



Utenriksdepartementet

Evaluering av ordningen for Norges- kunnskap ved høyere læresteder i utlan- det

Sluttrapport

Juni 2008

Utenriksdepartementet

Evaluering av ordningen for Norges-kunnskap ved høyere læresteder i utlandet

Sluttrapport

Juni 2008

Innholdsfortegnelse

1.	Innledning	1
1.1	Evalueringsens formål og fokus	1
1.2	Evalueringsens metodiske tilnærming	1
1.3	Leserveiledning	3
2.	Sammendrag og anbefalinger	4
2.1	Kort om avtalen om delegering av gjennomføringsansvar	4
2.2	Sammendrag av evalueringens funn	4
2.3	Rambøll Managements anbefalinger	8
3.	Bakgrunn for evalueringen	11
3.1	Ordningens innhold	11
3.2	Hvem kan benytte seg av ordningen?	13
3.3	Relevante aktører	14
3.4	Fremtidig opprettelse og avvikling av lektorater	15
4.	Praktisering og forvaltning av ordningen	16
4.1	Vurdering av UD som eier	16
4.2	Vurdering av SIU som forvalter	19
4.3	Samrådsmøtenes funksjon	21
4.4	Fagrådets funksjon	22
4.5	Forholdet mellom SIU som forvalter og tilskuddsmottakerne	23
4.6	Forholdet mellom de ulike forvaltningsparter	25
4.7	Ordningens hensiktsmessighet	26
5.	Ordningens måloppnåelse	29
5.1	Oppfyllelse av målsettinger	29
5.2	Synergier og merverdi	33
5.3	Ordningens fremtidige utvikling	35
5.4	Oppsummering	36

1. Innledning

Rambøll Management presenterer herved sluttrapporten for evalueringen av ordningen for Norges-kunnskap ved høyere læresteder i utlandet. Evalueringen er gjennomført på oppdrag for Utenriksdepartementet (UD), og har funnet sted i perioden 8. mai til 13. juni 2008.

Rambøll Management står alene ansvarlig for alle analyser, vurderinger og anbefalinger som presenteres i denne rapporten.

1.1 Evalueringens formål og fokus

Målet med evalueringen av ordningen for Norges-kunnskap ved høyere læresteder i utlandet er å avdekke innen hvilke områder ordningen og praktiseringen av den fungerer tilfredsstillende, og hvilke områder hvor det eventuelt er rom for forbedringer. I sistnevnte tilfelle skal det også utarbeides forslag til konkrete tiltak som i tilfellet bør gjøres for å forbedre ordningen. Oppdraget er delt inn i to deler:

1) Evaluering av ordningens praktisering og forvaltning

2) Evaluering av ordningens måloppnåelse og resultater

I den første delen belyses praktiseringen og forvaltningen av ordningen. Dette innebærer at evaluator ser nærmere på om ordningen forvaltes på en effektiv og tilfredsstillende måte. Herunder retter vi dessuten fokus mot hvordan ordningen er satt sammen, administreringen av ordningen, hensiktsmessigheten av ordningen – blant annet når det gjelder eierforhold og forvaltning, og funksjonene av Samrådsmøtene og Fagrådet. I denne delen ser vi også nærmere på delegering av gjennomføringsansvar, og dette omhandler partenes grad av oppfylling av sin del av avtalen og om formålet med delegeringen er oppnådd.

I del to, undersøkes det hvorvidt ordningen når sine målsettinger om å bygge opp under et positivt Norges-bilde internasjonalt, profilere Norge i utlandet og spre informasjon om studie- og forskningsmuligheter i Norge. Videre gjøres det en vurdering av hvilke virkninger og effekter ordningen har, og om disse er i tråd med de ønskede og forventede effekter. I tillegg gjøres det en vurdering av hvorvidt det skapes synergier og merverdi av norskundervisningen på andre felt, og om utformingen av ordningen er i samsvar med det som oppnås.

1.2 Evalueringens metodiske tilnærming

Problemstillingene som ligger til grunn for evalueringsoppdraget har i høy grad vært dybdespørsmål, og vi valgte derfor en kvalitativ tilnærming til datainnsamlingen.

1.2.1 Datainnsamlingsaktiviteter

Vårt analysegrunnlag bygger på følgende aktiviteter:

- Dokumentstudier
- Kvalitative intervjuer

Ved å bruke de ovennevnte datainnsamlingsmetoder, har vi sikret at de ulike problemstillingene som inngår i evalueringen belyses av forskjellige datakilder. Relevante dokumenter for evalueringen har vært:

- Avtale om delegering av gjennomføringsansvar
- Programdokument for ordningen for Norges-kunnskap ved høyere læresteder i utlandet
- Diverse rapporter fra blant annet SIU, fra Fokus-prosjektet mv.
- Års- og sluttrapporter fra utenlandslektorer
- Referat fra Samrådsmøter og Fagrådet
- SIUs nyhetsbrev (nr.1 og 2)
- Eksempler på tilskuddsbrev og stillingskunngjøringer

I evalueringen ble det utarbeidet strukturerte intervjuguider til bruk i kvalitative intervjuer med de aktuelle aktører. For flertallet av evalueringens informanter ble intervjuet gjennomført over telefon. I de tilfeller hvor geografi og hensiktsmessighet tillot det, gjennomførte evaluator intervjuene som personlige intervjuer. Utvalg av informanter ble gjort i Samråd med oppdragsgiver, og for å oppnå et datagrunnlag som dekker evalueringens fokusområder. Aktørene som inngår i evalueringens datagrunnlag, er følgende:

- *Utenlandslektorer* – 19 representanter (telefonintervjuer). Alle utenlandslektorer som faller inn under ordningen har blitt kontaktet for gjennomføring av intervju, og totalt mangler vi intervjuer fra tre lektorer. To av de intervjuede lektorene representerer to læresteder hver.
- *Universiteter* – 3 representanter (telefonintervjuer). Informant har vært instituttbestyrer eller kontaktperson for de norske fagene. Dette er universiteter som har en norsk lektor ansatt i åremålsstilling.
- *Studenter* – 3 representanter (telefonintervjuer). Studenter som mottar eller har mottatt semesterstipend.
- *Utenriksstasjoner/ambassader* – 5 representanter (telefonintervjuer)
- *UD* – 2 representanter (1 gruppeintervju)
- *SIU* – 3 representanter (1 personlig intervju + 1 gruppeintervju)
- *Fagrådet* – 1 representant (telefonintervju)
- *Kunnskapsdepartementet (KD)* – 2 representanter (1 gruppeintervju)

1.3 Leserveiledning

Utover dette kapittel, er rapporten strukturert som følger:

- Kapittel 2 inneholder et sammendrag av funnene som er presentert i rapporten, i tillegg presenteres Rambøll Managements anbefalinger til videre praktisering og forvaltning av ordningen.
- I kapittel 3 presenteres en evaluering av ordningens praktisering og forvaltning.
- Kapittel 4 inneholder en evaluering av ordningens måloppnåelse og resultater.

2. Sammendrag og anbefalinger

I dette kapittelet presenteres et sammendrag av evalueringens viktigste funn. Videre inneholder kapittelet Rambøll Managements anbefalinger til videre utvikling av ordningen i norsk og Norges-kunnskap ved høyere læresteder i utlandet.

2.1 Kort om avtalen om delegering av gjennomføringsansvar

"Avtalen om delegering av gjennomføringsansvar for oppgaver vedrørende Norges-kunnskap ved utenlandske høyere læresteder til SIU", innebar at UD overførte ordningens forvaltningsoppgaver til SIU. Avtalen har vært regnet som en prøveordning med en varighet på tre år, med gyldighet fra 1. januar 2006. UD bevilger midler og finansierer ordningen. I avtalen står det videre at UD skal sikre at det er samsvar mellom norske myndigheters engasjement i norskundervisningen ved utenlandske høyere læresteder og retningslinjene for norsk utenrikspolitikk generelt, og også påse at norskmiljøene integreres i det generelle omdømme- og norgesprofileringsarbeidet. Ansvar for policyutvikling ligger således fremdeles hos UD.¹ Avtalen klarer SIUs oppgaver, som blant annet innebærer at de skal søke å rasjonalisere og standardisere ordningen. SIU skal sørge for god informasjon overfor målgruppene, og sette klare søknadsfrister for de ulike tilskuddsordningene.

2.2 Sammendrag av evalueringens funn

Ved å gå i dybden på ordningens innretting, og ved å gjøre en vurdering av de aktuelle aktørers oppgave- og ansvarsfordeling, har vi kunnet gjøre en evaluering av hvordan de ulike aktører fyller sin funksjon.

UD som eier, SIU som forvalter:

Evalueringens informanter fra SIU, Fagrådet og KD stiller seg alle bak UD som eier av ordningen. Noen av argumentene for å beholde dagens eierstruktur er som følger:

- Slik ordningen er innrettet i dag, med sitt konkret definerte formål, anses UD som den riktige eier av ordningen.
- Det gir tyngde i utlandet at det er UD som er eieren.

UD understreker, imidlertid, viktigheten av å stille spørsmålet om de faktisk er det riktige departementet til å holde i det utdanningsfaglige virkemiddelet som denne ordningen er. UD er klare på at de ikke vurderer seg selv som den mest hensiktsmessige eier av ordningen, og begrunner det med at de ikke er en god nok styringspartner for SIU. UD besitter med andre ord ikke fagkunnskap innen de områder som

¹ Notat fra UD's Seksjon for omdømme, norgesprofilering og webinformasjon (SNOW) til utenriksministeren, 15.8.2005.

SIU har behov for rådgivning innen. KD foreslås som en eventuell ny eier, men informantene fra KD understreker at de ikke har noe grunnlag for å gjøre en vurdering av alternative løsninger for ordningen. Dette fordi de ikke har reflektert noe rundt ordningen, men de åpner for at UD kan invitere KD til dialog for diskusjon av ordningens utvikling. Evalueringen har også vist at ordningen vurderes som en ordning med et stort potensial, men for å kunne utvikle ordningen vil det være behov for andre rammevilkår enn i dag.

De sentrale aktører vurderer det slik at ordningen forvaltes på en mer effektiv måte nå enn da gjennomføringsansvaret lå under UD. Omleggingen av ordningens administrasjon har vært krevende, og det som kan regnes som en oppstartsfase har vært av lang varighet. Omleggingen har rent administrasjonsmessig vært preget av en del dobbeltarbeid, mellom UD og SIU, og det administrative arbeidet så langt vurderes som unødig ressurskrevende.

SIU sier seg til en viss grad enig i UD's karakteristik av ordningens to første år, men de fremhever at de nå har tatt en rekke grep som skal føre til at ordningen forenkles. Disse grepene ses særlig når det gjelder klarere kriterier for de ulike tilskuddsordningene og deres saksbehandlingsrutiner. SIU understreker at omleggingsprosessen har vært svært ressurskrevende for dem, og de hevder at de ikke har hatt tilstrekkelig med ressurser til løse sine administrasjonsoppgaver. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om ordningen har blitt rasjonalisert i tilstrekkelig grad de siste to årene.

Informasjonsflyten rundt ordningen var særlig i tidlig overgangsperiode preget av uryddighet – mellom UD og SIU, samt SIU og tilskuddsmottakerne. Mye av denne uryddigheten knyttes til uklar ansvarsfordeling mellom eier og forvalter, særlig i tidlig overgangsperiode. I tillegg har det vært noe skifte av ansvarlige personer for ordningen i SIU, noe som kan ha medvirket til uklare grenseoppganger mellom SIU og UD. Dette gjelder i hovedsak i kommunikasjonen mellom forvaltere og tilskuddsmottakere.

Funksjonen av Samrådsmøtene, og Fagrådet:

Både SIU og UD mener Samrådsmøtene i stor grad har fungert etter hensikten så langt, og SIU fremhever at dette er en viktig arena hvor ordningen kan finne en fastere form. UD fremhever, imidlertid, at man i Samrådsmøtene til nå har gått veldig i detalj på enkeltsaker, og dette er ikke hensikten med denne møtearenaen. UD understreker viktigheten av at dette skal være møter som har til hensikt å utelukkende romme strategiske diskusjoner.

