare forvaltningen er mye oppgaver. Det å systematisere blir et overskuddsprosjekt».

6. Oppsummering

IMDis tilskuddsordning for utvikling av lokale kvalifiserings- og integreringstiltak er i det store og hele godt mottatt blant kommunene. Vi har i liten grad hentet inn informasjon fra fylkeskommuner, som først fikk anledning til å søke om tilskuddsmidler fra 2024, i dette prosjektet. I det som følger beskriver vi vårt helhetsbilde av ordningen basert på samtlige informasjonskilder vi har brukt, organisert etter prosjektets hovedproblemstillinger.

6.1. Bidrar ordningen til nyskapende prosjekter med nasjonal overføringsverdi?

Som nevnt innledningsvis i denne rapporten var omleggingen av ordningen i 2019 blant annet basert på anbefalinger i en evaluering gjennomført av Proba i samarbeid med Telemarksforskning (2019). Evalueringen fant at ordningen lyktes i å stimulere til utvikling av lokale tiltak, men at den i mindre grad førte til nyskaping på nasjonalt nivå. Før vi drøfter om tilskuddsordningen etter omleggingen i større grad lykkes med sistnevnte, er det viktig å fastslå at ordningen, selv om det besvarer et hypotetisk spørsmål, ser ut til å finansiere arbeidsmetoder og tiltak på kvalifiserings- og integreringsområdet som *ellers ikke ville blitt gjennomført*. Dette tyder på at ordningen er en katalysator for lokalt kvalifiserings- og utviklingsarbeid som går utover ordinær drift, som er målsetningen med tilskuddsordningen.

Grunner som oppgis er ikke bare knyttet til kommuneøkonomi, men også blant annet at prosjektmidler gir et insentiv til å handle og forplikte seg, samt at IMDi forventer en viss grad av nyskaping i prosjektene som får midler. IMDi lykkes altså tydeligvis med å kommunisere målsetningen om nyskapende prosjekt. Dette er imidlertid kun én forutsetning for en vellykket omlegging.

Generelt tegner informantene et bilde av at det nedlegges mye arbeid i utviklingen av søknader når det gjelder å innhente relevant bakgrunnskunnskap, noe som også er en forutsetning for nyskapende prosjekt. Samtidig pekes det på at tilskuddsordningen dekker et bredt spekter av områder og at det derfor er krevende både for IMDi og de søkende kommunene å ha oversikt over kunnskapsgrunnlaget og tidligere prosjekter. Dette betyr at det er vanskelig å vite i hvilken grad et prosjekt tilbyr ny kunnskap, både for de som søker og for de som behandler søknadene. Blant de som forvalter ordningen pekes det på at en bedre systematisering av gjennomførte og pågående

prosjekter vil kunne gi bedre oversikt over hvilke metoder og verktøy som har vist seg lovende, og hvilke kunnskapshull som fortsatt finnes.

Videre oppfatter vi at de som forvalter ordningen har en taktisk og pragmatisk tilnærming, da de i hvert enkelt tilfelle vurderer om prosjektet som tilbys er nyskapende *for den kommunen* som søker. Den pragmatiske tilnærmingen kan kanskje også ses i sammenheng med at det er glidende overganger mellom ordinær drift, utviklingsarbeid og prosjekt som er nyskapende sett opp mot dagens kunnskap om kvalifisering og integrering av innvandrere.

Nasjonal overføringsverdi står sentralt i ordningen. Det er imidlertid i utgangspunktet ikke opplagt hvor grensen skal gå mellom prosjekter som kun svarer på lokale utfordringer og prosjekter som adresser utfordringer og situasjonsbeskrivelser som er generelle. I søknadene der kommunene blir bedt om å reflektere rundt dette, vises det til at man ofte har felles utfordringer, samme målgrupper, og så videre, som gjør at løsninger eller metoder vil være relevante for andre. Likevel sier mange av informantene, til tross for at flere mener at deres prosjekter kan brukes av andre og at de har mottatt henvendelser fra andre kommuner, at ulikheter mellom kommuner som oftest gjør lokale tilpasninger nødvendig. Dette gjør det enda viktigere å se på om de praktiske forutsetningene for å implementere prosjekter som kan ha nasjonal verdi andre steder er til stede, noe vi i del 6.2 ser nærmere på.

6.2. Overføres prosjektene til drift og tas de i bruk andre steder?

Det er vanskelig for kommunene å få prosjektene implementert som en varig del av kommunens drift etter perioden med tilskuddsmidler. For tiltak som i mindre grad er nyskapende og i større grad er tilpasninger av en etablert metode til en annen lokal kontekst, er det spesielt naturlig at overgang til drift blir et mål. Den viktigste barrieren som vanskeliggjør overgang til drift er trang kommuneøkonomi.

Vi ser at kommunene selv mener at prosjektgjennomføringen har vært god og har hatt positive virkninger på kvalifiserings- og integreringsarbeidet deres. Samtidig er vårt inntrykk at mange synes det er utfordrende å vurdere måloppnåelse. Selv om vanskeligheter med å implementere prosjektene i drift i liten grad ser ut til å være knyttet til deres resultater, er ufullstendige vurderinger av måloppnåelse ugunstig dersom prosjektene skal bidra til fag- og metodeutvikling på nasjonalt nivå. Nyten

av prosjekt med nasjonal overføringsverdi begrenses på denne måten av at man i ufullstendig grad evner å trekke ut lærdommen som kommer ut av de lokale prosjektene.

Videre begrenses den praktiske nytten av prosjekter med nasjonal overføringsverdi dersom de ikke synliggjøres for andre. Synliggjøring kan skje, både ved at lærdom fra lokale prosjekt løftes opp på nasjonalt nivå i form av råd eller pålegg, eller når de fanges opp av andre kommuner eller fylkeskommuner gjennom ulike arenaer for lokal erfaringsutveksling. Vårt inntrykk er at ordningen her har betydelig forbedringspotensial, på tross av at det pekes på en god kultur for erfaringsdeling i kommune-Norge. Selv om man i stor grad er fornøyd med arenaene som IMDi har skapt for erfaringsutveksling, opplever mange at det er vanskelig å få et mer systematisk overblikk over tidligere og pågående prosjekter. Enda vanskeligere antas det at dette er for kommuner som ikke har søkt om prosjektmidler, og som derfor ikke har mulighet til å delta på den årlige nettverkssamlingen som IMDi organiserer for kommuner som har løpende prosjekt finansiert av tilskuddsmidler.

6.3. Er ordningen egnet til å pilotere konkrete oppdrag på nasjonalt nivå?

Vi har, både basert på intervjuene med caser som er pilotprosjekt og informasjonsinnsamlingen generelt, i utgangspunktet ikke oppdaget noe som tilsier at den ikke er det, selv om forbedrede rutiner for erfaringsinnhenting underveis i prosjektperioden kanskje er enda viktigere for pilotprosjektene, gitt ressursinnsatsen forbundet med disse prosjektene.

Vi kan likevel ikke konkludere med at innføringen av pilotprosjekter ikke vil kunne gi utfordringer for det samlede utviklingsarbeidet som tilskuddsordningen finansierer på sikt. Tettere oppfølging er isolert sett positivt for pilotprosjektene det gjelder, men innebærer trolig økt arbeidsinnsats fra forvaltningens side, noe som kan gå utover kvaliteten på bredden av prosjektene som ordningen finansierer.

Spørsmålet om innføringen av pilotprosjekter hemmer eller fremmer den samlede kvaliteten på det lokale utviklingsarbeidet som tilskuddsordningen finansierer, lar vi dermed stå åpent inntil man har lengre tids erfaring med oppfølging av pilotprosjektene.

6.4. Overstyrer sentrale føringer det lokale handlingsrommet?

I tråd med tilskuddsordningens mål, er det i stor grad lokalt utviklingsarbeid som finansieres. Innholdet som iverksettes med tilskuddsmidler, er i stor grad basert på kunnskapen fra tidligere prosjekter i kommunene. Inntrykket er imidlertid også at IMDIs satsingsområder har en betydning for utformingen av innholdet i prosjektene. Noen peker på at de egentlig ønsker en bredere målgruppe, for eksempel innvandrere som er ferdige med introduksjonsprogrammet, og at tiltakene kan inneholde andre kvalifiseringsløp i det offentlige og i næringslivet. Likevel tas de sentrale føringene stort sett godt imot forutsatt at lokale behov ivaretas.

