

Ragna Lillevik og
Silje Sønsterudbråten

På egne bein

Evaluering av et tiltak
for innvandrere som
vil starte egen bedrift

Ragna Lillevik og Silje Sønsterudbråten

På egne bein

Evaluering av et tiltak for innvandrere
som vil starte egen bedrift

Fafo-rapport 2018:03

© Fafo 2018

ISBN 978-82-324-0422-3 (papirutgave)

ISBN 978-82-324-0423-0 (nettutgave)

ISSN 0801-6143 (papirutgave)

ISSN 2387-6859 (nettutgave)

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Sammendrag	6
Summary	13
1. Innledning	21
2. Bakgrunn	25
2.1 Offentlige tiltak for inkluderende entreprenørskap	25
2.2 Innvandrere etableres særskilte utfordringer.....	32
2.3 Struktur og ansvarsdeling i virkemiddelapparatet	36
3. Data og metode	39
3.1 Datainnsamling	39
3.2 Problemstillinger og analysemetode	41
4. Tilskuddsordningen	45
4.1 Tilskuddsordningens utforming og kriterier	45
5. Hvilke utfordringer skal tilskuddet bidra til å løse?	51
5.1 Hvilke utfordringer er innvandrerspesifikke?	51
5.2 Hvordan oppleves innvandrerspesifikke utfordringer av tjenesteapparatet/ tilskuddsmottakerne?	55
5.3 Hvilke utfordringer ligger i systemet for etablereropplæring?	58
5.4 Behov for samsnaking, kunnskapsdeling og et overordnet blikk.....	63
5.5 Oppsummering.....	64
6. Iverksetting av tilskuddsordningen gjennom lokale prosjekter	67
6.1 Hva har tilskuddet blitt brukt til?	67
6.2 Oppsummering av kjennetegn ved tiltakene	87
6.3 Hvordan er behovet møtt der det ikke har kommet tilskudd?.....	90
7. Lokale resultater av tilskudd	93
7.1 Hva forklarer de ulike innretningene i implementeringen?	93
7.2 Konsekvenser av vridninger av ordningen	103

8. Iverksetting av nasjonalt kompetansesenter	109
8.1 Opprettelse av et nasjonalt kompetansesenter.....	109
8.2 Utvikling av mandat, målsettinger og oppgaver for et nasjonalt senter	111
8.3 NSFVs nasjonale arbeid 2015–2017	115
8.4 Utvikler eller utøver?	124
8.5 Andres erfaringer med NSFV	125
8.6 NSFV og IMDi.....	127
8.7 Oppsummering.....	128
9. Måloppnåelse	131
9.1 Tilbud om opplæring til innvandrere som ønsker å etablere seg som selvstendig næringsdrivende.....	132
9.2 Prioritering av kvinner med innvandrerbakgrunn som målgruppe for etablereropplæring	133
9.3 Styrking av innvandreres forutsetninger for å lykkes med å etablere seg som selvstendig næringsdrivende	134
9.4 Styrking og utvikling av det ordinære tilbudet om etablereropplæring.	137
9.5 Oppsummering.....	143
Referanser	145
Vedlegg 1 Nasjonalt kompetansesenter for flerkulturell verdiskaping.	
Mandat og formål	147

Forord

Prosjektet om å evaluere tilskuddsordningen for etablereropplæring for innvandrere er utført av Fafo på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet. Evalueringsprosjektet startet opp september 2017 og er fullført i januar 2018.

Vi vil takke alle som har stilt opp til intervju i dette prosjektet og delt av sine erfaringer, og alle som har bidratt med å framskaffe dokumenter og kontaktinformasjon som har gjort datainnsamlingen mulig. Den velviljen vi har møtt hos alle vi har ønsket å intervju, har vært det viktigste bidraget til evalueringen.

Underveis i prosjektet er det gjennomført to møter med en referansegruppe bestående av representanter fra Justis- og beredskapsdepartementet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Innovasjon Norge. Vi takker deltakerne i referansegruppen for gode og relevante innspill til prosjektet og til rapporten. Særlig vil vi takke vår kontaktperson i integreringsavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet, Iracles Boumbouras, for et godt samarbeid. Takk også til Lailo Merganova i Integrerings- og mangfoldsdirektoratet for informasjonen hun har skaffet til veie for oss, som danner grunnlaget for mye av evalueringen.

Jon Rogstad har vært prosjektleder for evalueringen, mens Ragna Lillevik og Silje Sønsterudbråten har vært utøvende forskere og stått for utarbeidelse av rapporten. I arbeidet med å formidle resultatene fra evalueringen har vi fått god hjelp. Anne Britt Djuve har vært intern kvalitetssikrer på Fafo, og vi takker for hennes konstruktive tilbakemeldinger og forslag som har gjort rapporten bedre. Til slutt vil vi takke Bente Bakken og Jon Lahlum i Fafos informasjonsavdeling for arbeidet de har gjort for å gjøre vårt manus til en ferdig rapport.

Oslo, 30. januar 2017
Ragna Lillevik og Silje Sønsterudbråten

Sammendrag

Fafo har på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet evaluert tilskuddsordningen for etablereropplæring for innvandrere med utgangspunkt i tilskuddsordningens hovedmål:

«[...] å styrke og utvikle det ordinære tilbudet om etablereropplæring i kommuner og fylkeskommuner slik at det bedre kan legges til rette for etablerervirksomhet for innvandrere og dermed skape økt sysselsetting og vekst.» (IMDi 2014)

Tilskuddsordningen ble innført i 2014. Gjennom denne ordningen fikk kommuner og fylkeskommuner mulighet til å søke IMDi om prosjektstøtte for å gjøre det ordinære tilbudet om etablereropplæring bedre tilrettelagt for innvandrere som ønsker å etablere sin egen virksomhet.

Fra 2015 har kommunal- og forvaltningskomiteen på Stortinget besluttet at Norsk senter for flerkulturell verdiskaping gis en særskilt rolle i tilskuddsordningen som et nasjonalt kompetansesenter for etablererveiledning for innvandrere. Norsk senter for flerkulturell verdiskaping (NSFV) er et etablerersenter som skal bidra til økt gründeraktivitet og verdiskaping blant innvandrere, og som eies av Buskerud fylkeskommune.

Mellom 2014 og 2017 er det satt av ca. 6 millioner årlig til tilskuddsordningen. Hoveddelen av tilskuddet har, i tråd med Stortingets føringer, gått til NSFV. I 2017 var det til sammen 13 tilskuddsmottakere som fikk tildelt prosjektmidler.

I denne evalueringen har vi undersøkt følgende:

- I hvilken grad resultatene fra prosjektene som har fått støtte i perioden 2014 til 2017, har bidratt til at hovedmålet for tilskuddsordningen er oppnådd.
- I hvilken grad Stortingets uttalte mål om at NSFV skal videreutvikle sin virksomhet som et nasjonalt kompetansesenter for etablererveiledning for innvandrere, er oppnådd.
- I hvilken grad IMDis forvaltning av tilskuddsordningen har bidratt til oppnåelse av hovedmålet. Videre om tilskuddsordningen er effektiv i ressursbruk og organisering.

- IMDis roller både som forvalter av ordningen og som en samarbeidsaktør for NSFV i videreutviklingen av NSFV til et nasjonalt kompetansesenter for etablererveiledning for innvandrere.

Evalueringen er basert på en bred kvalitativ datainnsamling. Vi har intervjuet alle tilskuddsmottakere, gjort feltbesøk, intervjuet innvandrere etablerere som har deltatt i utvalgte tiltak, innhentet søknader, prosjektrapporter og andre tilgjengelige dokumenter om prosjektene og gått gjennom oppdragsbrev, rundskriv, oversikt over tildelinger og årsrapporter fra IMDi. Vi har også sett på tidligere evalueringer, utredninger og rapporter av lignende tilskudd, virkemidler og prosjekter i Norge og i våre naboland.

Tilbud om etablereropplæring til innvandrere som ønsker å etablere seg som selvstendig næringsdrivende

Norske myndigheter ønsker å bidra til at innvandrere entreprenører får bedre forutsetninger for å lykkes med sine bedrifter, og har valgt støtte til tilpasset etablereropplæring som et foretrukket virkemiddel. Andelen innvandrere blant de som etablerer seg som selvstendig næringsdrivende i Norge, har økt raskt de siste årene, fra 17 prosent i 2009 til 21 prosent i 2015 (SSB 2017). Det gjør innvandrere betydelig overrepresentert i statistikken over etableringer. Det er imidlertid store forskjeller mellom innvandrergupper i overlevelsesgrad for virksomhetene, og enkelte landgrupper har betydelig dårligere overlevelsesgrad.

Utgangspunktet for tilskuddsordningen er at innvandrere representerer en mangfoldig gruppe som møter en rekke barrierer på individ- og strukturnivå når de vil starte egen virksomhet i Norge. Utfordringer som understrekes som innvandrerspesifikke i større eller mindre grad i faglitteraturen og blant våre informanter, er språk, økonomiske ressurser, administrativ kompetanse, institusjonell kompetanse, kulturell kompetanse, fagkompetanse / bransjespesifikk kompetanse, forretningskompetanse, nettverk, manglende tillit og diskriminering. Utfordringene innvandrere har ved bedriftsetableringer, forsterker hverandre, og språklig kompetanse og nettverk oppfattes som de mest sentrale nøklene for å kunne overkomme øvrige barrierer ved bedriftsetableringer. En del er også bekymret for at for mange innvandrere etablerer bedrifter uten gode forutsetninger for å lykkes, og mener at det er behov for å informere bedre om hva som kreves for å lykkes med bedriftsetableringer i Norge.

I tillegg møtes de på kommunalt nivå av mangfoldige kommuner med ulike og delvis mangelfulle tilbud om opplæring og veiledning. I evalueringen har

vi diskutert med våre informanter hva utfordringene med å tilby etablereropplæring til innvandrere på den ene siden og manglene i dagens etablerertilbud på den andre siden består av. Svarene kan oppsummeres i to hovedpunkter:

- *En pedagogisk utfordring:* å formidle kunnskap, kompetanse og forståelse som trengs for å lykkes
- *En strukturell utfordring:* å bedre innvandreres tilgang på tjenester, nettverk, muligheter og finansiering

Å styrke kommuner, fylkeskommuner og private aktører økonomisk for å sikre et bedre og mer likeverdig tilbud er tilskuddsordningens primære nedslagsfelt. Kommuner, fylkeskommuner og institusjoner med fagekspertise og spisskompetanse i entreprenørskap kan søke. Tilskudd tildeles etter søknad for ett år av gangen.

Flertallet av tilskuddsmottakerne har brukt tilskuddet til å etablere egne kurs for innvandrere med noe ulikt definerte målgrupper. Et lite antall har jobbet systematisk med opplæring av etablererveiledere, og et mindretall har brukt midlene til å utvikle metodikk eller digitale hjelpemidler med den hensikt å bidra med kunnskap som kan være overførbart til andre etablererveiledningstjenester. Noen velger å tilby kurs på norsk med tolk, andre å tilby kurs på forenklet norsk eller å tilby kursmodulene på engelsk. Det er uenighet mellom tilskuddsmottakere om hva som er den beste praksisen.

Et mindre antall prosjekter retter seg direkte mot ordinære tjenester som målgruppe, med veiledning/kompetanseheving av ansatte som tiltak. Men blant tilskuddsmottakere som tilbyr kurs til innvandrere, er det grunnleggende sett to ulike måter å se kurset i forhold til de ordinære tjenestene. Enten tilbys kurs som et parallelt løp til ordinære kurs lokalt, altså et eget tilbud for innvandrere som tilsvarer det etniske nordmenn ville fått, eller så ses kurset som et slags forkurs som er ment å legge grunnlaget for å (eventuelt) sluse vedkommende videre i det ordinære apparatet for etablererstøtte.

Tilskuddsordningen har lyktes best med å tilby etablereropplæring til innvandrere som ønsker å etablere seg som selvstendig næringsdrivende gjennom lokalt implementerte prosjekter. De har fokusert på å særlig kompensere for innvandreres manglende kjennskap til lover og regler og norsk bedriftskultur og mangel på systemforståelse og kunnskap om drift av virksomhet i Norge. En del innvandrere etablerere har også fått tilbud om nettverksamlinger, individuell veiledning og mentorordninger, men tilskuddsordningen har i mindre grad bidratt til utvikling av gode tiltak for tilgang på finansiering og faglige nettverk. Det foreligger ikke datagrunnlag som gjør det

mulig å vurdere om tiltakene som er gjennomført, gjør at innvandrere etablerer virksomheter med bedre vekstmuligheter. Fra 2017 har innvandrerkvinner vært en prioritert målgruppe i tilskuddsordningen, uten at dette har bidratt særskilt til å utvikle tiltak spesielt tilrettelagt for innvandrerkvinner. Prosjektledelse fra fylkeskommunen kan tentativt kalles en suksessfaktor for å rette prosjektene inn mot tjenesteutvikling og kompetanseheving i virkemiddelapparatet, men det er fremdeles uklart hvilke resultater dette vil gi, da disse prosjektene er nye av 2017. Mye tyder også på at tilskuddsordningen har ført til økt bevissthet om innvandrerspesifikke utfordringer ved etableringer, både blant tilskuddsmottakere og i andre deler av landet.

På grunn av utfordringer med å dokumentere resultater og manglende overføring av erfaringer har tilskuddsordningen ikke bidratt til å dokumentere hvilke former for etablereropplæring som best styrker innvandreres forutsetninger for å lykkes med å etablere bedrift. Prosjektene har bidratt til utvikling av tilpassede tilbud til innvandreretablere lokalt rundt om i Norge, men integreringen i ordinære tjenester varierer og få tiltak ser ut til å gå over i ordinær drift når prosjektfinsieringen tar slutt. Utfordringer rundt læring og samarbeid på tvers av prosjekter har vært til hinder for utvikling av det ordinære tilbudet om etablereropplæring, både på grunn av konkurransen i markedet og på grunn av mangel på nasjonal faglig ledelse.

Utvikling av et nasjonalt kompetansesenter

Kommunal- og forvaltningskomiteen har ønsket at Norsk senter for flerkulturell verdiskaping (NSFV) skal være et nasjonalt kompetansesenter i denne sektoren, for hele landet, som i samarbeid med IMDi og andre relevante organer legger til rette for en mer strømlinjeformet nasjonalt basert kompetanseutvikling for innvandrergründere. På grunnlag av denne evalueringen kan vi ikke se at NSFV har levd opp til forventningene.

NSFV har ønsket å fylle den nasjonale rollen gjennom å fokusere på kunnskapsamling, kunnskapsutvikling og kunnskapsformidling og ved å tilby tjenester som kan bidra til felles løft innenfor fagområdet flerkulturell entreprenørskap. Mandatet for arbeidet har NSFV utviklet selv og fått godkjent av IMDi.

Nasjonale oppgaver som NSFV prioriterer, er å arrangere en årlig konferanse (Energetics), å utvikle en digital plattform for etablererveiledere i førstelinjetjenesten og flerkulturelle etablere i hele landet og å være en mobil veiledningstjeneste for lokale veiledere (den foretrukne metoden er kunnskapsoverføring gjennom workshops og kurs). Den digitale plattformen

inneholder per i dag et forum for diskusjon og kunnskapsdeling mellom etablererveiledere, men bruken er begrenset. Et digitalt tilbud for innvandrere etablerere er ikke utviklet. Veiledningstjenesten NSFV har utført for andre prosjekter, får gode skussmål, men omfanget er begrenset.

En del av NSFVs aktivitet som nasjonalt kompetansesenter har handlet om lokal kunnskapsutvikling. Senteret legger ned betydelig innsats, også med bruk av de nasjonale midlene, i å drive operativ kursing og veiledning av innvandrere. Det er imidlertid begrenset hvordan det operative arbeidet overføres til innsats som kommer andre prosjekter og tjenester til gode. NSFV har kun delvis gjort kunnskapen de utvikler lokalt om «best praksis» for tilpassede etablerertjenester for innvandrere, tilgjengelig for andre gjennom dokumentering og/eller opplæring av andre utøvere.

Samarbeid mellom NSFV og de andre prosjektene er en uløst utfordring. NSFV har gjennomført nettverkssamlinger som har bidratt noe til at prosjektene i tilskuddsordningen møtes, men prosjektene som har lengre fartstid i ordningen, etterlyser at NSFV i større grad kan bidra til kunnskapsdeling mellom prosjektene og lede et nasjonalt samarbeid om faglig utvikling. For mange lokale prosjekter gjør NSFV kun administrative oppgaver som IMDi selv kunne gjort. NSFV rapporterer at deres forsøk på å samle inn kunnskap om hva som er gjennomført i de andre prosjektene, har vært vanskelig, fordi prosjektene ikke ønsker å dele. NSFVs rolle som nasjonal samarbeidsaktør utfordres av deres ambisjon om å ekspandere nasjonalt, som stiller dem i en konkurranseposisjon overfor de lokale prosjektene.

Evalueringen viser at NSFV ikke har lyktes så langt med å fylle behovet for et nasjonalt organ som sørger for at lærdom fra de ulike prosjektene spres, og at nye prosjekter bygger på erfaringer, modeller og verktøy som er resultat av tidligere innsats i andre prosjekter. De har ikke i tilstrekkelig grad sørget for nasjonal kunnskapssamling og kunnskapsformidling eller tilbudt tjenester som bidrar til et felles løft på fagområdet flerkulturelt entreprenørskap, verken innenfor tilskuddsordningen eller nasjonalt. Det er derfor grunn til å spørre hvor kost-nytte-effektivt det har vært å tildele brorparten av midlene i tilskuddsordningen til én tilskuddsmottaker som i tillegg til et lokalt arbeid har forvalter et nasjonalt mandat.

IMDis forvaltning av tilskuddsordningen

Gjennom å gi stor frihet til lokal utforming av tiltak, valg av målgruppe og valg av virkemidler har IMDi bidratt til utprøving av mange ulike modeller for etablereropplæring for innvandrere gjennom tilskuddsordningen. Det faglige innholdet i opplæringen er relativt likt. I all hovedsak tilbys kursing

som ligger tett opp til ordinære etablereropplæringskurs, med ekstrakomponenter lagt til som adresserer norsk arbeidslivskultur. Målsettinger, innretninger og organisering varierer imidlertid stort, og nye piloter igangsettes stadig. IMDi har i liten grad tatt stiling til spørsmål som hvilken innretning av prosjekter eller forhold til etablerte tjenester som er mest formålstjenlig. Resultatet er at det i dag støttes kursvirksomhet på norsk, engelsk og med tolking, med og uten individuell veiledning, innenfor og parallelt med det ordinære tjenesteapparatet som også andre etablerere bruker, og for ulike målgrupper, uten at man er nærmere å vite hvilke tilnærminger som fungerer best.

Evalueringen stiller spørsmål om IMDi har nok innsikt i etablerervirksomhet og kjennskap til tjenestefeltet til å besitte riktig bestillerkompetanse. En annen forklaring kan være at IMDi ikke har ønsket å innta en rolle som faglig koordinator i konkurranse med NSFV, som har dette som del av sitt nasjonale mandat. IMDis forvaltning av NSFV har vært preget av bestillinger av konkrete oppgaver som skal bidra til at det nasjonale kompetansesenteret er en ressurs for de øvrige prosjektene og tjenestene. Dette har gitt noen resultater i form av samlinger, konferanser, rapporter og andre leveranser fra NSFV. Det kan imidlertid også ha svekket NSFVs selvstendighet og langsiktighet i det nasjonale arbeidet da konkretisering av nasjonale oppgaver i hovedsak foregår gjennom søknads- og tildelingsprosesser mellom NSFV og IMDi fra år til år. En medvirkende årsak til dette er at mandatet NSFV har utviklet for sitt nasjonale arbeid, er for omfattende og overordnet til å danne grunnlag for prioriteringer i arbeidet.

Ser vi på endringer i prosjektporteføljen over tid, har IMDis forvaltning særlig bidratt til en dreining mot introduksjonsprogrammet som arena for etablereropplæring eller rekruttering og satt søkelys på utvikling av nye metoder og digitale løsninger for etablereropplæring. Vridningen mot introduksjonsordningen har i stor grad påvirket tilbudet som gis. Ønsket om å integrere etablereropplæring med introduksjonsordningen har både kommet nedenfra, fra kommunene som har bosatt flere flyktninger i 2016 og ønsket å starte prosjekter rettet mot dem, og fra IMDi som har ment at dette var et godt og relevant satsingsområde som burde videreføres. Den har ført til en endring i forståelse av målsettinger, målgruppe og hva som er effektiv ressursbruk. En del av innsatsen er i så måte orientert bort fra målsettingen om å styrke og utvikle det ordinære tilbudet om etablereropplæring.

Satsingen på digitale hjelpemidler springer ut fra initiativer i de lokale prosjektene. IMDis forvaltning på dette området bærer lite preg av å være basert på faglige vurderinger av behov, nytte og relevans. Den har i mindre

grad ført til bred endring av tiltak lokalt foreløpig. Det digitale undervisningsopplegget utviklet i Telemark er tatt i bruk med gode erfaringer i flere prosjekter, som det eneste implementerte verktøyet. IMDi har brukt sin rolle som forvalter til å spre Telemark-løsningen til nystartede prosjekter og slik bidratt til at et spesialtilpasset opplæringsverktøy er tatt i bruk.

Summary

Fafo has been commissioned by the Ministry of Justice and Public Security to evaluate the grant scheme for entrepreneurship training for immigrants, seen in light of the main goals of this scheme:

(...) to reinforce and develop the regular opportunities for entrepreneurship training in the municipalities and counties, so as to better facilitate entrepreneurial activity among immigrants and thus create increased employment and growth. (IMDi 2014)

The grant scheme was introduced in 2014. The scheme provided local councils and county administrations with an opportunity to apply for project funding from the Directorate of Integration and Diversity (IMDi) to better adapt the regular entrepreneurship training programmes to immigrants who wish to establish their own businesses.

In 2015, the Standing Committee on Local Government and Public Administration decided that the Norwegian Centre for Multicultural Value Creation (NSFV) should be given a key role in the scheme, acting as a national competence centre for migrant entrepreneurship. NSFV is a centre for entrepreneurship training that aims to boost start-up activity and value creation among immigrants and is owned by Buskerud County Administration.

From 2014 to 2017, approximately NOK 6 million has been allocated to the grant scheme annually. In line with the instructions of the Storting, most of the funding has been channelled through NSFV. In 2017, altogether 13 grant recipients received project funding.

In this evaluation we have investigated the following:

- The extent to which the results of the projects that received support in the period 2014–2017 have helped achieve the main goal of the grant scheme.
- The extent to which the Storting's explicit goal that the NSFV should extend its activities as a national competence centre for entrepreneurship training for immigrants has been achieved.
- The extent to which the IMDi's administration of the grant scheme has contributed to the achievement of the main goal. Furthermore, whether the grant scheme is efficient in terms of its resource use and organisation.

- IMDi's roles as administrator of the scheme and as a collaboration partner for NSFV in the development of NSFV into a national competence centre for entrepreneurship training for immigrants.

The evaluation is based on a broad, qualitative collection of data. We have interviewed all grant recipients; undertaken field visits; interviewed immigrant entrepreneurs who have participated in selected programmes; retrieved applications, project reports and other available documentation of the projects; and reviewed letters of allocation, circulars, overviews of allocations, and annual reports from IMDi. We have also reviewed previous evaluations, studies and reports from similar grant schemes, instruments and projects in Norway and our neighbouring countries.

Entrepreneurship training for immigrants who wish to establish their own businesses

Norwegian authorities wish to help improve the opportunities for immigrants to succeed in establishing businesses, and have chosen entrepreneurship training as the preferred instrument. The proportion of immigrants who establish themselves as self-employed has increased rapidly in recent years, from 17 per cent in 2009 to 21 per cent in 2015 (SSB 2017). As a result, immigrants are significantly overrepresented in the statistics of start-ups. However, survival rates differ distinctly between immigrant groups based on national background, and some groups figure in the statistics with considerably lower rates of survival than the national average.

The basis for the grant scheme is that immigrants represent a diverse group that encounters a number of barriers at the individual and structural level when intending to start a business in Norway. Challenges that the current literature highlights as more or less specific to immigrants include language barriers, financial resources, administrative skills, institutional competence, cultural skills, vocational/industry-specific skills, business skills, access to networks, trust and discrimination. The challenges that immigrants face in the context of establishing a business mutually reinforce each other, and language skills and access to networks are also regarded as the main keys to overcoming the other barriers to starting a business. Some are also concerned that many immigrants establish businesses without having the appropriate qualifications to succeed, and believe that there is a need for better information regarding what is required in order to successfully set up a business in Norway.

Furthermore, they encounter a diversity of municipalities that provide different and often insufficient training and guidance. In our evaluation, we have discussed with our informants the challenges involved in providing entrepreneurship training to immigrants on the one hand, and the deficiencies of the existing entrepreneurship programmes on the other. The responses can be summarised under two main headings:

- *An educational challenge*: To communicate the knowledge, skills and understanding required to succeed – an educational challenge
- *A structural challenge*: To improve the immigrants' access to services, networks, opportunities and funding – a structural challenge

The primary remit of the grant scheme is to strengthen those local councils, county administrations and private sector agencies that constitute this landscape in order to ensure better service provision on a more equitable basis. Local councils, county administrations and institutions with high-level expertise in entrepreneurship are eligible for funding. Grants are allocated by application for one year at a time.

The majority of the grant recipients have used the grant for establishing special training courses for immigrants, with varying definitions of their target groups. A small proportion have engaged systematically in the training of start-up advisors, and a minority have spent the funds on developing methodologies or digital aids intended to provide knowledge that will be transferable to other entrepreneurship services. Some choose to provide training courses in Norwegian with an interpreter, others provide training in simplified Norwegian or in English. The grant recipients disagree on what should be considered best practice.

A small number of projects directly address regular service providers as their target group, providing coaching/competence development for staff members. However, among grant recipients who provide training courses for immigrants, there are fundamentally two different perspectives on these courses compared to the regular service providers. Training courses are either provided in parallel to regular courses arranged locally – i.e. a separate programme for immigrants, corresponding to the one provided to ethnic Norwegians – or else the training course is regarded as a kind of pre-qualification that is intended to pave the way for participants to access the ordinary apparatus for supporting entrepreneurship.

The grant scheme has enjoyed most success in providing entrepreneurship training to immigrants who wish to establish themselves as self-employed

through projects implemented locally. They have focused especially on compensating for the immigrants' lack of familiarity with Norwegian laws, regulations and enterprise culture, and insufficient understanding of the systems and skills associated with running an enterprise in Norway. Some immigrant entrepreneurs have also been provided with the opportunity to attend networking sessions, individual coaching and mentoring schemes, but the grant scheme has had less success in helping establish appropriate measures for promoting access to funding and business networks. There is no available data that allows us to say whether the implemented measures have caused immigrants to establish enterprises with better prospects for growth. Immigrant women have been a prioritised target group for the grant scheme since 2017, but this has had no particular effect in terms of developing measures specially adapted to immigrant women. Project management by the county administrations can tentatively be termed a success factor in targeting the projects on service development and competence enhancement in the policy implementation system, but the results are as yet unclear, since these projects were only launched in 2017. This evaluation suggests that the grant scheme has increased awareness of immigrant specific challenges to entrepreneurship, among the grant receivers as well as in other parts of the country.

Because of the challenges involved in documenting results and insufficient transfer of experience, the grant scheme has not provided any documentation of what kinds of entrepreneurship training can best enhance the preconditions for success for immigrant entrepreneurs. The projects have helped develop tailored programmes for immigrant entrepreneurs in many locations around Norway, but their integration into regular service provision varies and few projects seem to be sustained when the financial support from IMDi is terminated. Challenges associated with learning and collaboration across projects have presented an obstacle to development of the regular programmes for entrepreneurship training, because of market competition as well as the absence of national content management.

Development of a national competence centre

The Standing Committee on Local Government and Public Administration has wanted the Norwegian Centre for Multicultural Value Creation (NSFV) to act as a national competence centre in this sector and to collaborate with IMDi and other relevant agencies to facilitate a more streamlined nationwide competence enhancement programme for immigrant entrepreneurs. In light

of this evaluation, we cannot see that the NSFV has lived up to these expectations.

NSFV has sought to fill this role by focusing on collection, development and communication of knowledge and by providing services that can help establish collaborative efforts in the area of multicultural entrepreneurship. This mandate was developed by NSFV and approved by IMDi.

National remits that the NSFV seeks to prioritise include an annual conference (Energetics), development of a digital platform for frontline entrepreneurship coaches and multicultural entrepreneurs nationwide, and acting as an outreach advisory service for local coaches (the preferred method is knowledge transfer through workshops and training courses). As of today, the digital platform contains a forum for discussion and knowledge sharing between entrepreneurship coaches, but it is not widely used. A digital solution for immigrant entrepreneurs has not yet been developed. The advisory services that NSFV has developed receives positive testimonials, but their scope is limited.

One part of NSFV's activities as a national competence centre has dealt with local knowledge development. The centre devotes considerable efforts, including use of the national funds, to undertake operational training activities and coaching for immigrants. The extent to which these operational efforts are transferred to work that benefits other projects and services is unclear, however. NSFV has only partly made the knowledge development undertaken locally about 'best practice' for tailored entrepreneurship services available to others through documentation and/or training of other agencies.

Collaboration between NSFV and the other projects remains an unsolved challenge. NSFV has implemented networking sessions that have somewhat helped the grant scheme projects meet together, but the projects that have been in the scheme for some time call for NSFV to contribute more to knowledge sharing and lead a national collaboration on skills development. For many local projects, NSFV provides only administrative services that could have been provided by IMDi. NSFV reports that their efforts to collect knowledge on the work undertaken in the other projects have been hindered by an unwillingness to share on the part of the projects. NSFV's role as a promoter of national collaboration is challenged by their ambition to expand nationally, which makes them a potential competitor to the local projects.

The evaluation shows that NSFV has so far not succeeded in fulfilling the need for a national body that can ensure that lessons from the various projects are disseminated and that new projects are based on experience, models

and tools that have come as a result of efforts in earlier projects. They have failed to ensure national collection and communication of knowledge to a sufficient extent, nor provided services that help promote shared efforts in the area of multicultural entrepreneurship, within the grant scheme or nationally. We may thus question the cost/benefit efficiency of allocating a large proportion of the grant scheme's funds to a single grant recipient with a national as well as a local mandate.

IMDi's administration of the grant scheme

By permitting considerable latitude in the local design of measure, choice of target groups and selection of instruments, IMDi has promoted testing of many different models for entrepreneurship training for immigrants through the grant scheme. The skill content of the training provided has been relatively similar in all cases. By and large, the training courses provided are largely similar to regular entrepreneurship training, with some extra components added to address Norwegian labour market culture. The objectives, approaches and forms of organisation vary greatly, however, and new pilot projects are constantly being initiated. IMDi has not to any great extent addressed the issue of what project designs or relationships to other services are the most appropriate. As a result, support is currently provided for training courses in Norwegian, English and with interpreters, with and without individual coaching, within as well as in parallel with the regular service apparatus used by other entrepreneurs, and for a variety of target groups, without having obtained any insight into what approaches work best.

The evaluation raises the question of whether IMDi has sufficient insight into entrepreneurship and familiarity with this area of services to possess the competency required to act as a commissioning body. Another explanation could be that IMDi has not wanted to assume the role of competence coordinator in competition with NSFV, which has this role as part of its national mandate. IMDi's administration of NSFV has been characterised by commissioning of specific assignments that should help the national competence centre act as a resource for other projects and service providers. This has yielded some results in the form of joint sessions, conferences, reports and other deliveries from NSFV. However, this may also have weakened NSFV's independence and long-term position in the national efforts, since the specification of the national remit mainly takes place through the annual application and allocation processes between NSFV and IMDi. A contributory cause could be that the mandate that NSFV has developed for its national

remit is too comprehensive and general in nature to serve as a basis for prioritisation of their work.

Looking at the changes in its project portfolio over time, IMDi's management has especially diverted the focus towards the introduction programme for new immigrants as an arena for entrepreneurship training or recruitment, and concentrated on the development of new methods and digital solutions for entrepreneurship training. This switch towards the introduction programme has had a major effect on the programme provided. The desire to integrate entrepreneurship training into the introduction programme has come from below, from the municipalities that have settled an increasing number of refugees in 2016 and have wished to start projects targeting them, as well as from IMDi, which has believed this to be an appropriate and relevant priority area that ought to be continued. This has caused a change in the understanding of objectives, target groups and what should be deemed efficient resource use. In this way, some of the efforts have been diverted away from the objective of strengthening and developing the regular entrepreneurship training programmes.

The priority given to digital aids is a result of initiatives in local projects. IMDi's management in this area does not appear to be based on assessments of needs, benefits and relevance. So far, it has resulted in few major changes to local programmes. The digital training programme developed in Telemark county has been put to use with good results in a number of projects, and this is the only tool implemented to date. IMDi has used its role as administrator to distribute the Telemark solution to newly started projects, and thereby helped put a specially adapted training tool into use.

1. Innledning

I et bomberom i Molde vokser det en grønn idé. Tugushan Alp (37), oppvokst i Istanbul i Tyrkia, har startet opp urban salatproduksjon under jorda (NRK 2017). Vekstlysteknologien han bruker for å dyrke salaten sin innendørs, har blitt brukt i mange år i USA og Japan, men i Norge er Alp en foregangsmann. Etter elleve år med utprøving hjemme er han klar til å produsere salat og grønnsaker for det kommersielle markedet. Norge har fått en ny kilde til kortreiste og sunne grønnsaker, takket være en ny gründer.

Gode ideer er framtidens arbeidsplasser, heter det i regjeringens gründerplan. Derfor har Norge flere offentlige støtteordninger for gründerne og personer som ønsker å etablere seg som selvstendig næringsdrivende. Brede virkemidler som etablerertilskuddsordningen, pre-såkorfond og såkorfond skal hjelpe gründerne i startfasen, og det satses på kompetansebygging gjennom rådgivningstjenester, utdanningssystemet og næringsmiljøene selv (Nærings- og fiskeridepartementet 2015). I 2014 innførte regjeringen en ny tilskuddsordning rettet mot etablereropplæring for innvandrere. Denne rapporten handler om nettopp denne ordningen. Og den handler om hva som skal til for at flere som Tugushan Alp gis mulighet for å sette sine ideer ut i live og dyrke dem fram.

Fafo har fått oppdraget med å evaluere denne tilskuddsordningen fra Justis- og beredskapsdepartementet, som fram til januar 2018 har hatt overordnet ansvar for regjeringen Solbergs integreringsarbeid. Det har vært et interessant oppdrag nettopp fordi det å legge til rette for innvandrere handler om både næringspolitikk, integrering og inkludering. Norske myndigheter har valgt å opprette en særordning for entreprenørskap med innvandrere som målgruppe. Samtidig er det kommuner, fylkeskommuner og andre som jobber med etablereropplæring, som gis tilskudd over denne ordningen, ikke innvandrere direkte. Målet er nemlig å gjøre de ordinære tjenestene for etablereropplæring bedre tilrettelagt for innvandrere som ønsker å etablere sin egen virksomhet. Det er en god ambisjon, for rundt om i Norge finnes det allerede mange etablererkontorer, næringshager, gründerkoler og andre typer tilbud for gründerne som det er naturlig å bygge videre på.

Det store spørsmålet som en særordning for innvandretprenører reiser, er hvordan man best kan gå fram for å gjøre forholdene like gode for innvandrere og etnisk norske som vil starte egen bedrift. Og hva betyr det egentlig å gjøre forholdene like gode? Det er to måter å se dette på, avhengig av om man legger prinsippet om formallikhet eller prinsippet om resultatlikhet til grunn. Mens det førstnevnte er forankret i universalistiske prinsipper om at alle skal ha like muligheter uavhengig av bakgrunn som kjønn, etnisitet og klasse, peker resultatlikhet i retning av særordninger. Det vil mer konkret si at individer som kan tilordnes grupper som i utgangspunktet møter større barrierer enn andre, får noe ekstra stimuli. Tilføringen av ekstra ressurser kan da begrunnes kompensatorisk, altså at hensikten er å sikre likhet i utfall. De to prinsippene kan derfor også forstås som skillet mellom likhet versus rettferdighet.