I avtalen mellom UD og SIU om overføring av forvaltningsansvar, ble det understreket at det nye Fagrådet skulle reflektere et bredere fagmiljø enn det "Rådet for norskundervisning ved utenlandske universiteter" gjorde. Innovasjon Norge og Norla ble derfor inkludert, men de har siden endret sin status til å være observatører. Dette begrunnes med at Fagrådet ikke viste seg å ha rom for de strategiske diskusjoner, men utelukkende viste seg å bære preg av behandling av søknader for lektorstillinger og semesterstipend. De sistnevnte oppgaver er, vel og merke, Fagrådets viktigste

funksjon, og verken Fagrådet selv, SIU eller UD uttrykker bekymringer for at Innovasjon Norge og Norla har redusert sin status. UD legger vekt på at disse to aktørene fremdeles er relevante, men at de diskusjoner som til nå har vært oppe i Fagrådet ikke har vært relevante for dem.

SIUs relasjon til tilskuddsmottakerne:

De universitetsansatte som er informanter i denne evalueringen omtaler sin kontakt med SIU som positiv, og sier SIU viser stor samarbeidsvilje og gir god støtte. Evalueringens studentinformanter synliggjør at som student som søker om semesterstipend, har man ikke behov for å ha noen utstrakt kontakt med SIU. I den grad de har hatt kontakt med SIU, oppfattes kommunikasjonen som god og tydelig. Lektorenes oppfatninger av SIU som forvalter varierer. Noen av dem har opplevd både UD og SIU som forvaltere, og for disse lektorene er det naturlig å bruke tiden før overgangen som sammenligningsgrunnlag for dagens forvaltning. Evalueringen viser at lektorene grovt sett kan kategoriseres ved hjelp av tre karakteristikk. Seks av 19 lektorer mener at deres relasjon til SIU er velfungerende, og at forvaltningen løses på en god måte. Seks andre lektorer karakteriserer SIUs tidlige forvaltning som preget av uryddighet, men at den nå har blitt god og mer profesjonell enn det UDs forvaltning var. De resterende sju omtaler sitt forhold til SIU og SIUs forvaltning som lite tilfredsstillende.

Forholdet mellom forvaltningspartene:

SIU mener at de involverte parter langt på vei har oppfylt avtalen om overføring av gjennomføringsansvar. De mener at SIU har oppfylt kravet om å gjøre ordningen mer transparent og at de har utarbeidet en rekke rutiner for å gjøre deres forvaltning mer effektiv, og de vurderer deres kontakt med UD som meget bra. UD hevder, på den annen side, at delegering av gjennomføringsansvaret har et stykke igjen og at partene faktisk ikke har tilfredsstilt de forventninger som det ble stilt til endringen. Hvem eller hva som er skyld i dette er vanskelig å si, men partenes oppgaveløsning har ikke skjedd slik UD opprinnelig hadde trodd og ønsket. UD opplever, dessuten, at de har vært nødt til å gå lenger inn i enkeltsaker, enn det som er meningen. Fagrådet vurderer delegeringen av forvaltningsansvaret som nødvendig og hensiktsmessig. Til tross for at en større del av midlene går til administrasjon nå enn tidligere, anser informanten fra Fagrådet at ordningens administrasjon var for lite profesjonell under UD.

Oppfyllelse av målsettinger:

De tre informanter som representerer ansatte ved utenlandske læresteder i denne evalueringen, mener alle at ordningen bidrar til oppnåelse av de overordnede målsettinger. Det fremheves som særlig viktig at de norske lektorene bidrar til at man får et bedre og bredere bilde av Norge, og de norske lektorene kan følge med på diskusjoner i samfunnet og politikken i Norge på en annen måte enn hva de lokale lektorer som underviser i norsk har forutsetninger for.

Evalueringens tre studentinformanter vurderer også at ordningen bidrar til de nevnte målsettinger, og de sier blant annet at det å bli undervist av en norsk lektor bidrar til

mye mer enn god språkundervisning. En særlig viktig effekt er den at de får presentert et moderne bilde av Norge – norsk musikk, film og litteratur. Det blir også fremhevet at semesterstipendordningen gir verdifulle studiemuligheter som ellers ville være økonomisk vanskelig å realisere.

De norske lektorene er ingen homogen gruppe og i hvilken grad lektoren tar initiativ til aktiviteter som bidrar til å oppfylle ordningens målsettinger varierer. Lektorene møter ulike forutsetninger for å drive med mer enn språkundervisning. Disse faktorene vil blant annet være deres geografiske nærhet til norsk utenriksstasjon, lærestedets fagmiljø og lærestedets eksisterende relasjoner til norske miljøer. 11 av de 19 intervjuede utenlandslektorene vurderer ordningens overordnede målsettinger som oppfylte. Fire lektorer mener at man delvis når de nedfelte målene, mens de resterende fire mener ordningen kun i liten grad kan sies å bidra til profilering av Norge, oppbygging av Norgesbildet og spredning av studie- og forskningsmuligheter i Norge. Den siste gruppen av lektorer mener, vel og merke, at mange av disse målene nås, men de kan ikke tilskrives å være en effekt av selve ordningen.

Evalueringsens fem informanter fra norske utenriksstasjoner oppfatter ordningens overordnede formål som oppfylt, men deres synspunkter varierer når det gjelder graden av måloppnåelse. De utenlandske høyere lærestedene med undervisning i norske emner blir omtalt som en base for profilering av Norge. Profileringsarbeid vil likevel være meget personavhengig, og det er for eksempel ikke alle lektorer som er like engasjerte. To informanter fremhever at selv om målsettingene i stor grad oppnås, så er det vanskelig å skulle si om det er en følge av ordningen eller ikke. De tre informantene som hevder at målene nås i stor grad, baserer det blant annet på det at norskundervisningen skaper en synlighet som går langt utover hva studentene lærer språklig sett, og at ordningen må ses i en vid kulturell forstand. Det understrekes dessuten at tilbudet om norskundervisning på universitetsnivå, er av stor verdi for norsk akademia, næringsliv og diplomati.

SIU sier i likhet med flere av evalueringsens andre informanter at det kan være vanskelig å vurdere grad av måloppnåelse. Alt ligger imidlertid til rette for å nå formålet. Gjennom norske lektorer og norskstudenter i mange land og kontinenter, er muligheten til stede for å bygge opp et godt renommé for norsk utdanning. SIU understreker at det er mange eksempler på utenlandske læresteder/institutter som gjennom undervisningsstøtten fra ordningen har fått muligheten til å ha norskundervisning

UD klargjør at de ikke kan vurdere grad av måloppnåelse som førstekilde, men at de kan gjøre en vurdering ut fra deres kjennskap til ordningen og dens praktisering. UD understreker at hovedmålgruppen for ordningen er utenlandske studenter, og at de tilskudd som gis til andre aktører og formål skal støtte opp under norskundervisning av utenlandske studenter. I denne sammenheng trekkes de utenlandske studenters muligheter til å søke om semesterstipend frem. UD vurderer utvekslingsordninger som denne, som et viktig virkemiddel som statsforvaltningen kan benytte for å kun-

ne skape varige relasjoner til andre land. Forståelsen av det norske er det ønskede resultat, og det er det som kan være med på å gi merverdi.

Synergier og merverdi:

Evalueringen viser at de utlandske høyere læresteder med undervisning i norske emner har en funksjon som viktige baser for profilering av Norge, og at dette særlig gir Norge økt sjanse til formidling av sine studie- og forskningsmuligheter. Som en konsekvens av ordningen kan det identifiseres en merverdi når det gjelder tilvekst av oversettere og tolker. Ordningen skaper, dessuten, i mange tilfeller synergier til norsk næringslivs satsning utenlands - som ofte er avhenger av personer med lokal, samt norsk språkkunnskap. Ordninger som denne, vurderes videre som et bidrag til å skape varige relasjoner mellom Norge og andre land, og ringvirkninger skapes for norsk diplomati, akademisk, kultur, næringsliv, turisme. Ordningen fører også til et økt antall samarbeidsrelasjoner mellom utenlandske og norske utdanningsinstitusjoner.

2.3 Rambøll Managements anbefalinger

På bakgrunn av funnene i evalueringen vil Rambøll Management anbefale følgende punkter til videreutvikling av ordningen:

Ordningen som satsningsområde:

Ordningen viser seg å ha stor betydning for både universiteter, studenter og lektorer. Dette innebærer at den bidrar til å skape muligheter for å profilere Norge i utlandet, samtidig som den gir lektorer og studenter faglige muligheter. Ordningen formidler kunnskap innen mange flere felt enn bare det norskspråklige. Rambøll Management vurderer det slik at ordningen på bakgrunn av sine resultater bør opprettholdes, og at den fyller funksjonen som et virkemiddel innen både utdannings- og utenrikspolitikk. For ordningens videre utvikling er det nødvendig å ta stilling til satsningsområdene videre, og dette vil blant annet innebære:

- *Rammevilkår* – dagens rammevilkår setter begrensninger på ordningens utvikling, og det er sentralt at norske myndigheter diskuterer hva de ønsker å oppnå med ordningen.
- *Formål* – evalueringen har vist at ordningen kan nyttes som et virkemiddel både innen det utdanningspolitiske området, samt innen feltet for profilering av Norge. Dette er to områder som ikke står i et motsetningsforhold til hverandre. Evalueringen har likevel vist at ordningens formål bør gjøres tydeligere overfor tilskuddsmottakerne og andre interessenter. Det bør i denne sammenheng vurderes å gjøre en ny gjennomgang av ordningens formål.
- *Eierskapsmodell* – det bør gjøres en grundigere gjennomgang av dagens eierskapsmodell og eventuelle alternativer til denne. UD og KD bør i samarbeid gjøre en vurdering av dette spørsmålet. Regjeringens overordnede satsning innen utdanningspolitikken, samt dagens definerte formål ved ordningen, bør benyttes som et utgangspunkt for diskusjon.
- *Roller* – Særlig tidlig overgangsperiode har vært preget av en uklar rollefordeling. Dette gjelder både for SIU og UD, og begge parter bør nå ha en klar oppfatning av hva deres mandat innebærer. UD må ta standpunkt til sin egen rolle, og trekke seg ut av oppgaver av en forvaltningsmessig karakter, og delta kun i de fora og saker hvor det er påkrevd at eier er involvert.

Forvaltning og administrering av ordningen

Evalueringen har identifisert at delegeringen av gjennomføringsansvaret til tider har resultert i en del dobbeltadministrering mellom SIU og UD. Denne dobbeltadministrering bør avvikles, noe som vil kunne være et viktig bidrag til å effektivisere ordningen ytterligere. Videre har gjennomgangen av ordningen særlig vist at noen forhold ved ordningens forvaltning bør vektlegges:

- *Tydelighet* – det må i enda større grad enn i dag tydeliggjøres overfor mottakerne hvem som er forvaltningspart og hvilke kriterier som legges til grunn for saksbehandling. Dette innebærer også en tydeliggjøring av innholdet i ordningen. Dette vil også bidra positivt til å klargjøre grenseoppgangene mellom SIU og UD.
- *Saksbehandlingsrutiner* – SIU bør videre ha et strengt fokus på rutiner for saksbehandling. Dette er ett av flere forhold som klargjøres i det nylig avsluttede programdokumentet for ordningen. Dette virker hensiktsmessig med hensyn til effektivisering av forvaltningen.

Formidling og informasjonsflyt:

For at ordningen skal kunne fremstå som transparent, og for at informasjonsflyten mellom eier og forvalter, og forvalter og tilskuddsmottakere skal være velfungerende, bør informasjonsflyten mellom UD og SIU formaliseres i større grad. Dette vil innebære mindre dag til dag kontakt/ad hoc kontakt mellom eier og forvalter. Det er også et behov for å gjøre ordningen mindre personavhengig. En mer strømlinjeforment og konsekvent saksbehandling vil kunne føre til en mer helhetlig forvaltning.