6.5. Er søknads- og tildelingsprosessene i tråd med ordningens hensikt?

I all hovedsak er kommunene som har søkt om tilskuddsmidler, fornøyde både med søknadsskjema og rapporteringsskjema. Det administrative arbeidet rundt ordningen oppfattes som noe mer omfattende enn for andre tilskuddsordninger, men dette er ikke nødvendigvis negativt, påpeker informanter. Det kan tvert imot bidra til å heve kvaliteten på prosjektene som finansieres.

Informasjonsinnhentingene vår gir imidlertid også grunnlag for å si at deler av arbeidsinnsatsen som legges ned i forbindelse med søknads- og tildelingsprosessene ikke kaster av seg. Omtrent halvparten av alle søknadene som sendes inn avslås, noe som kan føre til at både kommunene og IMDi bruker tid på prosjekter det ikke blir noe av. Om lag halvparten av disse gir likevel en verdi til søkerkommunene gjennom at de finner andre måter å bruke prosjektideene på, og noen mener de har fått begrunnelser for avslag som kan føre til læring. Mye av arbeidet som legges ned i avslåtte søknader renner likevel trolig ut i sanden.

Også for prosjekt som får innvilget tilskuddsmidler legges det inn innsats som ikke nødvendigvis hever kvaliteten på prosjektene. Timingen på den årlige tildelingen anses som ugunstig sen fordi den forsinker prosjektoppstart dersom man ikke klarer å finne midlertidig finansieringsløsninger før tildelingen kunngjøres. Sistnevnte krever arbeidsinnsats. Kommunene svarer ganske ulikt på om tidslinjen i forkant av søknadsfristen gir tilstrekkelig tid til å utforme søknader. En utfordring knyttet til timing som her ble løftet frem, var sen informasjon om gjeldende satsingsområder. Til slutt ser vi at bruken av tilskuddsordningen er konsentrert rundt et mindretall av kommuner. Dette er et problem i den grad IMDi ønsker at tilskuddsmidlene

skal fordeles bredt i kommune-Norge. En slik målsetning kan kanskje sies å fremme likhet, men kan samtidig gå på bekostning av kvaliteten i det samlede utviklingsarbeidet som ordningen finansierer, dersom kommunene som søker har bedre forutsetninger til å drive utviklingsarbeid enn andre.

Vårt informasjonsgrunnlag gir oss ikke mulighet til å identifisere grunnene til at flesteparten av kommunene ikke bruker tilskuddsordningen fordi vi kun har hentet inn annenhånds informasjon om dette fra de som søker. Mulige forklaringsfaktorer som løftes frem i vår informasjonsinnhenting er økonomi, størrelsen på tjenesten og organisasjonskultur som påvirker i hvilken grad en kommune gir seg i kast med søknadsprosessen, men dette er hypoteser som må undersøkes nærmere gjennom datainnhenting fra de som ikke har søkt om tilskuddsmidler.

7. Våre anbefalinger til tilskuddsordningen

Våre anbefalinger baserer seg primært på informasjonsinnhenting som det er redegjort for i rapporten. I tillegg ser vi hen til funn fra utvalgte tidligere evalueringer av tilskuddsordninger rettet mot utviklingsarbeid, samt vår egen erfaring fra forsknings- og utviklingsarbeid.

Vi deler våre anbefalinger inn i fem kategorier: (1) Tilrettelegging for systematisk erfaringsutveksling, (2) tilrettelegging for best mulig prosjektevalueringer, (3) utrede, og eventuelt motvirke, negative konsekvenser av at ordningen nå i større grad enn tidligere virker å være rettet inn mot store kommuner, (4) økt bevissthet på aspekt ved ordningen som kan bety statlig overstyring av det lokale utviklingsarbeidet og (5) vurdere muligheter for å senke transaksjonskostnadene forbundet med ordningen.

7.1. Tilrettelegge for mer systematisk erfaringsutveksling

Vi ser et forbedringspotensial knyttet til ordningens rutiner for erfaringsdeling, både fordi utvalget av prosjekt som IMDi sprer kunnskap om til andre kommuner er begrenset og fordi ikke alle kommuner har innpass på arenaer for erfaringsdeling, som nettverkssamlingene. Forbedrede rutiner for erfaringsutveksling er viktig for å unngå kvalitetsforskjeller i kvalifiseringstiltakene rettet mot innvandrere mellom kommunene og fylkeskommuner som får tilskuddsmidler og de som ikke får over tid. Det spiller også en viktig rolle for innsiktsarbeidet som skal sikre innovative prosjekt, noe vi kommer tilbake til i del 7.2.

Erfaringsutveksling mellom kommunene er mest nyttig dersom innholdet i og lærdommen fra prosjektene som tilskuddsordningen finansierer, har nasjonal overføringsverdi. IMDi er opptatt av å sikre at dette er tilfelle og ber samtlige prosjekt i prosjektsøknaden argumentere for at utviklingsarbeidet de skal gjøre, har nasjonal overføringsverdi. Gitt fokuset man ønsker å ha på dette temaet i ordningen, fremstår dette klokt. Vi har også inntrykk av at forvaltningen har en klar formening om hva de legger i dette begrepet, og er i stand til å vurdere søknadene opp mot dette kriteriet.

Vi tror imidlertid at det hadde vært hensiktsmessig dersom IMDi hadde kommunisert klarere overfor prosjektene hva som kan ligge i begrepet nasjonal overføringsverdi og fått de som søker om midler til å reflektere rundt flere aspekt ved dette i søknaden. Her bør det komme fram at nasjonal overføringsverdi både

innebærer at behovet prosjektet skal møte finnes på flere steder og at de viktigste elementene for å kunne gjennomføre prosjektet (eksempelvis type kompetanse, type samarbeid mellom aktører) ikke er enestående for kommunen eller fylkeskommunen som søker. Slike beskrivelser kan også gjøre det enklere for andre lokale enheter å finne prosjekt de selv har forutsetninger for å implementere.

Konkrete anbefalinger for systematisk erfaringsutveksling:

- Fortsette det gode arbeidet med organiseringen av nettverkssamlinger, fagverksted og presentasjoner av prosjekt på IMDi hjemmeside.
- Vurdere forbedringer av eksisterende arenaer, som å bruke fagverkstedene til workshops på ulike tema der prosjekter som har fått støtte, presenterer erfaringer og hvor det legges opp til diskusjon og ideer til videreføring.
- Sikre at kommuner og fylkeskommuner som ikke gjennomfører prosjekter finansiert av tilskuddsmidler, også får utbytte av erfaringsdelingen fra prosjekt finansiert av tilskuddsmidler.
- Vurdere å gjenoppta praksisen med å publisere en oversikt over samtlige prosjekt som har fått tilskuddsmidler hvert år. Hvilken informasjon om prosjektene som bør være tilgjengelig for kommunene og fylkeskommunene må også vurderes. Vi ser for oss som et minimum en kontaktperson og kort om prosjektets innhold. Man kan også vurdere å legge ut rapporteringsskjemaene.
- Bruke FFKF (Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid) som en samarbeidspartner for spredning av kunnskap og kunnskapsdeling.
- Inkludere støttetekst i søknadsskjemaet der søkerne skal argumentere for nasjonal overføringsverdi, som forklarer hva IMDi legger i begrepet, og som oppmuntre prosjektene til å definere viktige forutsetninger for arbeidsmetodene som utvikles.
- Oppmuntre til, og forklare kommunene betydningen av, å verifisere kunnskap gjennom videre utprøvinger av etablerte metoder i nye kontekster. Del 7.2 redegjør for hvorfor dette er viktig, spesielt i kontekster der årsakssammenhenger er vanskelig å etablere siden man ikke har et kontrafaktisk sammenlikningsgrunnlag, noe som er tilfellet for prosjektene som tilskuddsordningen finansierer.