Nå er ikke dette skillet helt uproblematisk ettersom man neppe heller er helt samstemt i hva rettferdighet innebærer. Men i stedet for å gå videre i den mer normative diskusjonen vil vi trekke inn den kjente nestoren i forståelser av flerkulturelle samfunn, Will Kymlika, som har formulert at all appell om særbehandling grunnleggende sett er forankret i et ønske om inklusjon. Sagt på en annen måte er kompensatoriske grep et virkemiddel for på sikt å skape likhet. Mest kjent er ordningen med moderat kvotering, som vi har i Norge. Det dreier seg om at den minst representerte gruppen kan favoriseres, for eksempel ved tilsetning i en jobb dersom to søkere er likt kvalifisert. I forståelsen av dette virkemiddelet er det avgjørende både at man ser at søkeren skal være formelt kvalifisert, og at det overordnede formålet med ordningen er å skape lik representasjon på sikt.

Prosjektene som støttes over denne tilskuddsordningen, skal nå innvandrere som ønsker å etablere seg som selvstendig næringsdrivende. I 2014 ble det delt ut 6 millioner kroner i ordningen, dette økte til 6,2 millioner i 2016 og 6,37 millioner i 2017. En stor andel av midlene (3,5 millioner i 2017) er satt av til Norsk senter for flerkulturell verdiskaping (NSFV) som eies av Buskerud fylkeskommune. Senteret ble i 2015 bedt av kommunal- og forvaltningskomiteen på Stortinget om å «videreutvikle sin særskilte rolle som et nasjonalt kompetansesenter» for hele landet og har siden fått 3,5 millioner årlig til dette arbeidet.

I Innst. 16 S (2016-2017) ber kommunalkomiteen om at Justis- og beredskapsdepartementet evaluerer tilskuddsordningen for etablereropplæring for innvandrere. Evalueringen skal ta utgangspunkt i tilskuddsordningens hovedmål slik det framgår av regelverket, og undersøke om hovedmålet med

tilskuddsordningen er oppnådd. Herunder har departementet bedt om at disse punktene evalueres:

- I hvilken grad resultatene fra prosjektene som har fått støtte i perioden 2014 til 2017, har bidratt til at hovedmålet for tilskuddsordningen er oppnådd.
- I hvilken grad Stortingets uttalte mål om at NSFV skal videreutvikle sin virksomhet som et nasjonalt kompetansesenter for etablererveiledning for innvandrere, er oppnådd.
- I hvilken grad IMDis forvaltning av tilskuddsordningen har bidratt til oppnåelse av hovedmålet. Videre om tilskuddsordningen er effektiv i ressursbruk og organisering.
- IMDis roller både som forvalter av ordningen og som en samarbeidsaktør for NSFV i videreutviklingen av NSFV til et nasjonalt kompetansesenter for etablererveiledning for innvandrere.

Fafo har undersøkt hvordan tilskuddsordningen er forvaltet, hvordan prosjekter som har fått støtte er utformet og utført, hvordan kompetansesenteret arbeider, og hvordan alt dette når ut til de ordinære tjenestene – og hvilke resultater det kan vises å ha hatt for etablererordninger og for målgruppen. Vi har også undersøkt om tilskuddsordningen framstår som en hensiktsmessig og ressurseffektiv måte å støtte innvandrere på i etableringsfasen. Basert på dette har vi forsøkt å peke på hvordan ordningen kan forbedres framover – som ett av flere virkemidler som skal bidra til innovasjon og nyskaping, at det etableres nye virksomheter og skapes flere jobber, og at innvandrere blir bedre integrert og får økt mobilitet i det norske samfunnet.

2. Bakgrunn

Det har vokst fram en økende bevissthet i Europa om at politiske virkemidler som skal fremme entreprenørskap, bør bli mer inkluderende. Forventningen er at inkluderende entreprenørskap bedre kan utnytte de menneskelige ressursene og samtidig bidra til å fremme integrering, utjevne ulikhet og motvirke utenforskap (OECD 2014). Forutsetningen er at inkluderende entreprenørskap bidrar til at grupper som innvandrere, som i større grad enn majoritetsbefolkningen står utenfor arbeidslivet, kommer i arbeid eller får økt mobilitet.

Å legge til rette for entreprenørskap og etablering av små og mellomstore bedrifter har vært en del av mange europeiske lands politiske strategier for økonomisk vekst i de senere årene. Regjeringen Solberg har blant annet introdusert en gründerplan for å bidra til økt sysselsetting og omstilling, fordi høytlønte jobber i olje- og gassnæringen i framtiden må erstattes av nye arbeidsplasser som kan finansiere Norges høye velferdsnivå (Nærings- og fiskeridepartementet 2015). Økt mangfold er en av målsettingene i gründerplanen. Dette begrunnes fra to perspektiver: på den ene siden at like muligheter for alle til å realisere sine gründerambisjoner er god utnyttelse av menneskelige ressurser, og på den andre siden at mangfold blant gründerne gir et rikere tilfang av ideer og kulturell kompetanse som letter adgang til globale markeder. Regjeringen skriver at de derfor ønsker å gi tilskudd til etablereropplæring for innvandrere gjennom Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (ibid.).

I dette kapitlet skisserer vi hvordan de overordnede politiske målsettingene har resultert i dette konkrete tiltaket. Vi gis også en kort kunnskapsstatus for hvordan det står til med entreprenørskap blant innvandrere i Norge, og presenterer virkemiddelapparatet som skal bistå etablererne.

2.1 Offentlige tiltak for inkluderende entreprenørskap

En komparativ studie presentert av OECD i rapporten *The Missing Entrepreneurs* har vist at det er betydelig forskjell mellom de europeiske landene i

hvorvidt de har utviklet egne offentlige virkemidler rettet mot entreprenørskap blant etniske minoriteter (OECD 2014: 117). Det varierer også på hvilket nivå virkemidlene for entreprenørskap generelt (og for minoriteter spesielt) er utformet, og hvilke barrierer de er orientert mot. De eksisterende virkemidlene rettet mot entreprenørskap blant etniske minoriteter er, ifølge OECD-rapporten, ofte orientert mot ett av fire mål eller barrierer (OECD 2014: 117):

- 1) Å redusere institusjonelle barrierer eller effekten av dem, for eksempel ved å hjelpe entreprenører å forstå lover og regler med opplæring eller veiledningstjenester.
- 2) Å øke tilgangen på finansiering i oppstartsfasen ved for eksempel mikrokredittordninger eller lånegarantier.
- 3) Å bistå entreprenører med opplæring og forretningsutvikling som kompenserer for manglende entreprenørferdigheter eller kjennskap til forretningskulturen, inkludert språkopplæring.
- 4) Å nå ut til etniske minoriteter med virkemidler som skal fremme entreprenørskap, for eksempel gjennom samarbeid med organisasjoner på gras-rotta.

Noen kombinerer flere av målene ovenfor i samme virkemiddel. Over 70 prosent av mikrokredittordningene inneholder for eksempel elementer av entreprenør opplæring (OECD 2014: 122).

I Sverige er ordninger rettet mot innvandrere integrert i det ordinære apparatet for etablererstøtte som tilbyr finansiering, opplæring og veiledning. Det statlig eide konsernet ALMI Företagspartner AB tilbyr både rådgivning, lån og risikokapital til etablerere gjennom 16 regionale datterselskaper og 40 kontorer i hele Sverige. Siden 2007 har Internationella Företagarförbundet i Sverige (IFS), etablert i 1999, vært en integrert del av ALMI-konsernet. IFS sine rådgivere skal representere mangfoldet i samfunnet og kunne kommunisere på ulike språk. De tilbyr kurs og rådgivning med entreprenører med utenlandsk bakgrunn som målgruppe, og integrasjonen med ALMI har økt andelen innvandrere etablerere som får lån gjennom ALMI.

Danmark opprettet i 2010 et fireårig nasjonalt initiativ kalt «Etnisk erhvervsfremme» med et nasjonalt vitensenter og lokale enheter i seks kommuner. De fleste lokale enhetene var videreføringer av lokalt igangsatte initiativer som ble samlet under samme paraply. Prosjektet ble avsluttet 31. desember 2013. Roskilde Universitet og rådgivningsselskapet COWI utførte en forundersøkelse som pekte på at kvinner og menn med minoritetsbakgrunn i større grad enn personer med dansk bakgrunn startet sin egen bedrift, men i

lavere grad tok i bruk profesjonelle veilednings- og rådgivningstjenester, at de var overrepresentert innen visse bransjer, og at deres virksomheter hadde lavere overlevelsesgrad (COWI 2017). De anbefalte derfor å styrke tilbudet og øke bruken av profesjonell rådgivning og veiledning, særlig for etablerere med lavt utdanningsnivå. Etnisk erhvervsfremme hadde «nydanske» etablerere som primærmålgruppe. Målgruppen var videre inndelt i fire kategorier: virksomhetseiere med annen etnisk bakgrunn enn dansk, unge med annen etnisk bakgrunn enn dansk i ungdomsskolen, kvinnelige iverksettere og medfølgende ektefeller av expats. Sekundær målgruppe var aktører innenfor de ordinære etablerertjenestene som trenger mer kunnskap om nydanske etablerere og virksomhetseiere. Prosjektet skulle både gi tilbud til innvandrere etablerere direkte (gjennom de lokale enhetene) og arbeide for faglig utvikling og inkludering i etablerertjenestene med mål om å unngå parallellsystemer. Finansieringstilbud var ikke del av den danske modellen.

Forsøksvirksomhet for økt entreprenørskap blant innvandrere i Norge

I 2006 finansierte tidligere Arbeids- og inkluderingsdepartementet seks prosjekter i 2006 der seks ulike kurstilbydere utførte forsøk med tilrettelegging av etablerertjenester for innvandrere (IMDi 2010). Målgruppen var innvandrere som ønsket å starte egen bedrift, og tilbudet besto av veiledning, kurs og tilbud om nettverksbygging. IMDi fikk ansvar for å videreføre forsøksvirksomheten fra 2008 og ga da oppdraget til to aktører, Norsk senter for flerkulturell verdiskaping (NSFV) og Næringscenteret i Vestfold (NIV). Disse skulle fortsatt tilby kursvirksomhet, drive veiledning og skape nettverk. Målet med å videreføre virksomheten var å innhente ytterligere informasjon og høste flere erfaringer. Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) fikk ansvar for kunnskapsinnhenting, analyse og formidling av erfaringene fra forsøksvirksomheten, og rapporten er skrevet av Enehaug, H., M. Gamperiene og A. Osman (2009). Ettersom disse tiltakene er å anse som de best dokumenterte forløperne til tilskuddsordningen som her evalueres, er det særskilt relevant å bygge videre på erfaringene fra disse. Derfor gjengir vi hovedfunn fra AFI sin rapport i de påfølgende avsnittene.

Kurs- og veiledningstilbudene hos NSFV og NIV i 2008 hadde ulike målgrupper. Mens NSFV rettet seg mot innvandrere generelt, rekrutterte NIV fra introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere og flyktninger og hadde hovedsakelig deltakere med kort botid i Norge. Både NIV og NSFV holdt på dette tidspunktet også egne kvinnekurs. Som del av evalueringen intervjuet AFI til sammen 45 deltakere fra de to kursstedene. Evalueringen

pekte på at kursoppleggene hos NIV og NSFV la hovedvekt på å tilføre deltakerne «teknisk-praktisk» kunnskap om hvordan man driver bedrift, som deltakerne hovedsakelig var fornøyde med. Samtidig viste forskerne at deltakerne hadde store utfordringer knyttet til å etablere seg på grunn av deres utgangsposisjon, som både reduserte deres muligheter (pga. mangel på bl.a. egenkapital, integrerte entreprenørers nettverk og sosial status), og som ledet dem til å søke etableringer innen nisjer uten gode muligheter for vekst og sosial mobilitet. Etablererkursene framsto ikke, slik de ble beskrevet i evalueringen, som et tilstrekkelig grep for å kompensere for disse utfordringene.

Hvis vi går nærmere inn i hvordan rapporten beskriver deltakernes utfordringer, ser vi at den bekrefter mye av det som er kjent fra tidligere forskning om innvandreres utfordringer som etablerere. AFI fant at svak tilknytning til arbeidsmarkedet og dårlig økonomi var en framtrædende motivasjon blant deltakerne for å ønske å starte egen virksomhet, og at en del også var motivert av et ønske om å skape noe eget og realisere sitt eget potensial (s. 37). Deltakerne hos NSFV (med lengre botid og høyere utdanning) var mer desillusjonerte med hensyn til deres muligheter på arbeidsmarkedet, mens deltakere ved NIV (som gikk i introduksjonsordningen og hadde kortere botid) var mer optimistiske på egne vegne som arbeidssøkere og hadde etablering som en framtidsplan. De sistnevnte prioriterte ikke det å starte for seg selv veldig høyt, men deltok på etablererkurs for å lære mer om deres muligheter i Norge (s. 40). Mange av kursdeltakerne var enten arbeidsledige eller mottok sosialhjelpstelser, og det gjorde det vanskelig for dem å finansiere sin oppstart (s. 40). Nettverkene til kursdeltakerne besto hovedsakelig av deres familie og venner. De fleste, og særlig de med lav utdanning, ønsket å etablere seg innen servicebransjen i innvandrerdominerte nisjer. Det var liten kobling mellom deres forretningsideer og den typen utdanning og yrkeserfaring de enkelte hadde (s. 44).

AFIs evaluering av kurstilbudene konkluderte med at ikke alle deltakerne kunne følge kursene, fordi de ikke tok tilstrekkelig hensyn til deltakernes heterogenitet, spesielt deres varierende norskkunnskaper og utdanningsnivå. Rapporten etterlyste også at innvandrerne fikk tilgang på integrerte entreprenørers nettverk, ettersom tilgang til nettverk som kunne bidra til finansiering, var en stor hindring for mange av deltakerne. Egne kurs for innvandrere bidro ikke til dette. AFIs rapport stilte også spørsmål om hvorvidt det er hensiktsmessig med egne kvinnekurs. Ingen av deres informanter oppga at det var viktig for dem at kurset de deltok på, var forbeholdt kvinner,

og forskerne pekte samtidig på at seleksjonen på slike kurs kan hindre potensielt konstruktive møter og koblinger som kan utvide innvandrerkvinnenes nettverk og gi dem flere rollemodeller (s. 26–27).

Evalueringen anbefalte at videre utvikling av kurs og initiativer for potensielle innvandrere etablere tok tak i utfordringen ved at de fleste planla å etablere seg i sektorer med lite potensial for vekst. Forskerne anbefalte å vurdere et mer differensiert kurstilbud og et tilbud som involverer samhandling og samarbeid med etnisk norske potensielle etablere. De anbefalte også egne tiltak for nettverkstilgang, som mentorprogram, og for tilgang til etableringsstøtte og annen finansiering. De påpekte også at det er behov for bedre og mer tilgjengelig informasjon om mulige støtteordninger og annen bistand til etableringer, særlig for innvandrere med lavt språknivå og lavere utdanning. Videre anbefalte AFI å etablere et byrå eller senter for innvandrere etablere som kunne fungere som en ressursbank for informasjon og forskning på området, utvikle metoder og redskaper som ga innvandrere bedre tilgang til nødvendige ressurser i etableringsprosessen, og bidra til å bedre mulighetene for finansiering av innvandreres forretningsprosjekter.

Norske myndigheter velger sine virkemidler

IMDi leverte i 2010 en utredning på oppdrag for BLD, der de drøftet og foreslo særskilte, permanente tiltak for å legge til rette for økt entreprenørskap blant innvandrere. Erfaringene fra pilotprosjektene og fra andre land som presentert ovenfor ble tatt inn i kunnskapsgrunnlaget. I utredningen slo direktoratet fast at erfaringene fra pilotvirksomheten i Norge som IMDi var kjent med i stor grad, stemte overens med erfaringer fra andre europeiske land «i det at opplæring, veiledning, nettverk og finansiering er tiltak som man har tiltro til at skal øke motivasjon for og evne til entreprenørskap blant innvandrere» (IMDi 2010: 16).

Rapporten foreslo både tiltak innenfor det eksisterende virkemiddelapparatet og nye ordninger. Særlig foreslo rapporten å innføre en rekke tiltak i Innovasjon Norge:

- forankre arbeid for økt entreprenørskap blant innvandrere gjennom rapporteringsplikt og måltall på blant annet andel innvandrere som tildeles stipend, og som deltar i Innovasjon Norges gründergrupper
- mer stipendmidler til sentrale strøk
- utvikle helhetlig strategi for økt entreprenørskap blant innvandrere
- inkludere innvandrere som spesifikk målgruppe i Innovasjon Norges informasjonsstrategi

- opprette kompetansenettverk i Innovasjon Norge med ansvar for kunnskapssamling og -spredning og samarbeid om tiltak for kompetanseheving av førstelinjetjenesten
- være samarbeidspart for mentorordning for innvandrere overfor kommunalt virkemiddelapparat, hjelpe kommunene med å finne relevante mentorer og med opplæring av disse
- utforming av strategi for rekruttering av flere innvandrere til innovasjonsprogrammet FRAM
- informere om nye satsinger og tiltak for økt entreprenørskap blant innvandrere gjennom Førstelinje for utvikling av næringsliv i kommunene (FUNK)

IMDi foreslo også å opprette et eget innsatsprogram for innvandrere hos SIVA etter modell av innsatsprogrammet for likestilling kalt «Kvinnovasjon». SIVA har en landsdekkende infrastruktur med næringshager, forsknings- og kunnskapspark. Et annet foreslått tiltak innen eksisterende virkemiddelapparat var å gjøre innvandrere til prioritert gruppe for NAVs jobbskapingssjekter.

Det framhevede tiltaket i rapporten, og som også anbefales i en kostnytte-analyse gjennomført av Agenda Kaupang, var imidlertid å innføre en ny ordning, nemlig å opprette et nasjonalt kunnskapssenter for innvandrere etablerere. Forslaget bygger på modellen innført i Danmark. IMDi anbefaler at det nasjonale senteret skal ha ansvar for kunnskapsoppbygging og være en «motor» i arbeidet, samt drive veiledning og kompetanseheving av førstelinjetjenesten og samarbeide med de øvrige tjenestene om endringene IMDi foreslår i rapporten. Det foreslås blant annet at senteret skal heve kompetansen i førstelinjetjenesten gjennom «kurs, nettverkssamlinger, relevant materiale og spredning av metoder og gode eksempler» (IMDi 2010: 41). Det operative arbeidet med kursing og veiledning av innvandrere etablerere er det imidlertid førstelinjetjenesten selv som skal stå for. IMDi argumenterer for at det vil være uheldig å bygge opp et alternativt apparat for innvandrere ved siden av eksisterende tiltak, og at slik virksomhet vil kunne komme i en konkurranse situasjon med tiltak i det ordinære apparatet. IMDi anbefaler derfor en løsning der kommunale etablerersentre som vil tilrettelegge sin virksomhet for innvandrere, inngår årlige resultatavtaler med senteret for å «styrke eksisterende innsats på feltet og la den vokse» (ibid.).

IMDis utredning kom ikke med konkrete forslag til nye finansieringsordninger, men diskuterte ulike modeller for dette. Utredningen gikk heller ikke inn på tiltak for å utvide innvandrere etablereres muligheter utenfor innvand-

rerdominerte bransjer eller for overgang til etablering av bedrift for innvandrere som er arbeidsledige og avhengige av trygd eller sosialhjelp. Flere sentrale utfordringer som er påpekt i tidligere forskning og evalueringer, var med andre ord utelatt fra rapporten.

I 2013 kom så handlingsplanen *Vi trenger innvandrernes kompetanse*, der tre innsatsområder ble pekt ut: godkjenning av medbrakt kompetanse, rekruttering til offentlig og privat sektor og etablering av bedrift. Under satsingen på innvandreretablerere i denne handlingsplanen er det tre tiltak, og disse viderefører noen av forslagene i IMDi's utredning, men i noe ulik form.

Tiltak 17 i handlingsplanen er å innføre tilskudd til regionale etablerersentre for innvandrere. Hensikten er å videreføre forsøksvirksomheten med målrettet etablererveiledning for innvandrere ved å bidra til at kommuner og fylkeskommuner legger bedre til rette for etablerervirksomhet blant innvandrere. Dette skal gjennomføres ved å opprette en tilskuddsordning som skal delfinansiere regionale etablerersentre for innvandrere, som kan opprettes av kommuner eller fylkeskommuner. Oppgavene disse sentrene skal utføre, ligner forslaget om nasjonalt kunnskapssenter fra IMDi, men handlingsplanen legger vekt på geografisk spredning. Det må antas at dette er grunnen til at det foreslås regionale og ikke et nasjonalt senter. Med denne endringen viskes også skillet mellom «motor» og faglig utvikling på nasjonalt nivå og operativ utøvelse på lokalt nivå ut; de regionale sentrene skal stå for begge deler.

I tillegg tar tiltak 18 i handlingsplanen opp IMDi's anbefaling om å prioritere innvandrere i NAVs tilskuddsordning for jobbskappingsprosjekter, og i tiltak 19 gis Innovasjon Norge ansvar for å tilrettelegge etablererveiledningen i førstelinjetjenesten i kommunene til innvandreres særskilte behov.

Tilskuddsordningen som var vedtatt i handlingsplanen, ble innført av regjeringen i 2014. Det er denne ordningen Fafo har evaluert, og i kapittel 5 presenterer vi utformingen av tilskuddsordningen i mer detalj. Over denne ordningen fikk kommuner og fylkeskommuner mulighet til å søke IMDi om prosjektstøtte for å gjøre det ordinære tilbudet om etablereropplæring bedre tilrettelagt for innvandrere som ønsker å etablere sin egen virksomhet. Fra 2015 har NSFV, etter eget ønske og lobbyvirksomhet, fått en særskilt nasjonal rolle i dette arbeidet, som minner om det nasjonale kunnskapssenteret IMDi foreslo i sin utredning, tuftet på Center for Etnisk Erhvervsfremme i Danmark. Til forskjell fra satsingen i Danmark styres imidlertid ikke de øvrige lokale prosjektene via senteret, men direkte gjennom IMDi's forvaltning av tilskuddsordningen. De lokale prosjektene i Norge kan gjennom søknad opprettes hvor som helst i landet.

Norske myndigheter har altså valgt etablereropplæring som et foretrukket virkemiddel for å styrke innvandrerentreprenørers forutsetninger for å lykkes. OECD oppsummerer i en ny rapport om læring fra inkluderende innovasjonspolitikk at entreprenør opplæring er blant virkemidlene som kan bidra positivt til inkluderende vekst (OECD 2017: 4). Rapporten beskriver videre at dersom implementering av slike programmer skal være vellykket, må man overkomme noen barrierer, som lav deltakelse blant målgruppen og manglende evne til å gjennomføre aktivitetene som programmet promoterer. Det er viktig, ifølge rapporten, å legge stor innsats i kapasitetsbygging og tilsvarende finansiell støtte dersom man skal lykkes med å involvere målgruppen (ibid.: 5). Samtidig er det svært krevende å påvise effekter av kompetansehevede tiltak innen entreprenørskap. Som eksempel kan vi nevne at Norge i flere tiår har jobbet med å innføre opplæring om entreprenørskap, innovasjon og verdiskaping i skolen, sist med handlingsplanen for entreprenørskap i utdanningen for årene 2009–2014. Evaluering av implementeringen viser imidlertid at man fremdeles har lite detaljert kunnskap om hva som medvirker til stort læringsutbytte av entreprenørskapsutdanning, altså hvilke tilbud som har best kvalitet (Spilling, Johansen & Støren 2015: 68–69).

2.2 Innvandrere etableres særskilte utfordringer

Forskning og utredningsarbeid har vist at innvandrere møter særskilte barrierer når de forsøker å starte sin egen virksomhet, i tillegg til utfordringene som er felles for entreprenører generelt (OECD 2010). Mange av disse handler om møtet mellom strukturelle barrierer og entreprenørenes manglende kunnskaper, ferdigheter eller ressurser knyttet til det å være innvandret til landet. Handlingsplanen *Vi trenger innvandrernes kompetanse* (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 2012: 21) pekte ut disse særskilte utfordringene:

- manglende kjennskap til lover og regler og norsk bedriftskultur
- mangel på et norsk nettverk
- mangel på kunnskap om samspillet mellom offentlige myndigheter og næringslivet og om rutiner for etablering og drift av virksomhet i Norge

Fordelene ved innvandreres entreprenørskap som handlingsplanen viser til, er vanskelige å bekrefte gjennom effektstudier. Er mangfold en styrke for verdiskapingen? En studie fra London som undersøkte potensielle positive effekter av mangfoldig entreprenørskap, konkluderte forsiktig med at det var plausible sammenhenger mellom mangfold og konkurransedyktighet, og at

særlig innen kreative næringer kunne dette bidra til lønnsomme forretningsmuligheter (Smallbone, Kitching & Athayde 2010). Forskerne understreket samtidig at det trengs ressurser for å utnytte dette potensialet, ressurser som det kan være nødvendig å tilføre etniske minoritetsmiljøer gjennom offentlige virkemidler (ibid.).

Nordlandsforskning fant i en norsk undersøkelse at innvandrere har flere hindringer enn norske etablerere når de konkurrerer om lån/tilskudd innenfor de samme ordningene (Ljunggren, Solvoll & Vinogradov 2012). En studie gjort i Portugal fant også at språkbarrierer og minoritetsstatus gjorde det vanskeligere for innvandrerentreprenører å søke finansiering i tradisjonelle markeder (Oliveira & Rath 2008). Innvandrere kan også ha vanskeligere for å bygge nettverk (Cooney & Flynn 2008), og det igjen kan gi utfordringer med tilgang til investorer og andre muligheter for å finansiere oppstartsvirksomhet.

Det at utgangsposisjonen for en del innvandreretablerere er preget av manglende nettverk og reduserte muligheter til å oppnå ekstern finansiering, er framhevet av forskere som årsaker til at mange etablerer seg innen nisjer med lave oppstartskostnader, men uten gode muligheter for vekst og sosial mobilitet (Enehaug, Gamperiene & Osman 2009).

En studie av innvandrerentreprenørskap i København viste at innvandreretablerere nesten utelukkende befant seg i nedre del av markedet i de ulike bransjene de etablerte seg i (Pennix 2012). Innvandreretablerere etablerte sin bedrift når det åpnet seg en mulighet (kapital, lokale), og ikke etter noen systematisk markedsanalyse, og å finne et marked betød ofte å kopiere en annen virksomhet som hadde funnet en nisje. En årsak til denne nisjevirkosomheten var at innvandreretablererne ikke kunne konkurrere mot store, etablerte kjeder. De belaget seg ofte på etterspørsel blant innvandrere som ikke var dekket av eksisterende virksomheter, men få lyktes med å nå et større regionalt, nasjonalt eller internasjonalt marked. Som resultat konkurrerte de mot hverandre innen samme «overbefolkede» marked. De brukte venner og familie som arbeidskraft som en strategi for å holde utgiftene nede.

85 prosent av bedriftene var enkeltpersonforetak, og de fleste drev sin bedrift på uformelt vis. De hadde derfor dårlige regnskapssystemer og utilstrekkelig informasjon om driften til å vokse eller tåle dårlige tider, og de kunne vanskelig få lån i en bank. De fleste finansierte sin oppstart gjennom egne midler eller med lån fra venner og familie. Inntektene var under snittet for danske etablerere og for arbeidstagere av samme etnisitet. Studien hevdet også at innvandreretablererne ofte manglet kjennskap til reguleringene i

markedet de opererte innenfor, eller de kjente til dem, men manglet ferdighetene eller viljen til å følge dem. Dette bidro til å gi dem et negativt rykte, og danske myndigheters framferd overfor dem var preget av overvåkning og tilsyn, hvilket bidro til å opprettholde anstrengte relasjoner mellom innvandrere og myndighetene. En annen utfordring for de danske byråkrattene som rettet seg mot etablererne, var at de fleste var første generasjons innvandrere og ikke snakket flytende dansk.

Innvandrere står for en økende andel etableringer i Norge

Andelen innvandrere blant de som etablerer seg som selvstendig næringsdrivende i Norge, har økt raskt de siste årene, fra 17 prosent i 2009 til 21 prosent i 2015 (SSB 2017). Det gjør innvandrere betydelig overrepresentert i statistikkene over etableringer. Østeuropeere, en innvandrerggruppe som har økt mye de siste årene, står for en stor andel av økningen. Tre av ti innvandrere som startet enkeltpersonforetak i 2015, kom fra Øst-Europa. Flest etableringer skjer i Oslo og Akershus: Hele 45 prosent av innvandrernes enkeltpersonforetak ble etablert der i 2015 (ibid.).

Det er forskjeller mellom innvandrerggruppene etter landbakgrunn både når det gjelder hvor de etablerer seg geografisk, og innen hvilken bransje. Innvandrere fra Afrika, Asia og Sør- og Mellom-Amerika etablerer seg hyppigst i Oslo og Akershus, hvor over 50 prosent av etablererne fra disse områdene startet opp. Østeuropeeres etableringer er mer spredt utover landet, men utgjør den største gruppen av innvandrere etablerere i Hordaland og Rogaland. På landsbasis skjer over 50 prosent av alle etableringer av enkeltpersonforetak i disse fire fylkene (ibid.).

SSBs tidligere undersøkelser viste også forskjeller mellom landbakgrunn (SSB 2012). Pakistanere viste seg å være overrepresentert som eiere av næringsvirksomhet (9 prosent eier foretak), mens somaliere var underrepresentert (under 1 prosent eier foretak) (ibid.).

Østeuropeere er overrepresentert innen bygg og anlegg, mens innvandrere fra Asia og Afrika er overrepresentert blant nyetableringer innen næringen transport og lagring (der vi blant annet finner drosjevirkosmhet) – begge gruppene sto for om lag 70 prosent av nyetableringene i de respektive næringene i 2015 (SSB 2017). Innvandrere er også overrepresentert i bransjene «varehandel, reparasjon av motorvogner» (særlig innvandrere fra Afrika og Asia), serveringsvirksomhet, forretningsmessig tjenesteyting og annen tjenesteyting. Innvandrere fra EU/EØS-land fra Vest-Europa har, ikke overraskende, et etableringsmønster som ligner mest på den generelle befolkningen når det gjelder bransje. Innvandrere fra Sør- og Mellom-Amerika

utmerker seg med at de oftest etablerer seg innen «faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting», «forretningsmessig tjenesteyting» og «annen tjenesteyting» (ibid.). Dette bildet vitner om en lagdeling i etablerervirksomheten i Norge og viser at noen bransjer utgjør «innvandrersbransjer» i den forstand at de tiltrekker seg en overvekt av innvandrere etableringer.

Mens SSBs tidligere studier (SSB 2012) viste en noe lavere overlevelsesgrad enn gjennomsnittet blant innvandrere etablerte foretak, viser tall fra 2009 til 2014 (SSB 2017) en nesten lik overlevelsesrate for innvandrere etablerte foretak som for andre foretak, i gjennomsnitt på litt over 20 prosent. Altså har omtrent én av fem etableringer aktivitet i form av omsetning eller sysselsetting etter fem år, både blant innvandrere og nordmenn generelt. Det er grunn til å spørre hvorvidt dette også reflekterer bransjeforskjeller og konjunktursvingninger, men SSBs nyeste studie bryter ikke tallene for overlevelse ned på bransjer. Østeuropeere har nå høyest overlevelsesrate med 28 prosent målt fra 2009 til 2014. Etableringer innen bygg- og anleggsvirksomhet, der østeuropeere dominerer, hadde fra 2004 til 2009 en lavere overlevelsesgrad enn gjennomsnittet. Det er grunn til å anta at tallene fra 2004 til 2009 reflekterer finanskrisas konsekvenser for den svært konjunkturutsatte byggebransjen. Disse svingningene minner om et viktig poeng, nemlig at etablering av enkeltpersonforetak ikke nødvendigvis er et tegn på god integrering i arbeidslivet. For eksempel kan bruk av enkeltpersonforetak i bygg- og anleggsbransjen være en måte å unngå ansettelser og de forpliktelser som følger av et arbeidsgiveransvar, og i dårlige tider vil de som eier foretakene selv, ta konsekvensene.

Det er også store forskjeller mellom innvandreregrupper i overlevelsesgrad for virksomhetene. Overlevelsesraten for foretak etablert av personer fra Afrika og Sør- og Mellom-Amerika var henholdsvis 13 og 15 prosent, altså betydelig dårligere enn gjennomsnittet (ibid.). At flere innvandrere etablerte foretak overlever, vil gjøre etablerervirksomhet til et bedre virkemiddel for økonomisk vekst og sosial mobilitet. En bør samtidig rette søkelyset mot hvilke bransjer som gir gode muligheter for levedyktige etableringer, og hvilke som utgjør større risiko for innvandrere etablerere.

Økonomer og samfunnsvitere har over de siste to tiårene diskutert om høye andeler innvandrere etableringer skyldes push- eller pull-faktorer; om innvandrere i større grad ønsker å drive for seg selv, eller om de har færre alternativer i arbeidsmarkedet sammenlignet med majoritetsbefolkningen. Innvandrere er ikke bare overrepresentert som gründere, de har samtidig en høyere arbeidsledighet enn resten av den norske befolkningen. Det samme gjelder i Sverige og Danmark. Det kan tyde på at overrepresentasjon i antall

innvandrere etableringer i Skandinavia er en konsekvens av at innvandrere ikke like lett får seg lønnet arbeid og tyr til entreprenørskap som en strategi (Baycan-Levent & Nijkamp 2009). Overrepresentasjon av innvandrere etableringer innen enkelte næringer kan også tyde på at push-faktorer spiller en rolle i valg av sektor. Disse bransjene kjennetegnes av at det trengs lite kapital for å starte opp, men det kreves mye arbeid å drive dem. Anne Krogstad fant i en studie av innvandrereforretninger innen matbransjen i Oslo at så mange som en fjerdedel startet bedriften fordi de ikke hadde arbeid. Krogstad fant også at de aller fleste virksomhetene var levebrødsbedrifter som i første rekke sysselsatte eier og nærmeste familie (Krogstad 2006).

2.3 Struktur og ansvarsdeling i virkemiddelapparatet

Politisk faller innvandrereentreprenørskap under ansvarsområdet til flere departement. Både Nærings-, fiskeri- og handelsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvar for næringspolitikk, herunder offentlige virkemidler rettet mot entreprenørskap og innovasjon. Området styres gjennom stortingsmeldinger, statsbudsjettet og tildelingsbrev til underliggende organer som Norges forskningsråd, Innovasjon Norge og SIVA. Fylkeskommunene og kommunene har også mer avgrenset ansvar for iverksetting av næringspolitikken, herunder å legge til rette for entreprenørskap.

Kommunene har ansvar for utvikling av lokalt næringsliv, og en del av dette arbeidet innebærer å være innbyggernes første kontaktpunkt dersom de vil starte for seg selv. De utgjør det som kalles førstelinjetjenesten, som skal være tilgjengelig for alle innbyggere. Organiseringen av arbeidet og innholdet i tilbudet varierer fra kommune til kommune. Ikke alle kommuner tilbyr kurs i etablerervirksomhet, og det er ikke en lovpålagt oppgave for kommunene. Særlig i mindre kommuner kan tilbudet være begrenset til for eksempel en næringskonsulent som tar imot henvendelser fra etablerere. Noen kommuner setter oppgaver som veiledning og kursing av etablerere ut på anbud og lar private aktører utføre tjenestene, eller de inngår interkommunale samarbeid for å gi etablerere et slikt tilbud. Ifølge Nordlandsforskning er det stadig vanligere at førstelinjetjenesten er organisert i egne selskaper, enten som egne næringselskaper eller i næringshager som får betalt av kommunen for å gjøre dette arbeidet (Ljunggren, Solvoll & Vinogradov 2012: 73).

Hvert enkelt fylke utvikler strategier for næringsutvikling, blant annet i samarbeid med Innovasjon Norge som delvis eies av fylkene. Fylkeskommu-

nene mottar regionale utviklingsmidler fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, og noe av dette kanaliseres videre til Innovasjon Norge. Det er store forskjeller når det gjelder hvor store overføringer hvert fylke mottar, og disse er ikke proporsjonale med innbyggertall, hvilket gir fylkeskommunene svært ulike handlingsrom.