Vi anser de grep som SIU nå iverksetter, som blant annet vil resultere i en klarere definering av målgrupper, kriterier for tildelinger av midler, indeksregulering av støtte, elektroniske søknader og rapporteringer, som hensiktsmessige. Det vil imidlertid være nødvendig å evaluere disse tiltakene for å vurdere deres virkninger.

3. Bakgrunn for evalueringen

I dette kapittelet vil vi gi en kort bakgrunnsbeskrivelse av ordningen for Norges-kunnskap ved høyere læresteder i utlandet, dvs. hva ordningen innebærer, hvilke aktører som kan benytte seg av den, dens styringslinjer og utstrekning mv. Det å sette ordningen inn i en kontekst er viktig for å kunne vurdere ordningens praktisering og forvaltning, dens hensiktsmessighet og grad av måloppnåelse.

3.1 Ordningens innhold

Det tilbys undervisning i norsk språk og norske emner ved om lag 140 læresteder i Asia, Europa, Latin-Amerika og Nord-Amerika. Mellom 5000 og 6000 akademikere i utlandet studerer til enhver tid norsk språk og norske emner på ulike nivåer. Gjennom samarbeid med og service ovenfor utenlandske høyere læresteder som tilbyr undervisning i norske emner ønsker man å bygge opp et positivt bilde av Norge i utlandet. I tillegg er det et mål å bistå med tilrettelegging for utenlandske studenter og forskere ved norske høyere læresteder. Ved et tjuetalls universiteter og høyskoler i utlandet er det opprettet egne åremålsstillinger for norsk utenlandslektor. Denne ordningen med norske utenlandslektorat går langt tilbake i tid. Det finnes ingen fullstendig oversikt over når de enkelte lektorat ble opprettet, men en oversikt viser at det ble tilbudt norskundervisning ved 25 europeiske læresteder i 1961.

Det er Utenriksdepartementet som bevilger midler og finansierer ordningen for Norges-kunnskap ved høyere læresteder i Utlandet, mens Senter for internasjonalisering av høgre utdanning (SIU) har det forvaltningsmessige – og det administrative ansvaret for ordningen (fra 1. januar 2006). Rammebevilgningen for 2007 utgjorde NOK 5.2 millioner fra UDs Seksjon for norgesprofilering, omdømme og web (SNOW). Midlene til norskundervisning i Russland kommer i tillegg til den nevnte rammebevilgning, og bevilges fra UDs Seksjon for nordområdene, ressurser og Russland, og disse midlene utgjorde NOK 1 million i 2007. SIU er et forvaltningsorgan med eget styre under Kunnskapsdepartementet (KD). SIU er et kompetansesenter som skal fremme internasjonalisering, kulturell kommunikasjon og internasjonal mobilitet innen høyere utdanning. Ordningen innebærer at:²

- Utenlandslektorer kan søke om trekkfritt stipend, forsørgertilskudd og flytte-tilskudd.
- Norskstudenter kan søke om semesterstipend.
- Lærestedene kan søke om undervisningsstøtte og støtte til arrangementer.
- Norske universiteter og høyskoler som arrangerer sommerskoler for utenlandske studenter og lærere i norske emner, kan søke om økonomisk støtte.

² Fra "Programdokument for ordningen med Norges-kunnskap ved utenlandske læresteder", juni 2008.

- Forskere og undervisere i norske emner i Nord-Amerika kan søke om stipend til studieopphold i Norge.
- Som en del av SIUs oppgaver som forvalter av ordningen, inngår SIUs medlemskap i Samarbeidsnemnda for Norden-undervisning i utlandet (SNU). SNU er et organ under Nordisk Ministerråd, som har som oppgave å samordne arbeidet med undervisningen i nordiske språk og fag i utlandet mellom de nordiske landene.

I ordningen finnes det flere typer av stipender, og tildelingskriteriene for det enkelte stipend forklares i det følgende:

Trekkfritt stipend, tidligere kalt bostøtte, har til formål å sikre lektorene som er ansatt ved utenlandske høyere læresteder tilnærmet den samme kjøpekraft i arbeidslandet som de ville hatt i Norge. Det trekkfrie stipendet skal vurderes med utgangspunkt i norsk gjennomsnittlig lektorlønn. I utregningen videre skal nettolønna som lektoren mottar fra sin arbeidsgiver (det utenlandske lærestedet) trekkes i fra. Nivået på lønna ved utenlandske læresteder varierer fra land til land og er, sammen med FNs levekårsindeks, den avgjørende faktor for størrelsen på stipendet.³

Tilskudd til flytteutgifter skal være med på å jevne ut kostnadene med flytting for lektorer som flytter til/fra utlandet i sammenheng med åremålsstillinga ved læresteder som tilbyr norskundervisning. Tilskuddet blir regnet ut i fra det rimeligste tilbudet fra et flyttefirma, og sammen med forsikringskostnader blir det dekket inntil 90 % av flyttekostnadene. Reiseutgifter dekkes fullt ut.

Undervisningstilskuddet er sammensatt av to tidligere ordninger, bokstøtte og administrasjonstilskudd. Intensjonen med undervisningstilskuddet skal være å dekke kostnader med å legge til rette for norskundervisning som ikke lektoren får dekket av lærestedet. Tilskuddet kan blant annet brukes til å dekke utgifter til bøker, abonnement på tidsskrift, programvare, undervisningsmateriell, kopikostnader og lignende. Dette er ikke et tilskudd til lektoren privat, men til lektoratet/universitetet.

Semesterstipend blir i hovedsak tildelt studenter som har valgt et norsk emne som bachelor/mastergrad ved sitt europeiske universitet med institutt/avdeling for nordistikk eller skandinavistikk, og skal brukes til arbeid i Norge i sammenheng med masteroppgave eller avhandling for bachelor-, master-, magister- eller doktorgrad i et norsk emne. Stipendet kan også gis til yngre utenlandske norsklærere ved universitetenes nordiske/skandinaviske institutt, og til utenlandske studenter som ønsker å ta en norsk eksamen som kvalifiserer til å undervise i norsk som fremmedspråk. Det blir gitt støtte for minimum en og maksimum tre måneder innenfor de norske semesterperiodene. Stipendet skal bidra til å dekke bosted, måltider, lokal transport, studieavgifter, studiemateriell, lommepenger osv.

³ Fra "Programdokument for ordningen med Norges-kunnskap ved utenlandske læresteder", juni 2008.

Tilskudd til lektor- og regionskonferanser, fagmøter og seminar har som formål å medvirke til å profilere Norge i utlandet og styrke norskundervisningen ved utenlandske læresteder. Samtidig skal det være med å bidra til at personer som arbeider med norskundervisning ved utenlandske læresteder får mulighet til faglig påfyll, treffe kolleger og utveksle erfaringer.

3.1.1 **UDs rolle**

UDs rolle er å sikre at støtten til norskundervisning ved utenlandske høyere læresteder er i tråd med gjeldende utenrikspolitiske prioriteringer, og at norskmiljøene og deres nettverk på en god måte integreres i omdømme- og norgesprofileringsarbeidet. Finansieringen av ordningen skjer ved årlige rammetilskudd over UDs budsjett.

3.1.2 **SIUs rolle**

1.januar 2004 ble SIU omdannet til et forvaltningsorgan direkte under Undervisnings- og forskningsdepartementet (nå Kunnskapsdepartementet/KD). SIUs utvidede mandat innebar at SIU fremsto som den mest hensiktsmessige faginstans for å overta ordningens gjennomføringsansvar. KD har delegert ansvaret for profilering av Norge som studie- og forskningsland til SIU.

Når det gjelder SIU, har de blant annet ansvar for følgende:⁴

- Bistand i ansettelses- og utvelgelsesprosessen til læresteder som har en utenlandslektor i norsk.
- Tilskudd til og bistand overfor utenlandslektorer i norsk ved utenlandske høyere læresteder.
- Tilskudd til bøker og annet undervisningsmaterieell, teknisk utstyr og abonnementer.
- Tildeling av stipend for studier og forskning i Norge.
- Kontakt og informasjon.

3.2 **Hvem kan benytte seg av ordningen?**

Som det fremheves i programdokumentet for ordningen, er det utenlandske studenter som er hovedmålgruppen for ordningen. De andre formål og aktører som også får tilskudd fra ordningen, innvilges støtte for å kunne bygge opp under norskundervisning for utenlandske studenter. Som allerede nevnt i avsnitt 3.1, er ordningens målgrupper som følger:

- Utenlandske studenter
- Utenlandslektorer
- Læresteder med norskundervisning
- Norske universiteter og høyskoler

⁴ Fra "Avtale om delegering av gjennomføringsansvar for oppgaver vedrørende Norges-kunnskap ved utenlandske høyere læresteder til SIU", januar 2006.

De utenlandske studentene som studerer norske emner ved læresteder i utlandet kan søke om stipend for å komme til Norge for å gjennomføre deler av studiene eller drive forskningsarbeid. Semesterstipendordningen ble innført i 1989.

Som utenlandslektorer ansettes personer med norsk embetseksamen av fortrinnsvis høyere grad som innehar de kvalifikasjoner den enkelte institusjon i utlandet søker, og deres stilling er oppad begrenset til seks år. I ordningens målsetting ligger det et ønske om å benytte seg av norsklektorens kompetanse om norske samfunnsforhold, kultur og historie som et viktig ledd i profileringen av Norge i sitt virke som utenlandslektor.

De ulike læresteder med norskundervisning er organisert på forskjellige måter, men de fleste har organisert de norske emner innenfor et nordisk/skandinavistisk institutt eller ved nordisk eller norsk avdeling under germansk institutt.

3.3 Relevante aktører

Samarbeidet mellom UD (Seksjon for norgesprofilering, omdømme og web/SNOW) og SIU koordineres blant annet gjennom Samrådet. Samrådet er sammensatt av representanter fra UD og SIU, med leder i Fagrådet som observatør. SIU er sekretariat for Samrådsmøtet, som normalt gjennomføres to ganger i året og som har følgende oppgaver:

- Sikre at de (geo)politiske prioriteringene er i samsvar med norsk utenrikspolitikk forøvrig
- Målgruppeorientering og partnerskap.
- At ordningen framstår som et bidrag til modernisering av offentlig sektor
- Synergi med andre av UD og SIU sine tiltak som kan gi ordningen merverdi
- Møtet kan ta opp til diskusjon alle emner som anses å kunne være av betydning for gjennomføring av ordningen
- Budsjett, årsmelding og regnskap.

I tillegg til de allerede nevnte aktører, spiller Fagrådet også en sentral rolle når det gjelder forvaltningen av ordningen. Fagrådet gir SIU faglig bistand i administreringen av ordningen. Fagrådet vil blant annet være ansvarlig for å innstille kandidater til stillinger som utenlandslektorer og å tildele semesterstipend. Følgende samfunnssektorer skal være representert i Fagrådet:

- Universitets- og høyskolesektoren (tre medl.)
- Innovasjon Norge – observatørrolle
- Kultursektoren, NORLA - observatørrolle
- En representant fra utenlandslektorene.
- UD - observatørrolle

I tillegg til UD, SIU, Samrådet og Fagrådet, innehar utenriksstasjonene også en funksjon når det gjelder ordningen, som innebærer at SIU kan søke råd og informasjon herfra.⁵

3.4 Fremtidig opprettelse og avvikling av lektorater

Vinteren 2008 utarbeidet SIU et forslag til hvilke utenlandslektorater som skal få fremtidig støtte og hvilke som skal avvikles.⁶ Basert på en kombinasjon av flere faktorer som for eksempel; interessen for norsk på lærestedet – både blant ansatte og studenter, nivået på norskundervisningen, behovet for oversettelser av norske bøker i vertslandet, og KDs geografiske satsningsområder – har SIU foreslått å avvikle trekkfritt stipend for Bologna (høsten 2008), Gent (høsten 2008), Aten (høsten 2008), Beograd (høsten 2009) og Madrid (høsten 2009). Fremtidig satsning vil være å søke å styrke norskundervisningen gjennom etablering av utenlandslektorat i Storbritannia, Serbia, Spania og i et arabisktalende land.

⁵ Ibid.