7.2. Tilrettelegge for bedre evalueringer av prosjektene

For at kunnskapen som utviklingsprosjekt skaper skal kunne brukes videre, både i egen kommune eller fylkeskommune og av andre lokale enheter, er det viktig å sikre helhetlige prosjektevalueringer av høy kvalitet. Dette er også en forutsetning dersom lærdom fra prosjektene skal bidra inn i fag- og metodeutviklingen nasjonalt. Også her ser vi et forbedringspotensial for ordningen.

Ifølge informantene skjer den viktigste kunnskaps- og erfaringsinnhenting i form av prosjektenes sluttrapporteringer til IMDi. Både i søknadene og i rapporteringsdokumentene blir prosjektene bedt om å beskrive henholdsvis resultatmål og effektmål. Det anser vi som fornuftig. For godt forsknings- og utviklingsarbeid er det hensiktsmessig å legge en plan for evaluering før prosjektoppstart slik at data kan samles inn i løpet av prosjektperioden. I den grad det er mulig, er det viktig å holde seg til denne planen, altså at innholdet i søknader og rapportering forbundet med det enkelte prosjekt, samsvarer.

Basert på vår informasjonsinnhenting tror vi imidlertid at mer støtte fra IMDi til å legge en slik plan for evaluering av prosjektene som får tilskuddsmidler, hadde vært hensiktsmessig. Støtten bør blant annet innebære å forklare hva som menes med resultatmål og effektmål, eksempelvis at resultatmål handler om hvilke produkter, aktiviteter, eller tiltak som ble utviklet av prosjektene, mens effektmål handler om virkningene på målgruppen.

Som forskere mener vi også det er viktig å oppmuntre til prosjektevalueringer som har et kritisk blikk på det informasjonskildene sier. I prosjekter som egner seg for det, kan man eksempelvis telle opp hvor mange av deltakerne som har fått jobb, tatt utdanning eller har opplevd overgang til utfallsvariabelen man ser på. Det sentrale spørsmålet er imidlertid: Hva ville skjedd med deltakerne dersom man ikke hadde gjennomført tiltaket? Dette er opplagt et vanskelig spørsmål å besvare, men slike refleksjoner over tid kan gi bedre læringsutbytte av tilskuddsmidlene enn i dag.

Det er god praksis å sammenlikne utfallet av eget prosjekt med evalueringer av liknende prosjekt, se etter samsvar i erfaringene og forsøke å forklare eventuelle ulikheter. Vi anser det derfor som en styrke ved ordningen at den også finansierer videre utprøvinger av etablerte metoder. Man kan sammenlikne videre utprøvinger som konseptuelle replikasjoner av et opprinnelig prosjekt som kan bidra til å verifisere, eller stille spørsmål ved, lærdommen fra det opprinnelige prosjektet (se for

eksempel Schmidt, 2009). Her må man imidlertid ta høyde for at norske kommuner er ulike og den kommunale konteksten kan påvirke både hvordan en bestemt arbeidsmetode i praksis iverksettes, og hvilke virkninger den har.

Videre mener vi, i tråd med flere av informantene, at IMDi med fordel kan se bredt på resultat og effektmål og blant annet også inkludere nye samarbeid, rutiner og generell kompetanseøkning som oppstår gjennom tilskuddsprosjektene. Dette bør i så fall inkluderes i redegjørelsen overfor kommunene og fylkeskommunene om hva IMDi egentlig legger i resultatmål og effektmål. Til sist er det viktig at IMDi anerkjenner verdien av såkalte nullresultat, altså utviklingsarbeid som ga kvalifiserings- og integreringsarbeidet liten gevinst, både fordi det oppmuntrer til ærlighet fra de som rapporterer, men også fordi dette er lærdom som har verdi, og som bør tas med i en systematisk kunnskapsutvikling.

Innsiktsarbeidet mange av kommunene ser ut til å legge ned i forkant av prosjektsøknadene sine er positivt for læringselementet i tilskuddsordningen. Vi tenker det er viktig at IMDi både oppmuntrer og tilrettelegger for at dette fortsetter. Å følge anbefalingene våre for systematisk erfaringsutveksling i del 7.1 er en slik tilrettelegging. I tillegg kan IMDi vurdere å selv hente inn innsiktsarbeidet som kommunene gjør i større grad. Dette kan lette arbeidet med å se hvilke lokale prosjekt som har potensial til å bidra til fag- og metodeutvikling nasjonalt.

Per i dag må søkere om tilskuddsmidler fylle inn relevante referanseprosjekt i søknadsskjemaet. Dette gir IMDi allerede en del informasjon om bakgrunnen for prosjektet. I tillegg kan IMDi vurdere å dele opp delen av skjemaet som omhandler prosjektbeskrivelsen i underoverskrifter som kan bidra til en mer komplett beskrivelse av innsiktsarbeidet for hvert prosjekt. Et eksempel her, tatt fra Von der Leyen et al. (2023), vedlegg C, er: 1) Identifisering av et behov/utfordringen(e) prosjektet skal løse (dette kan gjerne underbygges ved å referere til offisiell statistikk eller annet kunnskapsgrunnlag), 2) formulering av en eller flere problemstillinger som prosjektet skal besvare (en god problemstilling er både konkret og avgrenset) og 3) redegjørelse for relevant kunnskapsgrunnlag (dette har to formål; vise relevant input til prosjektet og å underbygge prosjektets nyhetsverdi ved å vise til et kunnskapshull som det skal tette).

For å kunne løfte lærdom fra prosjektene videre til eventuelle nasjonale anbefalinger, trenger ansatte i IMDi ikke bare informasjon om hvorvidt prosjektene er nyskapende og virkningsfulle, de trenger også rutiner for å videreføre kunnskapen til ansatte i

relevante departement og politikere som gir føringer for integreringsfeltet. Selv om IMDi i dag har kommunikasjonskanaler der formålet er å dele kunnskap med ulike målgrupper, herunder ovenfornevnte,⁵ anbefaler vi at organisasjonen arbeider videre med hvordan den kan sikre at en systematisert innsikt fra prosjektene kan bidra inn i kunnskapsbaserte nasjonale anbefalinger.

Konkrete anbefalinger for bedre prosjektevalueringer:

- Gjeninnføre søkerkonferanser der IMDi legger lista for hva som forventes av utviklingsarbeidet som ordningen skal finansiere, klargjør hvilke formaliteter som finnes, og ikke minst, hvorfor de finnes.
- Søknads- og rapporteringsskjema bør inneholde støttemateriell som forklarer hva som menes med de ulike indikatorene knyttet til prosjektmål som det skal rapporteres på.
- Søknads- og rapporteringsskjema bør inneholde støttemateriell som forklarer hvilke forhold som bør betraktes i gode evalueringer.
- IMDi kan vurdere å dele inn prosjektbeskrivelsen som i dag hentes inn i søknads- og rapporteringsskjema, for å gjøre innsiktsarbeidet gjort i forkant av prosjektene tydeligere.
- IMDi bør vurdere å utarbeide interne rutiner for hvordan søknads- og særlig rapporteringsskjema tilknyttet ordningen bør brukes til å sikre at innsikt fra prosjektene blir hensyntatt i nasjonale anbefalinger til kvalifiserings- og integreringsarbeidet.

7.3. Nærmere utredning av at utviklingsarbeidet i stor grad drives av store søkerkommuner

For å bidra til intensjonen om at prosjektene skal ha nasjonal verdi og overføringsverdi, er det en føring for tilskuddsforvaltningen at prosjektene som får midler, bør ha et visst omfang sammenliknet med perioden med Kommunale utviklingsmidler (KUM). Målsetningen om at prosjektene under den nye tilskuddsordningen skal være større og færre kan ligge til grunn for det tallene i kapittel 3 av rapporten viste, nemlig at mesteparten av kommunene som søker og får midler, er store kommuner i noen fylker. Dette kan gå på bekostning av målsetningen om geografisk fordeling av tilskuddsmidlene.

⁵ Se for eksempel introduksjonsprogrammet.imdi.no, mika.no, og imdi.no/praktiske-eksempler/

Vi spør oss om ordningen, slik den er utformet og forvaltes etter omleggingen, bidrar til større ulikhet blant kommunene, eller om det er positivt at noen kommuner fungerer som primus motor i utviklingsarbeid, som da andre kommuner med færre ressurser til utviklingsarbeid kan nyte godt av. En mer systematisk tilrettelegging for erfaringsutveksling, også til kommuner som ikke gjør utviklingsarbeid, vil sannsynliggjøre sistnevnte.