Fylkeskommunene tilbyr også i varierende grad informasjon, veiledning, mentorordninger og ulike finansielle støtteordninger for etablerere. Noen tilbyr ulike etablererkurs. Innovasjon Norge har et regionalt apparat som også tilbyr individuell veiledning og kursing av etablerere, og tilbudene er i utgangspunktet åpne for alle. Tidligere undersøkelser har imidlertid vist at innvandrere er underrepresentert som brukere av Innovasjon Norge (IMDi 2010: 31). Nordlandsforskning fant ved en gjennomgang i 2012 at innvandrere-entreprenører ikke syntes å være en prioritert gruppe verken hos Innovasjon Norge eller i kommunene, til tross for en uttrykt politisk vilje til å fremme innvandreres entreprenørskap. Forskerne bemerket at i gjennomgang av fylkeskommunenes næringssatsinger var innvandrere nevnt noen ganger, men svært sjelden i forbindelse med bedriftsetableringer (Ljunggren, Solvoll & Vinogradov 2012: 69).

En årsak til at forskerne ikke fant at innvandrere prioriteres særskilt hos Innovasjon Norge, er at Innovasjon Norge har som målsetting å øke omfanget av nye lønnsomme og bærekraftige bedrifter, og deres primærmålgruppe er nystartede bedrifter med potensial for vekst. Det er dermed kjennetegn ved etableringen og ikke etablereren som er hovedkriterium for Innovasjon Norge. De har også tiltak for bedrifter med internasjonal konkurransevne.

Innovasjon Norge tilbyr finansieringsordninger som etablererstipend, men disse er kun tilgjengelige for bedrifter med høy innovasjonsgrad og vekstpotensial. Innovasjon Norge skal prioritere nyskapende forretningsideer hvor finansiering kan utløse et verdiskapingspotensial. Tilskudd fra Innovasjon Norge skal ikke være konkurransevridende, og det betyr at typiske levebrødsbedrifter som vil konkurrere mot andre lignende bedrifter (som frisører, butikker eller serveringssteder), ikke kan støttes.

3. Data og metode

Evalueringen er basert på en bred kvalitativ datainnsamling. Kvalitative data er godt egnet for å belyse komplekse problemstillinger og identifisere mekanismer; i dette prosjektet er vi særlig ute etter å identifisere betingelser for suksess. Kvalitative data gir oss informasjon om ulike aktørers forståelser og motivasjoner for valg av handling, som er viktig når vi undersøker hvordan en tilskuddsordning er omsatt til ulike løsninger lokalt, de gir utfyllende og kontekstsensitiv informasjon om erfaringer med gjennomførte tiltak/prosjekter, og de gir oss god mulighet til å undersøke samarbeid mellom ulike aktører.

3.1 Datainnsamling

Vi har samlet inn strukturert og sammenlignbar informasjon om alle tilskuddsmottakerne mellom 2014 og 2017, hvordan de har benyttet tilskuddet, og hvilke erfaringer de har med ulike typer tiltak for ulike deltakere. Vi har gjort strukturerte telefonintervjuer med alle 13 som har mottatt tilskudd i 2017, hvilket har gitt oss mulighet til å sammenligne forståelser, organisering og metoder m.m. Vi har særlig spurt om hvordan prosjektene er gjennomført lokalt, hvilke erfaringer som er gjort med relevans og nytte av ulike tiltak for ulike deltakere, hvem prosjektene har samarbeidet med, og hvor de har hentet nyttig kunnskap og relevante verktøy fra. Vi har også innhentet søknader, prosjektrapporter og andre tilgjengelige dokumenter om prosjektene, og vi har brukt intervjuene til å utdype informasjonen om tiltakene som er gjennomført, og innhente prosjektledernes erfaringer. Vi har gått igjen oppdragsbrev, rundskriv, oversikt over tildelinger og årsrapporter fra IMDi, og vi har sett på tidligere evalueringer, utredninger og rapporter av lignende tilskudd, virkemidler og prosjekter i Norge og i våre naboland.

Innenfor prosjektet har det ikke vært mulig å frambringe pålitelige data om hvor mange deltakere som har etablert næringsvirksomhet etter at de har deltatt i prosjektene. Det er heller ikke metodisk mulig å identifisere om det er deltakelse i etablereroplæringen som har bidratt til etableringer, uten en nullpunktsanalyse eller en kontrollgruppe. Vår vurdering av resultater er

derfor basert på innrapporterte data fra tilskuddsrapporter og fra intervjuene, hovedsakelig om antall deltakere og andre mål på gjennomføring, samt fra erfaringer vi samler inn fra tilskuddsmottakere, deres samarbeidspartnere, deltakere og IMDi.

Det vil råde en viss konkurranse mellom tilskuddsmottakere i en slik ordning som vi har evaluert, og prosjekteiere kan ha særskilt interesse av å framstille sine prosjekter i et best mulig lys med hensyn til videre finansiering. Vi har tolket intervjudataene med dette i tankene og lett etter dokumentasjon eller bekreftelse fra andre som underbygger utsagn om for eksempel samarbeidserfaringer eller prosjektenes nytteverdi. Prosjektene konkurrerer særlig på originalitet i utformingen, resultater i form av antall deltakere og resultater i form av nytutviklede løsninger og virkemidler som lar seg overføre til andre. Det har vært nyttig å innhente og sammenligne prosjektledernes vurderinger av disse sidene ved prosjektene, på tvers av prosjektene, for eksempel om den nytutviklede løsningen som én prosjektleder hevder har høy nytteverdi, faktisk er tatt i bruk i andre prosjekter eller oppleves som relevant av andre prosjektledere.

For å frambringe en bedre forståelse av hvordan prosjektene har inngått i samspill med det lokale virkemiddelapparatet, og hva som har bidratt til endringer og resultater lokalt, har vi også gått i dybden på tre strategisk utvalgte tilskuddsmottakere samt to som fikk avslag på sine søknader, og gjennomført besøk hos utvalgte prosjekter. Vi har besøkt fem prosjekter der vi har intervjuet prosjektledere, samarbeidspartnere og innvandrerentreprenører som har deltatt i tiltak hos dem. Til sammen i de fem prosjektene har vi intervjuet 24 prosjektledere, utøvere og samarbeidspartnere og ni deltakere.

Da hensikten er å identifisere betingelser for suksess, har vi valgt å intervju deltakere som har etablert sin egen virksomhet etter kursdeltakelse, men med varierte kjennetegn langs sentrale akser som kjønn, utdanning, landbakgrunn og botid. De er intervjuet om deres ambisjoner og prosjektideer, hvordan de har opplevd tiltakene de har deltatt i, hvilken nytte de har hatt av opplæringen, hvordan det har gått med virksomhetene de ønsket å etablere, hva som har bidratt til vellykkede etableringer, og om deres innspill og råd til myndighetenes videre arbeid med innvandrerentreprenørskap.

Kvalitative casestudier er godt egnet for å undersøke sammensatte utfordringer som målgruppen møter, og på hvilken måte de blir forstått og håndtert, og hvordan tilskuddsordningen påvirker etablerertilbudet lokalt. Ett av casene har vært NSFV, som er viet særskilt oppmerksomhet i prosjektet på grunn av deres særstilling som nasjonalt kompetansesenter. De to andre tilskuddsmottakerne er valgt ut blant prosjekter som har hatt støtte over flere

år, og som har ulik metodikk og organisering. Å også besøke to søkere som fikk avslag, har gitt svært nyttige data om hvordan kommuner og fylkeskommuner som ikke får støtte, jobber med samme målgruppe. Det har latt oss se likheter og forskjeller mellom tilskuddsprosjektene og tilbud som er etablert i de ordinære etablereroppplæringstjenestene uten tilskudd. Dette har særlig vist oss hvilke erfaringer som er allmenne på tvers av tilskuddsmottakere og andre.

Vi har også intervjuet eksperter og sentrale myndighetsaktører, og særskilt har vi snakket med IMDi om hvordan tilskuddsordningen er forvaltet. Vi har fått med oss nyttige innspill og diskusjoner fra prosjektets referansegruppe der IMDi, Justis- og beredskapsdepartementet og Innovasjon Norge har deltatt.

3.2 Problemstillinger og analysemetode

For å analysere de innsamlede dataene og sette dem opp mot målsettingene i tilskuddsordningen har vi lent oss på OECD sin evalueringsmodell. Dette er en målorientert modell som er utviklet for å vurdere virkninger og resultater fra prosjekter/tiltak opp mot forhåndsdefinerte kriterier og mål. Det er en mye brukt modell internasjonalt for evaluering av offentlige tiltak for inkluderende entreprenørskap og andre statlige tilskuddsordninger.

OECD-modellen undersøker resultater på tiltaksnivå for å svare på én overordnet problemstilling: Hvordan fungerer tilskuddsordningen som virkemiddel for å oppnå målsettingen? OECD-modellen har fem evalueringskriterier som til sammen dekker alle viktige aspekter ved et tiltak: effektivitet, måloppnåelse, virkninger, relevans og levedyktighet.

I vurderingen av tilskuddsordningens relevans spør vi både om det er behov for at prosjektene som støttes, leverer virkningene vi finner, og om det er behov for en tilskuddsordning av denne typen for at slike prosjekter skal drives. Dette undersøker vi både fra myndighetenes, prosjektutøvernes og deltakernes perspektiv. Relevans betyr i denne sammenhengen å være i samsvar med fastsatt mål og må kunne relateres til ønskede behov og prioriteringer for samfunnet eller viktige brukergrupper. Med andre ord vil ikke ordningen være relevant hvis det ikke er behov for de nytteeffekter tilskuddsordningen leverer. Relevans kan være flyktig. Det som opprinnelig var svært relevant, kan ha blitt utdatert på grunn av at markedet har endret seg, og kriteriet må vurderes ut fra dagens situasjon og alternativer.

I vurderingen av tilskuddenes måloppnåelse må vi gå tilbake til hva som er målsettingene til tilskuddene, og operasjonalisere disse. Politiske målsettinger er ofte formulert på måter som gjør det vanskelig å operasjonalisere

og vurdere måloppnåelse. Hovedmålsettingen i tilskuddsordningen er: «Styrke og utvikle det ordinære tilbudet om etablereropplæring i kommuner og fylkeskommuner slik at det bedre kan legges til rette for etablerervirksomhet for innvandrere og dermed skape økt sysselsetting og vekst.» Det er del av vårt oppdrag å vurdere hvorvidt målet er nådd, men å vurdere om tiltaket har bidratt til «økt sysselsetting og vekst», er ikke mulig innenfor dette prosjektet. Som nevnt ville det kreve nullpunktsanalyser og registerdata, men nullpunktsanalyser er ikke gjort, og registerdata kan derfor ikke tolkes mot en baseline. Dette betyr at vi må dele opp den overordnede målsettingen i mindre delmål som kan observeres og slik undersøkes gjennom datainnsamlingen. Vi har i denne operasjonaliseringen tatt hensyn til hva som er den definerte målgruppen for tilskuddsordningen, nemlig «innvandrere som ønsker å etablere seg som selvstendig næringsdrivende», og at kvinner med innvandrerbakgrunn er definert som en prioritert målgruppe. Vi har da definert disse delmålene:

- styrke og utvikle / kompensere for markedssvikt og mangler i det ordinære tilbudet om etablereropplæring
- styrke innvandreres forutsetninger for å lykkes med å etablere seg som selvstendig næringsdrivende
- tilby etablereropplæring til innvandrere som ønsker å etablere seg som selvstendig næringsdrivende
- prioritere kvinner med innvandrerbakgrunn som målgruppe for etablereropplæring

For videre å kunne si noe om ordningen kan sies å være effektiv, må vi vurdere hvordan midlene som har blitt brukt til prosjekter og til NSFV, står i forhold til det som er oppnådd, kvalitetsmessig og tidsmessig. Herunder undersøker vi også hva som fremmer eller hindrer effektivitet.

Virkninger av tilskuddet, eller konsekvenser, dreier seg ikke bare om målsettingene for prosjektet er nådd, men også om virkninger av tilskuddene totalt sett. Hensikten med å vurdere tilskuddenes virkninger er å se på de positive, negative, forventede, ikke-forventede, kortsiktige eller langsiktige virkninger som på sikt gir et bidrag til prosjektets samfunns mål om inkluderende tjenester, økt sysselsetting og vekst. En stor utfordring er å skille virkninger av tilskuddsordningen fra endringer av andre årsaker. Derfor gjør vi blant annet nytte av casestudier blant søkere som ikke har fått midler, for å undersøke hvorvidt de samme «virkningene» kan observeres der, hvilket ville tyde på at det er snakk om endringer av andre årsaker – for eksempel økt vekt på målgruppen og problemstillingen uavhengig av tilskuddsmidler.

Det siste kriteriet i OECD-modellen går ut på å se på et prosjekts evne å tilby ønskede effekter og nytte på sikt. Levedyktighet er svært avhengig av prosjektets relevans. Er ikke prosjektet relevant i dag, er det heller ikke relevant i morgen. Forankring er også en nøkkel til videreføring av prosjekter etter at tilskuddet tar slutt. Da endring av ordinære tjenester er en målsetting i ordningen, er mye av dette inkludert under «måloppnåelse».

OECD-modellen har to «blindsoner» som vi har tatt hensyn til ved å legge til to problemstillinger i evalueringsarbeidet. Den ene blindsonen handler om at modellen tar for gitt at utfordringene som skal løses, er kjent. Det vil i vårt tilfelle si hva som hindrer innvandrere i å starte egen bedrift og lykkes. Imidlertid har det vært en viktig del av evalueringen å søke å få bekreftet eller avkreftet hvorvidt utfordringene for innvandrere på individnivå er de samme som tilskuddsordningen og prosjektene i den forutsetter. Vi har derfor spurt hva som egentlig er utfordringene for innvandrere-entreprenører. Den andre blindsonen handler om at evalueringsmodellen til OECD analyserer tiltaket som en enkeltstående ordning, mens virkeligheten er at den eksisterer i et landskap av andre tiltak og aktører. Dette har vært viktig for oss, særlig fordi tilskuddsordningen har som ambisjon å påvirke tjenester i det ordinære virkemiddelapparatet, og da må disse ses i sammenheng i evalueringen. Vi har derfor vært opptatt av å undersøke hvordan dette tiltaket fungerer i samspill med andre, og om det er et godt valg framfor alternative virkemidler når målet er å oppnå endring i de ordinære etablerertjenestene.

4. Tilskuddsordningen

Tilskuddsordningen «Tilskudd til etablereropplæring for innvandrere» forvaltes av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Den ble det innført i 2014 for at kommuner og fylkeskommuner kunne søke støtte til å «styrke og utvikle det ordinære tilbudet om etablereropplæring slik at det kan bedre tilrettelegges for etablerervirksomhet for innvandrere». Tilskuddsordningen skulle følge opp tiltaket om regionale etablerersentre for innvandrere i handlingsplanen *Vi trenger innvandrernes kompetanse* (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 2013).

I dette kapitlet presenterer vi tilskuddsordningens utforming, kriterier og formål og hvordan den legger til rette for statlig styring gjennom forvaltning av midlene. Vi diskuterer også kort hvilke særskilte behov blant innvandreretablerere tilskuddsordningen retter seg mot.

4.1 Tilskuddsordningens utforming og kriterier

Tilskuddsordningen forvaltes gjennom rundskriv som utarbeides av IMDi basert på regelverk fastsatt av Justis- og beredskapsdepartementet, med grunnlag i Stortingets budsjettvedtak.

Formål og økonomiske rammer

Bakgrunnen for tilskuddsordningen er i rundskrivet fra 2014 beskrevet som at

«erfaringer fra forsøksvirksomhet viser at mange innvandrere har særlige utfordringer når de skal etablere bedrifter, i tillegg til de utfordringer som alle etablerere møter. Det finnes få målrettede tilbud om etablereropplæring som tar hensyn til deres behov» (IMDi 2014).

Tilskuddsordningen springer ut nettopp fra tankegangen i handlingsplanen om at innvandrere har verdifull kompetanse som er underutnyttet i Norge, og om at entreprenørskap kan være en vei å gå for å gi flere mulighet til å delta i arbeidslivet. Formålet med tilskuddsordningen, slik det er definert i

rundskrivet, setter opp et overordnet mål om å øke sysselsettingen gjennom dette tiltaket og bidra til økonomisk vekst:

«Formålet med tilskuddsordningen er å styrke og utvikle det ordinære tilbudet om etablereropplæring i kommuner og fylkeskommuner slik at det bedre kan legges til rette for etablerervirksomhet for innvandrere og dermed skape økt sysselsetting og vekst» (IMDi 2014).

Formålet er uendret fram til 2017. Vi kan si at formålet definerer målsettinger for ordningen på to nivåer. Først er det det ordinære tilbudet om etablereropplæring i kommuner og fylkeskommuner som skal endres til å bli mer tilrettelagt for innvandrere etablerere. Deretter antas det at innvandreres etablerervirksomhet vil bidra til målet om økt sysselsetting og vekst.

Den årlige bevilgningen har fra 2014 til 2017 vært på ca. 6 millioner kroner, som vist i tabell 4.1.

Tabell 4.1 Tilskudd til etablereropplæring for innvandrere

2014	2015	2016	2017
6 000 000	6 000 000	6 200 000	6 370 000

Midlene tildeles for ett år av gangen. De lyses ut med søknadsfrist i februar og tildeles tentativt i mars, og midler som ikke er brukt i tilskuddsåret, må tilbakebetales til IMDi. Søkere til tilskuddsordningen må bidra til prosjektene med en egenandel som minst tilsvarer størrelsen på beløpet det søkes om. Hensikten er å sikre en lokal forankring og eierskap som også kan bidra til at prosjektene videreføres når tilskuddet tar slutt. Midlene kan ikke brukes til å finansiere ordinær drift av tjenester, som for eksempel drift av kvalifiserings-senter, flyktningkontor eller voksenopplæring. De kan heller ikke brukes til investeringer og anskaffelser som inngår i ordinær drift.

Hvem kan søke?

Målgruppen for tilskuddsordningen er endret siden oppstart i 2014. Fra 2014 til 2016 var den definert slik: «Kommuner og fylkeskommuner med ordinært etablerertilbud, og som vil legge til rette for etablereropplæring for innvandrere, kan søke om tilskuddsmidler» (IMDi 2014, 2015, 2016). Fra 2017 er formuleringen i rundskrivet endret til «Målgruppen for prosjektene er innvandrere som ønsker å etablere seg som selvstendig næringsdrivende. Kvinner med innvandrerbakgrunn er en prioritert målgruppe for tilskuddsordningen»

(IMDi 2017). IMDi framhever dette skiftet i intervju med oss som viktig for å sikre at pengene kommer innvandrere til gode. Imidlertid er det fremdeles aktører i virkemiddelapparatet for etablererstøtte som søker om tilskudd og gjennomfører prosjekter, og det er ikke åpnet opp for at innvandrere kan søke IMDi direkte. De første tre årene var det kun kommuner og fylkeskommuner som var søknadsberettigede. Fra 2017 er dette åpnet opp til å også gjelde «institusjoner med fagekspertise og spisskompetanse i entreprenørskap» (IMDi 2017). Tilskudd tildeles etter søknad for ett år av gangen.

Kommunal- og forvaltningskomiteen på Stortinget besluttet i Innst. 16 S (2014-2015) at Buskerud fylkeskommune ved Norsk senter for flerkulturell verdiskaping (NSFV) gis en særskilt stilling i tilskuddsordningens regelverk. I innstillingen fra komiteen står følgende:

«Komiteen er positiv til at NSFV skal videreutvikle sin særskilte rolle som et nasjonalt kompetansesenter på denne sektoren, for hele landet, således at NSFV i samarbeid med IMDi og andre relevante organer skal tilrettelegge for en mer strømlinjeformet nasjonalt basert kompetanseutvikling for innvandreregründere. Som del av dette mener flertallet at NSFV bør motta en større andel av tilskuddsordningen på 6 mill. kroner som er foreslått for 2015 for etablerersentre for innvandrere. I 2014 mottok NSFV 2,25 mill. kroner av tilsvarende bevilgning. Komiteen forutsetter at NSFV viderefører sitt arbeid med høy nytte/kost-effekt» (Innst. 16 S (2014-2015)).

Norsk senter for flerkulturell verdiskaping (NSFV) er et etablerersenter som skal bidra til økt gründeraktivitet og verdiskaping blant innvandrere, og som eies av Buskerud fylkeskommune. Kommunal- og forvaltningskomiteens følger opp i desember 2016 med å uttale at «NSFV i utgangspunktet bør motta en bevilgning på minimum 2016-nivå over en periode» for å ivareta rollen som nasjonalt kompetansesenter og «fortsette sitt utviklingsarbeid» (Kommunal- og forvaltningskomiteens innstilling 16 S 2016-2017 s. 63). Fra 2015 står det derfor i rundskrivet for tilskuddsordningen at NSFV kan innvilges inntil 3,5 millioner kroner for å videreutvikle sin virksomhet som et nasjonalt kompetansesenter for etablererveiledning for innvandrere. Midlene må søkes årlig.

Som vi har vist i kapittel 2, kan denne utnevnelsen av et nasjonalt senter ses som en iverksetting av IMDis anbefalinger fra 2010, der de anbefalte et nasjonalt kunnskapsenter for innvandrerentreprenører som skulle være motor i den faglige utviklingen og en samarbeidspartner for de andre tjenestene. Imidlertid kom ikke vedtaket fra kommunal- og forvaltningskomiteen

med et ferdig utviklet mandat for hva det nasjonale senteret skulle være og gjøre, og i kapittel 8 om NSFV kommer vi tilbake til hvordan dette er blitt utviklet over tid.

Det er også verdt å bemerke den spesielle innretningen og rollefordelingen i tilskuddsordningen som følger av kommunal- og forvaltningskomiteens beslutning. Først og fremst er det uvanlig at én aktør tildeles brorparten av midlene mot en forventning om at dette vil være en effektiv måte å fremme arbeidet for innvandrere i landet rundt. Innforstått bør altså konsentrasjonen av midler hos NSFV gi bedre resultater, med høyere kost-nytteeffekt, enn om flere delte på pengene og arbeidet. Dernest er det verdt å merke at IMDi, som i utgangspunktet har i oppdrag å forvalte ordningen, tildeles en rolle som samarbeidspartner for den største tilskuddsmottakeren, NSFV. Forvaltningsrollen innebærer, ifølge IMDis egne rutiner (2016b), å tydeliggjøre krav og forventninger til resultater, gi tilskuddsmottaker råd og veiledning hvis nødvendig og å foreta aktiv oppfølging av prosjekter underveis ved å ha dialog, møter og nettverkssamlinger. Samarbeid forutsetter en relasjon preget mer av likeverdige ytelser og tillit. Gitt kommunal- og forvaltningskomiteens signaler må IMDi her innta to litt ulike roller.

Hva slags prosjekter kan støttes?

Rundskrivene angir også kriterier for hvilke typer prosjekter og aktiviteter IMDi ønsker å støtte. I 2014, 2015 og 2016 så listen over tildelingskriterier og prioriteringer slik ut, foruten egenandelskrav:

- «Tilbud som inneholder flest mulig av følgende elementer: Tilpasset informasjon, opplæring, veiledning, oppfølging og nettverksbygging for innvandrere som vil etablere egen bedrift eller som allerede har startet egen bedrift.
- Dokumenterte resultater fra tidligere relevante etablerertilbud med tilrettelegging for innvandrere.
- Dokumenterte resultater fra tidligere relevante etablerertilbud for andre grupper.
- Samarbeid eller samorganisering med eksisterende kommunalt/fylkeskommunalt tilbud for etablererveiledning.
- Tilrettelegging for innvandrere utover det ovennevnte.
- I et flerårig perspektiv vil det være et krav om resultater for videre prioritering i konkurranse med andre søkere.»

De prioriterte aktivitetene er fra 2015 også tatt inn i søknadsskjemaet, der søkere krysser av for hvilke «fokusområder» de retter aktivitetene sine mot.

Det kan forstås som et ekstra tydelig signal om hvilke aktiviteter IMDi ønsker velkommen. Fra 2016 er «Samarbeid med introduksjonsprogrammet» tatt inn i søknadsskjemaet som et nytt fokusområde, før det dukker opp i rundskrivet i 2017.

IMDi har i 2017, samme år som målgruppen ble endret, utvidet listen over prioriteringer med fire nye punkter. I 2017 listet rundskrivet opp disse kriteriene, foruten egenandelskrav:

- «Opplæring, veiledning, oppfølging og nettverksbygging for innvandrere som vil etablere egen bedrift eller som allerede har startet egen bedrift
- Plan for formidling av gode resultater og metoder til andre kommuner og fylkeskommuner.
- Samarbeid med introduksjonsprogrammene i kommunene
- Dokumenterte resultater fra tidligere relevante etablerertilbud med tilrettelegging for innvandrere.
- Dokumenterte resultater fra tidligere relevante etablerertilbud for andre grupper.
- Samarbeid eller samorganisering med eksisterende kommunalt/fylkeskommunalt tilbud for etablererveiledning.
- Utvikling av modeller for kunnskapsformidling og metodeutvikling for flerkulturelt entreprenørskap.
- Utvikling og metodikk av digitale verktøy for veilederne og innvandrere-etablerere.
- I et flerårig perspektiv vil det være et krav om resultater for videre prioritering i konkurranse med andre søkere. Det skal dokumenteres i hvilken grad tidligere års prosjekter har nådd målene med tilskuddsordningen»

Vi ser at aktivitetene som prioriteres i rundskrivet i 2014–2016, opprettholdes: Det skal fortsatt gis støtte til opplæring, veiledning, oppfølging og nettverksbygging for innvandrere-etablerere. Implisitt er ordningen altså innrettet mot innvandreres kompetansebehov og behov for større nettverk og hjelp til å utvikle gode bedriftsideer. Det vektlegges også samarbeid med eksisterende kommunalt/fylkeskommunalt tilbud for etablererveiledning, ettersom det overordnede formålet er å styrke disse.

Fra 2017 er også «samarbeid med introduksjonsprogrammet i kommunene» tatt inn som et prioritert område i rundskrivet.

I tillegg har det kommet tre interessante punkter som reflekterer nye forventninger fra IMDi. Nå prioriteres søkere som har en plan for hvordan nyttig lærdom kan formidles videre til andre kommuner og fylkeskommuner. IMDi etterspør også prosjekter som utvikler modeller, metoder og verktøy – med

andre ord resultater som er overførbare og implementerbare utover det lokale prosjektet. Disse endringene kan vi tolke som at IMDi ønsker å oppnå større mereffekter av de lokale prosjektene ved at de resulterer i noe som kan gjenbrukes i førstelinjetjenesten eller i andre prosjekter. Det er ikke nærmere begrunnet hvorfor det er behov for modeller og verktøy, eller hvilke typer som bør utvikles. Det foreligger ikke fra IMDis side noen kartlegging av hvilke modeller, metoder og verktøy som allerede finnes i det brokete landskapet for etablereropplæring, og hva som eventuelt mangler for å nå målgruppen innvandrere best mulig.

Det som ikke er tatt inn i vurderingskriteriene, selv om kvinner er spesifisert som en prioritert målgruppe fra 2017, er særskilte tiltak for kvinner.

IMDis styringsmuligheter

I tillegg til å utforme rundskriv og søknadsskjema har IMDi styrt iverksettingen i prosjektene som får støtte gjennom tildelingsbrev. I disse gir IMDi både generelle føringer for hvordan prosjektene kan benytte midlene, og eventuelle særskilte betingelser for det enkelte prosjektet. De særskilte betingelsene IMDi har gitt, handler blant annet om hvilke av de omsøkte aktivitetene som kan gjennomføres dersom prosjektet er tildelt mindre tilskuddsmidler enn det er søkt om, eller endringer IMDi ønsker at søker skal gjøre i prosjektet. For eksempel benytter IMDi iblant muligheten til å spesifisere hvilke deltakere prosjektet bør rekruttere, eller hvem prosjektet bør samarbeide med.

Søkere må også rapportere til IMDi om gjennomføring og hvilke resultater prosjektet har oppnådd.

5. Hvilke utfordringer skal tilskuddet bidra til å løse?

Tilskuddsordningen for etablereropplæring for innvandrere har som mål om å påvirke kommuner og fylker til å utvikle ordninger for entreprenøropplæring som i større grad er tilpasset innvandrere.

Dette bygger på to premisser. Det første er at innvandrere har behov for tilpasninger i dette feltet for å oppnå likeverdige tjenester. Det andre er at dette behovet ikke møtes godt nok i dagens tilbud om etablereropplæring i kommunene. I dette kapittelet retter vi søkelyset mot disse premissene og spør om innretningen av tilskuddsordningen, som presentert i forrige kapittel, oppleves som relevant. Dette er et spørsmål vi har stilt tilskuddsmottakerne. Er det en match mellom deres opplevelse av behovet og barrierene og tiltakene tilskuddsordningen finansierer? I dette kapittelet adresserer vi to sentrale spørsmål:

- Hvilke utfordringer opplever utøverne i arbeidet med å fremme entreprenørskap blant innvandrere? Hva er det som gjør det vanskeligere for innvandrere enn for nordmenn?
- Hva er det tilskuddsordningen må bidra til for å være et relevant svar på disse utfordringene?

5.1 Hvilke utfordringer er innvandrerspesifikke?

Som vist til i kapittel 2, hvor vi presenterte foreliggende kunnskap om tematikken, vektlegger faglitteraturen mange ulike forhold som gir utfordringer ved driftsopptakter som er større for personer som har innvandrerbakgrunn, enn for andre. Dette handler både om strukturelle og institusjonelle barrierer (som manglende nettverk, tilgang på opplæring og finansiering) og individuelle begrensninger (som manglende språkkunnskaper, ressurser og ferdigheter). Under har vi med utgangspunkt i de behov som nevnes i faglitteraturen, skissert opp de mest sentrale utfordringene. I tabell 5.1 presenterer vi kort barrierene og hovedargumentene for hvorfor behovet kan anses å være innvandrerspesifikt. Tabellen er basert på innsikt fra faglitteraturen og

data fra møter med våre informanter som til daglig jobber med å bistå innvandrere som ønsker å starte for seg selv.

Tabell 5.1 Sentrale barrierer for innvandrere som ønsker å starte for seg selv

Type barriere	Hvorfor innvandrerspesifikk?
Språk	Språk er som hovedregel ikke en utfordring for entreprenører med majoritetsbakgrunn, men trekkes fram som den mest sentrale for mange innvandrere som ønsker å starte for seg selv. Spesielt for nyankomne som ikke mestrer norsk i det hele tatt, er dette en sentral barriere. Mange viktige ressurser er kun tilgjengelige på norsk. Det kan hindre tilgang til norskspråklige nettverk. For personer med lengre botid og noe språkkompetanse kan det også være vanskelig å forholde seg til fagspråk som er nødvendig for riktig forståelse av lover og regler etc.
Økonomiske ressurser	Innvandrere har flere hindringer enn norske etablerere når de konkurrerer om lån/tilskudd innenfor de samme ordningene. Dette henger sammen med at innvandrere, spesielt de med kort botid, har begrenset eller ingen arbeidserfaring, begrenset nettverk som kan bistå som referanser eller sikkerhet på lån, og mange har få eller ingen investeringer å ta pant i (som å eie egen bolig). I faglitteratur både fra Norge og internasjonalt er utfordringer med finansiering trukket fram som en kjernebarriere.
Administrativ kompetanse	Administrativ kompetanse, forstått som innsikt i sentrale lover og spilleregler for etableringer spesielt og norsk arbeidsliv generelt, er avgjørende for suksessfulle etableringer. Å starte en virksomhet innebærer en betydelig risiko – manglende kunnskap om regelverket kan medføre lovbrudd og rettsforfølgelse, og manglende økonomisk styring kan bli ødeleggende for privatøkonomien. Selv om dette er komplisert innsikt, er det bred enighet om at innvandrere, spesielt med kort botid, i mindre grad har forutsetninger for å manøvrere i dette rommet.
Institusjonell kompetanse	Institusjonell kompetanse, her forstått som kjennskap til hvilke institusjoner man kan oppsøke for å få bistand ved etablering, samt hvordan det offentlige velferdssystemet mer generelt er bygget opp, kan være viktig for å få god og relevant hjelp ved en oppstart. Dette kan også være en utfordring for personer med majoritetsbakgrunn, men som med administrativ kompetanse er det grunn til å tro at personer som ikke er født og oppvokst i dette landet, har større utfordringer når det kommer til å oppsøke riktige institusjoner på riktig tid og vite hvor man kan få relevant hjelp effektivt.

Kulturell kompetanse	Kunnskap om det norske arbeidsmarkedet, forhold mellom arbeidsgivere og arbeidstagere, normer for norsk arbeidsliv og forventninger til lederskap er sentralt for å lykkes i en etablering, spesielt dersom etableringen innebærer lederansvar. Igjen er det større utfordringer for personer som ikke er født og oppvokst her, uten arbeidserfaring fra Norge å manøvrere etter.
Fagkompetanse / bransjespesifikk kompetanse	Hvorvidt man besitter relevant fagkompetanse i sektoren/ bransjen man sikter på å etablere seg i, kan være avgjørende for bedriftens overlevelse. Dette inkluderer god markedsforståelse og bransjespesifikke reguleringer og krav. Dette gjelder i høyeste grad også etablerere med majoritetsbakgrunn, men innvandrere med relevant kompetanse og fagbakgrunn fra sine hjemland har større utfordringer enn etablerere med norsk dokumentasjon på fagkompetanse.
Forretningskompetanse	Kunnskap om bedriftsetableringer er naturligvis en viktig forutsetning for en vellykket bedriftsetablering. Dette omfatter blant annet kunnskap om budsjettering, utvikling av forretningsplan, HMS-krav, gjennomføring av markedsanalyser, ulike former for etableringsformer og hva de innebærer. Igjen er dette sentralt for både norske etablerere og etablerere med innvandrerbakgrunn. Noe av denne kunnskapen kan være internasjonalt overførbart, men ikke all. Det er derfor rimelig å anta at personer med minoritetsbakgrunn og spesielt de med kort botid i landet har større utfordringer når det kommer til forretningskompetanse, enn majoritetsbefolkningen.
Nettverk	Evnen til å bygge relasjoner og tilgang til nettverk og kompetansemiljøer er sentralt for vellykkede etableringer. Mulighetene for å bygge relevante relasjoner er en større utfordring for innvandrere med kort botid og liten omgangskrets og miljø her i Norge. Private nettverk og veletablerte trygge relasjoner kan potensielt også bøte på økonomisk usikkerhet. Det er imidlertid stor forskjell på hva en norsk partner i full jobb kan bidra med av råd, støtte og økonomisk sikkerhet, og hva et ektepar med flyktningstatus kan gjøre for hverandre i en etableringsfase i Norge. For denne gruppen er også nettverk viktig, fordi det kan veie opp for og bidra til å korrigere manglende systemkunnskap.
Tillit og diskriminering	Å bli gitt tilgang til markeder uten diskriminering og bli viet tillit i relasjonen med kunder, partnere og finansinstitusjoner er grunnleggende for å skape en konkurransedyktig bedrift. Dette er en barriere som personer med minoritetsbakgrunn i større grad er utsatt for sammenlignet med majoritetsbefolkningen.

Oppsummert deler innvandrere og majoritetsnordmenn som ønsker å starte en egen bedrift, mange av de samme utfordringene. Likevel er det tydelig at de fleste av utfordringene man møter når man skal starte egen bedrift, kan være større for personer med minoritetsbakgrunn. Hvor stor utfordringen er,

kan se ut til å henge sammen med to faktorer: botid og avstand mellom hjemlandet og norsk arbeidsmarked og utdanningssektor. Generelt kan man si at jo kortere botid en potensiell etablerer har i Norge, jo større er de potensielle utfordringene ved å etablere seg her. Videre er utfordringene større jo større avstand det er mellom norske arbeidsforhold, regelverk og utdanningssektor og situasjonen i vedkommendes hjemland.

Stor variasjon – hvem er en innvandrer?

Når man snakker om «innvandreres behov», er det nødvendig å understreke at innvandrerbefolkningen er en *heterogen* gruppe, noe som gjør det utfordrende å si noe generelt om behov, og ikke minst meisle ut én politikk for alle.

Innenfor betegnelsen innvandrere finner vi alt fra nyankomne flyktninger fra land med en utdanningsstruktur og et arbeidsmarked med svært lite til felles med Norge til arbeidsmigranter med høy utdanning og arbeidserfaring fra arbeidsliv som har mye til felles med Norge. I dette spennet er det enormt mange ulike bakgrunner og behov.