⁶ SIU: Nyhetsbrev nr. 1 2008 for "Ordningen for Norges-kunnskap ved høyere læresteder i utlandet".

4. **Praktisering og forvaltning av ordningen**

Vi ønsker i dette kapittelet å gå mer i dybden på hvordan ordningen er innrettet, og hvordan de ulike oppgaver og ansvar er fordelt mellom de ulike aktører. Ordningens hensiktsmessighet vil bli vurdert, både når det gjelder eierforhold og forvaltning. Ved dette fokus diskuteres forholdet mellom de ulike forvaltningsparter, og på bakgrunn av det ovenfor beskrevne gjøres en vurdering av hvorvidt formålet med delegering av gjennomføringsansvar er oppnådd.

Som allerede beskrevet, innebar "Avtalen om delegering av gjennomføringsansvar for oppgaver vedrørende Norges-kunnskap ved utenlandske høyere læresteder til SIU", at UD overførte ordningens forvaltningsoppgaver til SIU. Avtalen har vært regnet som en prøveordning med en varighet på tre år, med gyldighet fra 1. januar 2006. UD bevilger midler og finansierer ordningen. I avtalen står det videre at UD skal sikre at det er samsvar mellom norske myndigheters engasjement i norskundervisningen ved utenlandske høyere læresteder og retningslinjene for norsk utenrikspolitikk generelt, og også påse at norskmiljøene integreres i det generelle omdømme- og norgesprofileringsarbeidet. Ansvar for policyutvikling ligger således fremdeles hos UD.⁷ Avtalen klargjør SIUs oppgaver, som blant annet innebærer at de skal søke å rasjonalisere og standardisere ordningen. SIU skal sørge for god informasjon overfor målgruppene, og sette klare søknadsfrister for de ulike tilskuddsordningene. Avtalen understreker videre at kompetanseoverføring vil finne sted mellom UD og SIU, og i referat fra Fagrådets møte 21. april 2006 utdypes det at denne kompetanseoverføringen ville finne sted fra avtalens iverksettelse til 1. juli 2006.

I avtalen klargjøres dessuten Samrådets funksjon, som er ment å være et forum for strategiske diskusjoner mellom UD og SIU. I referat fra Samrådsmøte nr. 2 2006, klargjøres det at SIU skal lage saksfremlegg til Samrådsmøtene innenfor tre kategorier; beslutnings-, orienterings- og drøftingssaker.⁸ Fagrådet skal være et faglig rådgivende organ for SIU, og er de aktører som vurderer søknader lektorstillinger og semesterstipend.

4.1 **Vurdering av UD som eier**

UDs "Fokus-prosjekt (Fokus på Administrativ avdeling og Presse, kultur og informasjons-/PKI-avdelingen)", januar 2003, hadde som hensikt å "legge forholdene til rette for større tjenesteproduksjon og mindre administrasjon innen de gitte budsjettammer, samtidig som det holdes et sterkere fokus på UDs kjerneoppgaver".⁹ I rapporten fra dette prosjektet blir det anbefalt at PKI-avdelingens administrasjon av

⁷ Notat fra UD's Seksjon for omdømme, norgesprofilering og webinformasjon (SNOW) til utenriksministeren, 15.8.2005.

⁸ 10. januar 2006.

⁹ Styringsgruppens rapport for Fokus-prosjektet (Fokus på Administrativ avdeling og PKI-avdelingen), januar 2003.

tilskuddsordningene på norskundervisningsområdet søkes å flyttes ut av UD, dette grunnet for stort detaljarbeid med ordningene. Fokus-rapporten foreslår Undervisnings- og forskningsdepartementet (dagens Kunnskapsdepartement/KD), som har ansvaret for læreres lønns- og arbeidsvilkår generelt, og ansvaret for norsk forsknings- og utdanningspolitikk, som en mulig ny eier av disse tilskuddsordningene.

Med delegering av sentrale gjennomføringsoppgaver som målsetting, innledet UDs PKI-avdeling samtaler med SIU i april 2004. Når avtalen om delegering av gjennomføringsansvar ble inngått med SIU og trådte i kraft januar 2006, anså UD Fokus-rapportens anbefalinger på norskundervisningsområdet som oppfylt.¹⁰ Det er nå gått mer enn to år siden UD delegerte bort sitt gjennomføringsansvar for ordningen, og den nye forvaltningsstrukturen har hatt tid til å befeste seg. Det er nå nødvendig å stille spørsmålet om hvordan de relevante parter oppfatter UD som eier av ordningen, og hvordan UD selv vurderer sitt eierskap av ordningen.

SIUs synspunkter:

Våre tre informanter fra SIU stiller seg alle bak UD som eier av ordningen. De har ikke noen sterke meninger om hvilket annet departement ordningen heller skulle ligge under. Det fremheves at det gir tyngde i utlandet at det nettopp er UD som er eier av ordningen, og dette er ett av flere rasjonale for at ordningen også skal ligge under UD i fremtiden. Det at man i ordningen ønsker å ha og bygge sterke relasjoner mellom Norges utenriksstasjoner og lektoratene, føres opp som et viktig argument for å beholde dagens eierstruktur. En av våre informanter fra SIU uttaler seg som følgende angående ordningens eier:

“UD er det politiske departement, KD er det faglige. På en måte hadde det vært en ide å involvere KD mer enn i dag, men UD er en naturlig eier. Lektorene oppfordres til å jobbe sammen med utenriksstasjoner og det er naturlig at ordningen har UD som eier, (geo)politiske prioriteringer er ikke det viktigste for ordningen, men det er likevel helt sentralt at det blir tatt hensyn til disse interessene.”

Fagrådets synspunkter:

Informanten for Fagrådet uttaler at det for lektoratene sin del, trolig ikke vil utgjøre noen stor forskjell hvilket departement ordningen ligger under, og informanten er positiv til at dagens eierstruktur vedvarer. Han trekker linjer til de norske lektoratene i nordiske land, som i den siste tid har stått i fare for nedleggelse. Dette er en diskusjon som har blitt tatt opp i Nordisk råd, og bevaring av disse lektoratene burde, i følge informanten fra Fagrådet, være både i KDs og UDs interesse. På samme måte burde UD fremdeles se et formål med, og ha en interesse i den generelle utenlandslektoratordningen.

¹⁰ Notat fra UDs Seksjon for omdømme, norgesprofilering og webinformasjon (SNOW) til utenriksministeren, 15.8.2005.

UDs synspunkter:

Det viktigste spørsmålet fra UD sin side er hvorvidt de er det riktige departementet til å holde i det utdanningsfaglige virkemiddelet som denne ordningen er. UD understreker at for at ordningen skal kunne bidra til god norgesprofilering, så er det en forutsetning at den fungerer godt rent faglig sett. Det er nettopp det utdanningsfaglige UD ber SIU om å rette fokus mot, og sier videre at SIU skal gi de faglige vurderinger prioritet over de mer (geo)politiske prioriteringer. Noen informanter argumenter for UD som en hensiktsmessig eier av ordningen, blant annet pga. ordningens ønskede samarbeid mellom utenriksstasjoner og lektorater/universiteter med undervisning i norske emner. På den annen side argumenterer UD for at eierskap av ordningen, ikke er av avgjørende betydning for relasjonen og kontakten mellom utenriksstasjonene og de ulike aktører i ordningen. Når det gjelder UD som eier, er UD av den oppfatning av at de ikke er den mest hensiktsmessige eier av ordningen. Våre informanter fra UD påpeker at:

“UD driver ikke med kunnskapspolitik, og vi er av den oppfatning at SIU antakeligvis ikke har en god styringspartner i UD, dette på grunn av vår mangel på faglig kunnskap.”

Ved omorganiseringen av ordningen i 2006, rettet man fokus mot at ordningen i tillegg til å være et virkemiddel for utdanning også skulle fremme norske interesser innen blant annet kultur og politikk. Som et ledd i dette, trakk man for eksempel inn representanter i Fagrådet, fra Innovasjon Norge og Norla, som skulle sikre at interessene på disse områdene av ordningen ble tatt hensyn til. Sett i forhold til det tidligere “Rådet for undervisning i utlandet”, som utelukkende var sammensatt av representanter fra språk- og litteraturområdet, var dette en endring. Fagrådet har likevel vist seg å gi lite rom for de strategiske diskusjoner som kan sikre de nevnte interesser, og er i følge våre informanter fra UD en av flere indikasjoner på at ordningen først og fremst er en kunnskapsfaglig ordning.

UD påpeker at deres ansatte er generalister. Til tross for mangel på spesifikk fagkunnskap, har UD imidlertid i sin kontakt med SIU og i Samrådet blitt benyttet som rådslagningsparter i utdanningsfaglige spørsmål. UD vedkjenner at ordningen også i fremtiden vil tjene som et virkemiddel for å profilere Norge og bygge opp under et positivt norgesbilde internasjonalt, men det utdanningsfaglige står likevel i sentrum og vil være det utslagsgivende for prioriteringer om ordningens utforming. UD stiller seg derfor spørsmålet om ikke KD ville være en mer hensiktsmessig eier av ordningen. KDs vurderinger er dessuten allerede inkludert i utviklingen av ordningen. Dette skjer i form av at SIU, i tillegg til å vektlegge egne faglige vurderinger, har valgt å legge KDs geografiske prioriteringer til grunn for vurderinger av eventuelle opprettelser og nedleggelser av lektorater.

KDs synspunkter:

KD har delegert ansvaret for profilering av Norge som et studie- og forskningsland til SIU. I tillegg til å forvalte en rekke program for KD, forvalter SIU oppgaver for andre departementer, direktorater mv. KD får en overordnet rapportering fra SIU på de

oppgaver de har for andre oppdragsgivere, men SIU har et eget styre som har ansvaret for SIUs oppgaver av denne typen. KD går derfor ikke dybden på tilskuddsordninger de ikke selv forvalter. Når det gjelder spørsmålet om eierskap av ordningen for Norges-kunnskap ved høyere læresteder i utlandet, mener KD at ordningen slik den er innrettet i dag, har den rette eier i UD. Informantene fra KD fremhever at det er vanskelig å gjøre en vurdering av alternative løsninger. Dette fordi dette har vært UD's ordning, og KD har holdt seg utenfor og ikke reflektert mye rundt temaet. KD er vel og merke åpen for å være med på rådslagning med UD, og KD kan gjerne komme med innspill til hvordan ordningen bør innrettes. Ønsker UD større involvering fra KDs side, oppfordres UD til å ta initiativ til dialog. KD vurderer dessuten den ordningen som en ordning med et stort potensial, men de understreker at for å kunne gjøre noe godt ut av den er det behov for andre rammevilkår enn i dag.

4.2 Vurdering av SIU som forvalter

UD, SIU, samt Fagrådet er alle av den oppfatning at ordningen blir forvaltet på en mer effektiv måte nå enn da gjennomføringsansvaret lå under UD. Det har imidlertid tatt tid å utarbeide og sette i verk de nye administrasjonsrutinene, og UD understreker at de oppfatter omleggingens oppstartsperiode som for lang.

UDs synspunkter:

UDs forvaltning av ordningen var preget av et høyt servicenivå ovenfor de ulike tilskuddsmottakerne, og ved overgangen til SIU ble ordningen langt mindre personorientert enn tidligere. UD's forvaltning av ordningen var imidlertid preget av noe uforutsigbarhet. De grep som er tatt for å sikre at ordningen skal bli mer strømlinjeformet, har blitt møtt med en del motstand fra noen av utenlandslektorene. UD vedgår at de burde ha informert tilskuddsmottakerne bedre om hva omleggingen ville innebære, og slik skape forståelse for at noen startvansker kunne oppstå. Kommunikasjon er også stikkordet for det tidligere forholdet mellom UD og SIU, som var preget av noe uklar ansvarsfordeling mellom de to parter. Fra UD's side konkluderes det med at i perioden frem til i dag, har SIU og UD gjort en del dobbeltarbeid. Prøveordningens første halve år, som var satt av til kompetanseoverføring, kunne ha vært utnyttet enda mer til å sette klare rammer for administrasjon og oppgavefordeling. SIU fikk relativt frie tøyler fra UD, men viste seg å bruke UD som rådgiver i stor utstrekning og i større grad enn det som lå i avtalens mandatbeskrivelser.