Selv om IMDi sikrer erfaringsdeling som alle kommuner er del av, anbefaler vi likevel å se nærmere på om det er en fare for at tilskuddsordningen blir en «klubb for de innvidde»? Dette også fordi en verdi med tilskuddsordningen er at den stimulerer til økt bevissthet rundt hvordan man gjennom innsiktsarbeid og gjennomføringen av utviklingsprosjekt, kan løse sine lokale behov. En del av kompetanseutviklingen skjer dermed ved at kommunene selv får prøve seg i praksis.

Vi tenker et hensiktsmessig første steg er å undersøke nærmere hvorfor så mange kommuner ikke benytter seg av tilskuddsordningen. Videre arbeid bør også prøve å svare ut om det virkelig er en motsetning mellom målsetningene om kvalitet i utviklingsarbeidet og spredning i fordelingen av tilskuddsmidler. Dersom det er tilfellet, kan man vurdere om tilskuddsmidler til videre utprøvinger i små kommuner som kanskje har begrenset kapasitet til å bedrive innovasjon i kvalifiserings- og integreringsarbeidet, er en hensiktsmessig løsning.

Dette arbeidet bør bruke av førstehåndsinformasjon fra disse kommunene i større grad enn det vi har gjort for denne evalueringen for å forstå grunnene til at mange kommuner i liten grad per i dag søker om tilskuddsmidler. Gitt ulikhetene mellom norske kommuner, kan også felles særtrekk ved kommunene som får tilskuddsmidler, gjøre prosjektene deres mindre overførbare til kommuner som ikke har disse særtrekkene. Begge deler reduserer sannsynligheten for at videre utprøvinger av prosjekt finansiert av tilskuddsmidler er en farbar vei for å spre midlene over større deler av kommune-Norge.

Konkrete anbefalinger knyttet til fordelingen av tilskuddsmidler mellom kommuner:

- Følge opp utviklingen med et fåtalls større søkerkommuner for å vurdere om det øker kvaliteten på utviklingsarbeidet og vurdere om det har uønskede fordelingseffekter.

- Invitere alle norske kommuner til søkerkonferansene dersom de gjennomføres. Det kan bidra til at kommuner, som i dag ikke bruker ordningen, får verktøyene de trenger til å søke, og i hvert fall blir informert om hvor de kan finne lærdom fra tidligere prosjekt som de kan nyttiggjøre seg i vanlig drift. Søkerkonferanser kan muligens også brukes som en arena der kommuner kan «finne hverandre» og lage prosjekt sammen.
- Vurdere om økt støtte også videre i søknadsprosessen kan øke ordningens attraktivitet for mindre kommuner som per i dag ikke søker om tilskuddsmidler.

7.4. Skape bevissthet rundt betydningen av sentrale føringer

Delområdene i tilskuddsordningen ser vi på som et «top-down» element i tilskuddsordningen, som styrer prosjektene som får tilskuddsmidler i bestemte tematiske retninger. Det samme gjelder bruken av tilskuddsordningen til å finansiere pilotprosjektene som er valgt ut fra sentralt hold på grunn av det tematiske innholdet.

IMDi selv har ingen myndighet til å bestemme delområdene i tilskuddsordningen. Det samme gjelder spørsmålet om ordningen skal brukes for å finansiere pilotprosjekt innenfor et bestemt tema. Denne beslutningsmyndigheten har Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Vi anbefaler IMDi å kommunisere tydelig hvorfor ordningen bør forbli lokalt utviklingsarbeid. En viktig forutsetning for lokaldemokrati og deltakelse er nærhet mellom innbyggerne og de som tar beslutningene (NOU 2016:4). Videre sitter kommunene sitter tettere på problemstillingene som prosjektene tilskuddsmidlene finansierer skal løse, og det er dermed nærliggende å anta at de har bedre kjennskap til hvor skoen trykker. Utviklingsbehovene kan også være ulike mellom kommunene og tematiske føringer fra sentralt hold passer derfor ikke nødvendigvis alle. Da er man tilbake til problemstillingen løftet i 7.3, om at et fåtalls kommuner får størst utbytte av tilskuddsmidlene.

Siden sentrale føringer tilknyttet ordningen stort sett tas godt imot, bør vår anbefaling ses i sammenheng med en mulig fremtidig utvikling der sentrale føring får en større plass. Det bør blant annet sikres at fastsettelsen av delområdene fremover organiseres på en måte som gir forutsigbarhet i det lokale utviklingsarbeidet og at det gis rom for kommuner som har innovative tilnærminger til kvalifiserings- og integreringsarbeid «utenfor boksen».

Konkrete anbefalinger for bevissthet rundt konsekvenser av sentrale føringer:

- Sikre at de som beslutter delområdene er klar over både fordelene og ulempene med å definere delområder som kommunene er mer eller mindre låst til når de søker. De negative følgene blir større dersom en forhåndsdefinert pott tilskuddsmidler er øremerket bestemte delområder. Det kan øke arbeidsinnsatsen forbundet med forvaltningen av ordningen og begrenser lokal innovasjon og lokalt eierskap til prosjektene ytterligere.
- Sikre at delområdene alltid har en åpen kategori der lovende prosjekt kan få tilskuddsmidler uavhengig av tematisk vinkling.
- Kommunisere eventuelle endringer i delområdene i god tid før søknadsfrist, for å skape forutsigbarhet for utviklingen av det lokale kvalifiserings- og integreringsarbeidet, og gi kommunene nok tid til innsiktsarbeid i forkant av prosjektsøknader.
- Følge opp mulige konsekvenser av ordningen med pilotprosjekter. Sentrale aspekt som bør belyses er kvaliteten på erfaringsinnsamlingen underveis, tidsbruken (både fra forvaltningen og fra kommunal side) sammenliknet med ordinære prosjekt finansiert av tilskuddsordningen, eventuelle fortrengningseffekter av andre arbeidsoppgaver tilknyttet kvalifiserings- og integreringstiltak, og i hvilken grad de på sikt kan gå på bekostning av midlene til, og oppfølgingen av, prosjekt som er styrt utfra lokale behov.

7.5. Vurdere muligheter for å senke de administrative kostnadene forbundet med ordningen

Kostnadene vi omtaler her omfatter i hovedsak arbeidsinnsatsen fra kommunene, fylkeskommunene og forvaltningen i forbindelse med søknads-, rapporterings- og tildelingsprosesser.

Våre anbefalinger vil påvirke størrelsen på disse kostnadene i begge retninger. For eksempel vil det å publisere en oversikt over samtlige prosjekt som har fått tilskuddsmidler hvert år og gjeninnføringen av søkerkonferanser der alle norske kommuner kan delta, øke den administrative arbeidsinnsatsen som kreves av de som forvalter ordningen. På samme måte vil støttemateriell som oppmuntrer til mer omfattende evalueringer av måloppnåelse forhåpentligvis føre til at arbeidsinnsatsen kommunene og fylkeskommunene legger ned i dette øker.

På den andre siden vil mer støttemateriell og oppfølging i forbindelse med søknader og prosjektgjennomføring også kunne redusere de administrative kostnadene fordi arbeidsinnsatsen blir mer målrettet. På samme måte vil økt bruk av videre utprøvinger redusere behovet for utstrakt innsiktsarbeid i forkant av prosjektsøknader.

Vi kan ikke si noe om nettoeffekten av våre anbefalinger på de administrative kostnadene, men grunnet eksisterende utfordringer med en tidkrevende søknadsprosess, at det tar tid før prosjektene får svar, som igjen påvirker oppstart, samt at halvparten av søkerne til syvende og sist får avslag, mener vi på generelt grunnlag at man bør vurdere enkelte grep for å redusere transaksjonskostnadene tilknyttet ordningen.

Endringer av frister og større grad av uavhengighet fra Stortingets og Regjeringens budsjettkalender vil være gunstig slik at prosjektarbeidet som midlene finansierer, kan starte tidligere på året. I denne sammenhengen er det viktig å understreke at tilskuddsordningen finansierer utviklingsprosjekt som er tidkrevende både for søkerne å forberede og for saksbehandlerne å vurdere, slik at man skal være forsiktig med å redusere tiden fra årets utlysning til søknadsfristen og tiden fra søknadsfristen til dato for tildelingen av midler.