Innvandrerentreprenører har med seg ulik kompetanse, erfaring, kontakter og ideer som i ulik grad kan omsettes til bedriftsetableringer og verdiskaping i Norge. Noen har drevet tilsvarende virksomhet i utlandet, andre har fagkompetanse som kan omsettes til verdiskaping, og i enkelte tilfeller også nyskaping. I tillegg er det viktige forskjeller knyttet til internasjonale kontakter og forståelse av markeder og næringskulturer utenfor Norge, noe som kan danne grunnlag for import/eksport-virksomhet og internasjonalt samarbeid. Samtidig har mange også behov for supplerende kompetanse for å komme i gang og lykkes. Det sistnevnte vil typisk være behov for økt norsk-kompetanse, systemforståelse, forretningskompetanse og bransjekunnskap. En stor og aktuell problemstilling i dette arbeidet er at når målgruppen for etablererveiledning defineres som «innvandrere», treffer tiltakene en svært heterogen gruppe deltakere. Ulike grupper har ulike behov for «oversettelse» av lover, regler og kulturforskjeller. Personer fra land med et arbeidsmarked og en arbeidskultur som ligger tett opptil Norges, som land i Øst-Europa, har et helt annet utgangspunkt for å manøvrere i dette feltet enn en person fra et land som for eksempel Syria eller Eritrea som har ulike rammer for å starte opp egen bedrift, og der arbeidskulturen er fundamentalt annerledes enn i Norge. Hva som er riktig nivå å forvente av forkunnskaper, og hvor mye som er nytt og fremmed, varierer stort fra deltaker til deltaker og utfordrer ideen om at etablereropplæring rettet mot innvandrere som gruppe representerer en fruktbar tilpasning.

Det er avgjørende å problematisere og få et bedre grep om hvordan disse forskjellene utarter seg i praksis, og om forskjellene er så store at det er behov for *særskilte* ordninger for å møte innvandreres behov. Under går vi nærmere inn på hvordan utøvere av etablereropplæring opplever disse utfordringene, hva som gjør det vanskeligere å lære opp og veilede innvandrere enn nordmenn, og om forskjellene er så store at det oppleves hensiktsmessig å tilby egne opplæringsløp.

5.2 Hvordan oppleves innvandrerspesifikke utfordringer av tjenesteapparatet/ tilskuddsmottakerne?

Møter og samtaler med tilskuddsmottakerne for denne ordningen har gitt oss mulighet til å diskutere disse innvandrerspesifikke behovene som understrekes i litteraturen, med de som er satt til jobbe med å fremme entreprenørskap blant innvandrere på bakken. I våre data finner vi stor gjenklang med den øvrige litteraturen på feltet. Samtlige tilskuddsmottakere støttet i større eller mindre grad premisset om at innvandrere har andre og større behov enn nordmenn når de skal starte opp for seg selv. Når det kommer til hva som gjør det vanskeligere for innvandrere enn for nordmenn, er det de samme hovedpunktene som trekkes fram: begrenset språkkompetanse, systemforståelse (administrativ og institusjonell kompetanse), mangelfull innsikt i norsk arbeidskultur, begrenset eller ikke godkjent fagkompetanse og manglende forretningskompetanse. Hver for seg oppleves ikke utfordringene store, men i møter med konkrete mennesker i reelle veiledningssituasjoner blir det tydelig hvordan de ulike begrensningene forsterker hverandre, og hvordan de påvirker muligheten til å gi god veiledning.

Vi vil under peke på de to mest utfordrende sammenhengene mellom de ulike behovene skissert over som ble vektet av tilskuddsmottakere i beskrivelser av sine erfaringer med tilby etablereropplæring for innvandrere.

Språk og systemforståelse – en pedagogisk utfordring

Det er vanskelig å starte og drive bedrift i Norge hvis du ikke behersker norsk på et teknisk og byråkratisk avansert nivå. Innvandrere som vil etablere seg, trenger derfor hjelp til å øke sitt vokabular og sin forståelse for norske ord og uttrykk som brukes i næringslivet og i norske etater de må forholde seg til. Dette er en forutsetning for at de skal kunne tilegne seg informasjon de trenger, særlig ettersom norske systemer som Skatteetaten og til og med Innovasjon Norge er lite tilrettelagt for å gi informasjon på andre språk. Dårlige

norskkunnskaper er dermed en stor barriere for å tilegne seg systemforståelse. Å lære språk hjelper deg også å knekke de kulturelle kodene og vinne tillit blant norske kunder og samarbeidspartnere. Utfordringen er at business-norsk lærer du ikke på et vanlig norskkurs.

Innvandreretablereres behov for hjelp til systemforståelsen kan være begrenset eller svært omfattende. Hvert land har sine egne systemer for regulering av næringslivet og ulike bransjer, spesielt for betaling av skatt. De fleste innvandrere trenger hjelp til å forstå det norske skattesystemet, MVA-ordningen, hva aksjeselskap eller enkeltpersonforetak innebærer, og informasjon om næringssspesifikke reguleringer som for eksempel Mattilsynet står for. Også nordmenn som vil etablere bedrift, trenger denne informasjonen. Forskjellen er at innvandrere med bakgrunn fra land med svært ulike samfunnsstrukturer og kulturer også trenger en forklaring av systemenes funksjoner og premisser, og konsekvensene av å bryte lover og regler – og at det kan være krevende å snu på erfaringsbaserte oppfatninger om hvordan man kan og bør gå fram for å lykkes i næringslivet. Systemforståelsen er viktig både for å følge reglene i næringslivet og for å forstå hvilken risiko som følger med bedriftsetablering i Norge. Innvandrere trenger å kjenne til økonomisk risiko og forpliktelser forbundet ved å etablere en bedrift for å unngå at de selv og familien blir økonomisk skadelidende av forsøket på å etablere seg.

Alle vi har intervjuet som jobber med innvandrerentreprenører, er opptatt av, og strever med, én hovedutfordring: å formidle det kompliserte regimet av lover, regler og uskrevene sosiale koder som møter innvandrerentreprenører i Norge – på en måte som gir både forståelse og vilje til å endre innlærte holdninger og handlemønstre – til en målgruppe som ikke snakker det kompliserte språket som det offentlige Norge snakker.

Dette er en stor pedagogisk utfordring. Å lære om et nytt land og en ny kultur på et nytt språk er svært komplekst. Eksisterende kurs og andre tjenester rettet mot etablerere generelt forutsetter både språklig og kulturell forståelse. Som én veileder sier: «Vi tar en del ting for gitt som må på plass før en klarer å ta til seg og nytte seg av tilbudene som finnes.» Å styrke språket vil dermed styrke etablerernes mulighet til å gjøre seg nytte av andre tilbud på markedet. Flere veiledere observerer også at mye av den informasjonen som etablerere trenger fra andre offentlige tjenester, gis på et veldig vanskelig språk, for eksempel dersom man skal registrere bedrift i Brønnøysundregistrene. Det offentlige Norge beskrives som språklig utilgjengelig, også for mange nordmenn.

Språklig forståelse er viktig for motivasjonen til å lære mer, som samme kursholder hadde erfart: «Det er vanskeligere å engasjere seg fullt ut når du

føler at på grunn av kommunikasjonsproblemer får du ikke fullt utbytte. Så du higer ikke etter å dra [på kurs].»

Nettverk er avgjørende for å få grep om systemkunnskapen

Innvandrerens kjennskap til og tilgang på etablerertjenester og andre offentlige etater er i seg selv en utfordring som flere veiledere løfter fram, både at gründere sier det er vanskelig å finne de offentlige aktørene, og at dørstokken for å gå inn på et kontor og be om hjelp kan være for høy. Samtidig mener flere at nettopp utfordringene innvandrere har som er særskilte, som å møte norsk byråkrati uten å kjenne systemet, gjør at deres behov for noen å snakke med som kan støtte dem på veien, er ekstra stort. En etablererveileder uttrykker det slik:

Fordi de har veldig mange spørsmål, og det er et ekstremt, altfor komplisert system når man skal starte bedrift i Norge. Det er skitvanskelig! Det er så mye som skal tenkes på, og som man ikke vet om, og som må på plass. Og når du skal begynne å spise deg inn i det veldet der, så er det lett å bli litt usikker og oppgitt på behandlingstid og skjema og forandring av lovverk og formaliteter av det ene og det andre. Så det å ha noen å sparre med da, var veldig viktig. (etablererveileder)

Veiledere vi intervjuet, var, om enn i ulik grad, opptatt av å kompensere for at innvandrere har mindre nettverk i Norge og lavere kjennskap til tilbudene som finnes for gründere. Alle vi har intervjuet, er enige om at nettverk er viktig. Evnen til å bygge relasjoner og tilgang til nettverk og kompetansemiljøer er sentralt for vellykkede etableringer, noe erfaringene med SIVA (Selskapet for industrivekst) og satsingen på inkubatorer understreker. Tilgang til og kjennskap til slike miljøer og mulighetene for å bygge relevante relasjoner er en større utfordring for innvandrere med kort botid og liten omgangskrets og miljø her i Norge. For denne gruppen er også nettverk viktig, fordi det kan veie opp for og bidra til å korrigere manglende systemkunnskap:

[Om de har et norsk nettverk eller ikke] er viktig for å oppnå tillit til bedriften i samfunnet. For alle bedrifter er avhengige av at folk har tillit til produktet du selger. Og det er også veldig viktig for å få finansiering. Og det er viktig for å forstå det norske samfunnet med den flate strukturen og at korrupsjon for eksempel ikke er lov, at kvinner har like stor verdi. Det er mange kulturforståelsesting som du lærer gjennom å være i nettverk med norske. (veileder)

Veilederne vi intervjuet, mente gjennomgående, som sitatet viser et eksempel på, at nettverk gir både læring og muligheter som innvandrerentreprenørene har behov for. Der litteratur på entreprenørskap generelt vektet verdien av profesjonelle nettverk, beskriver mange av våre informanter familien som entreprenørens viktigste nettverk, også flere av innvandreretablererne vi har snakket med. Særlig flyktninger har større behov for økonomisk støtte og rådgivning om hvordan de kan få tilgang til ressurser gjennom for eksempel å kontakte en bank eller finne en partner eller investor.

Oppsummering

Oppsummert er tilskuddsmottakere over denne ordningen rimelig samstemt om at det er visse utfordringer ved bedriftsetableringer som er spesielt relevante for personer med innvandringsbakgrunn. Samtidig er «innvandrere» som målgruppe en svært bred kategori som favner stor variasjon i utfordringer og behov for særskilte støtteordninger. Dette har, som vi skal se i de kommende kapitlene, ført til at tilskuddsmottakerne lokalt har definert målgrupper nærmere.

Utfordringene innvandrere har ved bedriftsetableringer, forsterker hverandre, og språklig kompetanse og nettverk oppfattes som de mest sentrale nøklene for å kunne overkomme øvrige barrierer ved bedriftsetableringer. Et sentralt spørsmål, som vi kommer tilbake til senere i rapporten, er om disse innvandrerspesifikke utfordringene er så store at det er behov for egne opplæringsløp, eller om utfordringene lar seg møte med en tilpasset og styrket tjeneste for alle.

5.3 Hvilke utfordringer ligger i systemet for etablereropplæring?

Hva er det som er utfordringene i dagens system i møte med innvandrere som ikke kan knyttes til individuelle barrierer hos innvandrerne, men strukturelle svakheter i systemet som møter dem? De fleste veilederne eller kursholderne vi har intervjuet, mener at det er et gap mellom dagens etablerertjenester og behovene blant innvandrere som vil starte for seg selv. De har et felles mål om å skape tjenester og arbeidsmåter som støtter personer med ressurser og potensial til å lykkes som gründere, uansett etnisitet og bakgrunn. Men hovedutfordringen i dag er tredelt: 1) Mange innvandrere som starter opp, har ikke har mulighet til å lykkes, 2) mange går rundt med ressurser og gründerambisjoner, men blir ikke rekruttert til opplæringstilbudene, og 3) når innvandrere med potensial faktisk blir rekruttert og får opplæring,

mangler det ressurser og kompetanse i tjenestene til å følge opp på en god måte.

Tjenestene stopper ikke de som burde stoppes

Statistikken viser med all tydelighet at det er mange som starter for seg selv, som kanskje ikke burde ha gjort det. På tjenestenivå forklares den store andelen med bedrifter som går konkurs, delvis med en svakhet i opplæringstilbudet. Det er for lite vekt på å avklare hvem som har «vekstpotensial», og hvem som bør «slutte å surre rundt i systemet». Dette har ført til at mange av opplæringstilbudene vi har sett nærmere på, anser nettopp dette som en sentral oppgave. For dem er målet, omtrent som denne informanten sa, å sørge for følgende:

At de er bedre kvalifisert til å forstå omfanget av å starte. At de tar riktig avgjørelse. Ikke at flere starter, men at de blir bedre kvalifisert til å ta avgjørelsen om de vil starte. For vi ser av og til at noen starter som ikke har forståelse, og da har de ikke mulighet.

Dette er en illustrasjon på en forståelse av at for mange starter opp bedrifter uten tilstrekkelige forutsetninger. Blant de som jobber med etablereropplæring blant majoritetsbefolkningen og blant innvandrere, peker flere på at det er særlig innvandrere som ikke kjenner til krav, oppgaver og uskrevne forventninger som vil møte dem som bedriftseiere i Norge, og som har tendens til å ha for stor tro på muligheten for å etablere egen bedrift. Etablerertjenestene bør, ifølge dette perspektivet, bli bedre til å nå fram til, rekruttere, informere, advare og skape forståelse for hvor krevende det er å drive for seg selv i Norge. Flere som jobber med entreprenøropplæring i kommunene, rapporterer imidlertid lite eller varierende pågang fra innvandrere. Noen sier at etablerere «tror de forstår og søker ikke hjelp», og at det vanskelig å løse dette behovet for mer kunnskap og bedre avklaringer gjennom de ordinære tjenestene dersom innvandrere ikke oppsøker dem. Noen argumenter derfor for at det er behov for å gå inn på nye arenaer for å nå innvandrere som møter stor risiko i sine etableringer. De er særlig opptatt av muligheten for å nå disse gjennom introduksjonsprogrammet for flyktninger der alle bosatte flyktninger deltar i obligatorisk undervisning.

Tjenestene hjelper ikke de som burde hjelpes

Blant etablerertjenestene vi har intervjuet, både i kommuner som har fått støtte gjennom tilskuddsordningen, og de som ikke har fått, er det mange som er opptatt av at terskelen for at innvandrere skal få hjelp til å starte for

seg selv bør bli lavere, for å ta i bruk innvandreres ressurser og potensial som gründere. De ser at pågangen til etablerertjenestene kanskje er lav blant innvandrere, men mener at tjenestene bør øke den ved å «sette på et trappetrinn» som gjør terskelen lavere – altså utvide tilbudet på en måte som gjør tjenestene mer tilgjengelige. De som målbærer dette perspektivet, er opptatt av at innvandreres ressurser skal tas på alvor, ikke minst fordi «gründermentaliteten» er universell, som denne kursholderen uttrykker det:

Det er en viss gruppe mennesker som faktisk, det å drive for seg selv er det beste for dem. [...] Det handler om at hvis man faktisk vil drive, så må man kjøre på. Hvis man vil ha en åtte-til-fire-jobb, så er det feil. Og da er man inne på gründermentaliteten, den er helt universal, helt lik for alle. (kursholder)

En utfordring i store deler av tjenesteapparatet som er skrudd sammen for å bistå med etablereropplæring, er at de ikke tilbyr tjenester til innvandrere som ikke behersker godt norsk. Flere snakker også om hvordan innvandrere kan få feilaktig informasjon om etablerervirksomhet eller bli frarådet å starte for seg selv i møte med andre offentlige tjenester, som NAV eller flyktning-tjenesten.

Flere av deltakerne har vært hos NAV og fortalt at de vil starte bedrift, der har de fått helt klar beskjed at det er for vanskelig, det er bedre å få seg en vanlig jobb. Det har de fått fra forskjellige rådgivere. Det er jo helt krise. Hvis man kommer til Norge og har begrenset språkkunnskap og får beskjed om at det er for vanskelig, da har du lagt lista for lang tid. Og lista her er ikke så høy, det er såpass tilbud for entreprenørskap i Norge. (kursholder)

Perspektivet hos kursholderen som er sitert her, er at det finnes mange tilbud i Norge som kan gjøre det enklere å starte for seg selv, men at det er behov for bedre informasjon om mulighetene for entreprenørskap fra tjenestene som møter innvandrerne. Også mange som deler dette perspektivet, ser introduksjonsprogrammet som en potensielt viktig arena for å nå bosatte flyktninger, for å forberede de som har et «gründerdriv», til en vellykket etablering.

Flere vi intervjuet, forteller også at det har vært politisk oppmerksomhet lokalt på å mobilisere flyktningers ressurser i kjølvannet av den høye bosettingen av flyktninger rundt om i Norge som fulgte etter 2015. Kommuner og

fylkeskommuner har lett etter muligheter og blant annet vendt seg til etablerertjenestene med spørsmål om hvordan flyktninger og andre innvandrere kan gis muligheter for arbeid som utnytter deres kompetanse.

Tjenestene mangler riktig kompetanse eller gode arbeidsmåter

Flere vi har intervjuet, rapporterer at innvandrere faktisk utgjør en god andel av brukerne i etablerertjenestene hos dem, men de er usikre på om tjenestene yter dem den hjelpen de trenger. De mener at rådgivere som møter etablere, trenger mer kompetanse for å styrke tilbudet for innvandrere.

Vi har sett noen utfordringer tidligere når innvandrere har kommet til oss. De får samme tilbud som alle andre så klart, men det er vanskelig for dem å ta til seg og forstå det som vi prøver å formidle. (rådgiver)

Særlig på mindre steder, med færre ansatte i etablerertjenestene og færre brukere, kan det være utfordrende å bygge opp et tilpasset tilbud og relevant kompetanse. Samme etablererveileder eller næringsrådgiver betjener alle som henvender seg med planer om å starte for seg selv, som denne informanten beskriver:

Slik etablererveiledning skjer på bygdene, er at de veileder alle, og noen få er innvandrere. Det er ikke noe eget apparat for dem, det er det samme apparatet som de andre har. (etablererveileder)

Dersom tilbudet skal utvides, for eksempel med et «ekstra trappetrinn» i form av kurs eller nye typer mentorordninger, ser også etablerertjenestene behov for å øke kompetansen på de utfordringene innvandrere opplever som særskilte for dem. En uttrykker det slik:

[Det er behov for] spesifikk kompetanse på innvandrere. Vi ser jo at det er kulturelle barrierer som vi må snakke om. Vi kan ikke hoppe bukk over det og bare si de skal gjøre det som i Norge. (prosjektleder)

Mange informanter trekker fram mangelfull kompetanse om innvandrere som brukergruppe som en utfordring for å yte gode tjenester: De mener at tjenestene ikke vet ennå hva som er gode måter å jobbe på for å nå innvandrere som målgruppe. De beskriver at de fortsatt prøver og feiler, at de er usikre på hva som er en god tilrettelegging, og at kommunens eller fylkeskommunens kompetanse på innvandrere og etablerervirksomhet ikke er samlet. Det er gjerne ikke et etablert samarbeid mellom de offentlige tjenestene som har mest kontakt med innvandrere, og etablerertjenestene.

Flere vi har intervjuet, mener det er behov for å spre spesielt utviklet og utprøvd materiell og opplegg for kompetanseheving av innvandrere som vil starte bedrift. De fleste ønsker løsninger som lar seg implementere uten store endringer i de lokale tjenestene:

Litt av vitsen er å lage eller sitte igjen med et opplegg som kan gjøre seg selv. Du skal ikke være avhengig av å leie inn et firma som skal drive dette inn i evigheten. I beste fall klarer en kommune å plukke det opp og lage det til sitt eget, men i mange kommuner tror jeg kompetansen til å gjøre det ikke ligger internt. (etablererveileder)

For å løse dette behovet kan prosjektmidler være nyttig, men ikke uten at prosjektene evalueres, og at lærdommen gjøres tilgjengelig for andre utøvere i etablerertjenestene. Behov for tilføring av kompetanse vil være særlig stort for innvandrere som vil etablere en egen bedrift, men er uten erfaring fra tidligere.

Noen innvandrere etablerere har i tillegg behov for kunnskap om hvordan bransjen de vil etablere seg i, fungerer i Norge, og etterlyser erfaringsoverføring fra andre som har gått opp løypa før, noen som har praktisk erfaring med å drive bedrift i den sektoren de ønsker å etablere seg i. Nordmenn som etablerer seg, kjenner antagelig bransjene bedre gjennom arbeidserfaringer, mens mange innvandrere starter uten samme kjennskap til konkurrenter, potensielle kunder og bransjekulturen.

Oppsummering

Ser man utfordringene som møter innvandrere og manglene i systemet sammen, kan utfordringen til de som jobber med å bistå innvandrere etablerere, oppsummeres i to hovedpunkter:

- *en pedagogisk utfordring*: å formidle kunnskap, kompetanse og forståelse som trengs for å lykkes
- *en strukturell utfordring*: å bedre innvandreres tilgang på tjenester, nettverk, muligheter og finansiering

Utgangspunktet for tilskuddsordningen er altså at innvandrere representerer en mangfoldig gruppe som møter en rekke barrierer på individ- og struktur-nivå. I tillegg møtes de på kommunalt nivå av mangfoldige kommuner med ulike og delvis mangelfulle tilbud. Å styrke kommuner, fylkeskommuner og private aktører økonomisk for å sikre et bedre og mer likeverdig tilbud utgjør tilskuddsordningens primære nedslagsfelt.

Midlene over ordningen kan som forklart i kapittel 4 brukes til å styrke opplæringstilbudet. En mer tilgjengelig og tilpasset opplæring kan bøte på

noen av behovene som språk (ved å gi undervisning på tilpasset norsk eller med tolk eller på andre språk), administrativ/ institusjonell kompetanse (dette skal da tilgjengeliggjøres gjennom en styrket og tilpasset etablereroppplæring) og kulturell kompetanse (som kan adresseres i et tilpasset opplegg). Mange utfordringer vil imidlertid ikke kunne løses gjennom ordningen. For eksempel kan tilskuddordningen potensielt gjøre innvandrere bedre rustet til å identifisere mulige kilder for finansiering, men tilskuddet fra ordningen skal ikke gå til slik finansiell støtte.

5.4 Behov for samsnaking, kunnskapsdeling og et overordnet blikk

En sentral utfordring i utviklingsarbeidet på systemnivå, som blant annet påpekes av Innovasjon Norge, er at det ordinære apparatet for etablererstøtte er et brokete landskap. Det er ulikt organisert fra kommune til kommune og fylke til fylke, og det påpekes at det er et generelt behov i feltet for å etablere gode praksiser og for å komme til et mer enhetlig system for etablereroppplæring. Norsk entreprenørskapsattsing er per i dag ikke enhetlig slik den gjennomføres i praksis. Det er også stor forskjell på fylkene i tilgang på offentlige ressurser til næringsutvikling.

Et felles kjennetegn er imidlertid at etablerertjenester ofte er tjenester som utføres av det private næringslivet på oppdrag fra det offentlige. Med andre ord er det et felt preget av markedsbasert konkurranse. Kommuner eller fylkeskommuner setter ut oppdrag om å drive for eksempel etablererkurs på anbud, og private tilbydere konkurrerer om å tilby den kompetansen og tjenesten som skal til for å vinne anbudet.

De vi har intervjuet som jobber med prosjekter rettet mot innvandreren-treprenører, anerkjenner at dette området per i dag er «preget av piloter». De uttrykker et behov for en samlende enhet, som både er støttende og drivende, gjerne med nasjonalt nedslagsfelt. Fra mange kanter påpekes det at for å få til de ønskelige endringene i etablerertjenestene kreves det personer som er dedikert til å jobbe med utvikling av feltet, og som kan binde innsatsen landet rundt sammen. Med andre ord ønsker de fleste seg noe tilsvarende et nasjonalt senter, men organisasjonsformen er ikke viktig, det er funksjonene de vi har intervjuet, er opptatt av. Fire hovedfunksjoner etterlyses:

1. Sammenstilling og utvikling av ny kunnskap gjennom å samle inn erfaringsbasert kunnskap, bestille ny forskning og gjøre eksisterende nasjonal og internasjonal forskning tilgjengelig

2. Deling og spredning av utprøvde og relevante modeller, metoder, materiell osv., gjerne utviklet og testet på mer lokalt nivå av kommuner, fylkeskommuner eller private aktører rundt om i landet
3. Nettverksarbeid som bidrar til at etablerertjenestene kan lære av hverandre, og som kan styrke samarbeidet mellom førstelinjetjenesten, Innovasjon Norge og andre offentlige tjenester rettet mot innvandrere, som introduksjonsprogrammet
4. Politisk arbeid for å stimulere til inkluderende næringsutvikling og nye relevante virkemidler, for eksempel mentorordninger eller finansieringsmodeller

Flere informanter legger vekt på at med dagens digitale løsninger burde et nasjonalt senter kunne være en slags virtuell plattform for kunnskapsdeling, slik som denne informanten beskriver:

Den som jobber i nasjonal posisjon, må ha fokus på forskning og virtualisering, bygge en ny virtuell plattform som resten av landet drar nytte av. Sånn at det er nasjonalt. En sky over Norge der man kan hente ned ressurser, liksom. (etablererveileder)

Det påpekes også av flere informanter at for å utføre funksjonene ovenfor er det nødvendig med kompetanse både på entreprenørskap og på innvandrere som særskilt målgruppe, og samtidig er det nødvendig med et åpent sinn for at utfordringene og mulighetene kan være annerledes ulike steder i landet.

Det å være mer våken for segmentene og at integrering skjer på ulike måter på bygder og i byer. Det synes jeg det er for lite om generelt, at bygdeinnvandring skjer på en annen måte. Det henger veldig sammen med å få til å starte en bedrift. (prosjektleder)

Men på tvers av bygd og by er det behovet for samordning og deling av erfaringer og kunnskap som framheves for at arbeidet med å utvikle og tilpasse etablerertjenestene til innvandreres behov skal bli mest mulig effektivt og vellykket.

5.5 Oppsummering

- Utfordringer som understrekes som innvandrerspesifikke i større eller mindre grad i faglitteraturen og blant informanter som jobber med å tilby innvandrere opplæring i entreprenørskap, er: språk, økonomiske ressur-

ser, administrativ kompetanse, institusjonell kompetanse, kulturell kompetanse, fagkompetanse / bransjespesifikk kompetanse, forretningskompetanse, nettverk, tillit og diskriminering.

- Utfordringene innvandrere har ved bedriftsetableringer, forsterker hverandre, og språklig kompetanse og nettverk oppfattes som de mest sentrale nøklene for å kunne overkomme øvrige barrierer ved bedriftsetableringer.
- Innvandrere og majoritetsnordmenn som ønsker å starte en egen bedrift, har mange av de samme utfordringene, men hvor stor utfordringen er, kan se ut til å henge sammen med to faktorer: botid og avstand mellom hjemlandets systemer (arbeidsmarked og utdanningssektor) og norske forhold.
- Å tilby god etablereropplæring for innvandrere er på den ene siden *en pedagogisk utfordring* som handler om å formidle kunnskap, kompetanse og forståelse uten god felles språkforståelse og systemforståelse, og på den andre siden er det en *strukturell utfordring* å bedre innvandreres tilgang på tjenester, nettverk, muligheter og finansiering.
- En viktig utfordring er at innvandrere som målgruppe en svært bred kategori som favner stor variasjon i utfordringer og behov for særskilte støtteordninger. Dette har, som vi skal se i de kommende kapitlene, ført til at tilskuddsmottakerne lokalt har definert målgrupper nærmere, hvilket de har hatt frihet til å gjøre innen denne tilskuddsordningen.
- Etablerertjenestene rapporterer at det er behov for å gjøre tilbudene til etablerere mer tilgjengelige for innvandrere, og det er behov for en enhet som kan drive arbeidet framover på nasjonalt nivå som et ressurscenter for de lokale tjenestene.
- Samtidig er enkelte bekymret for at for mange innvandrere etablerer bedrifter uten gode forutsetninger for å lykkes, og de mener at det er behov for å informere bedre om hva som kreves for å lykkes med bedriftsetableringer i Norge.
- Samordning med andre offentlige tjenester som møter innvandrere, etterlyses, som NAV og introduksjonsprogrammet for flyktninger. Mange ser på introduksjonsprogrammet som en potensiell plattform for å utvikle et bedre tilbud om etablereropplæring for innvandrere.

6. Iverksetting av tilskuddsordningen gjennom lokale prosjekter

Som skissert i kapittel 4 har virkemiddelapparatet for etablerere et behov for kompetanseløft for bedre å bistå etablerere med innvandrerbakgrunn. Tilskuddsordningen for etablereropplæring for innvandrere er tenkt å møte dette behovet gjennom å styrke ordninger for etablereropplæring når det kommer til kompetanse på innvanderers spesielle behov på dette feltet.

I dette kapitlet går vi nærmere inn i hva tilskuddene har blitt brukt til lokalt, hva slags tiltak som er blitt iverksatt, mot hvilke målgrupper, hvordan prosjektene har forholdt seg til det ordinære apparatet for entreprenørstøtte, og i hvilken grad man har fått til erfarings- og kunnskapsdeling mellom prosjektene og mellom prosjektene og det ordinære tjenesteapparatet.

Hoveddelen av tilskuddet (55 prosent) har, i tråd med Stortingets føringer presentert i kapittel 2, gått til Norsk senter for flerkulturell verdiskaping (NSFV). I dette kapitlet vil vi ta for oss hva som er gjort med den resterende potten, som i 2017 var på i overkant av 2,8 millioner.

6.1 Hva har tilskuddet blitt brukt til?

Som tabell 6.1 viser, var det i de første årene færre prosjekter som fikk støtte over tilskuddsordningen, enn vi ser i 2017. Prosjektene fikk da større summer hver, og vi ser at fire av prosjektene har fått betydelige midler utbetalt over fire år: NSFV, Telemark fylkeskommune, Oslo / Bydel Grorud (kommunen har overtatt eierskap av prosjektet) og Time kommune / Rogaland fylkeskommune (kommunen har overtatt eierskap av prosjektet). Altså er det rimelig å ha større forventninger til resultater i disse prosjektene som både har virket over tid og mottatt mer midler samlet sett.

Fra 2016, og særlig i 2017, har prosjektporteføljen økt, men ikke de samlede tilskuddsmidlene. Det har derfor blitt mindre tildelinger til hvert pro-

sjekt, med unntak av tildelingene til NSFV i Buskerud som i praksis er skjermet av Stortinget. Søknadene til tilskuddsordningen vurderes av IMDi ulike regionskontor før det lages en samlet innstilling for tildelinger, og vi ser resultatene i den geografiske spredningen av prosjektene. IMDi har i 2017 gitt prosjektene i Telemark, Oslo og Time signaler om at deres støtte vil fases ut for at midlene skal gjøres tilgjengelige for nye prosjekter.

Tabell 6.1 Fordeling av tilskudd til lokale/regionale prosjekter

Tilskuddsmottaker	2014	2015	2016	2017
NSFV (Buskerud fylkeskommune)	2 250 000	1 000 000	1 000 000	800 000
Telemark fylkeskommune	900 000	800 000	900 000	500 000
Aust-Agder fylkeskommune				500 000
Oslo kommune (tidligere prosjekteier Bydel Grorud)	1 750 000	1 100 000	700 000	380 000
Time kommune (tidligere prosjekteier Rogaland fylkeskommune)	800 000	600 000	600 000	350 000
Tromsø kommune				300 000
Møre og Romsdal fylkeskommune				250 000
Hordaland fylkeskommune (tidligere prosjekteier Bergen kommune)			360 000	200 000
Surnadal kommune			140 000	110 000
Stjørdal kommune				90 000
Rennebu kommune				80 000
Fabrikken næringshage AS				60 000
Aksello AS (tidligere Fram Flora AS)				50 000
Nordland fylkeskommune	300 000			
SUM	6 000 000	3 500 000	3 700 000	3 870 000

Tabell 6.1 viser også en annen endring i tilskuddsordningen, nemlig at det fra utlysningen i 2017 ble formelt åpnet for at også private tilbydere med spisskompetanse på tilskuddsordningens tema kunne søke om prosjektstøtte. Tidligere var private aktører avhengige av å samarbeide med en offentlig aktør som kunne stå som prosjekteier, men flere av prosjektene er i hovedsak utført av private bedrifter eller kommunale stiftelser på oppdrag for en fylkeskommune eller kommune.

Det er grunn til å spesielt merke seg at det over de fire årene har blitt et stort sprik i tilskuddsstørrelsen til hvert prosjekt, særlig i 2017 da sju nye prosjekter kom til uten at noen falt fra. Aksello AS, som fikk minst tilskudd i 2017, er tildelt 1/10 av tilskuddet som gikk til Telemark og Aust-Agder fylkeskommuner, og 1/20 av tilskuddet som gikk til NSFVs lokale arbeid i Buskerud. Vi kan samtidig notere at alle prosjektene som fikk under 200 000 kroner i tilskudd, er prosjekter som kun omfatter én kommune. Fabrikken AS har gjennomført sitt prosjekt som en pilot i Andøy kommune, og Aksello AS har gjennomført sitt prosjekt i og sammen med Flora kommune. Tromsø og Oslo kommunes prosjekter var også avgrenset til deres innbyggere, men kommunene har betydelig høyere innbyggertall og større andel innvandrere, og de har mottatt henholdsvis 300 000 og 380 000 i tilskudd.

Kort om de ulike prosjektene

Aust-Agder

Aust- og Vest-Agder fylkeskommuner samarbeider om og delfinansierer egenandelen på dette prosjektet. De søkte for første gang i 2017 og fikk tilskudd på 500 000 kroner. Tilskuddet brukes til å finansiere en langsiktig treårig oppbygning av et bedre lokalt og regionalt system for flerkulturell verdiskaping. Målgruppen er innvandrere i NAVs introduksjonsprogram for arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn, samtidig er alle andre innvandrere som vurderer å starte egen bedrift, en aktuell målgruppe for prosjektet.

Prosjektet er delt inn i fire faser, og dette tilskuddet skal bidra til å sette i gang de to første fasene som tilskuddsmottaker definerer som «mobiliseringsfasen» og «rekrutteringsfasen». Mobiliseringsfasen legger vekt på kompetanseheving og enda tettere samarbeid mellom aktører i det lokale og regionale partnerskapet. Som en del av dette skal det opprettes digitale møteplasser for informasjon og kommunikasjon. «Rekrutteringsfasen» handler om å lage systemer som sørger for at deltakere i introduksjonsprogrammet med muligheter til og ambisjoner om å starte for seg selv identifiseres tidlig i prosessen, og at deltakerens behov for tilrettelegging av etablereropplæring

kartlegges systematisk. Deltakere med behov, ambisjon og gode nok norsk-kunnskaper vil da tilbys kurssamlinger (rekrutteringsfasen).

Videre vil kvalifiserte deltakere som forplikter seg, settes i tett dialog med egnede aktører i virkemiddelapparatet og motta relevant kursing, basert på Telemark sitt kursopplegg som har fokus på forretningsplanlegging og forretningsmodellering, økonomi, regnskap, salg, markedsføring, valg av selskapsform, finansielle muligheter og offentlige tilskudd (kvalifiseringsfasen). Siste del er en individuell del der deltakere får en næringsfaglig vurdering der alle som velger å etablere bedrift, vil få nødvendig veiledning og assistanse i inntil to år etter oppstart (verdiskapingsfasen). Grunnprinsippet er altså bred rekruttering der deltakere i introduksjonsordningen inkluderes, med en innsnevring og spesialisering etter hvert. Ansvarlig for ordningen beskriver det slik: «Vi ser for oss en bred mobiliseringsfase, litt som breddeidrett, og at man faller litt av alt etter hvilken fase man selv er i, hvor moden man er for å selv jobbe videre med sin forretningsidé, eller om man skal være lenger i en mobiliseringsfase».