Omleggingen av ordningen har medført en større administrativ utfordring for SIU enn forventet, og dette er noe som UD også ser har vært realiteten. UD reagerer likevel på SIUs oppfatning av at de ikke har hatt tilstrekkelig med midler til administrasjon, og sier at SIU trolig ikke har klart å rasjonalisere arbeidet sitt i tilstrekkelig grad. Når de ulike retningslinjer nå er ferdig utformet og innarbeidet, forventer UD imidlertid at flere av SIUs administrasjonsoppgaver vil gå mer av seg selv.

SIUs synspunkter:

SIU stiller seg på mange måter bak UD's fremstilling av ordningens overgangsperiode. De understreker imidlertid at omleggingsprosessen har vært meget ressurskre-

vende for dem som forvalter, og den stramme ressursituasjon har medvirket til å gjøre prosessen krevende. De understreker videre at det er annerledes når ordninger/programmer administreres av et departement, hvor administrasjonskostnader faller inn under departementets felles administrasjonskostnader og ikke trekkes fra de totale midlene til ordningen/programmet.

I likhet med UD, fremhever SIU viktigheten av å være svært tydelige og gode på sin kommunikasjon ovenfor tilskuddsmottakerne. SIU uttaler at de overtok UD's retorikk som var veldig individuell og personlig, og SIU vedgår at de særlig i tidlig overgangperiode ikke var tydelig og konsekvente nok i sin retorikk ovenfor tilskuddsmottakerne. De mange personlige henvendelser og klager fra et lite utvalg av lektorer, har videre medført merarbeid som har gått på bekostning av tid som skulle brukes til å utvikle og jobbe mer strategisk med ordningen.

SIUs direktør fremhever at rolle- og ansvarsfordeling mellom UD og SIU aldri har vært særlig klar. De to andre informantene fra SIU gir imidlertid et noe mer nansert bilde av overgangperioden, og understreker at når gjennomføringsansvaret ble overtatt av SIU fulgte det få retningslinjer med. Ordningen var, i følge dem, i stor grad klar når det gjaldt roller, retningslinjer for de ulike støttetilskuddene og rutiner for saksgang innenfor de ulike områdene av ordningen.

SIU vedgår at de har jobbet tettere med UD enn det som har vært meningen, men dette vil endre seg nå når de ulike rutiner for ordningen er utarbeidet. SIU har oppfattet det som naturlig å spørre UD om råd for å få vite hvordan ordningen har fungert tidligere. Lite eller så nær som ingenting er skriftlig dokumentert fra ordningens tidligere innretning og praktisering under UD. En del av lektorene som får stipend i dag, fikk dette innvilget av UD. SIU har som en følge av dette hatt behov for å innhente informasjon om de ulike sakene fra UD, og dette er ett av flere forhold som har medvirket til en økt henvendelse mot UD fra SIUs side. SIU vedgår selv at deres forvaltning ikke har vært tilfredsstillende og tilstrekkelig effektiv frem til nå, men de mener at de nå er i gang med endringer som gjør at de nedfelte mål om en mer strømlinjeformet ordning vil nås.

SIU har nå satt i verk tiltak som skal sikre at ordningen blir oversiktlig og mer entydig for brukerne. Det nylig ferdigstilte programdokument for ordningen, klargjør blant annet de ulike forvaltningsparter oppgaver, definerer ordningens målgrupper, klargjør saksbehandling, beskriver retningslinjene for de ulike tilskuddsordningene mv. SIU vil gjøre en gjennomgang av teksten som blir brukt i utlysingskunngjøringene for ledige lektoratstillinger, de ønsker også å gjennomgå dagens semesterstipendordning. I mai 2008 lanserte SIU det internetbaserte Ekstranettet, som skal fungere som en samarbeidsplattform for utenlandske universiteter og høyskoler med norskundervisning.

Ordningen for Norges-kunnskap ved høyere læresteder i utlandet vurderes som en naturlig del av SIUs portefølje, og de har stor erfaring med å håndtere ulike utenlandsprogram. De ser videre at de kan finne synergier til denne ordningen i mye av det andre arbeidet som skjer på huset. SIUs direktør understreker at de har mye

tettere faglig oppfølging i andre program som de forvalter. SIU ønsker å kunne følge opp innholdet mer faglig også i denne ordningen, og de ønsker blant annet å etablere en faglig møtearena med lektorene. Videre ønsker SIU å bruke lektorene og deres store nettverk mer aktivt, ved for eksempel arrangementer utenlands.

Med et budsjett på rundt NOK 6 millioner, med fratrekk til administrasjon, mener SIU at ordningen nå utvikles til å være så god som den har forutsetninger for å være. SIU hevder at ordningen i stor grad avhenger av spørsmålet om:

"Hva vil norske myndigheter med ordningen? Vil de holde den på sparebluss, eller skal det være en offensiv satsning?"

Fagrådets synspunkter:

I følge Fagrådets leder har det funnet sted en stor forbedring etter at SIU overtok gjennomføringsansvaret. Overføringen av dette ansvaret innebærer vel og merke en ulempe som nå medfører at man faktisk bruker en større del av ordningens budsjett til administrasjon. Selv om høyere administrasjonskostnader er en ulempe, understreker informanten fra Fagrådet at ordningen var mye mer løst administrert under UD, hvor saksgangen var meget personavhengig og administrativt sett mindre ryddig. Ved overgangen til SIU har det blitt gjennomført en samlet gjennomgang av ordningen; som blant annet innebærer en klarere definering av ordningens målgrupper, klarere definerte retningslinjer for de ulike stipendordningen, indeksregulert utregning av støtte, elektroniske rapportering og søknader mv.

KDs synspunkter:

KD er av den oppfatning at så lenge ikke UD ønsker å forvalte ordningen selv eller ønsker å sette ut forvaltningsoppdraget til en aktør utenfor statsforvaltningen, så er SIU den riktige aktøren til å påta seg dette ansvaret. Dette grunnet at SIU har god erfaring med programforvaltning, og har kompetanse på å forvalte langsiktige internasjonale ordninger.

En vurdering av tilskuddsmottakernes møte med SIU som forvalter, vil bli presentert i avsnitt 4.5

4.3 Samrådsmøtenes funksjon

Både SIU og UD mener at Samrådsmøtene i stor grad har fungert etter hensikten så langt. Informantene fra SIU understreker at Samrådsmøtene er en veldig viktig arena for å fatte vedtak, og som en arena hvor ordningen kan finne en fastere form. Samrådsmøtet benyttes til gjensidig orientering og diskusjon mellom UD og SIU. Selv om UD også vurderer de gjennomførte Samrådsmøtene som hensiktsmessige, fremhever de at man til nå har gått veldig i dybden på enkelte saker som for eksempel spørsmålet om trygd og pensjon. Det har vært behov for å ta opp og diskutere disse sakene, men Samrådsmøtene er ikke nødvendigvis det rette forum. UD understreker at Samrådsmøtene er ment å være en arena for diskusjon av saker på over-

ordnet nivå og ikke detaljstyring, og disse møtene skal fungere som et forum for strategiske diskusjoner og ha fokus på resultater.

Informanten fra Fagrådet, som har observatørstatus i Samrådsmøtene, vurderer også Samrådsmøtene som velfungerende. Videre beskrives dette som en arena hvor UD som eier formidler klare krav ovenfor SIU, og hvor UD gir klare instruksjoner om bruk av midler mv. Samrådsmøtene har også vært et forum hvor SIU har formidlet sine synspunkter til UD, og skapt forståelse for at de ulike forhold og endringer som SIU har satt i verk trenger tid for å sette seg og for å kunne oppnå resultater.

4.4 Fagrådets funksjon

I referat fra Fagrådets første møte, 21. april 2006, omtales Fagrådets rolle med referanse til avtalen mellom UD og SIU. Fagrådet beskrives som å skulle reflektere et bredere fagmiljø enn "Rådet for norskundervisning ved utenlandske universiteter" hadde gjort. Den bredere sammensetningen av representanter fra Universitets- og Høgskolerådet, Innovasjon Norge og Norla, var basert på "ønsket om å benytte omorganiseringen av norskundervisningsfeltet til å "tenke nytt", samtidig som man må sørge for kontinuitet. Fagrådet skal i sitt arbeid påse at alle vedtak er i tråd med norsk utenrikspolitiske prioriteringer for øvrig".¹¹ Som allerede beskrevet har Innovasjon Norge og Norla ønsket å få sin rolle redusert til en observatørstatus, dette grunnet at Fagrådet har vist seg å være en arena som i sine to årlige møter bare har rom for faglige diskusjoner. Bidraget fra Innovasjon Norge og Norla skulle være mer på det strategiske feltet, som for eksempel ordningens utvikling når det gjelder geografiske prioriteringer. En representant for lektorene har nå kommet inn som medlem av Fagrådet.

Fagrådet uttaler selv at Fagrådet norskfaglig sett fungerer veldig bra, og de får løst sine hovedoppgaver som er å behandle søknader om stipend til lektorer og studenter. Informanten fra Fagrådet sier at det ikke er noe savn at Innovasjon Norge og Norla ikke lenger stiller i Fagrådet. Det burde være en forutsetning at de som sitter i Fagrådet jobber med noe som er aktuelt for ordningen, og han vurderer Innovasjon Norge som å finne ordningen som for fjernt fra deres virksomhetsfelt.

Våre informanter fra SIU fremhever at Fagrådet sin viktigste funksjon er å vurdere søknader til lektorater og semesterstipend, og dette er en oppgave som de løser tilfredsstillende. Hvordan medlemssammensetningen i Fagrådet ideelt sett bør være er SIU imidlertid ikke sikre på, men SIU synes det har vært viktig å ha representanter fra andre fagområder enn språk og litteratur i Fagrådet. Nytt Fagråd skal konstitueres fra 2009 og da må, i følge informantene fra SIU, diskusjonen om Fagrådets sammensetning og størrelse opp. Uavhengig av antall medlemmer og hvilke representanter som sitter i Fagrådet, understreker SIU-informantene viktigheten av at Fagrådet skal fungere som et faglig rådgivende organ, og ikke som en arena hvor ulike interessegrupper for tale sin sak.

¹¹ Referat fra Fagrådets møte 21. april 2006.

Som nevnt i avsnitt 4.1, bruker UD endringen i Fagrådets sammensetning, hvor Innovasjon Norge og Norla ikke finner det relevant å være medlemmer, som et eksempel på hvilke faktorer som veier tyngst i denne ordningen – nemlig de kunnskapsfaglige. UD legger vekt på at Innovasjon Norge og Norla fremdeles er relevante aktører, men at de diskusjonene som har vært i Fagrådet til nå ikke har vært relevante for dem. Ordningens synergier til områder som kultur, næringsliv og turisme er absolutt til stede, men UD vurderer det ikke som nødvendig å skulle institusjonalisere de som representerer disse synergiene. Utover disse innspillene, vurderer UD Fagrådet som å fylle sin funksjon - fokusere på hvem som er kvalifisert for semesterstipendene og lektorstillingene.

4.5 **Forholdet mellom SIU som forvalter og tilskuddsmottakerne**

Som UD påpeker og SIU slutter seg til, var ikke SIU tydelig nok i kommunikasjonen overfor tilskuddsmottakerne i starten. Dette bunner i flere forhold, og noe kan tilskrives at SIU faktisk måtte lære ordningens innhold og aktører å kjenne. Andre medvirkende årsaker er uklare retningslinjer for administrasjon av ordningen og noe uklar rolle- og ansvarsfordeling mellom UD og SIU i tidlig overgangsfase. Manglende dokumentasjon av ordningens administrative rutiner (eller fravær av sådanne rutiner) fra tiden med UD som forvalter har også bidratt til usikkerhet rundt ordningen. Forvaltningen av ordningen har nå i større grad funnet sin form, og for å kunne utvikle denne videre er det sentralt å lytte til hvordan studentene, universitetene og lektorene opplever SIU som forvalter.