Andre organisatoriske grep som kan vurderes er elementer fra programfinansiering og to-trinns søknadsprosesser. Programfinansiering kan innebære større grad av fleksibilitet der de ulike deltakerkommunene i større grad kan disponere midlene etter sine behov. Her kan eksempelvis kravene til søknadsarbeid være mindre, og at prosjektene og tiltakene videreutvikles under veiledning mens programperioden pågår.⁶ Dette vil gjøre det enklere for små kommuner å delta og øke sin utviklingskompetanse, mens ulempen er større risiko ved prosjektgjennomføring og behovet for veiledning i prosessen.

Et annet alternativ er to-trinns søknadsprosesser der kommunene ved første søknadsfrist sender inn en kort projektskisse som presenterer prosjektideen og grove tanker om gjennomføring. Disse siles deretter av IMDi, som velger ut et antall prosjekter som går videre til trinn to, der en større prosjektsøknad må ferdigstilles

⁶ Et eksempel er gjennomføring av Program for folkehelsearbeid i Trøndelag: <https://www.trondelagfylke.no/vare-tjenester/folkehelse-idrett-frivillighet/folkehelse/programmet/kommuner-og-innhold/>

før endelig vurdering av finansiering tas. Denne fremgangsmåten er brukt i en del utlysninger av forskningsmidler.⁷ En to-trinns søknadsprosess vil sikre at alle som har et behov og en idé har mulighet til å søke uten at det er for tidkrevende. Samtidig vil prosessen sikre høy kvalitet på endelig søknad etter trinn to. Samtidig vil det kunne øke lengden på den totale søknadsprosessen.

Konkrete anbefalinger for å redusere de administrative kostnadene tilknyttet ordningen:

- Prosjektmidlene bør tildeles for tre år om gangen, med forbehold om at tilskuddsordningen får finansiering fra Stortinget. Det å skape utvikling i et kvalifiseringstiltak i en kommune tar tid: Det første året går gjerne med til å få i gang prosjektet, det andre året til gjennomføringen, og det tredje året til å dokumentere lærdom, komme med anbefalinger til ytterligere forbedringer og overgang til videre drift.
- Prosjektene bør kunne overføre penger fra år til år, frem til prosjektets slutt. Dette vil muliggjøre bedre tilpasning av prosjektgjennomføring uavhengig av når prosjektene får tildelt midler.
- Alternativet til punktet over bør IMDi drøfte, i samråd med Arbeids- og inkluderingsdepartementet, om det mulighet til å endre søknadsfristen til høsten. Informasjon om årets tildeling med de aktuelle delmålene må uansett formidles så tidlig som mulig slik at kommunene kan forberede søknadsarbeidet sitt.
- Andre måter å organisere ordningen på som programfinansiering og to-trinns søknadsprosesser kan vurderes i fremtiden dersom IMDi får flere tilbakemeldinger om at de administrative kostnadene tilknyttet ordningen er for høye.

⁷ Eksempelvis Stiftelsen Dam, Nav (Arbeids- og velferdsdirektoratet), og enkelte EU-program.

8. Konklusjon

Vi har evaluert tilskuddsordningen til utvikling av kvalifiserings- og integreringstiltak som IMDi forvalter. Det er alltid slik at offentlige midler, og tiden både prosjektutviklere og forvaltningen legger ned i sine oppgaver knyttet til offentlige ordninger, kunne vært brukt på andre måter. Vår rapport har ikke tematisert effektiv ressursbruk eksplisitt, men dette er et viktig bakteppe siden vi både har gitt en oversikt over ressursene som legges ned i ordningen og har vurdert i hvilken grad tilskuddsordningen, med dagens innretning, bidrar til kvaliteten på kvalifiserings- og integreringsarbeidet kommunene og fylkeskommunene gjør.

I motsetning til kommunenes frie inntekter og rammetilskudd, er øremerkede tilskudd et virkemiddel staten har til å styre kommunene. Tilskuddsordningen for kvalifiserings- og integreringstiltak har imidlertid som målsetning å samle lærdom om hvordan man kan gjøre oppgavene bedre, og er i så måte et ledd i arbeidet med å forbedre virkemiddelbruken i offentlig administrasjon. Ordningen handler derfor om mer enn bare å 'få oppgaver gjort' på dette samfunnsområdet og dette har vært et viktig premiss for vår evaluering.

Tilskuddet kan dermed sidestilles med en «bottom-up»-tilnærming til kunnskapsbaserte tiltak, der initiativet til nytenkning kommer fra kommuner og fylkeskommuner, og dermed kan bidra til en styrking av kommunal og fylkeskommunal sektor der disse står i sentrum for fagfeltets utvikling. Dette er målestokken ordningens resultater må vurderes etter.

Det finnes flere gode argumenter for å velge en «bottom-up»-tilnærming til utviklingsarbeid:

- Det kan øke kvaliteten på utviklingsarbeidet, eventuelt bidra til å løse lokale problemer, dersom lokale enheter har bedre kunnskap om «hvor skoen trykker» eller at kommunene har svært ulike utfordringer.
- Det kan øke kvantiteten av utviklingsarbeid som blir gjennomført ved at flere lokale enheter prøver ut ulike forsøk.
- Det kan forenkle arbeidet med å vurdere forsøkenes måloppnåelse, blant annet gjennom videre utprøvinger av prosjekt finansiert av tilskuddsmidler.
- Det forhindrer at hele nasjonen berøres av prøveordninger før de er tilstrekkelig evaluert.

I hvor stor grad disse fordelene blir realisert vil imidlertid avhenge av hvordan tilskuddsordningen er innrettet. I det som følger konkluderer vi vår evaluering med å kommentere i hvor stor grad dagens innretning bidrar til å realisere disse fordelene og trekker ut noen av våre anbefalinger som kan bidra til større grad av måloppnåelse.

Ofte er det de lokale problemstillingene og prosjektene som bidrar til nytenking på integreringsfeltet. Et spørsmål vi derfor har hatt fokus på i denne evalueringen er i hvilken grad utviklingsarbeidet som ordningen finansierer faktisk drives utfra lokale innsikter og behov, eller om sentrale føringer i stor grad styrer retningen på prosjektene. Vi finner at førstnevnte stort sett er tilfelle, men at noe av utviklingen i senere tid trekker i motsatt retning.

Omleggingen av ordningen skulle gi IMDi en mer proaktiv rolle i det lokale utviklingsarbeidet. I kombinasjon med bruken av delområder som, i alle fall delvis, endres for å tilpasse prioriteringene til sentrale myndigheter, får tilskuddsordningen et større «top-down»-preg. Vi mener det er viktig at IMDi følger opp mulige ulemper ved denne utviklingen med departementet, for å unngå en ordning som ikke utnytter den lokale kunnskap om integreringsfeltet. En konkret anbefaling er at delområdene alltid bør ha en åpen kategori der kreative grep eller utfordringer som sentrale myndigheter ikke har tenkt på eller prioritert, blir synliggjort og gitt mulighet for å få tilskudd.

En annen utfordring med dagens innretning av tilskuddsordningen er at det virker som den favoriserer større kommuner. Dette kan delvis være en følge av føringen om at prosjektene som finansieres av tilskuddsordningen bør ha et visst omfang. Dette trenger ikke å være et problem, men det skaper noen utfordringer med tanke på likhet i kvalifiseringstiltakene rettet mot innvandrere i kommunene. Videre, og relatert til punktet om å hensynta lokale utfordringer og behov, er det også problematisk at kommunene som søker er svært ulike de som ikke søker fordi prosjektenes overføringsverdi til sistnevnte da blir mindre. En siste opplagt følge av å ha lagt om tilskuddsordningen til å ha større og færre prosjekt, er at det samlet sett blir mindre utviklingsarbeid.