Tromsø

Tromsø kommune mottok tilskudd for første gang i 2017 på 300 000 kroner. Det ble søkt om støtte til et prosjekt som skulle samle de eksisterende aktørene i kommunen på etablererfeltet for et felles løft med vekt på flerkulturelt entreprenørskap. Prosjektet kalles SprinterLab og betegnes av søkerne som et «felles start-up-prosjekt» i Tromsø. I tillegg til Tromsø kommune er flyktningtjenesten, Gründerhjelpa i Tromsø (førstelinjetjeneste for etablererveiledning), Flow (co-working and innovation space), Karriere Troms (karriereveiledning av innvandrere), Tromsprodukt (jobber med arbeidsinkludering, veiledning) og skatteetaten partnere i prosjektet.

Motivasjonen for prosjektet er at kommunens tradisjonelle virkemiddelapparat ikke klarte å nå fram til innvandrere på samme måte som til de som er født i landet. Interessen blant innvandrere er derimot stor, noe tallene fra Tromsø kommunes førstelinjetjeneste, Gründerhjelpa, viser. 40 prosent av alle som var innom i 2016, var innvandrere.

Tanken bak prosjektet handler om å styrke den eksisterende strukturen gjennom å skape bevissthet rundt utfordringene innvandrere som starter for seg selv, har, og utfordre miljøene til å skape en mer inkluderende «entreprenørskapskultur». Tanken bak SprinterLab er at alle som ønsker å starte eller skalere en bedrift, har behov for opplæring, veiledning, oppfølging og nettverk. Innvandrere skiller seg ikke fra andre, men møter noen ekstra utford-

ringer. Gjennom prosjektet skal innvandrere sluses inn i det ordinære apparatet for etablererstøtte. Ambisjonen er å utvikle dette til et varig tilbud som møter disse utfordringene. Målgruppen for prosjektet beskrives som «flyktninger og andre innvandrere». Etter tilbakemelding fra IMDi har prosjektet satt som ambisjon å avdekke drivere, ressurser eller barrierer for etablerere med innvandrerbakgrunn i innovasjonsøkosystemet i Tromsø. IMDi's tilsagnsbrev vektla også opprettelsen av et kvinnenettverk som skulle rekruttere fra introduksjonsprogrammet.

Arbeidet med SprinterLab har ifølge tilskuddsmottaker gått etter planen. Man har utviklet et tettere samarbeid mellom de ulike aktørene som er involvert, blant annet gjennom felles studietur til Oslo for å besøke sentrale aktører som arbeider med flerkulturelt entreprenørskap. Videre har det blitt gjennomført kurs i etablereropplæring for innvandrere i tilknytning til introduksjonsprogrammet, og et kvinnenettverk har blitt etablert. Det har imidlertid vært knyttet utfordringer til å samkjøre kvinnettverket med de forpliktelsene deltakerne i introduksjonsordningen har, og tilskuddsmottakere problematiserer denne rekrutteringsstrategien.

Møre og Romsdal

Møre og Romsdal fikk tilskudd første gang i 2017 på kroner 250 000. Prosjektet det ble søkt støtte til, var en styrking av de eksisterende strukturene for entreprenørskapsstøtte i regionen gjennom å øke ambisjonsnivået og kompetansen til flerkulturelle gründere og etablererrådgivere i kommunene.

Prosjektet tar utgangspunkt i fylkeskommunens entreprenørskapsatsing hoppid.no, som er et program som skal legge til rette for flere og bedre nyetableringer i Møre og Romsdal. hoppid.no bygger på forpliktende partnerskapsavtaler med kommunene, Innovasjon Norge og fylkesmannen i Møre og Romsdal, og programmet inneholder gründerveiledning, etablereropplæring, nettverk, økonomiske virkemidler og sertifiserte rådgivere i alle kommuner. Satsingen på innvandrere er gjort for å mobilisere flere gode gründere med innvandrerbakgrunn, høyere ambisjonsnivå og bedre kvalitet på etableringene.

Måten denne styrkingen skal skje på, er tredelt. For det første skal det som del av satsingen utvikles og tilbys kurspakker med rådgivning spesielt rettet mot innvandrere. Videre skal prosjektet bidra til å øke kompetansen i førstelinjetjenesten på flerkulturelt entreprenørskap ved å utvikle og gjennomføre sertifiseringskurs for førstelinja i hoppid.no. Erfaringene fra kurs og opplæring av veilederne skal bidra til at informasjon, opplæring og veiledning og

oppfølging av innvandrere som skal starte egen bedrift har felles standard med høy kvalitet over hele fylket.

Målet er at denne satsingen skal gi ringvirkninger ut over i hele tjenesten når det kommer til å tilby bedre kvalitet til gründere, uavhengig av etnisitet, og hvilke etableringer som søkes gjennomført, samt en bedring av de digitale ressursene som er tilgjengelige på www.hoppid.no. I tillegg har prosjektet som mål å bidra til flere vekstgründere (i motsetning til levebrødsgründere) i fylket. Prosjektet jobber målrettet med tre geografisk definerte satsingsområder som er valgt ut fra innvandrerdelt i befolkningen og arbeidsledighet. Målgruppen til prosjektet er definert som «gründere med innvandrerbakgrunn».

I statusrapport til IMDi viser tilskuddsmottaker til at det er gjennomført to etablererkurs/piloter for innvandrere i regionen, én mindre enn planlagt, på grunn av mindre tilskuddsbeløp enn omsøkt. Dette er gjort ved å ta utgangspunkt i modulene som ligger til grunn for den ordinære etablereropplæringen, som bygger på «Lean Business» sitt opplæringsprogram og er «fylt på med det som mangler særlig for innvandrere». Av konkrete eksempler på hva som manglet pekes det på informasjon om forventninger og krav fra offentlige myndigheter, papirarbeid og nettverk.

Etter første runde med gjennomført kurs har de ulike kontorene møttes for å utveksle erfaringer. Tilskuddsmottaker har samarbeidet tett med NSFV og brukt materiale utviklet av etablerertjenesten i Telemark og Jæren gründerarena. De viser til at arbeidet har ført til økt bevissthet rundt de spesielle utfordringene innvandrere som ønsker å starte for seg selv, møter.

Hordaland

Hordaland har fått støtte over tilskuddsordningen i to år. I 2016 ble det bevilget 360 000 kroner til prosjektet, og i 2017 var bevilgningen på 200 000 kroner. Utgangspunktet for søknaden var at Produktutvikling Jæren, som er sentral aktør i arbeidet som er gjort i Rogaland på dette feltet (se presentasjon av Time kommune under), tok kontakt med Bergen kommune med tilbud om å tilby deres etablereropplæring, Mind Your Own Business, i Bergen. Kommunen avsto tilbudet, men kontaktet aktører som jobbet med etablereropplæring i Bergen, med forespørsel om ikke dette var noe de kunne søke på for å utvikle sitt arbeid med flerkulturelt entreprenørskap.

Prosjektet det ble søkt midler til, kalles Business Factory og er et spesielt tilrettelagt etablerertilbud for gründere med internasjonal bakgrunn i Hordaland. Etablerertilbudet består av etablererkurs (seks moduler/heldags-

kurs), digitalt verktøy for opplæring (Startup Forum), nettverkstreff og fadderordning. Prosjektet søker også samarbeid med aktører som driver innenfor innovasjon og entreprenørskap i Hordaland (bankene, næringsrådene, inkubatorene, alle innenfor forskjellige innvandrersorganisasjoner, introduksjonsprogrammet, innvandrerråd, Fargespill).

Kursmodulene tar for seg følgende temaer: Etablering – Hvordan starte egen bedrift, Forretningsmodell, Markedsplan: Hvordan nå kundene?, Salg, prissetting, kalkyler og budsjett, Økonomi, Kulturforståelse og nettverk. Tjenesten tilbys på engelsk. I 2016 fikk Etablerersenteret midler til å gjennomføre kurset på både norsk og engelsk. I 2017 ble det kun gjennomført på engelsk på grunn av færre midler. Det er et ønske om å tilby det på både norsk og engelsk igjen i framtiden, og prosjektets langsiktige ønske er å utvikle tilbudet også på flere språk.

Fadderordningen handler om å bygge opp et nettverk hvor tidligere deltakere kan hjelpe nye deltakere. På denne måten får nye potensielle gründere med innvandrerbakgrunn snakke med noen som har erfaring med å være tilflytter til Norge og starte egen bedrift.

Nettverkstreffene er åpne for alle. Her inviterer Etablerersenteret inn alle gründere. Dette begrunnes i at deltakerne i Business Factory-programmet har behov for et større nettverk enn de som kun er på kurs.

I 2016 fikk prosjektet støtte til å tilby veiledning, noe tilskuddsmottaker vurderer som sentralt for et godt tilbud. Men dette ble avslått av IMDi, som heller ønsket at prosjektet skulle konsentrere seg om digitalt verktøy. Tilskuddsmottaker har opplevd dette som en utfordring, da ingen av verktøyene utviklet av andre tilskuddsmottakere oppleves som relevante siden det enten er uferdig eller laget for en annen målgruppe. Prosjektet har løst dette gjennom å bruke et annet digitalt verktøy som svarer veldig til deres behov, og som er utviklet for deres målgruppe. Det er utviklet av Paul Bø i Inclusion AS og kalt Startup Forum – et online etablererkurs for internasjonale gründer-talenter.¹ Dette fungerer som et ekstra tilbud til de som går på kurs, der kan de gå inn og friske opp kunnskapen som formidles på kurset. Det er videoer med forklaringer på de fleste tingene du må gjøre i Norge når du skal registrere selskap, med forklaringer på hva de egentlig trenger. Til hver video følger det oppgaver, og ifølge tilskuddsmottaker fungerer også Bø som en slags mentor i dette programmet, så du kan få hjelp til eget prosjekt. I tillegg til å være et godt digitalt hjelpemiddel opplever tilskuddsmottaker prosjektet

¹ Inclusion utvikler og avholder det engelskspråklige etablererkurset «How to start a business» på vegne av Etablerertjenesten i Akershus. <http://www.inclusion.no/resultaterom-selskapet/om-selskapet/>

som svært relevant all den tid IMDi ikke tillater prosjektet å finansiere mentorordninger med veiledning.

Surnadal

Surnadal kommune søkte om tilskudd første gang i 2016 og fikk 140 000 i tilskudd til forprosjekt. I 2017 ønsket kommunen å utvide tilbudet til nabokommunene Halså og Rindal og kommunen søkte om 500 000 til videreføring av prosjektet, men mottok 110 000 kroner. Initiativet til søknaden kom fra to Inn på tunet-tilbydere, gårdsbruk som tilbyr ulike velferdstjenester på gården, som så potensial for å kunne tilby etablereropplæring for innvandrere under en Inn på tunet-paraply. Inn på tunet er tilrettelagte og kvalitetssikrede velferdstjenester på gårdsbruk. Tjenestene skal gi mestring, utvikling og trivsel. Aktiviteten i tjenestetilbudet er knyttet til gården, livet og arbeidet der.

Prosjektet ble utviklet av en arbeidsgruppe bestående av ansatte ved Surnadal kommunes enhet for voksenopplæring og integrering samt de to Inn på tunet-bøndene som tilbød etablereropplæringen i prosjektet. Kommunen peker på at Inn på tunet-bøndene har relevant utdanning og praktisk erfaring som entreprenører og selvstendig næringsdrivende, at de har tilknytning til ulike lokale nettverk og god kjennskap til hjelpemiddelapparatet for etablere (Innovasjon Norge, Hopp-id, Fylkesmannen, Fylkeskommunen). Videre samarbeider prosjektet med det lokale hoppid.no-kontoret (gründersatsingen i Møre og Romsdal) og med SUSU (Sunndal-Surnadal. Strategisk samarbeid om næringsutvikling) om bruk av kompetanse og bidrag i hverandres nettverk.

Dette prosjektet skiller seg noe fra øvrige tilskuddsmottakere i metode og målgruppe. Etablereropplæring tilbys innvandrere som har deltatt i kommunens introduksjonsprogram, men som ikke har søkt videre til skole eller har fått en jobb. Tilbudet retter seg spesielt mot språksvake kvinner. Målet for prosjektet er at deltakerne kommer i gang med en aktiv hverdag, bygger nettverk, tar i bruk sine iboende og tilegnede ressurser og at det etableres ulike virksomheter som resulterer i et eller flere salgbare produkter.

Deltakerne møtes i to mindre grupper på inntil fire personer, på to ulike gårdsbruk. Hver enkelt deltaker skal med støtte og hjelp fra Inn på tunet-tilbyderne kartlegge sine egne ressurser, utvikle sitt eget produkt/tjeneste, og dersom det er mulig, gjøre en egenetablering. Prosjektet leder deltakerne igjennom produktutvikling, markedsundersøkelser og etablering i Enhetsregisteret. Teoribakgrunn, ord, begrep, lover og regler rundt entreprenørskapsprosessen er gjennomgått med deltakerne fortløpende. Prosjektet har tatt i

bruk det nettbaserte etablereropplærings-kurset som er utviklet i Telemark, materiell fra Innovasjon Norge og informasjonsmateriell fra andre offentlige instanser som Mattilsynet, KSL Matmerk, Nav og Surnadal kommune.

Etter forprosjektet i 2016 beskriver kommunen at prosjektet har oppnådd å gjøre deltakerne kjent med gård som næringsarena i Norge, og utvidet deres lokale nettverk gjennom bondens samarbeidspartnere. Små grupper har gitt tett oppfølging, og rask progresjon med tidlig produktutvikling og markedsundersøkelser har gitt deltakerne mestring og utvikling gjennom etablereropplæring. Metoden beskrives som nyttig for toveis kulturopplevelse og læring og derfor viktig for hverdagsintegreringen i Surnadal. Kommunen rapporterte at blant deltakerne i 2016 har 50 prosent etablert enkeltmannsforetak i Enhetsregistret etter deltakelse i dette prosjektet. De andre deltakerne har kommet til at de ønsker et vanlig ansettelsesforhold, og denne «avklaringsprosessen» beskrives også som et nyttig resultat for deltakerne. Tilskuddsmottaker melder om at det tidvis har vært språklige utfordringer, og at tolk har vært vurdert, men at det har løst seg uten at tolk har vært nødvendig.

Stjørdal

Stjørdal har fått midler gjennom tilskuddsordningen én gang og er blant prosjektene som har mottatt lavest pengestøtte, med 90 000 kroner. Prosjektets målsetting er å bygge videre på et eksisterende samarbeid mellom flyktningtjenesten i kommunen som er hovedansvarlig for tilrettelegging av introduksjonsprogrammet, og Proneo som sitter på spisskompetansen innen etablereropplæring i Stjørdal kommune. Det vises i søknaden til at dette samarbeidet allerede har resultert i at flere deltakere i introduksjonsprogrammet har startet egne bedrifter, enten i form av enkeltpersonforetak eller AS – og motivasjonen for å søke midler handler om å styrke dette arbeidet. Tilskuddsmottaker viser til at prosjektet også har søkt midler gjennom andre tilskuddsordninger for å støtte dette arbeidet.

Prosjektet har brukt tid på å få oversikt over allerede utviklede metoder og opplæringsmateriell som er godt tilpasset til etablereropplæring av deltakere i introduksjonsprogrammet. Blant annet har de vurdert opplæringsmaterialet utviklet av Telemark-prosjektet, men kommet til at det stiller for store krav til språkforståelse for deres målgruppe som er alle deltakere i introduksjonsprogrammet. Prosjektleder i kommunen er opptatt av å utvikle opplæringsmoduler for etablereropplæring som er tilpasset til deltakere i introduksjonsprogrammet med liten eller ingen skolebakgrunn, samt utvikle metoder for rekruttering av mentorer.

Lokalt er det en ambisjon å bruke midlene til å sørge for at etablereropplæring forankres som et fast tiltak for alle deltakere i introduksjonsprogrammet (i form av et «basis innføringskurs»). Målet er å øke deltakernes kunnskap om hva det betyr å være selvstendig næringsdrivende, om ulemper og fordeler knyttet til å være sin egen sjef, og høyere rekruttering av innvandrere som vil starte for seg selv. Opplæringen skal ikke erstatte det ordinære tilbudet som finnes på kommunalt og fylkeskommunalt nivå, men bidra til å gjøre det kjent og tilgjengelig.

Rennebu

Rennebu kommune har fått støtte på 80 000 kroner i 2017 over ordningen. Prosjektet det ble innvilget støtte til, er utviklingen av en matbutikk som tilbyr matvarer innvandrerbefolkningen i dag ikke har tilgang til. Butikken utvikles som et opplæringsprosjekt der en arbeidsgruppe er satt ned for å styre oppstartsorganiseringen parallelt med at man tilbyr etablereropplæring til en gruppe deltakere på introduksjonsordningen i kommunen. Det vises til at det i arbeidsgruppen sitter frivillige med næringslivskompetanse og med kommunens egen kompetanse på området butikk. Målsettingen er at kursdeltakerne ved endt kursløp kan søke om å drifte butikken. Beslutningen om hvem av deltakerne som får drifte butikken, vil tas basert på en søknadsrunde. Målet for opplæringen er ifølge prosjektleder ikke den ene butikken, men generell kompetanse og overføring av realkompetanse for å etablere og drive handel i Norge.

Målgruppen for prosjektet er altså bosatte med tilsvarende kompetanse og/eller erfaring fra hjemlandet. Motivasjonen for prosjektet ligger i en observasjon arbeidsgruppen har gjort av negative ringvirkninger av at bosatte flyktninger i kommunen reiser til Sverige for å handle mat som er fra deres kultur. Det vises til at tid, penger og krefter brukes utenfor deres eget lokalmiljø og ikke generer vekst og trivsel der de er bosatt. Det vises også til at flere av de bosatte flyktningene har «økonomisk kompetanse og erfaring fra butikkbransjen». Videre vises det til at dette prosjektet søker å sette disse faktorene sammen og slik skape opplæring og veiledning i tett samarbeid med lokale ressurser – og mulighet til å gi noen av deltakerne på introduksjonsordningen jobb fra dag én i nærmiljøet og innen et fagfelt de kjenner godt. Prosjektleder påpeker også at opplæringen i etablerervirksomhet og butikkdrift kommer handelsstedet Berkåk og omegn til gode og kan generere flere muligheter for arbeid.

Fabrikken

Fabrikken Næringshage AS søkte støtte gjennom tilskuddsordningen for første gang i 2017 og fikk innvilget 60 000 kroner i støtte for sitt prosjekt. Fabrikken Næringshage AS jobber med forretningsutvikling i Vesterålen og Lofoten. Bedriften er et AS hovedsakelig eid av næringslivet, men SIVA er også en deleier. Prosjektet er arbeidet fram i samarbeid med Andøy kommune og Nordland fylkeskommune etter et politisk initiativ fra en lokalpolitiker som også jobbet i flyktningtjenesten.

Fabrikken Næringshage AS har i samarbeid med Innovasjon Norge og kommunene i regionen arrangert etablererkurs i sju år før søknaden om støtte ble sendt. Dette tilbudet har ikke vært ekstra tilrettelagt for innvandrere, noe tilskuddsmottaker ønsket å gjøre noe med gjennom å søke om disse midlene.

Prosjektet er en pilot for etablereropplæring for bosatte flyktninger og innvandrere med behov for ekstra tilrettelegging innen språk, kultur- og systemforståelse. Piloten bygger på eksisterende etablererkurstilbud og inneholder også en mentorordning for framtidens flerkulturelle gründerspirer. Selve kurset ble basert på opplegget utviklet i Telemark, som ligger på nettsidene til KS Læring. En representant fra Fabrikken Næringshage AS, en representant fra kommunen og en representant for voksenopplæringen gjennomførte etablererkurset. Det ble også utviklet et noe utvidet opplegg rundt opplæringsmateriellet utviklet i Telemark, som tester og Kahoot-oppgaver.

Det er opprettet en arbeidsgruppe bestående av leder i NAV, rektor for voksenopplæringen og to representanter fra flyktningtjenesten. Dette sørger for den nødvendige forankringen og har vært avgjørende for prosjektets framgang. I statusrapport til IMDi viser tilskuddsmottaker til at prosjektet er gjennomført etter planen. En utfordring for gjennomføringen var å rekruttere deltakere som behersker norsk på et tilfredsstillende nivå, noe som er løst ved bruk av tolk og en bredere rekrutteringsstrategi. På grunn av manglende digital kompetanse hos deltakerne blir opplegget med digitale løsninger beskrevet som en begrenset suksess. Tilskuddsmottaker viser til at prosjektet økonomisk var et underskuddsforetak for bedriften.

Aksello AS (tidligere Fram Flora)

Aksello (tidligere Fram Flora) er Flora kommune sitt næringsapparat og representerer tilskuddsmottakeren som har fått lavest tilskudd over denne ordningen med 50 000 kroner bevilget i 2017. Prosjektet er initiert av Innvandrarsenteret i Flora kommune og er et samarbeid mellom dem og Aksello AS.

Prosjektet har som mål å utvikle og gjennomføre et kurs som kan bli en valgbar del av det ordinære introduksjonsprogrammet for innvandrere, rettet mot dem som har kompetanse eller en forretningsidé til å starte egen bedrift. Dette kurset skal sette deltakerne i stand til å benytte seg av det ordinære etablerertilbudet som eksisterer i både Flora kommune og andre kommuner i landet. Målgruppen for prosjektet er altså et utvalg av innvandrere som deltar på ordinært introduksjonskurs for bosatte flyktninger i Flora kommune. Tilskuddsmottaker beskriver den primære motivasjonen for å søke tilskudd som et ønske om å bli enda bedre på integrasjon.

Prosjektet har i 2017 arbeidet med å utvikle og ferdigstille første utkast av kursmodell, kartlegge aktuelle deltakere til kurset samt gjennomføre kurset. Undervisningen startet i september 2017 og er godkjent som valgfag på introduksjonsprogrammet. Kurset gikk over 3,5 måned med fire undervisningstimer i uka. Tolv innvandrere deltok på kurset, og undervisningen foregikk med tolk som oversatte til arabisk. Tolken var selv deltaker på kurset. Kurset hadde en teoretisk del med vekt på miljøer for entreprenørskap i Norge (Innovasjon Norge, virkemiddelapparatet, næringsapparatet, NAV som har støtteordninger), finansiering, marked, markedsføring, salg, ulike selskapsformer og generelt om økonomi, spesielt budsjett, driftsbudsjett og finansieringsbudsjett. Deretter fulgte en praktisk del der deltakerne ble invitert til å ta med sin forretningsidé, og Business Model Canvass, businessmodulering, ble benyttet som verktøy.

At deltakerne fikk arbeide fram en forretningsplan framheves som viktig fordi det ga deltakerne et hjelpemiddel som de kunne ha nytte av videre, for eksempel i samtaler med banken om finansiering. Ni deltakere fullførte kurset og av disse anslår kursholder at to til fire vil kunne etablere bedrift i nær framtid. Prosjektleder understreker at de også er fornøyd dersom kurset bidrar til at flere deltar på andre tilbud som Innovasjon Norges eller fylkeskommunens etablererkurs.

De som har fått støtte over flere år

Fire prosjekter har fått betydelige midler over fire år. Det er rimelig å forvente større resultater fra disse prosjektene, og dette arbeidet beskrives derfor her i noe mer detalj.

Norsk senter for flerkulturell verdiskaping (NSFV) – lokal innsats i Drammen

I tillegg til å være eneste tilskuddsmottaker som får finansiering for et nasjonalt arbeid (som omtales i eget kapittel) er også NSFV største tilskuddsmottaker når man ser på finansieringen av lokalt arbeid. Dette arbeidet har fått støtte over ordningen siden oppstart, men også de har sett en reduksjon i bevilgningen, dog bare mellom 2014 og 2015. Det er verdt å merke seg at NSFV også fikk støtte fra IMDi til dette formålet før tilskuddsordningen ble utviklet.

Tabell 6.2 Fordeling av tilskudd til Norsk senter for flerkulturell verdiskaping sitt lokale arbeid

	2014	2015	2016	2017
NSFV (Buskerud fylkeskommune)	2 250 000	1 000 000	1 000 000	800 000

Det lokale arbeidet som gjøres av NSFV, omtales av tilskuddsmottaker selv som «Buskerud-aktivitetene». Buskerudaktivitetene er egne etablererkurs, rådgivning og nettverksaktiviteter for gründere med innvandrerbakgrunn. Kursene som holdes, tar ifølge tilskuddsmottaker i bruk «Effectuation» og LEAN-metodikk både i forbindelse med rådgivning og kursing av gründere.

Det er verdt å merke seg at senteret her får støtte over ordningen til individuell veiledning lokalt i motsetning til andre tilskuddsmottakere.

Arbeidet med etablereropplæring og veiledning for innvandrere har utviklet seg over tid og er godt kjent i miljøet i Drammen. Det er imidlertid en tjeneste som er opprettet parallelt med de ordinære tjenestene. Aktører i Drammen som møter potensielle gründere, beskriver at de sender etablerere med annen etnisk bakgrunn til tilbudet hos NSFV framfor til ordinære kurs og veiledningstjenester. Bakgrunnen er at tilbudet til NSFV oppleves som mer relevant og bedre enn de ordinære tjenestene. Lokalt er det altså per i dag to parallelle systemer for etablererstøtte som skiller på grunnlag av etnisitet. NSFV oppgir at de jobber med samhandlingsaktiviteter med det øvrige feltet gjennom fysiske samlinger og gjennom digitale fagnettverk. Men det er en utbredt oppfatning, både hos NSFV og lokale aktører, at et parallelt system lokalt bør videreføres. Innvandrere bør ha egne kurs, og de bør ligge hos NSFV. I siste periode har senteret også utvidet sitt regionale arbeidsfelt.

Videre har det blitt prøvd ut et eget pilotprogram for kvinner. Her fokuseres det på et mer konsentrert program med større aktivitet, tettere oppfølging/mentoring og en mer praktisk tilnærming til opplæring.

I sin siste søknad om støtte viser NSFV også til et samarbeid med Kongsberg kommune og Høgskolen i Sørøst-Norge om gjennomføring av et etablerer-opplæringsprogram rettet mot flyktninger med studenter som mentorer.

Oslo kommune

Etter NSFV er Oslo kommune den største tilskuddsmottakeren i ordningen, og siden oppstarten av ordningen har Flerkulturelt Etablerersenter mottatt støtte over ordningen, men det har vært en gradvis, men markant nedtrapping av støtten. Det er i dag gitt signaler til Oslo kommune om at dette arbeidet ikke vil støttes over ordningen i 2018. Oslo kommune har også besluttet ikke å finansiere drift av senteret i sin nåværende form i framtiden.

Tabell 6.3 Fordeling av tilskudd til Oslo kommune

	2014	2015	2016	2017
Oslo kommune (tidligere prosjekteier Bydel Grorud)	1 750 000	1 100 000	700 000	380 000

Prosjektet som er eid av Oslo kommune, ble startet i 2012 i Bydel Grorud og ble således opprettet i forkant av støtten gjennom tilskuddsordningen. Ansvarlig enhet og ansvarlig for oppstarten av senteret var enhet for sysselsetting, integrering og språk i Bydel Grorud. Starten på senteret beskrives som ureglementert innen kommunen da statlige midler ikke skal søkes fra bydelsnivå, men kommunalt. Dette trekkes fram som sentrale forklaringer på hvorfor Oslo kommune ikke vil la prosjektet gå over i drift når IMDi's midler ikke videreføres.

Da tilskuddsordningen kom på plass, ble det grunnet Bydel Groruds om-dømme på dette feltet opprettet kontakt med IMDi, og de første søknadene om støtte kom til gjennom dialog med bydelen direkte. Det var ikke en by-omfattende satsing i Oslo. Dette har blitt forklart med at erfaringer fra Gro-ruddalen viser at innvandrere i randsonen av arbeidslivet har fellestrekk med brukerne av etablerertjenestene som tilbys innvandrere i Vestfold og Drammen. Bydel Groruds lange erfaring med kvalifiseringstjenester overfor denne heterogene målgruppen peker på at det er fordelaktig å kunne dra vekslers på en rekke ulike innfallsvinkler, både når det gjelder avklaring av brukernes ressurser og hindringer for arbeidsdeltakelse, og når det gjelder motivasjon for deltakelse i kvalifiserende tiltak, og endelig er det viktig å kunne tilby mest mulig arbeidstilnærmede kvalifiseringstiltak.

I 2016 ble senteret flyttet til Oslo sentrum. I dag er Flerkulturelt Etablerersenter en del av Nordisk Inkubator for Samfunnsinnovasjon og har hovedkontor på Sentralen. I søknadsdokumenter vises det til at flyttingen vil styrke koordineringen med kommunens øvrige tilbud til entreprenører og koble senteret tettere til utviklingsarbeid knyttet til introduksjonsprogram så vel som områdesatsinger og øvrige sysselsettingstiltak. Samarbeidet med de øvrige tjenestene er imidlertid ikke nytt. Oslo kommunes arbeid med etablererveiledning var fram til 1. januar 2014 underlagt Servicekontoret for næringslivet i næringssetaten. Servicekontoret for næringslivet i næringssetaten ble 1. januar 2014 en del av det nystartede kommunale selskapet Oslo Business Region, et nystartet selskap med mandat til å satse på etablererveiledertjenester. Ca. 3,4 millioner kroner er avsatt i budsjettet til Oslo Business Region for oppgaver knyttet til etablererveiledning til gründere og etablerere. Oslo Business Region fikk som mandat å fortsette å utvikle sitt etablererveiledertilbud til internasjonale entreprenører. I dokumenter som beskriver Oslos satsing og tilbud på dette feltet, beskrives Flerkulturelt Etablerersenter som en sentral partner også for det nye selskapet med tanke på videreutvikling av etablerertilbud som skal sørge for at flere innvandrerentreprenører lykkes med bedriftsetablering i osloregionen. Flerkulturelt Etablerersenters tjenester inngår som en del av Oslo kommunes helhetlige tilbud av etablerertjenester.

I takt med kuttingen i finansieringen er tilbudene senteret tilbyr, blitt gradvis mindre. Fra å ha tre fulltidsansatte på det meste (en prosjektleder, en veileder og en markeds konsulent) fikk senteret så lite tilskudd i 2015 at de mistet muligheten til å beholde to av de tre stillingene som var aktive i 2014. Fra 1. september 2015 var det kun én ansatt i prosjektet. Prosjektet har valgt å justere budsjettet ut fra tildelte midler og har som følge av dette sett seg nødt til å redusere tilbudet som etablerersenteret kan yte.

I 2015 ble imidlertid omtalen av senteret endret, og rollen vis-à-vis Oslo Business Region ble spesifisert. I presentasjonen av etablereropplæringen i søknad om støtte i 2015, beskrives OBR som tilbudet for gründere av kunnskapsintensive vekstbedrifter. Det understrekes at alle kurs gjennom OBR er på engelsk, og 30–40 prosent av deltakerne har minoritetsbakgrunn. Flerkulturelt Etablerersenter beskrives i søknadene for 2015 og 2016 på denne måten:

«Satsingen på levebrødbedrifter er kanalisert gjennom Flerkulturelt Etablerersenter (FEG). FEG tilbyr etablererkurs med opplæring i forretningsplan, markedsføring, regnskap og lovreguleringer, og nettverk til lokalt næringsliv gjennom mentor / praksisordninger. Etablererne

introduseres til lokale markeder og mulige samarbeidsbedrifter gjennom Salgslaboratoriet til kunnskapsbygging og markedskommunikasjon, for å stimulere til innovasjon og kreativ markedsføring i den urbane tjenesteøkonomien. Kursene er på norsk, engelsk, spansk og polsk, og 80-90 % av deltakerne har minoritetsbakgrunn.»

På tross av gradvis mindre støtte tilbyr Flerkulturelt Etablerersenter i dag fortsatt en bred inngang til etablererkurs som inkluderer personlig veiledning, nettverksbygging og hjelp til å få direkte markedsføring i oppstartsfasen, og kursdeltakere får tilbud om mentor fra relevant bransje eller praksisplass etter endt kurs. Flerkulturelt Etablerersenter støtter også nye gründere uansett om de har deltatt på etableringskurs eller ikke. I tillegg arrangeres nettverkssamlinger. Kursene som holdes, var i senterets tidlige fase seks ukers kurs med tre dagers faglig innhold per uke. Dette ble endret i 2016 og har siden da vært kurs med fire ukers varighet.

For at deltakere skal lære å løse oppgaver med stigende vanskelighetsgrad, utviklet Flerkulturelt Etablerersenter en ny metode for å få kursdeltakerne til å sette ut i praksis det de har lært på kurset. Svømmehallbegrepet er deres metafor som forklarer viktigheten av egne direkte erfaringer når det gjelder det å styre en bedrift. På samme måte som at det er umulig å lære seg å svømme bare ved å høre på råd fra de som kan svømme, så er det usannsynlig at man kan lage en vinnende forretningsmodell, skape en vellykket markedsføringsstrategi og imøtekomme kundenes behov på en lønnsom måte hvis man aldri har utsatt seg for utfordringene i det virkelige markedet.

Videre har Flerkulturelt Etablerersenter utviklet «Salgslaboratoriet» og «Markedsføringslaboratoriet», begge ble opprettet i september 2014. Dette er arenaer som gir tidligere deltakere muligheten for å få deres produkter (eller tjenester) solgt av nåværende deltakere til virkelige kunder (salgslaboratoriet) og gi tidligere deltakere muligheten til å holde en «salgs pitch» for å få deres produkter solgt (markedsføringslaboratoriet). Motivasjonen for dette var å gi deltakere direkte erfaringer fra det virkelige markedet. Metodene er ment å bidra til å skape nettverk mellom nåværende og tidligere deltakere og «få alle ut i vannet» etter svømmehallmetaforen presentert over.

Senteret skiller seg fra andre prosjekter ved at de den første perioden var knyttet til NAV. Koblingen med NAV ble begrunnet med henvisning til Nordlandsforskning (2013) som utredet og foreslo modeller for finansieringsordninger som kunne bidra til å redusere hindringene innvandrere møter når de skal starte egen virksomhet. Her foreslås blant annet en revitalisering av NAVs bruk av dagpenger og arbeidsavklaringspenger i en oppstartsfase, kom-

binert med en sterkere oppfølging av etablererne blant annet gjennom etablererkurs og mentorordninger. Flerkulturelt Etablerersenter hadde derfor nært samarbeid med saksbehandlere i NAV knyttet til deltakere på etablererkurs, og de hadde som del av sitt mandat å finne nye veier for å bidra til å lette overgangen inn i ordinært arbeid – enten gjennom egen etablering eller gjennom et ordinært ansettelsesforhold for NAV-brukere. I søknaden om midler fra 2017 er dette samarbeidet erstattet med samarbeid med introduksjonsordningen.

Prosjektet har siden oppstarten hatt målsettinger både på individnivå og systemnivå. Primært skulle senteret levere etablererfaglige tjenester til innvandreretablerere. Hovedmålet for prosjektet på systemnivå er å samle, utvikle og formidle kunnskap om bedriftsetablering. Hovedmålet for prosjektet på individnivå er å avklare deltakernes motivasjon og evne til etablere eget foretak og oppnå et av følgende: Delmål 1: Personer som deltar i prosjektet, utvikler et realistisk syn på hva en bedriftsetablering vil kreve av dem med hensyn til menneskelige og økonomiske ressurser, og tar et velfundert valg om hvorvidt de skal starte et foretak eller ikke. Delmål 2: Personer som deltar i prosjektet, etablerer eget bærekraftig foretak. Delmål 3: Personer som deltar i prosjektet, skaffer seg sikre arbeidsforhold som ansatte.

Målgrupper for prosjektet er personer med flerkulturell bakgrunn som 1) planlegger oppstart av egen bedrift, 2) har startet egen bedrift, men trenger verktøy for å forbedre lønnsomhet og levedyktighet, eller 3) har en forretningsidé og et ønske om å starte egen bedrift. Prosjektet retter seg primært mot personer fra Bydel Grorud, sekundært også mot personer fra andre bydeler i Oslo.

Time kommune (tidligere Rogaland fylkeskommune)

Tabell 6.4 Fordeling av tilskudd til Time kommune/Rogaland fylkeskommune

	2014	2015	2016	2017
Time kommune (tidligere prosjekteier Rogaland fylkeskommune)	800 000	600 000	600 000	350 000

Fram til 2017 sto Rogaland fylkeskommune som prosjekteier, men fylkeskommunen har ikke vært aktivt involvert i utforming og prosjektledelse. De begrunner dette selv med mangel på ressurser og at det var prosjektleder i Jæren Produktutvikling som hadde initiativet til prosjektet og engasjementet

for målgruppen. Da fylkeskommunen ønsket å trekke seg ut som prosjekteier, tok Time kommune over det formelle ansvaret, men prosjektet utføres av Jæren Produktutvikling som er en interkommunal stiftelse.