4.5.1 **Universitetenes synspunkter – ansatte og studenter**

De tre universitetsansatte som er informanter i denne evalueringen representerer læresteder som har en norsk lektor ansatt i åremålsstilling. Informantene omtaler sin kontakt med SIU som positiv, og sier SIU viser stor samarbeidsvilje og gir god støtte. En informant sier at han hadde mer kontakt med UD som forvalter enn han har hatt med SIU, og for hans del skjer det meste av dialogen med SIU via den norske lektoren. Fra de universitetsansattes side blir ordningen videre omtalt som mer oversiktlig nå, sett i forhold til tidligere hvor det å finne rett person til å svare på ulike spørsmål kunne oppleves som vanskelig. SIU blir dessuten vurdert som å ha tilpasset seg til de enkelte universiteters behov/ønsker i større grad, dette spesielt med tanke på ansettelsesprosessen av lektorer.

Evalueringens studentinformanter synliggjør at som student som søker om semesterstipend, har man ikke behov for å ha noen utstrakt kontakt med SIU. Informasjonen om muligheten for å søke om stipend går som regel gjennom norskelektoren på stedet. Studentene er meget tilfreds med selve søknadsprosessen, som siden den er nettbasert oppfattes som enkel å forstå og som effektiv. I den grad det er behov for kontakt mellom student og SIU når studenten er i Norge, går kommunikasjonen ofte gjennom studentens norske veileder.

4.5.2 **Lektorenes synspunkter**

Lektorenes oppfatninger av SIU som forvalter varierer. Noen av dem har opplevd både UD og SIU som forvalter, og for disse lektorene er det naturlig å bruke tiden før overgangen som sammenligningsgrunnlag for dagens forvaltning. Evalueringen viser at lektorene grovt sett kan kategoriseres ved hjelp av tre karakteristikk. Seks av 19 lektorer mener at deres relasjon til SIU er velfungerende, og at forvaltningen løses på en god måte. Seks andre lektorer karakteriserer SIUs tidlige forvaltning som preget av uryddighet, men at den nå har blitt god og mer profesjonell enn det UDs forvaltning var. De resterende sju omtaler sitt forhold til SIU og SIUs forvaltning som lite tilfredsstillende.

1) Relasjonen til SIU er positiv, og deres forvaltning er god:

Felles for lektorene i denne kategorien er at de i all hovedsak omtaler sin relasjon til SIU som positiv. En lektor fremhever at gode relasjoner kan få grobunn når begge parter utviser respektfull kommunikasjon. Videre omtales SIU som en uavhengig part som fungerer godt, og som en aktør som alltid viser velvillighet til å svare på deres spørsmål. To av lektorene i denne gruppen har erfaring med både UD og SIU som forvalter, og en av lektorene vurderer ordningens forvaltning slik:

“Jeg har opplevd tiden før og etter SIU, og jeg mener at SIU gjør en meget god jobb. Ordningen er blitt mer strukturert og retningslinjene er klare. Alt i alt har grepene som SIU har tatt vært svært positive.”

Selv om disse lektorene utelukkende er positive til SIU som forvalter, understrekes viktigheten av å ha forutsigbarhet i forvaltningsdelen. Dette gjelder blant annet forutsigbarhet til tilskuddenes størrelse, og til klarhet rundt kriterier for innvilgelse av ulike stipender.

2) SIUs forvaltning har vært preget av uryddighet, men det har nå skjedd en klar forbedring:

Lektorene i denne kategorien deler en frustrasjon knyttet til en uryddighet som har preget SIUs to første år med forvaltningsansvar. Denne uryddigheten forklares med en rekke forhold, og mye knytter seg til mangelfull eller feilaktig informasjon om ordningen. Det at SIUs første år som forvaltere kan oppfattes som lite tilfredsstillende, kan i følge flere av lektorene bunne i flere faktorer – i sær nevnes uvitenhet fra SIUs side, samt mangel på kommunikasjon mellom UD og SIU. Et eksempel på for lite kommunikasjon eller erfaringsutveksling er det faktum at SIU viste seg å ha svært liten kjennskap til forholdene rundt stipender som hadde blitt innvilget av UD, men som de siden selv skulle utbetale eller videreføre. Lektorene i denne gruppen tror for øvrig at ordningen kommer til å bli mye mer oversiktlig nå enn da den var fullstendig under UD. De hevder at ordningen vil være mindre tilfeldig, og bli mer ordnet. Sitatene under viser hvordan noen av lektorene vurderer SIUs forvaltning:

“Jeg var vant til UD som var veldig fleksible og som løste problemer litt kreativt. Slik fungerte det da. Med SIU møtte jeg et mer formalistisk system. SIU skjønte

ikke hva ordningen gikk ut på, og jeg opplevde en del kommunikasjonsproblemer i starten. Nå har det gått seg til, og jeg er meget fornøyd med SIU. Jeg må nok innrømme at jeg var litt amper og utålmodig i starten. Det nye SIU-systemet er mer liv laga, UD's system var mer ad hoc preget."

"Jeg hadde en tettere kontakt med UD, men siden alt var mer personavhengig og mindre systematisk da, var det hele i grunnen mer komplisert."

"Jeg har ikke noen negative opplevelser eller erfaringer fra min kontakt med SIU. Det må likevel påpekes at det er blitt mer papirarbeid for tilskuddsmottakerne etter at SIU overtok forvaltningen. Ordningen har blitt mer byråkratisk."

3) SIUs forvaltning er lite velfungerende:

Lektorene i denne kategorien har en felles oppfatning av at SIU ikke har løst sin forvalteroppgave på en god nok måte. Forvaltningen omtales som "rotete". I SIUs første to år som forvalter har informasjon gått på kryss og tvers mellom UD og SIU, og siden ut til lektorene. Den første tiden etter overgangen vurderes som preget av uavklarte spørsmål og liten kompetanse hos SIU. Manglende åpenhet om blant annet ordningens tildelinger av midler og kriterier for innvilgelse, trekkes frem som problematisk. Usikkerhet rundt hvilke personer man skulle henvende seg til hos SIU angående ordningen, har også blitt oppfattet som uheldig. Sitatene under synliggjør dette:

"Den forvaltningsmessige biten av SIU synes å fungere dårlig, men det skal legges til at det blitt bedre i løpet av det siste året. De er likevel dårlig i forhold til hva man er vant til fra andre offentlige institusjoner, for eksempel er det mye "hemmelighetskremeri" om tildelinger, kriterier etc. Jeg ønsker meg større åpenhet og bedre struktur. Likevel er dette ikke nødvendigvis SIU sitt ansvar, mye henger på UD som er den instansen som har midlene."

"Det har vært en lang innkjøringsfase for SIU, og det har vært en vanskelig overgangsperiode. Hvilke personer man skulle forholde seg til i SIU var ikke klart. Jeg savner at forvalter ikke sitter på pengekassa. SIU vil nok ordningen vel, men de har ikke midler til å bevilge til de tiltak som de ønsker."

Noen av lektorene trekker dessuten frem det at de har organisert seg i Nettverk for norske utenlandslektorater/NOUL som positivt når det gjelder å få SIU til å bli lydhøre for deres interesser. Det at SIU for eksempel nå utreder spørsmålet om trygd- og pensjonsrettigheter, anses som et resultat av at lektorene har stått samlet for å tale sin sak.

4.6 Forholdet mellom de ulike forvaltningsparter

Nå mer enn to år etter avtalen om delegering av gjennomføringsansvar mellom UD og SIU ble satt i verk, er det sentralt å gjøre en vurdering av partenes grad av oppfyllelse av avtalen. SIU på sin side mener at de involverte parter langt på vei har

oppfylt avtalen. De mener at SIU har oppfylt kravet om å gjøre ordningen mer transparent og at de har utarbeidet en rekke rutiner for å gjøre deres forvaltning mer effektiv, og de vurderer deres kontakt med UD som meget bra. SIU verdsetter at UD har spilt med åpne kort helt fra starten av, men de mener selv at de har stilt for beskjedne krav når det gjelder midler til administrasjon. Ikke bare trengs det midler til å innarbeide gode administrative rutiner, men det vil være et kontinuerlig behov for midler til å drifte og utvikle ordningen. For å utvikle ordningen ytterligere vurderer SIU at det ville være gunstig å gjennomføre monitoreringsbesøk til eksisterende og potensielle nye lektorater. I tillegg ønsker de å kunne arrangere samlinger eller seminar for tilskuddsmottakerne med fokus på faglig utvikling og undervisningskvalitet og innhold, samt erfaringsutveksling og diskusjon av hvordan man kan arbeide for å bidra til ordningens målsetninger. Dette er vel og merke initiativer som krever friske midler, og ordningens utvikling vil i stor grad avhenge av hva de norske myndigheter vil med ordningen.

UD mener, på den annen side, at delegering av gjennomføringsansvaret har et stykke igjen og at partene faktisk ikke har tilfredsstilt de forventninger som man hadde til endringen. Hvem eller hva som er skyld i dette er vanskelig å si, men partenes oppgaveløsning har ikke skjedd slik UD opprinnelig hadde trodd og ønsket. UD opplever, dessuten, at de har vært nødt til å gå for langt inn i enkeltsaker, spesielt hva angår lektorene. Drøftinger av for eksempel trygd og pensjonssaken er viktig, men den har tatt mye tid. Først skulle det avgjøres om dette var en sak for videre diskusjon, så skulle det avgjøres hvem skulle ha ansvar for å utgreie saken. Den hyppige kontakten mellom UD og SIU, skyldes i stor grad uklarheter mellom de to parter. Som før nevnt, relateres dette i stor grad til hvordan kommunikasjonen og ansvarsfordelingen mellom alle involverte aktører har fungert så langt. Det som er viktig nå, er i følge UD at man ønsker og vil nå de mål som er satt. UD påpeker at tanken som ligger til grunn for forholdet mellom partene er enkel;

“SIU skal være forvalter, og UD skal drive politikk”

Fagrådet vurderer delegeringen av forvaltningsansvaret som nødvendig og hensiktsmessig. Til tross for at en større del av midlene går til administrasjon nå enn tidligere, anser informanten fra Fagrådet at ordningens administrasjon var for lite profesjonell under UD. Det har nå funnet sted en effektivisering og profesjonalisering av ordningen. Formålet med avtalen kan dermed anses som oppnådd og det er ikke så mye som kan gjøres annerledes, men alt kan selvsagt kontinuerlig forbedres.

4.7 Ordningens hensiktsmessighet

Ved å gjøre en vurdering av ordningens ressursbruk og informasjonsflyt, har vi ovenfor sett at det kan gjøres en vurdering av ordningens effektivitet. Videre har det ved å gjøre en vurdering av ordningens innretting, gjort det mulig å si noe om dens formålstjenlighet. Vi ønsker i det påfølgende å gi en oppsummerende vurdering av disse forholdene.

Omleggingen av ordningens administrasjon har vært krevende, men det som kan regnes som en oppstartsfase har vært av en uholdbar lang varighet. Omleggingen har rent administrasjonsmessig vært preget av en del dobbeltarbeid, mellom UD og SIU, og det administrative arbeidet så langt vurderes som unødig ressurskrevende. Dette ses også i sammenheng med ordningens størrelse, som sammenlignet med andre ordninger av samme størrelse skulle tilsi at færre ressurser knyttes til administrasjon. På nåværende tidspunkt, vurderes det ikke som at det har funnet sted en god nok rasjonalisering av ordningen. SIU har imidlertid tatt en rekke grep som skal føre til at ordningen forenkles, og dette ses særlig når det gjelder klarere kriterier for de ulike tilskuddsordningene og deres saksbehandlingsrutiner. De rutiner som er utarbeidet og nå settes i verk, fører imidlertid til en større grad av byråkratisering av ordningen.