Det foregår likevel mye utviklingsarbeid finansiert av tilskuddsordningen, så vi kan ikke se at omleggingen i retning av større prosjekter er et argument mot ordningen. Det er imidlertid verdt å spørre om læring alltid øker i takt

med prosjektstørrelse. Muligens kan små grep som «skrur på en liten skrue» i integrerings- og kvalifiseringsarbeidet, over tid bety mye for mange. Vi argumenterer for at det er andre ting enn prosjektstørrelsen som også kan være avgjørende for kvaliteten i utviklingsarbeidet, men at det er viktig å sikre en viss høyde på terskelen for å drive utviklingsarbeid, da godt utviklingsarbeid stiller en del krav. Våre anbefalinger går heller i retning av å gi kommuner og fylkeskommuner verktøy som gjør at de kommer over terskelen, uten å senke den. Vi tror det vil gagne mange kommuner, både de som i dag søker og de som ikke søker, at IMDi eksempelvis gjeninnfører søkerkonferansene og utvikler støttetekst til utfyllingen av søknads- og rapporteringsskjema. Dette vil igjen kunne gjøre ordningen mer tilgjengelig for kommuner og fylkeskommuner, samtidig som kvaliteten på utviklingsarbeidet ikke svekkes.

Ordningen gir midler til videre utprøvinger av etablerte metoder i nye lokale kontekster, så i teorien ligger forholdene til rette for gode evalueringer av virksomme og uvirksomme grep på integreringsområdet i ulike kontekster, som over tid kan bidra til fag- og metodeutvikling nasjonalt. I praksis oppfatter vi at ordningen har et forbedringspotensial når det gjelder å utnytte dette, samt et generelt forbedringspotensial når det gjelder å hente inn og dele erfaringer fra prosjektene. Vi anbefaler blant annet at IMDi klargjør hvilke mål det skal rapporteres på og hvilke forhold som bør drøftes i gode evalueringer. Ikke minst forslår vi måter IMDi kan spre erfaringer fra prosjektene til andre kommuner slik at de blant annet kan sammenlikne egne erfaringer med andres på liknende prosjekt.

Sist, men ikke minst, må tilskuddsordningen ses i sammenheng med graden av usikkerhet og dynamikk på integreringsfeltet. Det trengs stadig nye løsninger på utfordringer som er i kontinuerlig endring. Det betyr at det jevnlig trengs systematisk utprøving av nye grep.

IMDis tilskuddsordning for utvikling av lokale kvalifiserings- og integreringstiltak mener vi derfor gir et viktig bidrag til kvalifisering og integrering av innvandrere, og den bør opprettholdes. Vår evaluering har vist at den kan forbedres til å bli enda mer virkningsfull.

Referanser

- Hageberg, E., Svanæs, S., Kristoffersen, E., Skyberg, H. (2023). Kompetanse for fremtiden. Utredning av behovet for et nytt arbeidsrettet kvalifiseringstilbud for innvandrere med lave norskferdigheter og lite formell kompetanse. ideas2evidence rapport 4/2023
- NOU 2016: 4 *Ny kommunelov*. Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Patton M. Q. (1999). Enhancing the quality and credibility of qualitative analysis. *Health Serv Res*, 34(5 Pt 2), 1189-208.
- Proba (2019). Evaluering av kommunale utviklingsprosjekter. Sluttrapport. Proba Samfunnsanalyse rapport 2019-04
- Krosnick, J. A. (2018). Improving Question Design to Maximize Reliability and Validity. I: Vannette, D., Krosnick, J. (eds) *The Palgrave Handbook of Survey Research*. Palgrave Macmillan, Cham.
- Schmidt, S. (2009). Shall we Really do it Again? The Powerful Concept of Replication is Neglected in the Social Sciences. *Review of General Psychology*, 13(2), 90-100. <https://doi.org/10.1037/a0015108>
- Søholt, S., Liødden, T., Leirvik, M. S., Vilhjalmsdottir, S. & Staver, A. B. (2020): Åtte kommuner – åtte tiltak for integrering: Evaluering av kommunale integreringstiltak - Delrapport 1, NIBR-rapport 2020:13.
- Von der Leyen, K, Standal, M. I., Svendsen, S., Joner Ognedal, M. & M. Røe (2023). Utviklingsarbeid i sosialtjenesten: NAV-kontor som eksperimentelle rom. SØF-rapport nr. 01/23. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Willig, C. (2013). *Introducing qualitative research in psychology*. McGraw-hill education (UK).

Vedlegg 1: Spørreundersøkelsen

Survey om tilskudd til utvikling av kvalifiserings- og integreringstiltak

Evalueringen av IMDi tilskuddsordning til utvikling av kvalifiserings- og integreringstiltak i kommunene og fylkeskommunene har som formål å se om tilskuddsordningen oppnår målsettingen om å øke kvaliteten i kommunenes og fylkeskommunenes kvalifiserings-, integrerings- og mangfoldsarbeid. NTNU Samfunnsforskning AS er ansvarlig for behandlingen av personopplysningene i prosjektet som i dette tilfellet er av allmenn art. Evalueringen vil ende ut i en rapport som er ferdig våren 2025. Videre vil prosjektet benytte datamaterialet til vitenskapelige publikasjoner. I all formidling fra prosjektet vil data anonymiseres, og hele datamaterialet slettes ved utgangen av 2026. Det er frivillig å delta. Om du velger å delta, kan du trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Du deltar ved å fylle ut det elektroniske spørreskjemaet som følger. Ved å delta samtykker du til at dine svar brukes i vår evaluering slik skissert ovenfor. Mer informasjon om hvordan vi ivaretar ditt personvern finner du i informasjonsskrivet lagt ved e-posten du fikk fra oss.

Spørsmål knyttet til dette kan rettes til prosjektansvarlig (kaja.leyen@samforsk.no) eller instituttets personvernombud (personvern@samforsk.no).

Informasjon om utfylling av undersøkelsen

Noen av dere som svarer på denne undersøkelsen, er kontaktpersoner for flere prosjekter. Prøv i utgangspunktet å svare for prosjektene samlet og deres generelle opplevelse av prosjektet.

Beskriv derfor samlet sett hvordan du opplever at dine prosjekt har bidratt til spørsmålene under. Ta gjerne utgangspunkt i hvordan ditt/dine prosjekt relaterer til spørsmålene.

Har du spørsmål til denne undersøkelsen og hvordan den skal besvares, er du velkommen til å kontakte prosjektleder Kaja von der Leyen: kaja.leyen@samforsk.no

Har du fått innvilget minst en søknad om tilskudd til utvikling av kvalifiserings- og integreringstiltak fra IMDi i perioden 2019-2024?

Ja

Nei

Har du fått avslag på minst en søknad om tilskudd til utvikling av kvalifiserings- og integreringstiltak fra IMDi i perioden 2019-2024?

Ja

Nei

Utforming av prosjektet og prosjektidéen

I hvilken grad baseres prosjektideene seg på...

...erfaringer fra egen kommune

1 (I svært liten grad)

2

3

- 4
- 5
- 6
- 7 (I svært stor grad)
- Vet ikke

...erfaringer fra andre kommuner

- 1 (I svært liten grad)
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7 (I svært stor grad)
- Vet ikke

...innsikt fra forskning

- 1 (I svært liten grad)
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7 (I svært stor grad)
- Vet ikke

...ønsker fra IMDI

- 1 (I svært liten grad)
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7 (I svært stor grad)
- Vet ikke

...det lokale utfordringsbildet

- 1 (I svært liten grad)
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6

7 (I svært stor grad)

Vet ikke

Hvilke andre grunnlag, som ikke er nevnt i forrige spørsmål, baseres prosjektideene på?

I hvilken grad...

Med tidligere og nye prosjekter mener vi kun de som **finansieres av tilskuddsordningen**

...blir kunnskapen fra tidligere prosjekter i kommunen, brukt i utformingen av nye prosjekt?

1 (I svært liten grad)

2

3

4

5

6

7 (I svært stor grad)

Vet ikke

...blir kunnskapen fra tidligere prosjekter i andre kommuner, brukt i utformingen av nye prosjekt?

1 (I svært liten grad)

2

3

4

5

6

7 (I svært stor grad)

Vet ikke

...påvirker IMDis satsingsområder for tilskuddsordningen innholdet i prosjektene

1 (I svært liten grad)

2

3

4

5

6

7 (I svært stor grad)

Vet ikke

...dekker satsningsområdene i utlysningen temaer som er relevante for din kommune?