Målgruppe for prosjektet i Rogaland var i utgangspunktet ressurssterke mennesker med trygg økonomi, men som ikke har jobb i Norge når de kommer, fordi de følger med en partner, og som ønsker å starte egen bedrift. Veilederne som jobber med denne målgruppen, har også vært en målgruppe prosjektet i Rogaland har forsøkt å nå. Etter hvert beskriver prosjektleder at søkelyset i Rogaland i 2017 har dreid over mot innvandrere generelt, også flyktninger. Dette er på grunn av konjunkturedringer i regionen, særlig på grunn av nedgang i oljeindustrien og færre arbeidsinnvandrere i kombinasjon med økt antall bosettinger av flyktninger.

Prosjektet har i en tidlig fase utviklet og gjennomført etablererkurs på engelsk kalt Mind Your Own Business for arbeidsinnvandrere og deres ektefeller som ønsker å etablere egen bedrift. Kurstilbudet besto av fem moduler/dager med forelesninger fordelt på fem måneder, en lørdag i måneden. Foredragsholdere var rekruttert fra næringslivet. Temaene som ble behandlet, var rettet mot å gi deltakerne «etablererkompetanse», som forretningsplan, hvordan registrerer man en bedrift, markedsføring, salg og økonomi. Én forelesning handlet om norsk arbeidslivskultur, mens de øvrige forelesningene i hovedsak var like som kurs for etablerere med norsk bakgrunn, men gjennomført på engelsk. I 2016 og 2017 testet de ut og videreutviklet programmet som er utviklet i Telemark, hvor målgruppen er deltakere i introduksjonsprogrammet.

Målet med prosjektet i Rogaland har vært å stimulere til flere bedriftsetableringer blant innbyggerne i Rogaland med innvandrerbakgrunn. Det har også vært et mål å effektivisere etablereropplæring for innvandrere med å legge til rette for å gi opplæring digitalt og hjelpe veilederne som jobber med innvandrere, med bedre tilgang på verktøy, metoder og annen kompetanse. Jæren Produktutvikling som leder prosjektet, forsøkte tidlig å tilby kurs for etablererveiledere i hvordan de bedre kan tilrettelegge sine tjenester for innvandrere. De lyktes ikke med å rekruttere deltakere til et slikt kurs, fordi etablererveilederne ikke mente de hadde nok brukere som var innvandrere, til å forsvare tidsbruken.

Etter hvert som prosjektet fikk mindre tilskudd til å drive kursvirksomhet, valgte prosjektleder å legge om prosjektet til å utvikle læringsverktøy. Deretter har prosjektet tatt utgangspunkt i kompendiet om norsk arbeidslivskultur fra Mind Your Own Business-kurset og brukt dette for å lage korte videoer på fem-åtte minutter. Til videoene lages det et kompendium med forklaring

av vanskelige ord, med tekster på norsk og engelsk, og kompendium med hele teksten som er på filmene. Filmene er også teksten på norsk. Temaene de tar opp, er kjennetegn ved norsk arbeidslivskultur, som trepartssamarbeid og flat struktur.

Pilotversjoner av videoene er testet på både flyktninger med kort botid og innvandrere med høy utdanning, og konklusjonen var at det var vanskelig å nå begge målgruppene med samme virkemiddel. Videoene er derfor innrettet mot innvandrere med mindre utdanning, men som kanskje har erfaring med å drive bedrift fra utlandet, og deres veiledere. Ambisjonen med prosjektet er å nå ut til kommuner, etablererveiledere og introduksjonsprogram der veiledere sliter med å forklare system- og kulturforskjeller i Norge som innvandrere vil møte dersom de vil etablere sin egen virksomhet.

Mind Your Own Business-kursene har hatt en høy etablererrate på 45 prosent. De fem opplæringsvideoene om norsk arbeidslivskultur er ferdigstilt og lansert på Facebook og YouTube i januar 2018.

Telemark fylkeskommune

Tabell 6.5 Fordeling av tilskudd til Telemark fylkeskommune

	2014	2015	2016	2017
Telemark fylkeskommune	900 000	800 000	900 000	500 000

Telemark fylkeskommune har vært prosjekteier og ansatt en prosjektleder til å drive prosjektet. Etablererkontorene i Telemark har også vært partnere i prosjektet og beskrives som en viktig drivkraft av prosjektleder.

Prosjektmålet er todelt: Å bygge ned terskelen for å oppsøke etablerertjenesten for innvandrere og å utvikle læringsmetodikk om å starte egen bedrift på tilpasset norsk til innvandrere.

Læringsmaterialet som er utviklet, har en trinndelt målgruppe. Det er tilrettelagt språklig slik at kursdeltakerne i en slik opplæring kan være innvandrere og flerspråklige i tidligfase som ønsker å starte egen bedrift. Imidlertid er det tenkt brukt i kurs og annen undervisning, altså er etablereropplærere den primære målgruppen. Prosjektleder understreker at en som kan fagfeltet, må undervise i det og ta det i bruk og eventuelt vise det til sine elever.

Etablererkontoret Telemark beskriver at de så behov for tilpasset læringsmetodikk til målgruppen innvandrere og minoritetsspråklige. De har derfor utviklet moduler med etablererkurs som er å finne på www.kslaring.no. KS

Læring er en nasjonalt tilgjengelig plattform, men krever innlogging. Tilgangen er derfor noe komplisert, slik at det vil være vanskelig for etablerere med lave språk- og datakunnskaper å ta det i bruk på egen hånd, og det er tiltenkt brukt i organiserte læringssituasjoner.

Målet har vært å utvikle kurs i grunnleggende kunnskap om det å starte egen bedrift i Norge der språket er enkelt, men faguttrykkene er beholdt. Disse uttrykkene er det mulighet til å slå opp for å få forklaring på enkel norsk.

Kurset som er gjort tilgjengelig på KS Læring, inneholder per januar 2018 ti deler:

- merverdiavgift
- sykepenger og stønad
- skatt når du driver eget firma
- regnskap og regnskapsrutiner
- registrering av bedrift
- enkeltpersonforetak
- aksjeselskap
- regnskap og budsjett
- markedsføring
- kapitalbehov og finansiering

Hver kursmodul har en pensumdel og en testdel for kursdeltakeren og en læreplan og en PowerPoint-versjon for læreren. PowerPoint-versjonen går gjennom temaet for modulen på et enkelt språk og inneholder til slutt en ordliste med vanskelige ord. Pensumdelen inneholder omtrent det samme, men her er formuleringene enkle setninger som deltakerne kan lese selv. Deltakerne kan klikke seg gjennom pensumdelen for å lære på egen hånd eller for å repetere hva de har gått gjennom i undervisningen. Vanskelige ord er uthevet, og dersom deltakerne klikker på dem, får de en forklaring av hva ordet betyr. Hver kursmodul følges av en kort interaktiv test som gir umiddelbar tilbakemelding på om deltakeren svarer riktig. Disse er ment som et hjelpemiddel for at deltakeren selv kan se om hun har forstått hovedinnholdet i hver modul. Læreplanen eller fagplanen for hver modul beskriver blant annet hvilket nivå deltakerne bør være på for å følge undervisningen, hva som er læringsmål for modulen, og hvor læreren kan finne mer informasjon om temaet.

Prosjektet har også jobbet opp mot voksenopplæringen og introduksjonsprogrammene i Telemark for at deler av dette materialet skal tas inn i introduksjonsprogrammet. Formålet med dette er å motivere innvandrere og

flyktninger til å starte egen bedrift og tidlig forstå at det er viktig å lære norsk språk i tillegg til å lære om det norske samfunnet.

Prosjektet har utviklet en lokalt tilpasset læringsmodul om hvordan man kan komme i kontakt med etablerertjenesten i Telemark, og hva man kan få hjelp til. Denne presenteres tidlig i introprogrammets samfunnsdel. Presentasjonen er på norsk, og deltakerne får hjelp til å forstå av likemenn.

Prosjektet har også hatt et nettverkstilbud til innvandrerkvinner rekruttert fra introduksjonsprogrammet, som ble utviklet i 2016. Dette arbeidet er utført av MØY-nettverket. MØY jobber for at kvinnelige bedriftsetablerere utvikler seg og sin bedrift i nettverk med andre. De organiserer nettverksgrupper av fem–sju kvinner i samme fase av oppstart – drømmer om å starte, har startet eller vil utvikle bedriften videre. Hver gruppe får en fasilitator som følger opp og trykker gruppen og deltakerne i sine prosesser. Gruppene møtes til seks fellessamlinger over ett år med hensikt å styrke og utvikle nettverk og kompetanse. Dette tilbudet er gjennom prosjektet tilpasset innvandrerkvinner, og det er gjennomført seks grupper med til sammen ca. 25 deltakere rekruttert fra introduksjonsprogrammet.

Resultater: Prosjektet har utviklet et kursprogram på tilpasset norsk om å starte firma i Norge. Prosjektet har lyktes i å få flere kommuner i Telemark til å ta inn hele eller deler av kursmodulene som en del av introduksjonsprogrammet. Programmet er også tatt i bruk som undervisningsmaterieell i flere andre prosjekter som får støtte over tilskuddsordningen. Det er gjort tilgjengelig gjennom KS Læring sin online plattform. Å benytte ressursene utviklet i dette prosjektet samt å rekruttere gjennom kommunens introduksjonsordning for flyktninger og få kurset godkjent som en del av det obligatoriske kvalifiseringsløpet for flyktninger kalles i feltet for «Telemarks-modellen».

De foreløpige resultatene fra MØY-gruppene viser fire nye bedrifter som har startet i tillegg til tre–fire som er under oppstart. Andelen som starter opp etter deltakelse, tilsvare andelen for deltakere uten innvandrerbakgrunn, ifølge prosjektleder i MØY-nettverket.

6.2 Oppsummering av kjennetegn ved tiltakene

På tross av et ønske om bredde i metoder er det rimelig stort sammenfall når det kommer til hva tilskuddet har blitt brukt til på tvers av de tolv mottakerne som fikk støtte gjennom ordningen i 2017.

Innhold i tiltakene

Flertallet av tilskuddsmottakerne (12 av 13)² har brukt tilskuddet til å etablere eller utvikle kurs spesielt tilrettelagt for innvandrere med noe ulikt definerte målgrupper. Et lite antall (3 av 13)³ har jobbet med opplæring av etablererveiledere, og et mindretall (3 av 13)⁴ har brukt midlene til å utvikle metodikk eller digitale hjelpemidler med den hensikt å bidra med kunnskap som kan være overførbart til andre etablererveiledningstjenester.

Kursholderne er i all hovedsak fagpersoner som er leid inn for å drive kursvirksomheten, enten profesjonelle etablererveiledere som holder tilpassede kurs, eller ved at ulike fagpersoner tas inn på «sine» fagfelt – som at representanter fra bank holder foredrag om finansiering og pitching. Vi har i denne studien ikke hatt mulighet til å vurdere innholdet i kursene kvalitativt og komparativt på tvers av kurs. Inntrykket vi sitter igjen med etter å ha snakket med samtlige kursansvarlige, er likevel at det i all hovedsak er sammenfall mellom temaer som blir adressert. I tillegg til de tradisjonelle forretningsfaglige temaene (som skatt og avgift, budsjettering, finansiering og salg, markedsføring) har alle kursene elementer som tar sikte på en enkel innføring i norsk arbeidslivskultur med vekt på blant annet flat struktur, byråkratiskrav og fraværende korrupsjon. Oppsummert er i all hovedsak innholdet i etablereroppfølgingen som tilbys, lik det som tilbys av ordinær etablereroppfølging, men med noen «tilleggsmoduler» som adresserer de overnevnte kulturforskjeller. Erfaringen med ordningen viser at det stort sett er sammenfall i løsninger som velges, også i de kommuner som ikke har fått tilskudd. Det synes derfor å være enighet om hva som er gode løsninger for å dekke behovene. Men som i det norske ordinære systemet for etablereroppfølging er det stor lokal variasjon.

Form / gjennomføring

Når det kommer til form, er det imidlertid større forskjeller å spore. Først og fremst gjelder dette språk. Vi har identifisert tre ulike måter å møte språkbarrierene på blant tilskuddsmottakerne: å tilby kurs på norsk med tolk, å

² Fabrikken AS, Aksello AS, Hordaland, Møre og Romsdal, Rennebu, Surnadal, Aust-Agder, Oslo, Tromsø, Rogaland, NSFV, Stjørdal

³ Møre og Romsdal, Aust-Agder, Tromsø

⁴ Telemark – utvikler kursopplegg tilpasset introduksjonsordningen, Rogaland – utvikler digitale verktøy med veiledere som målgruppe, NSFV – utvikler online forum for erfaringsdeling mellom etablererveiledere og et digitalt register for deltakere i veiledning- og kurstilbudet

tilby kurs på forenklet norsk og å tilby kursmodulene på engelsk. Det er uenighet mellom tilskuddsmottakere om hva som er best praksis.

Målgrupper for tiltakene

Tre ulike målgrupper er forsøkt rekruttert på tvers av tilskuddsmottakerne. Den første gruppen er personer med innvandrerbakgrunn som ønsker å starte sin egen bedrift, men er usikker på hvilken ende han eller hun skal starte i. Den andre målgruppen er personer som nylig er bosatt i kommunen og deltar i introduksjonsprogram. Og den siste målgruppen er eksperter og høykompetente arbeidsmigranter som har mistet jobb i Norge, eller personer som har flyttet til Norge som medfølgende til arbeidsmigranter og som selv ikke kommer inn i arbeidsmarkedet. Hovedvekten av tilskuddsmottakerne retter seg mot den første og andre målgruppen. Over tid ser vi en økning i tiltak som retter seg mot nyankomne bosatte flyktninger som deltar i introduksjonsordningen.

Forhold til de ordinære tjenestene – en parallell særordning eller styrking av det ordinære tjenesteapparatet?

Et mindre antall retter seg direkte til ordinære tjenester som målgruppe, med veiledning / kompetanseheving av ansatte som tiltak. Men blant tilskuddsmottakere som tilbyr kurs til innvandrere, er det grunnleggende sett to ulike måter å se kurset i forhold til de ordinære tjenestene. Enten tilbys kurs som et parallelt løp til ordinære kurs lokalt, altså et eget tilbud for innvandrere som tilsvarende det etniske nordmenn ville fått, eller så ses kurset som et slags forkurs som er ment å legge grunnlaget for å (eventuelt) sluse vedkommende videre i det ordinære apparatet for etablererstøtte.

Tre av prosjektene (Lofoten, Møre og Romsdal og Aust-Agder) har tenkt tilbudet til innvandreretablerere som et flerstegsløp. Først er det bred rekruttering der mange informeres om det grunnleggende: hvilke muligheter som finnes for entreprenørskap i Norge, og hva som kreves for å bli en gründer. De som har ønsker, interesser, ambisjoner og muligheter, rekrutteres så videre inn i ordinære tilbud til etablerere. Det omtales som en type forkurs eller flerstegsløp der tanken er at innvandrere trenger noe mer enn nordmenn i en slags tidlig fase – for å få forstå hva det innebærer å starte for seg selv, hva som kreves, og hva man kan forvente.

6.3 Hvordan er behovet møtt der det ikke har kommet tilskudd?

I evalueringen har vi også besøkt to tidligere søkere som ikke har fått tilskudd, men som likevel har gjennomført etablereropplæring for innvandrere.

En kommune har laget et kursprogram i entreprenørskap for deltakere fra introduksjonsprogrammet for flyktninger. De har et stort antall deltakere i introduksjonsprogrammet og har derfor hatt mulighet til å være selektive, og de har forsøkt å velge ut deltakere fra spor 3 i introduksjonsprogrammet som har ønske om og forutsetninger for å starte for seg selv i Norge. Likevel viser erfaringene fra første gjennomførte kurs at ikke alle hadde de nødvendige forutsetningene på plass, særlig at en del ikke var sterke nok i norsk til å få fullt utbytte av kurset. Deltakerne selv framhever at det var vanskelig å følge undervisningen i kursene, fordi den ble gjennomført på trønderdialekt av ulike kursholdere som var hyret inn, og de understreket også at en del av deltakerne ikke hadde nok norskkunnskaper ennå. Kurset var lagt opp som et omfattende opplæringsprogram med alle standardmodulene i etablereropplæring samt opplæring i kulturforskjeller og norsk arbeidsliv. Etablereropplæringen ble gjennomført av den private aktøren som for tiden driver kommunens førstelinjetjeneste for etablerere. Kursholder la vekt på å få deltakerne til å lage en forretningsplan for at de skulle sitte igjen med et resultat som senere kunne hjelpe dem videre på veien, og han brukte også tid på individuell veiledning av deltakerne.

Halvparten av kurset besto av norskopplæring og ble holdt av norsklærere som også underviser i den ordinære norskopplæringen for flyktninger i kommunen. Deltakerne var misfornøyde med at dette tilbudet i praksis var det samme som andre deltakere fikk, og at det ikke var et kurs i «forretningsnorsk». I tillegg hersket det en forventning blant deltakerne om at kommunen som tilbød dem dette kurset, også skulle bistå i finansiering av oppstarten deres, for eksempel ved å tilby dem lån. Feilinformasjon fra enkelte ansatte i kommunens innvandrertjeneste bidro til å opprettholde denne forventningen, og kursholder brukte mye energi på å realitetsorientere deltakerne om at kommunen ikke hadde et slikt tilbud, og rette oppmerksomheten deres mot å utnytte tilbudet de fikk om kompetanseheving. Kurset hadde ca. 15 deltakere, og av disse anslo kursholder at omtrent tre ville etablere bedrift innen kort tid. For andre gjensto betydelige barrierer, blant annet finansiering av deres forretningsplaner.

Vi besøkte også en fylkeskommune som har valgt å etablere et tilbud om forkurs i norsk entreprenørskap for innvandrere etablerere som del av sitt ordinære tilbud om etablereropplæring. Motivasjonen for å opprette kurset var

todelt: Via næringsregionene i fylket har førstelinjetjenesten meldt inn behov for mer opplæring av innvandrere som vil starte for seg selv, og i en parallell prosess ble samme tiltak identifisert som en mulig måte å oppnå befolkningsøkning på ved å få innvandrere og flyktninger til å bli værende.

Kurset er tenkt som et «trappetrinn» som skal sette deltakere i stand til å gå på ordinært kurs i idéutvikling og forretningsplanlegging, og drives av eksternt tilbyder gjennom anbudsutsetting sammen med det ordinære etablerer-kurset i fylket. Kursene holdes i ulike regioner i fylket etter behov, og framtidige kurs planlegges i samarbeid med regionene. I praksis forteller kursholder at deltakere tar introduksjonskurset både før og etter de har deltatt på det ordinære kurset, og at det ordinære kurset slik har vært en rekrutteringsarena for innvandrerkurset. Erfaringene fra kurset beskrives som gode.

Disse to eksemplene understreker inntrykket fra oversikten over om at det er rimelig stort sammenfall mellom hvilke tiltak kommuner og fylkeskommuner prioriterer å innføre for å hjelpe innvandrere etablerere til å lykkes. At kommuner og fylkeskommuner gjennomfører dette for egne midler, uten tilskudd, understreker også at det oppleves som et reelt behov.

7. Lokale resultater av tilskudd

Som vist over har majoriteten av tilskuddsmottakerne brukt tilskuddet til å arrangere kurs i etablering spesielt tilrettelagt for innvandrere med noe variasjon i utforming og innhold, mens et mindretall brukte midlene til å styrke etablererveiledere gjennom opplæring. To har brukt midlene til å utvikle metodikk eller digitale hjelpemidler med den hensikt å bidra med kunnskap som kan være overførbart til andre etablererveiledningstjenester. I dette kapittelet går vi nærmere inn på denne variasjonen og søker å svare på to hovedspørsmål:

- Hvordan kan man best forstå variasjonen i de ulike innretningene i implementeringen?
- Hva er konsekvensene av grepene IMDi har tatt i tilskuddsordningen, særlig for å fremme utviklingen av digitale verktøy og samarbeid med introduksjonsprogrammet?

7.1 Hva forklarer de ulike innretningene i implementeringen?

Tilskuddsmottakerne som har brukt tilskuddet til å arrangere kurs for innvandrere, skiller seg på tre hovedpunkter: De sikter seg inn mot ulike målgrupper, de har ulik tilknytning til det ordinære apparatet for etablererveiledning lokalt, og de har ulik form på opplegget (da hovedsakelig språkvalg og bruk av individuell veiledning som metode i tillegg til kurs). Hva er årsaken til at noen innretninger velges framfor andre? Hvordan har føringer i tilskuddsordningen og IMDis forvaltning påvirket disse valgene?

Hvorfor ulike målgrupper?

Ser man utviklingen over tid, har nyankomne bosatte flyktninger i økende grad blitt en prioritert målgruppe. Dette er i tråd med IMDis føringer. Som

vist til i kapittel 4 har IMDi oppfordret søkere til å prioritere samarbeid med introduksjonsordningen for flyktninger lokalt fra 2016. Vi ser også fra intervjudataene våre at dette like mye var et ønske nedenfra som ovenfra. Noen tilskuddsmottakere forklarte valget om å rekruttere via introduksjonsordningen som et valg pålagt av IMDi gjennom tildelingsbrev i tråd med prioriteringen som kom til i 2016. For andre tilskuddsmottakere var det nettopp økning i antall bosatte flyktninger som var hovedmotivasjon for å søke om disse midlene. Introduksjonsprogrammet som alle kommuner er pålagt å tilby bosatte flyktninger, er et fulltidsprogram. Mange kommuner sliter med å tilby et individuelt tilpasset introduksjonsprogram som utnytter deltakerens ressurser. For enkelte tilskuddsmottakere var dette den primære motivasjonen for å søke midlene. Det var et behov for å tilby et introduksjonsprogram med meningsfylt innhold, man kom over denne tilskuddsordningen og så det som en mulighet til å inkludere entreprenørskap som en del av introduksjonsprogrammet. Andre igjen pekte på utfordringene kommunen satt med når de bosatte flyktningene var ferdige med introduksjonsprogrammet og skulle ut i arbeidslivet, slik som sitatet fra Surnadal under viser.

Vi er knappe 6000 personer i bygda, så kom plutselig 50 asylsøkere som skulle bosettes her fra mange land, Eritrea, Somalia. De er veldig synlige, og i en liten bygd blir det veldig fort dem og oss. De har introkurs og opplæring. Men det som vi begynte med, var: Hva er det som skjer når de ikke kommer inn på videregående skole og så får de ikke jobb, hva skal de begynne med da. [...] Vi har hele tida hatt annen vinkling enn de andre som har fått støtte over denne ordningen. Vi har tenkt å bruke etablereropplæring på lavt nivå.

Argumentasjonen som ligger til grunn i eksempelet over, er på ulike måter representert hos flere tilskuddsmottakere. Den primære motivasjonen for å tilby etablereropplæring handlet om å gi nyankomne innvandrere som ikke kom inn i det regulære arbeidsmarkedet, et meningsfylt alternativ. Tilskuddsordningen dukket opp som et slags kinderegg som svarte på flere av utfordringene man sto i lokalt. Kommunens nye innbyggere fikk et tilbud som var tilpasset deres utfordringer og språknivå, som kunne gi meningsfylt innhold i dagene, kanskje også bli en godkjent del av introduksjonsprogrammet, og som potensielt sett også kunne bidra til å løse utfordringen med overgangen til lønnet arbeid. Selv om muligheten for at kurset kunne være en vei inn i arbeidslivet var til stede, kan man trygt si at kurset på de fleste steder som rekrutterte gjennom introduksjonsordningen, primært var et integreringstiltak og sekundært et næringspolitisk tiltak. Dette kommer til syne når

vi snakker med prosjektlederne om hva som er målsettingene med tiltaket, og sammenligner de som har ulike målgrupper.

Tilskuddsmottakere som rekrutterte via introduksjonsordningen, beskriver målsettingene for tiltaket som bredere enn å hjelpe deltakere til å starte en bedrift. Målet er å få deltakere til å gjøre velfunderte valg om hvorvidt de ønsker å prøve å etablere seg eller ikke. Flere prosjekter justerte slik forståelse av målet med ordningen, og det ble gitt eksempler på at innvandrere som hadde startet for seg selv, nærmest hadde kommet som en overraskelse på både deltaker og veileder.

Og det er jo ikke for alle. Noen vil ikke lage sin egen arbeidsplass. Mens for andre er dette midt i blinken. Og noen ganger kan vi bli overrasket. Vi har hatt noen deltakere som har vært veldig inni skallet. Sjenert og veldig tilbakeholdne om hva de sier de kan. De sier de ikke har noe erfaring – og så har de solgt grønnsaker og kan salg for eksempel. Så har de allerede startet egne bedrifter. En dame har startet med matproduksjon allerede. Hun hadde aldri trodd at hun skulle gjøre business. Og vi hadde lave ambisjoner når hun startet.

Denne justeringen av målsettinger er støttet av IMDi. I intervju med oss beskriver IMDi hvordan de også har endret sin forståelse av målgruppen fra oppstart av tilskuddsordningen til nå, og hvilke følger det har hatt for hva de mener bør forstås som målsettingene i ordningen:

Vi er i bevegelse fra 2014 til nå. Da vi startet, var det etablerere med innvandrerbakgrunn. Så ser vi at for at vi skal komme til den målgruppen, må vi komme oss nedover, begynne å bygge kunnskap når de først kommer til Norge, for å begynne å tenke selvstendig. Så ser vi nå at når vi snakker etablerervirksomhet, gründervirksomhet, går det på budsjett, penger, forsørgelse. Så da er kunnskapen som er gitt, veldig viktig for at voksne personer skal ha et valg og gjøre et riktig valg, når vi nå jobber målrettet inn mot introduksjonsprogrammet som kvalifiseringsprogram for flyktninger.

I sitatet over viser IMDi til at det er noe av den samme kunnskapen som bør formidles – praktisk grunnleggende kunnskap om penger og budsjett som kreves for å starte en bedrift – men hensikten er her å gi kunnskap om etablerervirksomhet slik at bosatte flyktninger etterpå kan velge om de vil bli gründere. Imidlertid er ikke dette den eneste målsettingen IMDi støtter. De

er også etter 2016 positive til prosjekter som er mer gründerrettet, og beskriver at tilskuddsordningen ikke har endret retning, men fått flere bein å stå på.

Det finnes nemlig tilskuddsmottakere som har holdt kurs der målgruppen har vært definert svært annerledes med tydelige resultatmål knyttet til bedriftsetableringer. Tre av tilskuddsmottakerne (Rogaland, Hordaland og Møre og Romsdal) har helt eller delvis rettet seg mot ressurssterke innvandrere og rekruttert med utgangspunkt i et mål om å hjelpe innvandrere det var sannsynlig at ville klare å etablere en levedyktig bedrift. En av disse beskriver målgruppen på denne måten:

Vi har henvendt oss til en annen målgruppe, expatene. Høyt utdannede folk med jobb og deres høyt utdannede partnere. De får ikke jobb. Det er vanskelig for utlendinger å få jobb i Norge. Og de sitter der med masse kompetanse og skjønner ikke hvorfor de ikke får jobb. De kan engelsk, vil starte for seg selv, og noen har erfaring med dette fra hjemlandet, og den bedriften kan de også ta med seg videre. Men vi har ikke prøvd å kreve at de skal lære norsk. Det går for seint, det blir feil rekkefølge. Og de har heller ingen rettigheter her utover det ektefellene har i jobb.

Som det pekes på her, har ikke arbeidsmigranter eller medfølgende ektefeller til arbeidsmigranter eller personer som har flyttet til landet fordi de har norsk ektefelle, rett til gratis opplæring i norsk og samfunnsfag i Norge på samme måte som bosatte flyktninger. Motivasjonen for å velge disse som målgruppe for etablereropplæring er en forståelse lokalt av at dette er en gruppe som likevel kan ha stort potensial for å klare å etablere bedrifter i Norge. I evalueringen av måloppnåelse før neste års tildelinger har IMDi lagt vekt på om prosjektene når målgruppene de selv har definert, på en god måte. Altså gir IMDi stor frihet innen tilskuddsordningen til å imøtekomme utfordringen vi pekte på i kapittel 5, at innvandrere er en svært heterogen gruppe, gjennom å spisse prosjektene mot målgrupper som blir nærmere definert lokalt.

Mellom disse ytterpunktene (bred rekruttering blant nyankomne flyktninger og rekruttering av eksperter eller ektefeller) finnes tilskuddsmottakere som fokuserer på flere ulike arenaer når det kommer til rekruttering, men der grunnpilaren for deltakelse handler om motivasjon for å starte for seg selv. Disse kursene har som regel en form for søknadsbasert opptak, men gjerne på lavt nivå. En informant beskriver hvordan han går bredt ut med informasjon om kurset, til deltakere på introduksjonsprogrammet, gjennom markedsføring i miljøer som jobber med entreprenørskap og gjennom sosiale

medier. Etter markedsføring av kurset med vekt på bredde må personer søke om opptak og gjennomføre en samtale med kursansvarlig.

Jeg har nok aldri sagt til noen at de ikke bør være på kurset. Eller jo, det var et unntak. En mann svarte når jeg spurte om motivasjon, at «min kone sier jeg bør starte for meg selv». Det er den eneste gangen jeg ikke har tatt imot person på kurset. Og jeg er glad for at jeg noen ganger har tatt feil. En jente som fikk plass på kurset, som jeg ikke hadde noe tro på at skulle klare seg, fikk 600 000 i finansiering. Jeg var skeptisk til hennes idé, men så glad jeg var for at jeg tok feil og ikke oppfordret henne til å ikke gå fram. Dette er filosofien til prosjektet.

Selv om kriteriene ikke ble praktisert, var det sentrale i rekrutteringen til kurs for denne tilskuddsmottakeren å inkludere innvandrere som utviser en form for gründerånd, idé og pågangsmot, men som likevel ikke mestrer å manøvrere i det norske etablererfeltet. Dette kan vi kalle en ganske tradisjonell forståelse av målgruppe for etablerertiltak.

Forhold til det ordinære tjenesteapparatet

Et kjernesporsmål som vi løftet fram i kapittel 5, er om behovene for innvandrere som ønsker å starte for seg selv, er så fundamentalt annerledes enn nordmenns at de må møtes med spesialtiltak, for eksempel egne kurs for innvandrere. Herom strides de lærde – og begge standpunkt er å finne blant tilskuddsmottakere i denne ordningen.

En av tilskuddsmottakerne har en aktiv rekrutteringsstrategi også overfor nordmenn til de samme kursene – og argumenterte for at det både er hensiktsmessig og en riktigere forståelse av «flerkulturelt» entreprenørskap.

Det er meningen å blande. Siden jeg startet med kurset, så lurte jeg på betydning av flerkulturelt, for i mitt hode betyr det flere kulturer, og da er norsk en av dem som vi ønsker velkomne. Etter hvert har jeg forstått at dette begrepet ofte tolkes som fremmedkulturelt. [...] Delta-kerne på kurset er ikke innvandrers-gründere, de er gründere. Jeg er interessert i ideen din og din drivkraft. Og det samme for nordmenn, de er ikke først og fremst nordmenn for meg, men potensielle gründere. Hvis man vil ha en åtte-til-fire-jobb, så er det feil. Og da er man inne på gründermentaliteten, den er helt universal, helt lik for alle.

Andre tilskuddsmottakere argumenterer for at det ikke er å anbefale å samle nordmenn og innvandre på dette feltet. Argumentene for dette henger tett sammen med språk, men også systemkunnskap. En av tilskuddsmottakerne

viser til at nordmenn generelt må anses å være mer kompetente, fordi de er født og oppvokst her og har fått systemet «inn med morsmelka» og har ikke samme behov.

Det handler om å gjøre dem klare. Språklig sett og forståelsen. Vi tar en del ting for gitt som må på plass før en klarer å ta til seg og nytte seg av de øvrige tilbudene som finnes. Så jeg tenker nå, når de har gjennomgått dette kurset, og språket må på plass bedre, for det er veldig stor variasjon, da tenker jeg de kan delta på det ordinære. Det er meningen det skal være som det første trappetrinnet. Vi som har vokst opp i Norge, har fått det inn med morsmelka at det er sånn. Hvordan man gjør det, hvor viktig byråkrati er i Norge, at man ikke kan betale under bordet for eksempel. De tingene er vanskelige å forstå. Det merker jeg når jeg snakker med innvandrere som kommer hit, man er ofte på forskjellige planeter og snakker forbi hverandre.

Forskjellene i hva innvandrere etablerere og norskfødte etablerere trenger, oppleves av noen som så store at det argumenteres for at tilskuddsordningens målsetting om å styrke det ordinære hjelpemiddelapparatet ikke er mest hensiktsmessig hos dem. I Drammen, der NSFV har ansvar for det lokale arbeidet, argumenteres det for eksempel for at det ikke er hensiktsmessig å ha som målsetting å sluse innvandrere inn i ordinære tjenester. I stedet er det i Drammen utviklet parallelle strukturer for innvandrere og nordmenn. Partnere i det lokale arbeidet opplever det også som hensiktsmessig at det finnes særordninger, og forteller at i møte med potensielle gründere som oppsøker dem for råd, sluses de videre til henholdsvis de ordinære tjenestene eller NSFV basert på etnisitet. Nordmenn sendes til det ordinære virkemiddelapparatet for etablerertjenester og innvandrere til NSFV sine tilbud.

Vi finner ikke at IMDi har utøvd like mye styring når det gjelder forhold til det ordinære tjenesteapparatet som ved valg av målgruppe. Vi har ikke funnet noen tilfeller hvor IMDi for eksempel har styrt prosjekter mot tettere integrering i førstelinjetjenesten for etablererveiledning. «Samarbeid eller samorganisering med eksisterende kommunalt/fylkeskommunalt tilbud for etablererveiledning» nevnes som et vurderingskriterium i utlysning av midlene, og søknadene vurderes etter hvem de samarbeider med. Imidlertid har ikke IMDi tatt stilling til problemstillingen som tilskuddsmottakerne altså er uenige om, nemlig hva som kreves for å gi et godt tilbud til innvandrere etablerere, og hvorvidt dette bør være integrerte eller parallelle tilbud. Resultatet er at tilskuddsordningen gir støtte til begge deler.

Språkvalg

De ulike prosjektene har som nevnt tatt ulike valg når det gjelder hvilket språk tilbudene skal bruke, og disse valgene begrunnes basert på ulike hensyn og erfaringer.

Å holde kurs på norsk med tolk sikrer likhet i tilbudet som gis innvandrere og nordmenn, det er ressursbesparende for veiledere som kan bruke samme type kursopplegg for ulike målgrupper (med ekstramoduler tilpasset innvandrere), og det gir gode muligheter for deltakere å stille spørsmål selv om språkkompetansen på norsk ennå er på et lavt nivå. Ulempen med denne formen for språkprioritering er at det krever at deltakerne har lik språkbakgrunn. Dette er ugjennomførbart på mange steder med få innvandrere, og det vil sannsynligvis legge styringer for rekrutteringen. En risiko er at innvandrere som tilhører større språkgrupper, vil få tilbud, mens innvandrere som snakker språk som er mindre utbredt, ikke vil ha et tilbud uavhengig av andre forhold – som sannsynligheten for at vedkommende har muligheter for å starte egen bedrift eller ikke. Det er ingen som har gjennomført kurs med tolking der etniske nordmenn også har deltatt.

Å tilby kurs på engelsk har potensielt noen av de samme fordelene som å holde kurs med tolk dersom andelen som behersker engelsk, er høyere enn andelen som behersker norsk. Man kan ved å ha kurs på engelsk legge seg på et språklig mer avansert nivå enn om kursene foregår på norsk. Ved å tilby kurs på engelsk er det lettere å koble på innvandrere som er relevante, tidlig i deres botid i Norge uten å måtte redusere nivået på det faglige innholdet for å sikre forståelse.

Vi har gjennomført kursrekker på engelsk fordi selv om dette er mennesker som lærer norsk, så kan de det ikke godt nok til at det blir en fruktbar veiledning. Og tanken er jo å tilby dette tidlig slik at de kan komme i gang og skape seg et liv her. Og bli her.