Informasjonsflyten rundt ordningen var særlig i tidlig overgangsperiode preget av uryddighet – mellom UD og SIU, samt SIU og tilskuddsmottakerne. Mye av denne uryddigheten knyttes til uklar ansvarsfordeling mellom eier og forvalter. Det bør arbeides videre med å stramme opp forholdet mellom SIU og UD. Oppgave- og rollefordelingen mellom de to parter må være helt klar, og følges av begge parter. Det er SIU som skal forvalte ordningen, ikke UD. Ved at begge aktører følger og fyller sitt mandat, kan ordningens effektivitet økes. UD hevder at de har blitt spurt om råd av SIU på områder de ikke har kompetanse på. I den grad SIU også i fremtiden vil ha behov for en part for rådslagning på disse områdene, bør det vurderes hvilke aktører som kan fylle denne funksjonen. En større involvering av KD til dette formål, kan være et alternativ.

Slik ordningen er innrettet i dag, har UD som eier en stor utfordring i de begrensede midlene som karakteriserer ordningen. Dette gir helt klart også forvalter en stor utfordring. Ut fra dagens stramme økonomiske rammevilkår, må ordningen settes opp slik at man når målene - at brukerne er tilfredse og at det satses på lektorater der hvor det ut fra en rekke kriterier vurderes som geografisk gunstig å være.

For ordningens videre utvikling er det en rekke sentrale spørsmål som må tas opp til diskusjon på eiernivå. Disse spørsmålene er blant annet:

- Hva er ordningens virkelige formål?
- Hva er de viktigste prioriteringene?
- Hvilke resultater er det som virkelig ønskes oppnådd?

Dette er spørsmål av helt grunnleggende art, og denne diskusjonen vil være nødvendige for å kunne gjøre en vurdering av ordningens fremtidige innretning. Til denne diskusjonen kan det være naturlig å også invitere inn andre aktører som har interesser i ordningen, og dette kan være aktører som KD, Kultur- og kirkedepartementet, Innovasjon Norge m.fl. I forlengelse av en diskusjon av hva man virkelig vil med ordningen, vil det eventuelt også være naturlig å gjøre en ny eievurdering. Ordningens overordnede formål vil være retningsgivende i eierspørsmålet. Evaluer-

ringen viser at ordningen har et klart potensial, og effektene av den gjør seg gjeldende på en rekke områder, men for å utvikle ordningen er det behov for friske midler. Holdes midlene på dagens nivå, vil eierspørsmålet trolig være uinteressant for KD eller eventuelle andre aktører.

5. Ordningens måloppnåelse

I avtalen mellom UD og SIU presenteres ordningens overordnede formål, som er "å bygge opp under et positivt Norges-bilde og profilere Norge i utlandet gjennom samarbeid og service overfor utenlandske høyere læresteder som tilbyr undervisning i Norges-kunnskap. Videre er målsettingen å bistå med å tilrettelegge for utlendingers studier og forskning ved norske høyere læresteder".¹² Aktørene som kan uttale seg om hvorvidt ordningens målsettinger oppfylles er i sær:

- De utenlandske universiteter med undervisning i norske emner, både ansatte og studenter
- De norske utenlandslektorene
- De norske utenriksstasjoner
- SIU
- UD

Disse aktørene kan videre uttale seg om ordningens effekter, og hva som kan være merverdien av å gi lektorer, institutter og studenter midler til undervisning eller studier i norske fag. De ulike aktørene vil ha ulike interesser i ordningen, og disse ulikhetene vil framstilles i avsnitt 5.2.

5.1 Oppfyllelse av målsettinger

Det kan på et generelt grunnlag være vanskelig å gjøre en vurdering av grad av ordningens oppfyllelse av målsettinger, dette blant annet på grunn av at synspunktene vil variere en del ut fra den enkelte aktørs ståsted og interesser. I mange tilfeller er måloppnåelse et resultat av flere faktorer og ikke bare et resultat av ordningen. Vi ønsker i det påfølgende å utdype dette, og presentere de ulike interessenters synspunkter angående måloppnåelse.

5.1.1 Ansatte og studenter ved utenlandske læresteder:

Blant de 140 høyere læresteder i verden som tilbyr undervisning i Norges-kunnskap, er de norske fagene innrettet på ulike måter. Ofte er de norske fagene organisert sammen med de andre nordiske eller skandinaviske fagene, og det vil i stor grad variere på hvilket nivå det norske faget undervises i. Variasjonene er flere og forutsetningene som møter de norske lektorene er derfor ulike. De tre informanter som representerer ansatte ved utenlandske læresteder i denne evalueringen, mener alle at ordningen bidrar til oppnåelse av de overordnede målsettinger. De norske lektorene bidrar til at man får et bedre og bredere bilde av Norge, og de norske lektorene kan følge med på diskusjoner i samfunnet og politikken i Norge på en annen måte enn hva de lokale lektorer som underviser i norsk har forutsetninger for. Universite-

¹² Fra "Avtale om delegering av gjennomføringsansvar for oppgaver vedrørende Norges-kunnskap ved utenlandske høyere læresteder til SIU", januar 2006.

tene benytter seg dessuten av de norske lektorenes kontakter i Norge, og arrangerer forfatterbesøk og lignende. Med arrangementer som disse når lektorene ut med kunnskap om Norge til andre også utenfor universitetet. En leder ved et institutt for skandinavistikk uttaler det slik:

“Den norske lektoren bidrar helt klart til profilering av Norge og er med på å skape et positivt bilde av Norge. Lektoren engasjerer seg sterkt i dette, og han er med på å skape interesse for det norske også utenfor universitetet. Lektoren har dessuten et godt overblikk over hvilke muligheter det er for å søke på stipend for utveksling og studier i Norge.”

Evalueringsens tre studentinformanter vurderer også at ordningen bidrar til de nevnte målsettinger, og de sier blant annet at det å bli undervist av en norsk lektor bidrar til mye mer enn god språkundervisning. En særlig viktig effekt er den at de får presentert et moderne bilde av Norge – norsk musikk, film og litteratur. Det blir også fremhevet at semesterstipendordningen gir verdifulle studiemuligheter som ellers ville være økonomisk vanskelig å realisere.

5.1.2 De norske lektorene

De norske lektorene er ingen homogen gruppe og i hvilken grad lektoren tar initiativ til aktiviteter som bidrar til å oppfylle ordningens målsettinger varierer. Lektorene møter ulike forutsetninger for å drive med mer enn språkundervisning og noen faktorer vil særlig virke inn:

- *Nærhet (geografisk) til norsk utenriksstasjon* – arbeider lektor ved et universitet langt fra landets norske utenriksstasjon, kan samarbeid med dette miljøet føles mindre naturlig.
- *Lærestedets fagmiljø* – et godt fagmiljø innen de norske (eller nordiske) fagene vil kunne bidra positivt til undervisningens kvalitet, og god undervisning skaper grobunn for god norgesprofilering.
- *Lærestedets eksisterende relasjoner til norske miljøer* – samarbeid med norske læresteder, kulturinstitusjoner, utenriksstasjoner og annet vil gjøre profileringsarbeid enklere og til en naturlig del av lektorens hverdag.

11 av de 19 intervjuede utenlandslektorene vurderer ordningens overordnede målsettinger som oppfylte. Fire lektorer mener at man delvis når de nedfelte målene, mens de resterende fire mener ordningen kun i liten grad kan sies å bidra til profilering av Norge, oppbygging av Norgesbildet og spredning av studie- og forskningsmuligheter i Norge. Den siste gruppen av lektorer mener, vel og merke, at mange av disse målene nås, men de kan ikke tilskrives å være en effekt av selve ordningen.

1) Målsettingene nås:

Lektorene som anser målsettingene som oppfylt, begrunner det med en rekke forhold. At det i det hele tatt finnes en slik ordning, gjør det mulig for norske lektorer å reise ut og dette i seg selv gjør at man når ut til en rekke utenlandske studenter som

ellers ikke ville få muligheten til å lære norsk. Lektorene samarbeider også en del med lektorer fra de andre nordiske landene, og de jobber sammen for å spre informasjon om Norden. Ved å bidra til organisering av forfatterbesøk, teateroppsetninger, bokoversettelser og litteraturkonferanser, vurderer lektorene at de i aller høyeste grad bidrar til at ordningens formål nås. Det blir også understreket at studentene blir gode Norgesambassadører, og nettverket mellom landene styrkes. Et utvalg av sitater fra disse lektorene viser videre på hvilke måter de mener at målene nås.

"Ja målsettingene oppfylles; dette fordi jeg har vært idealist og blitt værende i stillingen. Dette har brakt stabilitet i undervisningstilbudet, som igjen har skapt de positive ringvirkninger som gjør at de overordnede mål oppfylles."

"De fleste studentene har hatt et studieopphold i Norge, og jeg samarbeider mye med nåværende og tidligere studenter om oversetting av litteratur og annet. I fellesskap med det nordiske instituttet, studentene og ambassaden har jeg arrangert en rekke kulturarrangement."

"Jeg er av den oppfatning at ordningen gir god motivasjon til å være en god representant for Norge, og ordningen gir meg muligheten til å spre kunnskap om kultur og litteratur til studenter som vil vite og lære."

2) Målsettingene nås delvis:

Lektorene som er av den oppfatning at målsettingene til dels oppfylles, hevder at grad av måloppnåelse avhenger av hvordan man ser det. De sier at de som utenlandslektorer gjør en hel del for å spre informasjon om Norge, men det er alltid rom for å gjøre mer. Dette gjelder også informasjonsspredning om studier. Siden studentene ofte viser stor interesse for Norge, sprer lektorene informasjon om Norge innen en rekke felt. De jobber likevel ikke strukturert med profilering av Norge. De vurderer det derfor dit hen at ordningens formål når en delvis oppfyllelse. En lektor beskriver det slik:

"Det er vanskelig å svare på grad av måloppnåelse, men jeg bidrar til formidling om Norge på mange måter gjennom jobben min, men selvsagt ikke på en slik måte som ambassaden gjør."

3) Målsettingene nås ikke i stor nok grad eller kan ikke tilskrives lektoratordningen:

Lektorene som hevder at ordningen kun i liten grad kan sies å bidra til måloppnåelse, sier at det er vanskelig å gjøre en vurdering av ordningens konkrete bidrag til oppnåelse av de definerte målene. I den grad ordningens formål nås, er dette i større grad et resultat av faktorer som ligger utenfor ordningen, enn et resultat av ordningen i seg selv. Ved å jobbe i et annet land, bidrar selvsagt lektoren implisitt med profilering av sitt hjemland. De aktiviteter og initiativer som settes i verk utenfor det undervisningsmessige vil, i følge denne gruppen av lektorer, avhenge mer av fagmiljøet på lærestedet, lærestedets samarbeidsrelasjoner internt, og eksternt med Norges ambassade i landet, enn at de som er i stillingen som norsk utenlandslektor. En lektor formulerer det slik:

“Ordningen bidrar ikke i seg selv til å profilere Norge, det er ikke ordningen som gjør at jeg som lektor klarer å gjøre noe på dette området eller ei. Profileringen vil finne sted i samarbeid med det enkelte institutt og ambassaden på stedet. Lektoren gjør ikke noe fra eller til på dette området, ordningen er kun viktig for at jeg skal kunne jobbe i utlandet (gjøre det økonomisk mulig).”

Felles for disse lektorene er også deres oppfatning av at få midler og lektorens dårlige økonomiske vilkår, ikke oppmuntrer til arbeid utenom undervisningen. Utsagnet under synliggjør dette:

“Vi når målet om å spre informasjon om studiemuligheter, men de to andre målene oppfylles i liten grad. Lite midler og dårlig økonomiske vilkår for lektorene oppmuntrer ikke til ekstraarbeid.”

5.1.3 **De norske utenriksstasjonene**

Evalueringsens fem informanter fra norske utenriksstasjoner oppfatter ordningens overordnede formål som oppfylt, men deres synspunkter varierer når det gjelder graden av måloppnåelse. To informanter er usikre på i hvor sterk grad ordningens formål oppfylles. De utenlandske lærestedene med undervisning i norske emner, blir omtalt som en base for profilering av Norge. Profileringsarbeid vil likevel være svært personavhengig, og det er for eksempel ikke alle lektorer som er like engasjerte. Videre blir det fremhevet at selv om målsettingene i stor grad oppnås, så er det vanskelig å skulle si om det er en følge av ordningen eller ikke. De tre informantene som hevder at målene nås i stor grad, baserer det blant annet på det at norskundervisningen skaper en synlighet som går langt utover hva studentene lærer språklig sett, og at ordningen må ses i en vid kulturell forstand. Det understrekes dessuten at tilbudet om norskundervisning på universitetsnivå, er av stor verdi for norsk akademia, næringsliv og diplomati. At det finnes slike ordninger, blir videre fremhevet som viktige grep for å øke kompetansen om Norge og for å bidra til Norges samarbeidsrelasjoner med andre land.