1 (I svært liten grad)

2

3

4

5

6

7 (I svært stor grad)

Vet ikke

...er tidsperioden fra utlysning til søknadsfrist tilstrekkelig til å utforme søknaden?

1 (I svært liten grad)

2

3

4

5

6

7 (I svært stor grad)

Vet ikke

Er det tema som ikke dekkes av satsingsområdene i utlysningen, men som er relevante for din kommune?

Søknad- og rapporteringsprosessen

I hvilken grad...

...opplever du at det er tydelig hvilken informasjon som blir etterspurt i søknadsskjemaet?

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Ja» er valgt i spørsmålet «Har du fått innvilget minst en søknad om tilskudd til utvikling av kvalifiserings- og integreringstiltak fra IMDi i perioden 2019-2024?»

1 (I svært liten grad)

2

3

4

5

6

7 (I svært stor grad)

Vet ikke

...opplever du at det er tydelig hvilken informasjon som blir etterspurt i rapporteringsskjemaene?

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Ja» er valgt i spørsmålet «Har du fått innvilget minst en søknad om tilskudd til utvikling av kvalifiserings- og integreringstiltak fra IMDi i perioden 2019-2024?»

1 (I svært liten grad)

2

3

4

5

6

7 (I svært stor grad)

Vet ikke

...hadde du behov for bistand fra IMDi til utfyllingen av søknads- og rapporteringsskjemaene?

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Ja» er valgt i spørsmålet «Har du fått innvilget minst en søknad om tilskudd til utvikling av kvalifiserings- og integreringstiltak fra IMDi i perioden 2019-2024?»

1 (I svært liten grad)

2

3

4

5

6

7 (I svært stor grad)

Vet ikke

...opplever du at IMDi gir nødvendig bistand til utfyllingen av søknads- og rapporteringsskjemaene?

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Ja» er valgt i spørsmålet «Har du fått innvilget minst en søknad om tilskudd til utvikling av kvalifiserings- og integreringstiltak fra IMDi i perioden 2019-2024?»

1 (I svært liten grad)

2

3

4

5

6

7 (I svært stor grad)

Vet ikke

...opplever du utfylling av søknadsskjema som tidkrevende

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Ja» er valgt i spørsmålet «Har du fått innvilget minst en søknad om tilskudd til utvikling av kvalifiserings- og integreringstiltak fra IMDi i perioden 2019-2024?»

1 (I svært liten grad)

2

3

4

5

6

7 (I svært stor grad)

Vet ikke

...opplever du utfylling av rapporteringsskjema som tidkrevende

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Ja» er valgt i spørsmålet «Har du fått innvilget minst en søknad om tilskudd til utvikling av kvalifiserings- og integreringstiltak fra IMDi i perioden 2019-2024?»

1 (I svært liten grad)

2

3

4

5

6

7 (I svært stor grad)

Vet ikke

Hvordan opplever du dokumentasjonskravene for tilskuddsordningen?

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Ja» er valgt i spørsmålet «Har du fått innvilget minst en søknad om tilskudd til utvikling av kvalifiserings- og integreringstiltak fra IMDi i perioden 2019-2024?»

Prosjektgjennomføringen

I hvilken grad...

...nådde prosjektene deltakerne de var tiltenkt for?

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Ja» er valgt i spørsmålet «Har du fått innvilget minst en søknad om tilskudd til utvikling av kvalifiserings- og integreringstiltak fra IMDi i perioden 2019-2024?»

1 (I svært liten grad)

2

3

4

5

6

7 (I svært stor grad)

Vet ikke

...har prosjektene utviklet produkter og tjenester som har vært nyttige for deltakerne?

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Ja» er valgt i spørsmålet «Har du fått innvilget minst en søknad om tilskudd til utvikling av kvalifiserings- og integreringstiltak fra IMDi i perioden 2019-2024?»

1 (I svært liten grad)

2

3

4

5

6

7 (I svært stor grad)

Vet ikke

...har prosjektene bidratt til kunnskap om integrering og kvalifisering?

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Ja» er valgt i spørsmålet «Har du fått innvilget minst en søknad om tilskudd til utvikling av kvalifiserings- og integreringstiltak fra IMDi i perioden 2019-2024?»

1 (I svært liten grad)

2

3

4

5

6

7 (I svært stor grad)

Vet ikke

Beskriv hvor enig du er i påstandene om gjennomføringen av utprøvingene?

Det økonomiske tilskuddet var tilstrekkelig

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Ja» er valgt i spørsmålet «Har du fått innvilget minst en søknad om tilskudd til utvikling av kvalifiserings- og integreringstiltak fra IMDi i perioden 2019-2024?»

- 1 (Svært uenig)
- 2
- 3
- 4
- 6
- 7 (Svært enig)

Det var manglende prosjektstøtte fra IMDi

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Ja» er valgt i spørsmålet «Har du fått innvilget minst en søknad om tilskudd til utvikling av kvalifiserings- og integreringstiltak fra IMDi i perioden 2019-2024?»

- 1 (Svært uenig)
- 2
- 3
- 4
- 6
- 7 (Svært enig)

Det var vanskelig å gjennomføre en god evaluering av måloppnåelse

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Ja» er valgt i spørsmålet «Har du fått innvilget minst en søknad om tilskudd til utvikling av kvalifiserings- og integreringstiltak fra IMDi i perioden 2019-2024?»

- 1 (Svært uenig)
- 2
- 3
- 4
- 6
- 7 (Svært enig)

Det var vanskelig å få prosjektet implementert som en varig del av kommunens drift uten nye prosjektmidler

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Ja» er valgt i spørsmålet «Har du fått innvilget minst en søknad om tilskudd til utvikling av kvalifiserings- og integreringstiltak fra IMDi i perioden 2019-2024?»

- 1 (Svært uenig)
- 2
- 3
- 4
- 6
- 7 (Svært enig)

Vi manglet nødvendig kompetanse om prosjektstyring i prosjektgruppa

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Ja» er valgt i spørsmålet «Har du fått innvilget minst en søknad om tilskudd til utvikling av kvalifiserings- og integreringstiltak fra IMDi i perioden 2019-2024?»

- 1 (Svært uenig)
- 2
- 3
- 4

6

7 (Svært enig)

Hadde din kommune andre utfordringer knyttet til gjennomføringen?

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Ja» er valgt i spørsmålet «Har du fått innvilget minst en søknad om tilskudd til utvikling av kvalifiserings- og integreringstiltak fra IMDi i perioden 2019-2024?»

Har prosjektet blitt varig implementert i drift uten nye prosjektmidler?

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Ja» er valgt i spørsmålet «Har du fått innvilget minst en søknad om tilskudd til utvikling av kvalifiserings- og integreringstiltak fra IMDi i perioden 2019-2024?»

Ja, Hele prosjektet har blitt implementert i drift

Deler av prosjektet har blitt implementert i drift

Nei, Prosjektet har IKKE blitt implementert i drift

Vet ikke

Beskriv i hvilken grad følgende utfordringer hindret implementering av prosjektet i ordinær drift:

Ranger vurderingen fra 1 (i svært liten grad) til 7 (i svært stor grad)

Usikre / svake resultater

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Deler av prosjektet har blitt implementert i drift eller Nei, Prosjektet har IKKE blitt implementert i drift» er valgt i spørsmålet «Har prosjektet blitt varig implementert i drift uten nye prosjektmidler?»

1 (I svært liten grad)

2

3

4

5

6

7 (I svært stor grad)

Manglende økonomiske midler

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Deler av prosjektet har blitt implementert i drift eller Nei, Prosjektet har IKKE blitt implementert i drift» er valgt i spørsmålet «Har prosjektet blitt varig implementert i drift uten nye prosjektmidler?»

1 (I svært liten grad)

2

3

4

5

6

7 (I svært stor grad)

Manglende forankring av prosjektet i kommuneledelsen

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Deler av prosjektet har blitt implementert i drift eller Nei, Prosjektet har IKKE blitt implementert i drift» er valgt i spørsmålet «Har prosjektet blitt varig implementert i drift uten nye prosjektmidler?»