Det er likevel mange aktører som sverger til å ha kurs på norsk, men heller tilpasse språket. De som argumenterer for å ha kurs på norsk, peker på at dersom deltakerne skal etablere egen virksomhet i Norge, vil de måtte forholde seg til norsk. Det argumenteres med at de formelle prosessene som en etablerer må forholde seg til i Norge, i liten grad er oversatt til ulike språk, at det er vanskelig å tilby godt og oppdatert materiell på andre språk enn norsk, og at man gjør deltakere en bjørnetjeneste ved å tilby kurs på andre språk. Innovasjon Norge tilbyr for eksempel ikke informasjon på engelsk. En informant uttrykte seg på denne måten:

Vi er klinkende klare. Vi vil ikke ha inn folk som ikke kan norsk. Det er ikke snakk om å drive kurs på alle mulige språk.

I dialog med en annen informant knyttet til samme tilskuddsmottaker ble argumentet utdypet:

Informant: Ja. Der er vi veldig religiøse. Vi er opptatt av at de som starter bedrift, skal kunne norsk.

Forsker: Så det er ikke språk som gjør at de har behov for et særtiltak.

Informant: Nei, men det er kultur. Vi jobber litt på et annet plan. Og vi er veldig opptatt av, vær så snill, ikke kjør kurs for somaliere på somalisk, du ødelegger framtiden deres. De må ha motivasjon for å lære språk. [...] Vi er litt fleksible med de som snakker engelsk, vi kan ha rådgivning på engelsk. Og det finnes en del på engelsk. Men jeg sier, for all del ikke lag oversettelser av materialet. [...] Det er mye dårlig kvalitet, og det er umulig å kvalitetssikre det.

Det ble også vist til eksempler på hvordan man etter bedriftsetableringer får mange telefoner med tilbud om finansering, markedsføring og lignende. Også mange useriøse aktører følger med på Brønnøysundregistrene og kontakter nye etablerere. Om man ikke da er sterk nok i norsk, har man en risiko for å bli lurt. En informant fortalte hvordan de fulgte opp en dame som hadde blitt trukket 17 000 kroner fra et slikt selskap uten å ha forstått implikasjonene av det hun hadde sagt ja til.

Og med en gang du registrerer eget firma, får du mange telefoner, og når du ikke skjønner hva personen på andre siden sier, takker de bare ja til ting og kommer med en bunke med fakturaer som de ikke er sikre på hvordan de kommer seg ut av, for når du først er etablert, har du ikke samme beskyttelse som privatpersoner.

Oppsummert synes det å være få sprik mellom tilskuddsmottakere når det kommer til innhold i kursingen. I all hovedsak tilbys kursing som ligger tett opp til ordinære etablereropplæringskurs, med ekstrakomponenter lagt til som adresserer norsk arbeidslivskultur. Når det kommer til form, er det ulike måter å løse det på, og det er uenighet i feltet om hva som er best praksis. At ulike tilskuddsmottakere har løst dette ulikt, har i stor grad pragmatiske og praktiske årsaker: tilgang på språklig kompetent personell, tilgang på språk-

lig tilrettelagt materiell og ikke minst størrelse og sammensetning på innvandrerbefolkningen som er selektert ut som målgruppe. Videre er det antagelig en faktor at det ikke finnes effektstudier som kan underbygge eller motsi de ulike oppfatningene av hva som fungerer best. Igjen ser vi at dette er en problemstilling IMDi har overlatt til de ulike prosjektene å finne best mulig løsning på lokalt for sin målgruppe. Innen tilskuddsordningen skiller ikke IMDi som forvalter mellom tilbud på norsk, engelsk eller med tolk.

Individuell veiledning – et omstridt virkemiddel

En annen faktor som skiller tilskuddsmottakerne fra hverandre, er hvorvidt kursene blir supplert av andre metoder, da spesielt individuell veiledning og mentorordninger. En sentral forklaring på at noen tilbyr dette og andre ikke, henger sammen med størrelsen på tildelingene. Som vist i kapittel 6 er det store forskjeller i hva de ulike søkerne har fått i tilskudd. Et illustrerende eksempel er nedbyggingen av tjenestetilbudet ved Flerkulturelt Etablerersenter i Oslo som gradvis kuttet ned i tilbudet etter hvert som tilskuddet ble mindre. Blant mindre mottakere var det også andre som pekte på at hva de kunne tilby, ikke var basert på en faglig vurdering av hva som var best, men snarere en økonomisk vurdering av hva som var mulig innenfor den støtten som var gitt.

En annen forklaring finner vi imidlertid i IMDis forvaltning av ordningen og forståelse av hva tilskuddsmidlene kan brukes til. Hordaland, som har mottatt støtte over to år, opplevde en nedgang i størrelsen på støtten. I 2016 tilbød de både kurs og individuell veiledning. Da de søkte om ny støtte i 2017, ønsket de å beholde veiledning til deltakere på kurs og andre flerkulturelle gründere selv om IMDi nedjusterte bevilgningen, og fylkeskommunen tilbød å finansiere denne delen. Ifølge prosjektleder ga ikke IMDi tillatelse til å inkludere slik veiledning i prosjektet som IMDi ga støtte til.

I år fikk jeg ikke lov til å ha veiledning, for IMDi var også veldig opptatt av at en skal ha et digitalt verktøy. Det synes jeg var en stor utfordring, for de digitale verktøy som er utviklet av de forskjellige prosjektene, kan ikke jeg bruke til noe. For de er ikke ferdig utviklet, det er ikke klart. Og det svarer ikke til de behovene som jeg har.

Prosjektleder forsto altså motstanden mot å inkludere veiledning som tiltak i et prosjekt støttet av IMDi som at IMDi veide dette tiltaket opp mot nye prioriteringer i tilskuddsordningen, og forventet at digitale verktøy utviklet av de andre prosjektene kunne erstatte eller prioriteres over den individuelle veiledningen. Det var prosjektleder faglig uenig i. IMDi på sin side mente at

det finnes en egen tilskuddsordning, Tilskudd til mentor- og traineeordninger, som prosjektleder kunne ha søkt for å tilby veiledning. Imidlertid er Tilskudd til mentor- og traineeordninger en tilskuddsordning rettet mot inkludering i arbeidslivet, ikke mot etablerervirksomhet. Denne uenigheten om veiledning som relevant tiltak gjaldt kun ett prosjekt og reflekterer kanskje mest at IMDi har lagt lite vekt på og kanskje hatt lite forståelse for individuell veiledning som et tiltak innen denne ordningen.

I det lokale arbeidet som gjøres i Drammen av NSFV, vektlegges veiledning og coaching som et av de viktigste tiltakene i deres tilbud for å skape resultater, som beskrevet i dette sitatet:

Mange kommer inn med en idé de anser som den kjappeste veien til markedet, men når vi graver dypere, har de andre drømmer, så det er viktig å grave litt dypere. Det går det første møtet med til. Vi kaller metodikken vi bruker, effectuation. Man kan bli fristet til å svare på spørsmålene de har, og så bli ferdig med samtalen, men da ender de opp med å etablere noe helt annet enn det de egentlig drømmer om. For eksempel en som har master i matematikk som kom til meg for å selge t-skjorter med prints. Hun ønsket å jobbe med bakgrunnen sin, men så ikke hvordan det var en mulighet. Så i neste samtale vurderte hun å bruke sin mattekunnskap for å lære opp andre, så nå jobber jeg med henne om det. Hvis ikke hadde hun endt opp med t-skjorter, som var noe helt annet. Det handler om å møte dem der de er, og ikke bare ta den første ideen og løpe med den, men bruke litt tid til å finne ut hvem de er.

Tildelingen til Drammen er skjermet som et resultat av stortingsvedtaket og har ikke sett samme nedbygging eller omlegging over år som andre prosjekter har.

Oppsummering

Oppsummert finner vi at de ulike lokale løsningene som er iverksatt som et resultat av tilskuddsordningen, handler om at tilskuddsmottakerne har ulike motiver for å søke på ordningen, ulike målsettinger med arbeidet sitt og ikke minst svært ulike utgangspunkter. Det er stor forskjell på å etablere et tilbud om etablererveiledning til innvandrere i en by som Oslo som har omtrent 10 000 etableringer i året, og om lag 40 prosent er startet opp av innvandrere, Tromsø som etter 2005 har hatt nettoinnvandring i en tid der de fleste kommuner sliter med utflytting, noe som har gjort det til en by på nærmere 10 000 innbyggere med nesten 150 nasjonaliteter representert, og Surnadal

som søkte tilskudd det året det kom 50 asylsøkere som skulle bosettes i kommunen for første gang.

I tillegg til variasjoner i utgangspunkt har IMDi's forvaltning styrt noen av valgene for flere tilskuddsmottakere. I tildelingsbrev har IMDi gitt instruksjoner om rekrutteringsarenaer (samarbeid med introduksjonsordningen), målgrupper (understreket at kvinner skal være prioritert målgruppe), virkemidler (ikke tillatt at midler brukes til individuell veiledning) og satsinger (utvikling av digitale virkemidler). Hva slags konsekvenser har dette hatt for resultater på bakken?

7.2 Konsekvenser av vridninger av ordningen

Siden tilskuddsordningen ble opprettet, har den utviklet seg på flere områder. Tre endringer har hatt særlig innvirkning på utforming av lokale tiltak og virkninger av disse. Dette er

- vridning mot introduksjonsprogrammet og nyankomne flyktninger
- vekting av utvikling av digitale virkemidler
- beslutning om å gi lavere tilskudd til flere søkere

Vridning mot introduksjonsprogrammet

Siden 2016 har samarbeid med introduksjonsprogrammet vært prioritert av IMDi. Dette har ført til at ordningen har blitt forstått og forvaltet mer som integreringspolitikk enn den overordnede målsettingen om verdiskaping gir inntrykk av. Flere nye tilskuddsmottakere som har søkt om tilskudd etter at denne prioriteringen kom inn, beskriver hvordan behov knyttet til kvalifisering og sysselsetting av bosatte flyktninger motiverte søknaden og målsettingene med tiltakene de tilbyr. Andre beskriver koblingen mot introduksjonsordningen som begrensende eller at rekruttering fra introduksjonsprogrammet oppleves som et pålegg fra IMDi for å kunne motta pengene. En informant i Tromsø kommune uttrykte seg på denne måten:

Vi har jo hatt litt problemer med å rekruttere fordi vi ble pålagt å rekruttere fra introduksjonsprogrammet. Hadde vi stått litt friere, hadde det vært lettere, for her er det 147 nasjoner, og la oss nå si at det er 47 nasjoner i dette introduksjonsprogrammet, og det er rundt 94 nye som bosettes hvert år. Det er ikke det store utvalget.

Denne informanten påpeker hvordan rekruttering gjennom introduksjonsprogrammet begrenser utvalget og legger andre premisser for etablererkurs for innvandrere enn ordinære etablererkurs der ambisjon om å starte for seg

selv og en idé å jobbe videre med danner utgangspunktet for inntak til kurs. En interessant ting å legge merke til ved sitatet over er at 94 bosatte årlig oppleves som et begrenset utvalg, mens Surnadal som får støtte over samme ordning, har totalt 50 bosatte flyktninger. For større byer med større innvandrerbefolkning vil en rekrutteringsstrategi som tar utgangspunkt i introduksjonsprogrammet, oppleves begrensende, mens det på mindre steder er den mest naturlige og kanskje eneste samlende arena for rekruttering av innvandrere.

Vridningen mot introduksjonsordningen har også hatt konsekvenser for gjennomføring av kursene. En profesjonell etablererveileder som jobber med opplæring av potensielle gründere til daglig i en annen kommune, reagerte også på rekrutteringsstrategiene for kursene og opplevde at deltakere på disse kursene i større grad slet med å henge med og var mindre motivert enn andre som går på lignende kurs.

Og vi var i forrige uke og hadde et ukeskurs for 20 innvandrere fra introduksjonsprogrammet. Og halvparten av foredragene kunne de ha vært foruten, de holdt på å sovne, de var ikke interessert. Og det tror jeg er litt på grunn av intro, at de *må* være der, at de har ikke noe gründer-sjel. Men hvis du sier det til dem at de har potensial til å bidra, så betyr det noe, de vil være noe.

En naturlig virkning av en slik utvikling, der målgrupper rekruttert inn til kurs generelt har dårligere utgangspunkt for å starte for seg selv og mindre motivasjon for å gå på kurs, er at målsettingene for kurset justeres – det forventes ikke at dette er deltakere som skal starte for seg selv. Og tiltaksordningens tyngdepunkt beveger seg fra næringspolitikk mot integreringspolitikk.

Satsing på digitale hjelpemidler

En annen sentral vridning av ordningen er en økt satsing på digitale hjelpemidler og metoder som kan spres. Der det tidligere var vekt på kursing, i hovedsak av innvandrere, men også av etablererveiledere, er det nå et uttalt ønske fra IMDi om å utvikle digitale verktøy og metodikk. Dette er bygget på en oppfatning om at nedslagsfeltet til flerkulturelt entreprenørskap må kommuniseres ut til flere enn de kommuner og fylkeskommuner som får støtte over ordningen. Dette er en tanke som finner støtte blant et bredt utvalg tilskuddsmottakere, og en informant uttrykte seg på denne måten:

Denne kursingen vi holder på med, må effektiviseres. For andelsvis er innvandrene få. Da er det lettere å nå massen på nett enn i et kurslokale. Og det kan jo sitte en gründer med en god idé i Harstad, og så sitter spisskompetansen på det i Oslo. Da må de kunne kommunisere digitalt, og opplæring må kunne gis digitalt. Via det lokale etablerertilbudet. Alle kommuner i Norge har et tilbud til etablerere.

IMDi har fra oppstarten av tilskuddsordningen gitt støtte til utvikling av et digitalisert undervisningsopplegg i prosjektet som Telemark fylkeskommune eier. Etter hvert har de også støttet utvikling av opplæringsvideoer i Time kommunes prosjekt og utvikling av et online diskusjonsforum og digitalt registreringssystem i Drammen i regi av NSFV. Fra 2017 er «utvikling av digitale verktøy for veiledere og innvandrere etablerere» tatt inn som et prioritert punkt i rundskrivet om tilskuddsordningen, og IMDi har instruert tilskuddsmottakerne om å ta i bruk de digitale verktøyene som er utviklet i de tre ovennevnte prosjektene. Disse tre prosjektene ble bedt om å lansere verktøyene på en nasjonal samling i juni 2017, dit de andre tilskuddsmottakerne også ble invitert.

På samlingen i juni 2017 presenterte NSFV sine løsninger som henholdsvis «verktøy for effektmåling – om muligheten for å produsere datagrunnlag og analyser» og som en «nettverksarena for erfaringsdeling». Telemark fylkeskommune presenterte sin løsning som de kalte en «digital læringsarena for innvandrere som er nye i Norge», som da var lansert på KS Læring sin nettportal. Time kommune ved Jæren produktutvikling presenterte sitt videokonsept under tittelen «Rådgivere som vil hjelpe – Plattform for etablererveiledere».

De øvrige prosjektlederne forteller at de møtte på samlingen med høye forventninger til at de presenterte virkemidlene var relevante for dem og klare for implementering, ettersom IMDi hadde instruert dem om å ta dem i bruk i deres prosjekter samme år. Flere fortalte at det satte prosjektet for 2017 litt på vent at verktøyene de var bedt om å bruke, først ble presentert i juni. Derfor uttrykker flere at de var skuffet over innholdet i det de ble presentert for. Undervisningsopplegget fra Telemark, som var gjort tilgjengelig på KS sine nettsider, ble tatt i bruk av flere tilskuddsmottakere, dog i en litt bearbeidet versjon. Det som var utviklet i Drammen og i Time kommune, ble imidlertid ikke implementert i noen andre prosjekter som følge av samlingen. De andre prosjektlederne begrunnet dette med at virkemidlene utviklet i Drammen ikke opplevdes som relevante for gjennomføring av prosjekt, men for forskningsvirksomhet – hvilket de ikke så som sin oppgave. Videre mente

de at videokonseptet i Time kommune fremdeles var under utvikling og derfor ikke klart for at flere kunne ta det i bruk. Videoene som Time kommune laget, ble da heller ikke ferdigstilt og lansert før i januar 2018.

Dette har ført til frustrasjon blant tilskuddsmottakere når det gjelder IMDi prioritering av prosjekter som utvikler digitale virkemidler. Det oppleves som at begrensede midler brukes uten at det kommer andre til gode, og uten at det fører til resultater lokalt. Det er også mulig å stille spørsmål om IMDi faglige grunnlag for satsingen på utvikling av digitale virkemidler. Verken i bestillingen fra IMDi eller lokalt er det samarbeid med fagmiljøer som har digital læring og samhandling som sitt fagfelt. Dette er til tross for at det allerede finnes et mangfold av aktører og tjenester som tilbyr ulike digitale løsninger for etablerere. Noen er gratis og tilgjengelige for alle, for eksempel via YouTube, mens andre krever betaling. En tilskuddsmottaker viser til at de i sin kursvirksomhet benytter digitale hjelpemidler som er tilgjengelige og utviklet av en norsk etablererveileder for kursing av innvandrere. Likevel bærer satsingen lite preg av refleksjon hos IMDi og tilskuddsmottakere flest om akkurat hva behovet er, hva som finnes i dag, og hva som er viktig ved utviklingen av digitale hjelpemidler i dette feltet. Tilskuddsordningen skaper noe interesse og utvikling lokalt, men graden av spredning er begrenset, til tross for at nettopp det å gjøre spredning lettere er hovedbegrunnelsen for satsingen. Dersom dette skal oppnås, bør IMDi gjøre grep for å sikre at det er behov for og et marked for virkemidlene som utvikles, og at virkemidlene prosjektene får instruks om å bruke, er relevante for prosjektene som skal utføres.

Mindre til flere

Tildelingenes størrelse påvirker også valgene som er tatt. Samtlige søkere fikk innvilget lavere sum enn de søkte om opprinnelig, og har justert ambisjonsnivå og gjennomføring tilsvarende. Dette var en aktiv strategi fra IMDi side, flere søkere fikk tilskudd, men mindre tilskudd. IMDi har fulgt opp med detaljerte tilbakemeldinger om hvilke tiltak de gir støtte til å gjennomføre. Det er til dels store avvik mellom søkt sum og tildeling. Flere beskriver hvordan dette «tok litt piffen» fra dem i arbeidet. Samtlige tilskuddsmottakere som har mottatt støtte over mer enn et år, har fått betydelige reduksjoner i tilskudd over tid.

Dette har av samtlige blitt beskrevet som en utfordring og som en ansvarlig for et prosjekt uttrykte det, har det medført at man har måtte «dra i bremsen» i arbeidet. Den første tiden etter at tilskuddet var innvilget i april, brukes derfor til å justere tilbud og finne ut hvordan man skulle løse oppdraget med

mindre summer enn det som var planlagt, samt følge opp de detaljerte føringene for innhold som IMDi gir i tilsagnsbrevet. Dette bidrar til kortere tid for reell gjennomføring av prosjekter, nærmere et halvt år enn et helt, og har ført til nedskalering av velfungerende prosjekter. Dette kombinert med en forventning om kunnskapsdeling og utvikling av metoder framstår som lite hensiktsmessig. Små midler kan ikke forventes å brukes til annet enn små prosjekter.

Oppsummering

- Forvaltning av ordningen og prioriteringer som har blitt gjort underveis, har i varierende grad påvirket lokale tiltak. IMDi har i størst grad påvirket valg av målgruppe og i noen grad valg av virkemidler og i mindre grad forsøkt å styre valg av språk og forholdet mellom prosjektene og de ordinære tjenestene.
- Vridningen mot introduksjonsordningen er svært synlig på tiltaksnivå og har i stor grad påvirket tilbudet som gis. Ønsket om å integrere etablereroppplæring med introduksjonsordningen har både kommet nedenfra, fra kommunene som har bosatt flere flyktninger i 2016 og ønsket å starte prosjekter rettet mot dem, og fra IMDi som har ment at dette var et godt og relevant satsingsområde som burde videreføres. Det er ulike oppfatninger om dette samarbeidet, men en konsekvens er at måloppnåelse i mindre grad forstås som høyest mulig antall etableringer og verdiskaping og mer som vellykket integrering av bosatte flyktninger.
- Satsingen på digitale hjelpemidler springer også ut fra de lokale prosjektene, men forvaltningen bærer lite preg av å være basert på faglige vurderinger av behov, nytte og relevans. Den har i mindre grad ført til bred endring av tiltak lokalt foreløpig. Det digitale undervisningsopplegget utviklet i Telemark er tatt i bruk med gode erfaringer i flere prosjekter, som det eneste implementerte verktøyet. Forsøkene IMDi har gjort på å styre tilskuddsordningen mot utvikling og spredning av digitale virkemidler, har bidratt til å spre Telemarks-løsningen.
- Endringen med å gi flere tilskuddsmottakere støtte på bekostning av at stønadene blir mindre har sannsynligvis ført til bevisstgjøring om tematikken, men det har også hatt uintenderte konsekvenser som at vellykkede prosjekter blir lagt ned.

8. Iverksetting av nasjonalt kompetansesenter

Vi har beskrevet i kapittel 4 at dersom innvandrere etableres behov skal møtes av dagens tjenester, er det behov for innsats ikke bare rettet mot individene som vil starte for seg selv, men også mot tjenestene som er tilgjengelige for dem. Slik tilskuddsordningen i dag forvaltes, er Norsk senter for flerkulturell verdiskaping (NSFV) gitt et særlig ansvar for å møte dette behovet nasjonalt. I dette kapitlet ser vi nærmere på hvordan dette behovet er møtt gjennom dagens ordning ved å svare på de følgende spørsmålene:

- Hvordan er mandatet og oppgavene for et nasjonalt kompetansesenter utformet?
- Hvordan har NSFV fylt rollen som nasjonalt kompetansesenter?

8.1 Opprettelse av et nasjonalt kompetansesenter

Stortingets kommunal- og forvaltningskomité vedtok i Innst. 16 S (2014-2015) at Norsk senter for flerkulturell verdiskaping (NSFV) skulle gis en særstilling i tilskuddsordningen for etablereropplæring for innvandrere, og at de etter søknad kunne innvilges inntil 3,5 millioner kroner for å «videreutvikle sin virksomhet som et nasjonalt kompetansesenter for etablererveiledning for innvandrere». Vedtaket var gjeldende fra utlysningen av midlene i 2015. 3,5 millioner utgjør over halvparten av den økonomiske rammen for tilskuddsordningen. Deler av tilskuddet til NSFV er forbeholdt lokalt arbeid i Buskerud, som beskrevet i kapittel 6.⁵ Dette gjør Drammen og Buskerud også til den tilskuddsmottakeren som har mottatt størst tilskudd for å gjennomføre et lokalt arbeid. Støtten som gis NSFV for å være nasjonalt kompetansesenter, er fritatt kravet om å stille egenandel tilsvarende tilskuddssummen

⁵ I 2015 og 2016 var 1 million kroner satt av til NSFVs lokale arbeid i Buskerud, og i 2017 var det satt av 800 000 kroner.

som de øvrige prosjektene i tilskuddsordningen må møte. Innenfor tilskuddsordningen gis altså senteret en betydelig økonomisk prioritering.

Tabell 8.1 Tilskuddsfordeling. Tildelinger fra IMDi.

	2014	2015	2016	2017
NSFV	2 250 000	3 500 000	3 500 000	3 500 000
Øvrige prosjekter	3 750 000	2 500 000	2 700 000	2 870 000
Sum tilskuddsmidler	6 000 000	6 000 000	6 200 000	6 370 000

Norsk senter for flerkulturell verdiskaping (NSFV) ble etablert i 2005. I oppstarten sprang senteret ut av en næringslivssatsing i Rådet for Drammensregionen, i regi av ildsjel Dankert Freilem som den gang var regionrådsleder – nå styreleder for NSFV. Selv om navnet antydte en nasjonal ambisjon, var siktemålet i første omgang regionalt. Buskerud fylkeskommune overtok i 2012 som eier av senteret. NSFV har siden 2005 drevet kursvirksomhet for innvandrerentreprenører på lokalt/regionalt nivå. I denne perioden har det også vært andre aktører som har jobbet med å tilby lignende kurs i andre byer eller regioner, som Flerkulturelt Etablerersenter i Oslo og Næringsssenteret i Vestfold. Det er kun de senere år at senteret har hatt et eksplisitt nasjonalt mandat i dette feltet.

Hvis vi sammenligner med Danmark, hvor det også ble etablert et nasjonalt senter med tilsvarende formål i 2010, ser vi noen klare forskjeller i prosessen. Danmark samlet ulike lokale satsinger under samme paraply ved å opprette et nytt senter og ansette en prosjektleder som skulle ivareta det nasjonale ansvaret. I Norge har Stortinget først opprettet en tilskuddsordning for å gi støtte til lokale prosjekter og deretter gitt ett av prosjektene en særstilling ved å tildele dem en nasjonal oppgave som kompetansesenter og sette av en stor andel (over halvparten) av tilskuddsmidlene til dette senteret.

I den danske prosessen utformet myndighetene et mandat og en oppdragsbeskrivelse for senteret før det ble opprettet, ledelsen ble ansatt og midler overført. Oppdragsbeskrivelsen definerte blant annet hvilke målgrupper senteret skulle jobbe mot, på hvilke måter og med hvilken myndighet. I Norge har IMDi i større grad overlatt utformingen av mandat, målsettinger, målgrupper og valg av arbeidsmåter til NSFV i etterkant av Stortingets beslutning om å gi senteret en nasjonal oppgave som kompetansesenter. Under beskrives denne prosessen og resultatene av den.

8.2 Utvikling av mandat, målsettinger og oppgaver for et nasjonalt senter

Etter at Stortinget hadde utpekt NSFV til nasjonalt kompetansesenter, ga IMDi i 2015 NSFV i oppdrag å utforme sitt eget mandat for arbeidet. Første versjon av dette gjaldt for ett år og er nedfelt i et dokument som er godkjent av NSFVs styre og IMDi.⁶ Ifølge mandatet skulle NSFV bruke perioden april 2015–februar 2016 og 2,5 millioner kroner på tre oppgaver:

- å utrede og utvikle et konsept for et permanent nasjonalt kompetansesenter
- å gjennomføre NSFVs «høyterskel» etablererkurs iStart for maks 20 deltakere med utvidet rekrutteringsbase (Østfold, Oslo, Akershus, Buskerud, Vestfold, Telemark), utvikle metodikk i programmet i samarbeid med de andre tilskuddsmottakerne og dokumentere erfaringene fra iStart i en rapport
- å etablere «en strukturert prosess for formidling av NSFVs erfaringer med sikte på best mulig læringsutbytte for etableringsmiljøer på landsbasis», herunder drive kompetanseoverføring fra NSFV til andre fylker/kommuner, utvikle og dokumentere metodikk for kompetanseheving av innvandrere og etablererveiledere samt utvikle og dokumentere en modell for erfaringsdeling mellom etablererveiledere

Å definere nærmere hva Stortinget har gitt NSFV i oppdrag å gjøre, nemlig hva det betyr å være et nasjonalt kompetansesenter, og lande arbeidsmåter og metoder for oppdraget ble dermed gjort til en stor del av arbeidet som NSFV skulle utføre med bevilgningen de mottok i 2015. Videre tok NSFV og IMDi det å utføre etablererkurs for innvandrere (gjennom utvidelse av ett av NSFVs eksisterende kursprogram, iStart) inn i det nasjonale oppdraget. Dette skiller også Norge fra utformingen av satsingen i Danmark, hvor utføringen av kurs ble skilt ut som et oppdrag for lokale etablerertjenester. Dette valget er ikke nærmere begrunnet i dokumentet.

IMDi fulgte opp utviklingen av mandat og målsettinger gjennom to møter med NSFV i 2015. Fra møtereferatet framgår det at IMDi har vært særlig opptatt av at mandatet skal ha form av en konkret oppgavebeskrivelse, at målsettingene skal være begrunnede og avgrensede, og at de ønsket en plan for

⁶ NSFV ved styreleder Dankert Freilem og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet ved direktør i IMDi Indre Øst Christine Moe Grav.

måloppnåelse. IMDi ba altså oppdragstager lage en konkret oppdragsbeskrivelse, men som oppdragsgiver ga de lite konkrete føringer for hva et nasjonalt kompetansesenter skal være og levere.

To oppgaver for et nasjonalt senter som IMDi løfter fram i møtereferatet, er metodeutviklingsarbeid og utvikling av modell for erfaringsutveksling. Det siste understreker de som en viktig oppgave for senteret, og de ber også NSFV om å arrangere en nasjonal konferanse for etablererveiledning og entreprenørskap blant innvandrere. Hva gjelder metodeutviklingsarbeidet, ønsker IMDi at NSFV presiserer hvilken kompetanseheving etablererveiledere har bruk for, hva NSFVs metodikk innebærer, og hva som skiller den fra ordinær etablererveiledning.

Det endelige mandatet⁷ utformet av NSFV er knappe to sider (se vedlegg 1). Det inneholder følgende definisjon av hva som er målsettingen med senteret:

«Norsk senter for flerkulturell verdiskapning er det nasjonale kompetansesenteret innen entreprenørskap blant innvandrere. Målet er å tilrettelegge for best mulig utnyttelse av menneskelige ressurser, økt etablerervirksomhet og verdiskapning blant innvandrere. Det ordinære tilbudet om etablereropplæring i kommuner og fylkeskommuner skal styrkes og utvikles slik at det bedre kan legges til rette for etablerervirksomhet for innvandrere og dermed skape økt sysselsetting og vekst.» (*Nasjonalt kompetansesenter for flerkulturell verdiskapning. Mandat og formål, Vedlegg 1*)

Dokumentet angir to målgrupper. «Innvandrere» er den primære målgruppen, men dokumentet gir ingen nærmere presisering av «innvandrere» og sier ikke noe om hvorvidt det er innvandrere generelt eller innvandrere i en viss fase av bedriftsetablering som er primærmålgruppen. Den sekundære målgruppen defineres som «fagvirksomheter som arbeider med etablerere eller er kunnskapsformidlere», og følges opp med en lang liste underkategorier som virker uttømmende heller enn prioritert. Listen inkluderer alt fra etablererveiledningstjenester, Innovasjon Norge, kommuner, fylkeskommuner og NAV til forskningsmiljøer, utdanningsinstitusjoner, privat sektor, internasjonale fagmiljøer, media og politikere.

Listen over oppgaver for det nasjonale senteret som dokumentet tegner opp, er også lang og lite konkret. To hovedoppgaver nevnes først:

⁷ I tillegg til mandatet utformet NSFV en 13-siders konseptbeskrivelse som de overleverte IMDi i januar 2016, som utdyper det nasjonale senterets rolleforståelse, målgrupper, oppgaver og organisering.

«Kompetansesenteret skal bidra til utvikling av et helhetlig etablerer-tilbud til innvandrere, formidlet via landets etablererveilednings- og innovasjonsmiljøer.

Kompetansesenteret skal fokusere på kunnskapssamling, kunnskapsutvikling og kunnskapsformidling og skal tilby tjenester som sikter til felles løft innenfor fagområdet flerkulturell entreprenørskap.» (*Nasjonalt kompetansesenter for flerkulturell verdiskaping. Mandat og formål, Vedlegg 1*)

Den første hovedoppgaven er så å si identisk med målsettingen for senteret sitert ovenfor. Den andre sier noe litt mer konkret om hvilke oppgaver som skal bidra til å nå dette målet, men ikke hvilke tjenester NSFV vil tilby de definerte målgruppene. Den andre hovedoppgaven følges opp med seks underpunkter, som vi i tabell 8.2 har klassifisert som tiltak for henholdsvis kunnskapssamling, kunnskapsutvikling eller kunnskapsformidling.

NSFV forklarer selv at den siste oppgaven, igangsetting av nye prosjekter og initiativer for flerkulturelle etablerere, er tenkt som et ledd i kunnskaps- og metodeutvikling gjennom utprøving av programmer for innvandrere eller kunnskapsformidling til etablererveiledere. Denne oppgaven framstår som ganske overlappende med oppgaven å utvikle og iverksette «best praksis»-metoder og prosesser.

Tabell 8.2 Klassifisering av hovedoppgaver for nasjonalt kompetansesenter

Oppgave som definert av NSFV	Kategori
Innhente erfaringer og kunnskap fra egne prosjekter og prosjekter i hele landet, andre land og fra eksperter og forskningsmiljøer	Kunnskapssamling
Utvikle og iverksette «best praksis»-metoder og prosesser for flerkulturelt entreprenørskap	Kunnskapsutvikling
Etablere systemer og rutiner for overføring av kunnskap	Kunnskapsformidling
Etablere nettverksarenaer for fag- og praksisformidling	Kunnskapsformidling
Kvalifisere og lære opp etablererveiledningsmiljøer som arbeider med innvandrere etablerere	Kunnskapsformidling
Igangsette nye prosjekter og initiativ for flerkulturelle etablerere med formål å motivere til nyskaping og høyere innovasjonsnivå	Kunnskapsutvikling

Samlet sett svarer denne listen med oppgaver godt til de opplevde behovene for tiltak på systemnivå som vi har beskrevet i kapittel 4, og slik sett har oppdragsbeskrivelsen høy relevans. Imidlertid er oppgavene ikke så godt konkretisert at de beskriver hva NSFV skal gjøre og tilby for personer og tjenester i målgruppene, slik som IMDi etterlyste. Senteret må søke IMDi om årlige bevilgninger, og i søknaden må NSFV som andre søkere levere en slik konkretisering. Det blir opp til IMDis årlige saksbehandling å tolke hvorvidt de mer konkrete tiltakene NSFV søker om midler til, svarer til de vidt definerte oppgavene i mandatet.

Beskrivelsen av oppgaver senteret skal utføre, tilsvarer ikke en «meny» av tjenester som for eksempel veiledere i de ordinære etablerertjenestene kan benytte seg av, slik som oppdragsbeskrivelsen for det danske nasjonale senteret i større grad gjør. Målsettingene og oppgavene er også lite avgrensede, og ingen av oppgavene har en tidsramme eller annen konkretisering av plan for måloppnåelse, som IMDi også ba om. Samlet bærer dokumentet preg av å være svært ambisiøst for en liten organisasjon, særlig på grunn av manglende avgrensninger og prioriteringer. Igjen forskyves en del av arbeidet med å vurdere hva som er hensiktsmessige og effektive tiltak, til de årlige søknadene og IMDis behandling av disse. En utfordring med dette er at tidsperspektivet blir begrenset til ett år av gangen.

Dokumentet presiserer ikke hvilken kompetanseheving etablererveiledere har bruk for, hva NSFVs metodikk innebærer, og hva som skiller den fra ordinær etablererveiledning, slik som IMDi ba om. En eksplisitt målsetting er å styrke og utvikle det ordinære tilbudet om etablereropplæring i kommuner og fylkeskommuner, men det presiseres ikke hva som mangler der per i dag. Selv om NSFV allerede har jobbet med kompetanseheving for primærmålgruppen i ca. ti år på dette tidspunktet, og deres kurstilbud tidligere er evaluert, tar ikke dokumentet eksplisitt utgangspunkt i verken kjente utfordringer for innvandrertablerere eller hva de selv mener, basert på egne erfaringer og tilgjengelig kunnskap, er gode arbeidsmåter og metoder for å styrke primærmålgruppen. Dette er selv om NSFV samtidig, på oppdrag fra IMDi, jobbet med å nedfelle nettopp disse erfaringene i to andre dokumenter, «Modell for formidling av erfaringer mellom etablererveiledere for innvandrere» og «Metodikk for arbeid med innvandrertablerere». Det framstår derfor som om NSFV ikke har utnyttet erfaringen og kompetansen de besitter i utforming av mandat og oppdragsbeskrivelse for et nasjonalt kompetansesenter.

En oppdragsbeskrivelse bygget på tilgjengelig kunnskap og erfaringer ville utgjort et bedre utgangspunkt for ressurseffektiv virksomhet. Det er også

uklart med dette mandatet hvilken rolle og myndighet senteret skal ha overfor andre aktører på feltet, særlig de lokale prosjektene, for eksempel når det gjelder systemer og rutiner for erfaringsoverføring. Mens NSFV er gitt en nasjonal og slik sett overordnet rolle, svarer de øvrige prosjektene i tilskuddsordningen fortsatt til IMDi og ikke til NSFV. Dersom NSFV skulle hatt en rolle med delegert myndighet, måtte denne avklaringen kommet fra myndighetene, ikke fra NSFV selv.