5.1.4 **SIU**

SIU sier i likhet med flere av evalueringsens andre informanter at det kan være vanskelig å vurdere grad av måloppnåelse. Alt ligger imidlertid til rette for å nå formålet. Gjennom utenlandslektorer, norskundervisning og norskstudenter i mange land og kontinenter, er muligheten til stede for å bygge opp et godt renommé for norsk utdanning. SIU understreker at det er mange eksempler på utenlandske læresteder/institutter som gjennom undervisningsstøtten fra ordningen har fått muligheten til å ha norskundervisning. Som en følge av ordningen får man derfor flere personer med norskfaglig bakgrunn, og dette er av stor verdi for norsk satsning både innen kultur, næringsliv, turisme mv. En rekke lektorater oppretter samarbeid med norske utdanningsinstitusjoner, og dette er også noe som skaper positive ringvirkninger. SIUs representasjon i Samarbeidsnemnda for Norden-undervisning i utlandet (SNU), kan ytterligere bidra til oppnåelse av ordningens formål. Dette særlig med tanke på

SNUs arbeid som kan bidra til en styrking av undervisningen i nordiske språk og fag i utlandet.

5.1.5 UD

UD klargjør at de ikke kan vurdere grad av måloppnåelse som førstekilde, men at de kan gjøre en vurdering ut fra deres kjennskap til ordningen og dens praktisering. UD understreker at hovedmålgruppen for ordningen er utenlandske studenter, og at de tilskudd som gis til andre aktører og formål skal støtte opp under norskundervisning av utenlandske studenter. I denne sammenheng trekkes de utenlandske studenters muligheter til å søke om semesterstipend frem. De vurderer utvekslingsordninger som denne, som et viktig virkemiddel som statsforvaltningen kan benytte for å kunne skape varige relasjoner til andre land. Forståelsen av det norske er det ønskede resultat, og det er det som kan være med på å gi merverdi. For UD er kvaliteten på studiene enda viktigere enn antall studenter. Med faglig dyktig undervisere på plass og satsning på de norske fagene fra lærestedets side, beveger man seg i retningen av å nå målsettingene.

5.2 Synergier og merverdi

Ordningens ulike aktører har ulike interesser når gjelder ønskede effekter av ordningen. Nedfor følger en matrise som synliggjør dette. Det må understrekes at denne inndelingen gjøres på et overordnet nivå, og at en rekke interessefelt trolig ikke vises i denne oversikten. Figur 5.1 gir dessuten en indikasjon på grad av interesse-nes tilfredsstillelse, og de ulike gradene er:

- *I stor grad* – aktørens interesser gjør seg gjeldende som faktiske effekter og synergier/merverdier av ordningen, i de fleste vertsland/læresteder og ved studieopphold i Norge.
- *I varierende grad* - aktørens interesser gjør seg gjeldende som faktiske effekter og synergier/merverdier av ordningen, i et relativt stort antall vertsland/læresteder og ved studieopphold i Norge, men på langt nær i alle tilfeller.
- *I mindre grad* - aktørens interesser gjør seg gjeldende som faktiske effekter og synergier/merverdier av ordningen, kun ved et fåtall av vertslandene/lærestedene og heller ikke ved studieopphold i Norge

Tabell 5.1: **Interessentanalyse**

Aktører	Interesser	Tilfredsstillelse – i stor, varierende eller mindre grad
Universiteter	Oppbygging av fagmiljø innen norsk eller nordiske/skandinaviske fag.	I varierende grad
	Kontakt mellom lokalt universitet og norsk utenriksstasjon	I varierende grad
	Samarbeid med norske utdanningsinstitusjoner	I stor grad
	Et levende norskfag; mer enn bare språkundervisning. Også fokus på kultur og samfunnsforhold	I stor grad
Studenter	Lære norsk språk og samfunnskunnskap av lektor som har det som sitt morsmål	I stor grad
	Studie- og forskningsmuligheter i Norge	I stor grad
	Få åpnet dører til norsk næringsliv, oversettermiljø, diplomati, turisme etc.	I stor grad
	Norsk språkkunnskap gir språklig tilgang til hele Norden	I stor grad
Lektorer	Være del av et større internasjonalt fagmiljø	I stor grad
	Faglig og personlig utvikling	I stor grad
	Gjennom sin undervisning og andre aktiviteter – yte bidrag til profilering og styrket samarbeid mellom Norge og andre land	I varierende grad
	Bevaring av interessen for det norske språk	I varierende grad
Utenriksstasjoner	Utenlandske læresteder med undervisning i norske emner – en base for profilering av Norge	I stor grad
	Økt formidling av studie- og forskningsmuligheter i Norge	I stor grad
	Økning i antall oversettere og tolker – oppsving for norsk litteratur	I varierende grad
	Flere norskspråklige – betydning for norsk næringsliv	I varierende grad

	Bidrag til styrking av Norges internasjonale relasjoner	I varierende/mindre grad
SIU	Økt studieutveksling og internasjonalisering av høyere utdanning	I stor grad
	Styrking av eksisterende og etablering av nye utdanningssamarbeid – norske og utenlandske institusjoner	I stor grad
	Faglig kvalitet	I varierende grad
	Norskundervisning på bachelor, master og PhD-nivå	I varierende grad
UD	En faglig god ordningen = god profilering av Norge	I varierende grad
	Positive ringvirkninger for norsk diplomati, akademia, kultur, næringsliv, turisme etc	I stor/varierende grad

Tabell 5.1 gir en oversikt over de ulike aktørers interesser i ordningen og grad av oppnåelse av disse interessene. De ulike interessefeltene og oppnådde resultater innen de ulike områdene, gir et bilde av ordningens synergier/merverdi. Vi vil i det påfølgende presentere et utvalg faktorer som anses som særlige merverdier av ordningen.

Evalueringen viser at de utenlandske høyere lærestedene med undervisning i norsk har en funksjon som viktige baser for profilering av Norge, og at dette særlig gir Norge økt sjanse til formidling av sine studie- og forskningsmuligheter. Som en konsekvens av ordningen kan det identifiseres en merverdi når det gjelder tilvekst av oversettere og tolker. En annen merverdi vil kunne inntreffe i form lektorenes utbytte, og det de bringer med seg hjem av faglig nettverk, kunnskap og økt kompetanse. Ikke minst vil ordningen bidra til at studenter velger å studere eller forske på norske fagområder, og evt. utplasseres ved norske læresteder. Ordningen skaper dessuten i mange tilfeller synergier til norsk næringslivs satsning utenlands, som ofte avhenger av personer med lokal- og norsk språkkunnskap. Ordninger som denne, vurderes videre som et bidrag til å skape varige relasjoner mellom Norge og andre land, og ringvirkninger skapes for norsk diplomati, akademia, kultur, næringsliv og turisme. Ordningen fører også til et økt antall samarbeidsrelasjoner mellom utenlandske og norske utdanningsinstitusjoner.

5.3 Ordningens fremtidige utvikling

SIU er av den oppfatning at faglige hensyn må ligge til grunn for eventuelle opprettelser eller nedleggelse av lektorater. I dagens ordning er det et dilemma at det må

legges ned eksisterende lektorater for å kunne opprette nye. For SIU kan skiftende politiske signaler når det gjelder geografiske satsningsområder oppleves som en motsetning til SIUs behov for å drive langsiktig satsning på lektoratene. De lokale universiteters interesse for de norske fagene bør være et grunnleggende kriterium for opprettelse, og de mer utenrikspolitiske prioriteringer kommer i tillegg til grunnkriteriet.

Det lokale universitets interesser og eierskap til faget, føres opp som et grunnkriterium av de fleste informanter i evalueringen. Som allerede nevnt har SIU, i tillegg til å vektlegge egne faglige vurderinger, valgt å legge KDs geografiske prioriteringer til grunn for vurderinger av eventuelle opprettelser og nedleggelser av lektorater. KD, på sin side, understreker at deres geografiske satsninger er i tråd med UDs synspunkter på området, dette fordi UD er fagdepartementet når det gjelder geografiområdet. For KD er det det utdanningsfaglige som vil ligge til grunn for alle satsninger. Særlig er de interessert i ordningen som et virkemiddel som kan bringe samarbeid mellom læresteder. Sentralt for et slikt samarbeid er videre at dette må være et virkemiddel som skal bringe kvalitet, og hvor disse samarbeidsrelasjonene geografisk opprettes er ikke avgjørende. KD ønsker med andre ord samarbeid mellom norske og utenlandske læresteder, og kvalitet på studiene står i høysetet.

5.4 Oppsummering

Det overordnede formålet med ordningen er tydelig definert i avtalen om delegering av gjennomføringsansvar, og favner om både det kunnskapsfaglige feltet, så vel som profileringsinitiativer av Norge. Evalueringen viser at de ulike aktører vurderer grad av ordningens måloppnåelse ulikt. Et flertall av evalueringens informanter, er av den oppfatning at ordningen fyller sitt formål i relativ stor grad. Konkrete eksempler på at de nedfelte målene nås, er mange. Det er imidlertid også faktorer som faller utenfor ordningen som innvirker på graden av måloppnåelse, og det er i enkelte tilfeller vanskelig å si hva som har vært den utløsende faktor. En stor del av effektene og merverdiene som skapes, vil være implisitte og naturlige følger av at man har organisert undervisning i norske emner (enten av en norsk eller lokal lektor) eller at utenlandske studenter gjennom ordningen får støtte til studieopphold i Norge. Vi har sett at grad av måloppnåelse og hvilke effekter man får, avhenger av en rekke forhold som for eksempel:

- Lærestedets fagmiljø
- Lærestedets initiativer til samarbeid med norsk utenriksstasjon, universiteter, kulturinstitusjoner etc.
- Utenlandslektors personlige engasjement
- Utenriksstasjonens initiativ til samarbeid med lærested og/eller utenlandslektor
- UDs/SIUs formidling av ordningens formål til tilskuddsmottakerne

Faktorene som her nevnes er med på å forklare ordningens forutsetninger for å skape synergier og merverdi, og evalueringen viser at ordningen bidrar til å nå en rekke av målsettingene formulert i avtalen og programdokumentet for ordningen. Samlet sett vurderer Rambøll Management at interessentanalysen gir et godt grunnlag for å trekke slutninger om ordningens måloppnåelse og effekter. Vi vurderer således at ordningen når en rekke av sine målsettinger. Blant annet oppfyller ordningen målet om å bygge opp under et positivt bilde av Norge i utlandet, den bidrar til å spre kunnskap om Norge generelt, og om norsk språk, litteratur og kultur spesielt. Videre bidrar ordningen til mulighet for faglig og personlig utvikling blant lektorene, noe som kan skape overføringsverdi når de vender tilbake til Norge i et mer langsiktig perspektiv.

På den andre side i diskusjonen av ordningens hensiktsmessighet, ble behovet for å gjøre en ny vurdering av ordningens formål og prioriteringer fremhevet. En diskusjon av hva man virkelig ønsker som effekter, vil få konsekvenser for videre innretting av ordningen. Det er nødvendig å gjøre en vurdering av hvorvidt profilering og bidrag til å bygge opp under et positivt bilde av Norge, virkelig er formålet med ordningen slik som ordningen presenteres overfor tilskuddsmottakerne i dag. Dette er spørsmål som det er viktig å diskutere på eier- og forvalternivå. Resultatene av disse diskusjonene vil få innvirkning på ordningens fremtidige praktisering, og bør føre til at tilskuddsmottakerne får en klarere oppfatning av hva deres rolle skal innebære. Dette vil igjen skape konsekvenser for innsatser for å nå ordningens målsettinger.