1 (I svært liten grad)

2

3

4

5

6

7 (I svært stor grad)

Har det vært andre utfordringer knyttet til implementering av prosjektet i ordinær drift?

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Deler av prosjektet har blitt implementert i drift eller Nei, Prosjektet har IKKE blitt implementert i drift» er valgt i spørsmålet «Har prosjektet blitt varig implementert i drift uten nye prosjektmidler?»

Avslag på søknad om tilskuddsmidler

I hvilken grad fikk du en begrunnelse for avslag om tilskuddsmidler?

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Ja» er valgt i spørsmålet «Har du fått **avslag på** minst en søknad om tilskudd til utvikling av kvalifiserings- og integreringstiltak fra IMDi i perioden 2019-2024?»

1 (I svært liten grad)

2

3

4

5

6

7 (I svært stor grad)

Vet ikke

Hva har skjedd med prosjektidéene som ikke fikk innvilget tilskuddsmidler?

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Ja» er valgt i spørsmålet «Har du fått **avslag på** minst en søknad om tilskudd til utvikling av kvalifiserings- og integreringstiltak fra IMDi i perioden 2019-2024?»

Du kan krysse av for ett eller flere svaralternativer

Samme prosjektide fikk finansiering fra annet hold

Samme eller en modifisert versjon av prosjektideen fikk tilskudd fra IMDi i en senere tildeling

Prosjektidéen blir jobbet videre med nå

Prosjektidéen er skrinlagt

Vet ikke

Annet

Du svarte annet på forrige spørsmål. Her kan du utfylle ditt svar

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Annet» er valgt i spørsmålet «Hva har skjedd med prosjektidéene som ikke fikk innvilget tilskuddsmidler?»

Kunnskapsdeling

I hvilken grad opplever du at kunnskapen fra prosjekter finansiert av tilskuddsordningen blir delt med andre kommuner?

1 (I svært liten grad)

2

3

4

5

6

7 (I svært stor grad)

Hva kan være gode grep for kunnskapsdeling, på tvers av kommuner og forvaltningsnivåer?

Vedlegg 2: Intervjuguide

Om informanten og erfaringen med tilskuddsordninger:

- Vil du si noe kort om hvem du er, din bakgrunn og din rolle i organisasjonen du jobber i nå og den gangen da du søkte om tilskuddsmidler?
- Hvor mange søknader om midler fra denne tilskuddsordningen har du vært med på? Hvor mange tilslag, hvor mange avslag?
- Har du erfaringer med andre tilskuddsordninger?

Om prosjektet

- Hvilken rolle hadde du i case-prosjektet vårt?
- Vi har tilgang på prosjektdokumentasjonen, men kan du gi en kort beskrivelse av innholdet i prosjektet dere har prøvd ut med tilskuddsmidlene?
- Hvordan skiller dette seg fra måter dere allerede jobber på?
- Hvorfor søkte dere om tilskuddsmidler i stedet for å dekke kostnaden med ordinære midler?
- Hvor kom ideen/inspirasjonen/modellen o.l. fra?
- Hentet dere inn kunnskap (enten erfaringsbasert eller forskningsbasert) om liknende prosjekt i forkant av søknaden om tilskuddsmidler?

Måloppnåelse

- Nådde dere målsetningene med prosjektet?
- Hvordan vurderer dere virkningene på målgruppa?
- Hvordan har prosjektet påvirket kvaliteten på integrerings- og kvalifiseringsarbeidet i kommunen?
- Hvordan kunne virkningene evt. blitt bedre?
- Skal dere videreføre/har dere videreført tiltaket i vanlig drift? Hvorfor, hvorfor ikke?
- Har dere formidlet prosjektet og resultater til andre enn IMDi?
- Har andre enn IMDi vist interesse for prosjektet?

Overførbarhet

- IMDi er opptatt av at prosjektene som finansieres av tilskuddsmidlene skal ha 'nasjonal overføringsverdi'. Hvordan har dere tolket dette begrepet i dette prosjektet?
- Baserer tiltaket seg på samarbeid med andre? Evt. hvem?
- I hvilken grad kan dette prosjektet overføres til andre kommuner?
 - o Er det noen typer kommuner dette vil passe bedre for enn andre?
 - o Er det bestemte forutsetninger/ressurser som bør være på plass for å kunne gjennomføres?

Tilskuddsordningen

- I hvilken grad syns du tilskuddsordningen er et godt verktøy for å styrke kommunenes arbeid med integrering?
- Styrker den i hovedsak arbeidet fordi man får mer penger og kan gjøre mer eller fordi den skaper nye kunnskap om virksomme grep som gjør det mulig å jobbe bedre/mer målrettet?
- Hvordan fikk du høre om tilskuddsordningen?
- Har du inntrykk av at den er godt kjent i kommunene?
- Vi ser at det er mange gjengangere blant søkerne om tilskuddsmidler og mange kommuner som aldri har søkt om midler i perioden 2019-2024. Hva tror du kan være grunner til det?
- Er 'papirarbeidet' i forbindelse med tilskuddsordningen strevsomt?
 - o Er det lett å søke?
 - o Lett å dokumentere underveis/i etterkant?
- Hvordan oppfatter du IMDis forventninger til evaluering av prosjektenes måloppnåelse?
- Var tilskuddsmidlene tilstrekkelig til å gjennomføre prosjektet?
- Hvilke føringer (om noen) syns du det bør være for tiltak som finansieres av tilskuddsordningen? *Note to self: For eksempel til tiltakets overføringsverdi, måten måloppnåelse skal vurderes, hvis man ikke har vært inne på disse aspektene før i samtalen.*
- Hva synes du om IMDis bruk av satsingsområder til å klassifisere prosjektene som finansieres? Er satsningsområdene dekkende for områdene der kommunene kan ha ønske om å søke om midler? *Note to self: Er det satsingsområdene som bestemmer prosjektenes innhold eller kommunenes behov/kunnskapshull.*
- Hvilken nytte har man hatt av samlinger som IMDi har organisert ilt. søknads- og prosjektperioden?

- Hvilken nytte har man hatt av evt. andre initiativ og støtte fra IMDi ila. søknads- og prosjektperioden?
- Oppsummert: Hva fungerer godt med dagens tilskuddsordning?
- Oppsummert: Hva kunne du ønske var annerledes?

Vedlegg 3: Representativitet spørreundersøkelse

Tabell: Vurdering av representativitet og frafall

Variabel	Kommuner som har besvart	Kommuner som <i>ikke</i> har besvart
Andel innvilgede prosjekt	52,2 %	46,5 %
Prosjektstørrelse søkt	1 316 307	1 268 197
Innvilget prosjektstørrelse	938 874	773 694
Andel i 2024	23,3 %	20,6 %
Andel i 2023	37,2 %	17,7 %
Andel i 2022	12,8 %	10,6 %
Andel i 2021	8,1 %	8,8 %
Andel i 2020	5,8 %	15,1 %
Andel i 2019	12,8 %	27,2 %
Kommunestørrelse	133 726	131 132
Andel i Nord og Midt	19 %	22,7 %
Andel i Vest	23,1 %	23,1 %
Andel i Øst	50,5 %	40,7 %
Andel i Sør	7,4 %	13,4 %



NTNU Samfunnsforskning AS

NTNU Samfunnsforskning AS er et uavhengig forskningsinstitutt med tilhørende nasjonalt kompetansesenter. Vi utvikler og formidler kunnskap innenfor et bredt spekter av samfunnsfaglige og samfunnsrelaterte problemstillinger.

NTNU Samfunnsforskning AS eies i sin helhet av NTNU, og har et nært faglig samarbeid med flere miljøer ved universitetet. Gjennom faglig samarbeid søker vi berikelse både for NTNU og NTNU Samfunnsforskning AS.

Instituttet er godkjent forskningsorganisasjon og mottar årlig grunnbevilgning fra Norges forskningsråd. Denne benyttes til strategisk utvikling av forskningsaktivitet og kompetansebygging.

Instituttet tilbyr beslutningsorientert og anvendt forskning og kunnskap til oppdragsgivere i offentlig og privat sektor, nasjonalt og internasjonalt.



Senter for økonomisk forskning / mai 2025

ISBN-nummer: 978-82-7570-786-2 (web)