8.3 NSFVs nasjonale arbeid 2015–2017

Basert på NSFVs halvårsrapporter og årsrapporter på tilskuddsmidlene de har mottatt i 2015 og 2016, og intervjuer gjennomført i 2017, går vi her nærmere inn på hvordan NSFV i praksis har utført sitt oppdrag som nasjonalt kompetansesenter.

NSFV har delt sin virksomhet mellom lokalt arbeid og nasjonalt arbeid med å gi ansvaret for de respektive oppgavene til ulike ansatte. Samme styre leder senterets innsats på begge områder. Styret har næringsfaglig sammensetning. I 2015 og 2016 har NSFV rapportert at de har hatt fire–seks ansatte, noen av dem i prosjektstillinger, som utgjør fire årsverk i prosjektet. Dette inkluderer ifølge NSFV administrativ hjelp fra Buskerud fylkeskommune samt strategiske ressurser ved styret. NSFV har per utgangen av 2017 tre ansatte: en senterleder med ansvar for det nasjonale arbeidet, en rådgiver med ansvar for det lokale kursarbeidet i Buskerud og en rådgiver som arbeider med utvikling av det digitale tilbudet. I tillegg hyrer senteret inn kursholdere til kursvirksomheten.

NSFV beskriver i intervju med oss at de nasjonalt har to hovedoppgaver: å være en digital plattform for innvandrere etablereres behov (målgrupper: etablererveiledere i førstelinjetjenesten og flerkulturelle etablerere i hele landet) og å være en mobil veiledningstjeneste for lokale veiledere. I tillegg framhever de arbeidet med den årlige konferansen Energetics som en viktig oppgave de utfører for å øke oppmerksomheten og kunnskapen om flerkulturelt entreprenørskap og bidra til nettverksbygging. Dette er en langt mer avgrenset forståelse av oppdraget som nasjonalt senter enn det skriftlige mandatet presenterer, og det er antagelig en mer realistisk gjengivelse av hvordan innsatsen konsentreres i praksis. Under har vi samlet opp aktivitetene som NSFV har oppgitt, i rapporter og i intervju med oss, at de har gjennomført som del av det nasjonale arbeidet i perioden 2015–2017. For å vise hvordan innsatsen er fordelt, har vi kategorisert tiltakene etter beste evne under de nasjonale oppgavene NSFV definerte i mandatet.

Tabell 8.3 Klassifisering av nasjonale tjenester utført av NSFV i 2015-2017

Nasjonale oppgaver som definert av NSFV	Nasjonale tjenester utført av NSFV i 2015, 2016 og 2017
Innhente erfaringer og kunnskap fra egne prosjekter og prosjekter i hele landet, andre land og fra eksperter og forskningsmiljøer	Gjennomført møter og workshops med utenlandske fagmiljø Videreutviklet brukerregister (database over nåværende og tidligere deltakere hos NSFV) som erfaringsgrunnlag
Utvikle og iverksette «best praksis»-metoder og prosesser for flerkulturelt entreprenørskap Igangsette nye prosjekter og initiativer for flerkulturelle etablerere med formål å motivere til nyskaping og høyere innovasjonsnivå	Gjennomført iStart-program for innvandrere med høy utdanning og gode kvalifikasjoner som etablerere. ⁸ I 2015-2016 rekrutterte programmet fra Østlandet. I 2017 deltok 13 personer rekruttert fra hele landet i iStart. Leverte rapport til IMDi om NSFVs metodikk for veiledning og kursing av innvandrere etablerere Planlagt å pilotere kurs i etablereropplæring i introduksjonsprogrammet i 2017 Planlagt å pilotere modell for rådgivning av flyktninger ved hjelp av studenter i samarbeid med Høgskolen i Sørøst-Norge og Kongsberg kommune Planlagt å pilotere program for innvandrerkvinner i Buskerud ⁹
Etablere systemer og rutiner for overføring av kunnskap	Leverte rapport til IMDi om modell for formidling av kunnskap og erfaringer Utviklet et online forum for etablererveiledere
Etablere nettverksarenaer for fag- og praksisformidling	Gjennomført den nasjonale erfaringskonferansen Energetics i 2015, 2016 og 2017 Gjennomført nettverkssamlinger for de lokale prosjektene i tilskuddsordningen Laget oversikt over de lokale prosjektene på NSFVs hjemmesider med kontaktinformasjon
Kvalifisere og lære opp etablererveiledningsmiljøer som arbeider med innvandrere etablerere	Gjennomført workshops i ulike fylker/regioner

⁸ NSFV planlegger å levere en erfaringsrapport for iStart-programmet til IMDi i februar 2018, etter at denne evalueringen er fullført.

⁹ NSFV planlegger å levere en erfaringsrapport fra kvinneprogrammet til IMDi i februar 2018, etter at denne evalueringen er fullført.

I det følgende vil vi komme nærmere inn på hvordan disse aktivitetene og tjenestene har bidratt til å nå målsettingene for det nasjonale kompetansesenteret og tilskuddsordningen som helhet.

NSFV melder selv at de i tillegg har forsøkt å samle inn eksisterende modeller og verktøy utviklet av andre prosjekter i ordningen, men ikke har lyktes med dette. Gjennom de nevnte nettverkssamlingene og møter mellom NSFV og prosjektene er erfaringer delt muntlig.

Senteret oppgir også at de har hatt en del foredragsvirksomhet og deltatt på møter som ikke faller direkte under de nasjonale oppgavene som definert ovenfor, men som handler om å spre kunnskap og oppmerksomhet om innvandrere og etablere generelt. Det framstår som en oppgave senteret setter høyt, uten at det direkte svarer til mandatet. Vi kan si at NSFV skiller seg ut fra de andre tilskuddsmottakerne ved å legge vekt på aktiviteter som skal skape mer kunnskap og oppmerksomhet i samfunnet om innvandreres entreprenørskap.

NSFV rapporterer også at de i 2016 har utviklet en nettportal for økt synlighet av gründernes selskaper og for enklere tilgang på å etablere samarbeid med hverandre, som de kaller Gründerbasar. Nettportalen er en underside av deres hjemmeside, der seks gründere i skrivende stund er profilert. Gründerbasar er ifølge NSFV «markedsplassen hvor selskaper kan profilere seg, selge inn tjenester og produkter, og etterlyse ressurser som trengs i selskapet». I tillegg oppgir NSFV at de i 2016 har gjennomført kurs for flyktninger i Nord-Gudbrandsdalen. Disse to aktivitetene framstår som oppgaver NSFV har utført på siden av det definerte nasjonale mandatet.

I de følgende underkapitlene går vi nærmere igjennom hvordan aktivitetene NSFV har utført, svarer til de nasjonale oppgavene som definert i mandatet, og hva som eventuelt har skapt utfordringer i arbeidet.

Tiltak for kunnskapssamling

I intervjuer med tilskuddsmottakerne beskrives kontakten mellom prosjektene og NSFV som begrenset til NSFVs utførelse av oppgaver som gjennomføring av iStart-programmet, som de har bedt om hjelp til å rekruttere deltakere til, enkelte workshops NSFV har holdt eller deltatt på hos tilskuddsmottakere for å lære bort, deltakelse på Energetics-konferansen som NSFV har arrangert, og deltakelse på nettverkssamlinger for tilskuddsmottakerne. Blant disse aktivitetene er det nettverkssamlingene som best legger til rette for kunnskapssamling ved at prosjektene der kan presentere prosjekter for hverandre og dele erfaringer. Imidlertid er det ikke synlig hvordan NSFV har

bidratt til å øke utbyttet av disse samlingene, utover hva som ville vært resultatet dersom IMDi innkalte prosjektene til nettverkssamling. For eksempel er ikke erfaringer delt på samlingene nedfelt og gjort tilgjengelige for nye søkere eller senere prosjekter. Ettersom det er IMDi som mottar prosjektrapportene fra tilskuddsmottakerne, er det i praksis IMDi som har mulighet til å holde oversikt over hvilken aktivitet som drives på feltet, og resultatene som produseres, men det er NSFV som forventes å lede kunnskapssamlingen – uten tilgang på dette materialet. Vi ser samtidig at IMDi har forsøkt å bidra til å gi NSFV den nasjonale rollen de er tiltenkt, gjennom ulike tiltak, som å gi NSFV ansvar for nettverkssamlinger mellom prosjektene og å sette kommunikasjon mellom NSFV og prosjektene på dagsordenen i et slikt forum. IMDi har også ønsket at det er NSFV som skal gjøre informasjon om prosjektene i tilskuddsordningen tilgjengelig for omverdenen via sine nettsider, et oppdrag NSFV har utført.

NSFV uttrykker at det er vanskelig å få de andre prosjektene i tilskuddsordningen til å dele sine erfaringer med dem. Tilskuddsordningen gir ikke et godt rammeverk for kunnskapsdelingen og veiledningsarbeidet, slik NSFV ser det, fordi korte tidsrammer for prosjektene og stor konkurranse om begrensede midler hindrer utviklingen av gode relasjoner for gjensidig læring. NSFV hevder dette er årsaken til at deres forsøk på å samle inn kunnskap om hva som er gjennomført i de andre prosjektene, ikke har gitt gode resultater. Prosjektene på sin side hevder at NSFV i liten grad har tatt kontakt med dem for å lære.

NSFV opplyser at de i 2014 opprettet et elektronisk personregister over sine tidligere og nåværende brukere. Dette er å forstå som et tiltak for å innhente kunnskap om hvordan etablereropplæring virker for deltakerne når det gjelder etablering av bedrift. Dette er også ett av de digitale verktøyene som NSFV presenterte for de andre prosjektene i tilskuddsordningen på samlingen i juni 2017, som beskrevet i kapittel 7.

NSFV bruker databasen til å rapportere fra egne prosjekter, men ønsker også at tallmaterialet skal analyseres nærmere. I denne databasen lagres personopplysninger som navn, fødselsdato og adresse, men ikke personnummer. Personopplysningene lagres på en systematisk måte slik at opplysninger om den enkelte kan finnes igjen, og det er derfor å regne som et personregister etter definisjonen i lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven). Videre lagres opplysninger om deltakernes kjønn, nasjonalitet / etnisk bakgrunn, utdanning og fagområde, arbeidsstatus og informasjon om hvilken oppfølging de har mottatt fra NSFV. NSFV opplyser at de

også lagrer informasjon om hvorvidt personen oppretter firma, og at de innhenter informasjon om dette fra Brønnøysundregistrene.

Det framstår som tvilsomt hvorvidt dette personregisteret tilfredsstillers lovens krav til at den registrerte har samtykket til at personopplysningene er lagret. NSFV oppgir at de samler inn samtykke gjennom «Registrerings-skjema for brukere», et énsides skjema som NSFV ber nye brukere om å fylle ut når de ønsker å gå på kurs eller motta veiledning. Skjemaet inneholder ikke eksplisitt informasjon om at alle opplysningene vil bli lagret, kun at informasjonen kan bli brukt «til statistiske formål internt» og til å kontakte personen senere. Personen som fyller ut skjemaet, bes ikke om samtykke til at dataene lagres. Når det i forbindelse med denne ordningen etterspørres målbare resultater av tilsynsordningen, er det viktig å være bevisst på hva som kreves for å tre etisk fram i en slik kunnskapssamling. IMDi bør ikke bidra til spredning av registerløsninger uten å forsikre seg om at de oppfyller kravene i personopplysningsloven.

Tiltak for kunnskapsutvikling

NSFV har brukt en del av bevilgningen de har mottatt som nasjonalt kompetansesenter, på iStart, et program for innvandrere etablerere med gode kvalifikasjoner for å lykkes. De beskriver at de opprettet programmet fordi de så et behov for differensiering og tilrettelegging av etablereroppfølging for høyt utdannede og godt kvalifiserte innvandrere etablerere:

Vi så at i de åpne etablererprogrammene var det en del gullkorn, en del kjempegodt utdannede og kvalifiserte folk som ble litt feil plassert fordi de lå på et helt annet nivå. Vi ville gi dem et spesielt tilbud fordi vi så at de har et stort potensial til å utvikle bedrifter som kan sysselsette flere. Og det har vist seg å nytte. Vi har fått veldig gode resultater.

iStart-programmet ble først gjennomført i 2014 og på nytt i 2015–2016 med deltakere fra Østlandet. I 2017 ønsket NSFV å utvide iStart til å bli et nasjonalt program med deltakere fra hele landet. Både førstegenerasjons- og andregenerasjonsinnvandrere rekrutteres til programmet. NSFV rapporterer at programmet har gitt en høy andel etableringer: 20 av 34 deltakere skal ha etablert bedrift. Resultatene er et godt argument for å opprettholde programmet, men det er uklart hvorvidt det er behov for et nasjonalt program som rekrutterer de med best kvalifikasjoner for å lykkes, eller om disse like gjerne

kunne hatt nytte av å rekrutteres inn i ordinære etablerertilbud i sitt hjem-
meområde. I februar 2018 vil NSFV levere dokumentasjon på resultater og
erfaringer fra kurset. Det framstår som et åpent spørsmål hvorvidt dette til-
budet styrker etablerte tjenester eller konkurrerer med dem. NSFV bør enten
dokumentere hvorfor det er hensiktsmessig med et konkurrerende nasjonalt
tilbud, eller sørge for at lærdom utviklet i iStart-programmet kan implemen-
teres og bidra til et bedre tilpasset tilbud i de ordinære etablerertjenestene.

NSFV driver både kurs og veiledningsvirksomhet lokalt og gjennom iStart,
altså operativ virksomhet, og nasjonalt arbeid. Ett argument for at NSFV skal
ha begge disse rollene, er at det gir mulighet for utprøving og læring gjennom
operativ virksomhet som kan styrke NSFV i rollen som kunnskapsutvikler og
faglig motor nasjonalt. Egenerfaring og faglig tyngde gir legitimitet. Forde-
lingen av ressurser i tilskuddsordningen hviler også på en antagelse om at
dette gir effektiv bruk av midlene. En forutsetning er imidlertid at lærdom-
men som NSFV genererer gjennom sin operative virksomhet, deles videre.
IMDi har etterspurt at NSFV i større grad dokumenterer kunnskapsutvik-
lingen de utfører, og NSFV har i perioden 2015–2017 levert to rapporter på
bestilling fra IMDi. Rapporten *Modell for formidling av erfaringer mellom etab-
lererveiledere for innvandrere* (NSFV 2016) beskriver ikke faktiske arbeidsmå-
ter, men ambisjoner for NSFVs arbeid med kunnskapssamling og kunnskaps-
deling. Rapporten *Etablerervirksomhet for innvandrere. Læring og metoder*
(NSFV 2015) overfører derimot noe av den opparbeidede kompetansen hos
NSFV og beskrives derfor nærmere her.

Rapporten ble levert i februar 2015 etter at IMDi bestilte en skriftliggjøring
av NSFVs modell for arbeid med innvandrere etablerere som grunnlag for
kunnskapsspredning. Den gir først en kort oppsummering av forskning på
innvandrerentreprenører i Norge og internasjonalt og en oppsummering av
tiltak som er iverksatt for å fremme entreprenørskap blant innvandrere i ut-
valgte land. Videre gir den en oppsummering av innvandreres ressurser og
barrierer. Gjengivelsen av barrierer lener seg sterkt på Arbeidsforskningsin-
stituttets studie av NSFV og NIV (Enehaug, Gamperiene & Osman 2009), men
begrenser seg i hovedsak til disse tre utfordringene: finansieringsbarrierer,
manglende nettverk og mangel på støtte etter oppstart. Barrierer knyttet til
manglende språkkompetanse og kulturforståelse gis lite oppmerksomhet
med begrunnelsen at «fagmiljøer som IMDi og NSFV understreker at barriere-
er ikke kan overvinnes gjennom kun å lære norsk kultur og språk». Behov for
individuell veiledning og motivasjon og manglende kjennskap til og tilgang
på etablerertjenester er heller ikke utfordringer som drøftes. Rapporten gjør

en god jobb i å gjøre mye forskningsbasert kunnskap tilgjengelig, men utelater samtidig deler av kunnskapsgrunnlaget som er særlig relevante for arbeidet som utføres i regi av tilskuddsordningen.

Rapporten gir så en svært kortfattet gjennomgang av internasjonale tendenser innen «best praksis» og noen eksempler på tiltak fra Norge og andre land som forsøker å kompensere for de tre barrierene rapporten fokuserer på. Eksempelene framstår som tiltak som er ganske ressurskrevende og utenfor tilskuddsordningens betingelser, altså er det tvilsomt om de er til direkte hjelp for faglig utvikling i tilskuddsordningens prosjektportefølje. NSFVs egen modell for arbeid med innvandrere presenteres i et eget kapittel. Sett i lys av hvilke innvandrerspesifikke barrierer rapporten løfter fram, framstår NSFVs modell for arbeid med innvandrere som overraskende universell og uten utpreget relevans for barrierene. Modellen består i korte trekk av utstrakt bruk av coaching som verktøy for veiledning samt opplæring i idéutvikling og forretningsplanlegging basert på Osterwalders «Business Model Canvas», en modell som brukes av flere i førstelinjetjenesten for entreprenørvirksomhet. I tillegg er kunnskap og bevisstgjøring rundt kulturelle forskjeller samt «etiske krav og grunnverdier forventet av bedrifter og bedriftsledere i Norge» lagt til. Rapporten konkretiserer ikke hvordan et slikt kurs kan gjennomføres, og å implementere et kurs etter denne modellen krever derfor betydelig utviklingsarbeid lokalt.

NSFV argumenterer i rapporten for at det er hensiktsmessig med et differensiert tilbud til målgruppen innvandrere etter «modenhet, faktakunnskap, språkforståelse, kulturforståelse, innsikt i etablererutfordringer og deres målsettinger med å oppsøke senteret». Dette ble også etterlyst av AFI etter evalueringen av NSFV i 2009. NSFV skriver at de har testet ut høyterskeltilbud, lavterskeltilbud og ordinært tilbud. Lavterskeltilbudet for langtidsledige innvandrere var ikke vellykket, fordi mange deltakere manglet forutsetninger for å starte for seg selv, og de som hadde de rette forutsetningene, kunne deltatt i det ordinære tilbudet. Høyterskeltilbudet iStart var derimot en suksess som de viderefører. Suksesskriteriene som trekkes fram, er seleksjon etter bakgrunn, forretningsidé og personlige egenskaper samt tilpasning av programmet til gruppens kompetansemessige utgangspunkt. Rapporten beskriver ikke konkret hvordan programmene er ulike utover opptakskriteriene, og de består av de samme hovedkomponentene: kompetanseutvikling om etablering, rådgivning/coaching og nettverkssamlinger.

I neste del presenteres NSFVs erfaringer fra gjennomføring av deres tilbud til innvandrere, med erfaringer knyttet til kvinner skilt ut som en egen del. Mye av det som drøftes, er hvilke barrierer innvandrere møter, og

generelle utfordringer for etablerere tas også opp. NSFV sammenstiller kjente barrierer for kvinnelige entreprenører og innvandrere/entreprenører med sine erfaringer fra arbeid med kvinnelige innvandrere/entreprenører. Sammenligningen gir et interessant bilde som viser at den gruppen kvinner NSFV har jobbet med – hovedsakelig høyt utdannede innvandrerkvinner med høy arbeidsledighet og sterk motivasjon – i liten grad begrenses av kjønns-spesifikke barrierer, men hovedsakelig av barrierer knyttet til deres utsatte posisjon som innvandrere, blant annet arbeidsledighet og midlertidighet i arbeidslivet, markedsskepsis og mangel på egenkapital eller mulighet for å stille garanti. NSFV argumenterer for at kvinners erfaringer og utgangspunkt gjør det ekstra viktig å arbeide med å styrke deres selvsikkerhet og mobilisere deres ressurser. Erfaringene er et nyttig grunnlag for de som ønsker å utvikle kvinnespesifikke tilbud, men igjen presenterer ikke rapporten en implementerbar modell.

Til slutt gjengir rapporten hovedfunn fra en masteroppgave av Mina Mælum Nordstrøm, som har vært tilknyttet NSFV, om innvandreres framgangsmåte når de starter bedrift og møter hindringer. Utdraget fra masteroppgaven utgjør et fint faglig påfyll, men konklusjonene kobles ikke til mulige tiltak eller arbeidsmåter som kan støtte innvandrere/etablerere til å mobilisere egne ressurser og utvikle gode responser på hindringer.

Tiltak for kunnskapsformidling

NSFV oppgir å ha en stor samling kontakter som de sprer informasjon til og bruker for å rekruttere til iStart-programmet.

Vi har kartlagt alle kommuner og fylkeskommuner og fått tak i de som jobber med næringsutvikling, næringssejere og så videre. Det er en ganske stor database.

NSFV beskriver at dette fagnettverket fungerer best til enveiskommunikasjon, og at det ikke har fungert godt å innhente innspill til utforming av kursprogram gjennom nettverket.

NSFV har ambisjoner om å være en nasjonal digital plattform for det de kaller flerkulturelt entreprenørskap. NSFV har utarbeidet en av de digitale plattformene de ser for seg å tilby, et online forum for lokale veiledere, men bruken er beskjeden.

Vi har bygget fagnettverk, en del av den digitale løsningen, hvor vi har invitert fylkeskommuner og kommuner til å være i et lukket digitalt nettverk. Vi lager noen hefter, teasere, vi legger inn en del forskning

og informasjon. Dette skal være et sted hvor man i et lukket forum kan få tak i smakebiter av hva flerkulturelt entreprenørskap er. Og der er det meningen at man skal kunne snakke åpent. [...] Men vi er ikke der enda, det er del av jobben vi skal gjøre.

50 kommuner har til nå laget seg brukere i dette lukkede forumet. NSFV beskriver to utfordringer i arbeidet med å øke bruken, nemlig at brukerne ikke har kapasitet til å gjøre seg nytte av et digitalt forum, og at tilgangen er tungvint. NSFV har likevel ambisjoner om at deres tilbud på den digitale plattformen skal bli mer omfattende. Det er ikke utarbeidet et online tilbud om veiledning eller opplæring for etablerere, men NSFV forteller at de på sikt ønsker å tilby veiledning og kurs online gjennom en nettportal.

I 2017 holdt NSFV workshops for etablerertjenester seks steder i landet: Surnadal, Otta, Tynset, Svelvik, Møre og Romsdal fylkeskommune og Aust-Agder fylkeskommune. Workshopene i Surnadal, Møre og Romsdal og Aust-Agder var i samarbeid med lokale prosjekter som fikk støtte over tilskuddsordningen, to av dem fylkesdekkende (Møre og Romsdal og Aust-Agder). Dette er én workshop mindre enn NSFV holdt i 2014 før de fikk ekstra tildelinger for å fylle rollen som nasjonalt kompetansesenter, altså ser det ikke ut til at denne virksomheten har økt i omfang med det nasjonale mandatet og økt tilskudd.

NSFV beskriver det mobile veiledningsarbeidet overfor etablerertjenestene som utfordrende av ulike årsaker: knappe ressurser, manglende interesse og forståelse for flerkulturelt entreprenørskap som fagområde i etablerertjenestene og Innovasjon Norge og manglende interesse for å lære fra NSFV, særlig i de større faglige miljøene i byene. NSFV mener at det de kaller flerkulturelt entreprenørskap, er annerledes enn «vanlig» innovasjon og entreprenørskap, og de besitter en spesiell kompetanse på dette som de ønsker å lære bort gjennom workshops, men at det mangler et rammeverk som gir dem autoritet og legitimitet i møte med tjenester som enten ikke mener det er så spesielt, eller som mener at de vet godt selv hvordan de skal møte innvandrertablerere.

Og vi har bedt IMDi om at hvis de virkelig vil at vi skal ut og lære opp og kvalifisere fylkeskommunene, må de også lage rammeverket for oss. For når vi først gikk ut, møtte vi: Hvorfor skal dere lære oss opp, hvorfor er dere bedre enn oss?

NSFV beskriver at etablerertjenestene de er i kontakt med, ofte ber dem, som nasjonalt senter og den største tilskuddsmottakeren, levere en «kokebok»

med oppskrifter slik at de selv kan levere gode tjenester til innvandrere etablerere. NSFV mener at å overlevere en «kokebok», en oppskrift på gode framgangsmåter, ikke vil gjøre de lokale veilederne til eksperter. De mener at overføring av deres kompetanse må skje gjennom en prosess «om å bli kjent med utfordringene til flerkulturelle etablerere og hvordan man skal jobbe med det», altså en type workshop eller prosjektarbeid der NSFV deltar selv som veiledere.

Samtidig gir NSFV i sine rapporter uttrykk for at de mener å ha utviklet en «best practice» som nettopp er overførbar til andre. Følgende beskrivelse er fra NSFVs halvårsrapport til IMDi i 2016:

«Buskerud fylkeskommune er valgt som en modell for vellykket flerkulturell entreprenørskap i Norge. Arbeidet er gjennomført av Norsk senter for flerkulturell verdiskaping (NSFV). Regjeringens mål er på sikt å tilby samme etablerertjeneste til innvandrere over hele landet uansett hvilke region de bor i. Buskerud fylkeskommune har følgelig fått i oppdrag å spre beste praksis metoder til resten av fylket og samle lokale erfaringer.»

Denne selvpresentasjonen viser et senter med faglig selvtilit. Spørsmålet er da hvorfor NSFV holder igjen når det kommer til å dele sine «beste praksismetoder» med andre etablerertjenester.

8.4 Utvikler eller utøver?

I utredningen IMDi skrev i 2010, der ideen om et nasjonalt kunnskapssenter for innvandrerentreprenører ble utviklet, understreket direktoratet at det var viktig å skille det nasjonale utviklingsarbeidet et senter skulle utføre, fra den operative virksomheten som skulle skje lokalt. Imidlertid ser vi at NSFV selv ikke ønsker et slikt skille. Deres foretrukne modell, slik de beskriver den i intervjuer, er å utvikle NSFV til å bli landsomfattende ved å opprette regionale sentre som satellitter under NSFV.

Jeg mener at hadde det vært litt fastere, litt mer langsiktige modeller for finansiering hadde det ikke vært denne konkurransen for finansiering. Alle konkurrerer om den lille potten, og alle holder kortene tett til seg fordi de skal bruke det for å søke midler neste år. Vi har diskutert noen tanker med styret, hva ville gjøre det til mer holdbar og effektiv bruk av offentlige midler, og da ser vi for oss at det er litt mer et nasjonalt senter og satellittordninger, hvor det ikke er konkurrerende prosjekter.

Intervjuer: Så det vil si at de skal bli underlagt det nasjonale senteret?

Ja, det er det vi har sagt fra starten. Men jeg kan forstå at det er et stort byråkrati som skal bygges opp. Det er den modellen som er bygget opp i Danmark, og i Sverige.

Denne ambisjonen om å bli et senter med underfilialer rundt omkring i Norge ligner, som NSFV selv uttaler, på modeller i våre naboland. Imidlertid står den i direkte konflikt med mandatet NSFV er tildelt av Stortinget og IMDi om å styrke de eksisterende tjenestene gjennom å være en samarbeidspartner og motor for faglig utvikling i hele Norge.

I realiteten gjør denne ambisjonen NSFV til en konkurrent for lokale tilbydere av samme tjenester: kurs og individuell veiledning av etablerere. Det er ingen teoretisk problemstilling, da NSFV har deltatt i anbudskonkurranser om å drive etablererkurs i andre fylker og selv gjennomført kortere opplæring av innvandrere i andre fylker enn Buskerud.

8.5 Andres erfaringer med NSFV

En evaluering av hvordan NSFV har fylt sin rolle som nasjonalt kompetanse-senter, må også bygge på de andre tilskuddsmottakernes erfaringer. Har senteret klart å være en motor og nyttig samarbeidspartner for prosjektene som står for operativ virksomhet lokalt og regionalt?

Flere av prosjektene som startet opp i 2017, og som kun har hatt administrativ kontakt med NSFV i forbindelse med Energetics-konferansen og nettverkssamlinger, har problemer med å skille NSFV fra IMDi. Årsaken er at for disse prosjektene gjør NSFV oppgaver som IMDi selv kunne gjort. Flesteparten av de nye lokale prosjektene har ikke hatt noe faglig samarbeid med NSFV.

To nye prosjekter i 2017, ledet av fylkeskommunene i Møre og Romsdal og Aust-Agder, har hatt et faglig samarbeid med NSFV der de har invitert inn NSFV til å holde workshops eller kurs for ansatte i etablerer- eller innvandrertjenestene som del av deres utviklingsarbeid rettet mot lokale tjenester. En av disse to prosjektlederne forteller om erfaringen fra samarbeid med NSFV i fylkeskommunens prosjekt:

Og da har vi brukt kompetansen i NSFV, og det kurset var helt utløsende for refleksjon og justering av praksis for mange veiledere som sitter i det daglige og føler på utfordringene. De fikk virkelig en aha-opplevelse på at det vi må jobbe mer med, er avklaringsfasen og lete etter ressurser, akkurat som NSFV har brukt mange år på å utvikle. Jeg

opplever at verdien deres er mye, mye større for oss nå, og særlig når vi kan jobbe strategisk sammen. Bruker dem som en slags mentorstøtte og veiledning og spille ball om egen praksis. [...] Styrken i NSFV er at de er veldig kompetente og troverdige. Og så deler vi erfaringer, jeg tror vi kommer raskere i mål da.

Dette sitatet viser at NSFV i dette samarbeidet har lyktes nettopp med å overføre erfaring de har opparbeidet seg gjennom sitt arbeid lokalt, til et nytt prosjekt i tilskuddsordningen på en måte som har styrket de eksisterende etablerertjenestene i et annet fylke. Et slikt samarbeid som prosjektlederen beskriver, er også akkurat den formen for samarbeid som NSFV selv ønsker å inngå i, nemlig en rolle der de er mentor og veileder i en utviklingsprosess lokalt og får komme inn som kursholdere i stedet for å gi fra seg «oppskrifter» på hvordan ting skal gjøres.

Prosjektene som har lengre fartstid i tilskuddsordningen, har ikke de samme positive erfaringene å vise til når det gjelder samarbeidet med NSFV. Prosjektlederne i disse prosjektene uttrykker på ulike vis at de opplever at senteret har hatt lite å bidra med som har styrket deres lokale prosjekter. En prosjektleder beskriver erfaringer fra forsøk på å innlede samarbeid med NSFV som at de stilte seg motvillig, og prosjektlederen tolket dem som at de «enten skal gjøre det selv eller så kan det være».

Disse prosjektlederne etterlyser også gjennomgående at NSFV i større grad bør bidra til kunnskapsdeling mellom prosjektene. En prosjektleder bruker dette bildet for å beskrive hvorfor kunnskapsdeling ville styrket det samlede resultatet av tilskuddsordningen:

Jeg ser at det er rundt omkring i Norge en god del tiltak som kommer som dråper som gjør noe bra det stedet der de faller. Jeg mener ikke å si at de ikke har gjort en god jobb. Men jeg mener at jeg opplever at det gjøres mange ting som er adskilt fra hverandre uten å ha en felles strategi på at det skapes felles verdier.

En av de andre prosjektlederne uttrykker et lignende savn, i mer konkrete detaljer:

Jeg ville hatt en fast kontaktperson på IMDi som var dedikert til å jobbe med dette, eller på NSFV som hadde som funksjon å binde sammen ting og kunne kulturkompetanse og slike ting som vi trenger, og jobbet for å få tettere samarbeid mellom etablererveiledning og introprogrammene. Vi ser at det er en nøkkel da. Og kanskje også se på generelt mentorordninger og ting vi kunne tilbudt for å få til et bedre nettverk.

Prosjektlederen etterspør altså noen med fagkompetanse på innvandrener-treprenørskap som kan binde arbeidet sammen, styrke samarbeidet med og mellom de ordinære tjenestene og bidra til å utvikle bedre tiltak for innvanderetablerere. Denne beskrivelsen av hvilket nasjonalt arbeid som mangler per i dag, ligner til forveksling på beskrivelsen av NSFVs mandat.

8.6 NSFV og IMDi

Som det framgår av beskrivelsene i dette kapittelet, utøver IMDi svært aktiv forvaltning av NSFV. IMDi har både gjennom møter, tildelingsbrev og dialog med NSFV formidlet tydelige krav og forventninger som NSFV i større og mindre grad har svart på. Eksempelvis har NSFV levert på konkrete oppgaver de er pålagt av IMDi, som å gjennomføre Energetics-konferansen, organisere nettverkssamling for prosjektene i ordningen, presentere prosjektene på sine nettsider, presentere de digitale verktøyene de utvikler, og levere rapporter på IMDis bestilling. NSFV har i mindre grad levert på de overordnede bestillingene, som blant annet var å utvikle et mandat med avgrensede målsettinger og konkretiserte oppgaver og å sørge for samarbeid om faglig utvikling mellom prosjektene i tilskuddsordningen og med de ordinære etablerertjenestene. Det er vanskelig å vurdere om kommunal- og forvaltningskomiteens forventning til IMDi om å være en samarbeidspartner er oppfylt. Det er ikke noe som tyder på at IMDi har stått i veien for NSFVs utøvelse av sin nasjonale rolle. Samtidig mangler IMDi oversikt over fagfeltet og aktørene i etablerertjenestene.

At IMDi i stor utstrekning har styrt NSFV gjennom å tillegge dem oppgaver, kan forstås som en kombinasjon av flere faktorer. NSFVs selvskrevne mandat er for overordnet til å utgjøre en plan for senterets nasjonale arbeid, og forhandlinger om hvilke tiltak som bør prioriteres for å oppfylle denne rollen, skjer derfor årlig mellom IMDi og NSFV i søknads- og tildelingsprosessen. Dette svekker langsiktigheten og selvstendigheten til NSFV. Samtidig har NSFV i begrenset grad lyktes med ulike tiltak som sprer kunnskapen som de selv og andre har utviklet. Få andre prosjekter rapporterer å ha implementert kunnskap eller metoder utviklet av NSFV, og de er i liten grad gjort tilgjengelige. Som beskrevet kan dette delvis forklares med konkurransen mellom NSFV og andre aktører på feltet. Det blir dermed IMDis ansvar å begrense virkningene av denne konkurransen og være en vakthund som sørger for at NSFV utøver sitt arbeid på en måte som styrker også andre prosjekter og aktører.

8.7 Oppsummering

- NSFV har definert målsettingen med sitt nasjonale arbeid som «er å tilrettelegge for best mulig utnyttelse av menneskelige ressurser, økt etablerervirksomhet og verdiskaping blant innvandrere. Det ordinære tilbudet om etablereropplæring i kommuner og fylkeskommuner skal styrkes og utvikles slik at det bedre kan legges til rette for etablerervirksomhet for innvandrere og dermed skape økt sysselsetting og vekst.» Dette skal de oppnå gjennom å «fokusere på kunnskapssamling, kunnskapsutvikling og kunnskapsformidling og skal tilby tjenester som sikter til felles løft innenfor fagområdet flerkulturell entreprenørskap.»
- NSFV har i utviklingen av sitt mandat og nasjonale oppgaver ikke tatt eksplisitt utgangspunkt i verken kjente utfordringer for innvandreretablerere eller hva de selv mener, basert på egne erfaringer og tilgjengelig kunnskap, er gode arbeidsmåter og metoder for å styrke primærmålgruppen. Det framstår derfor som om NSFV ikke har utnyttet erfaringen og kompetansen de besitter, i utformingen av mandat, oppdragsbeskrivelse for et nasjonalt kompetansesenter eller prioritering av nasjonale aktiviteter.
- Nasjonale oppgaver som NSFV prioriterer, er å arrangere en årlig konferanse (Energetics), å utvikle en digital plattform for etablererveiledere i førstelinjetjenesten og flerkulturelle etablerere i hele landet og å være en mobil veiledningstjeneste for lokale veiledere (den foretrukne metoden er kunnskapsoverføring gjennom workshops og kurs). Den digitale plattformen inneholder per i dag et forum for diskusjon og kunnskapsdeling mellom etablererveiledere, men bruken er begrenset. Et digitalt tilbud for innvandrere etablerere er ikke utviklet. Veiledningstjenesten NSFV har utført for andre prosjekter, får gode skussmål, men omfanget er begrenset.
- IMDis forvaltning av NSFV har vært preget av bestillinger av konkrete oppgaver som skal kompensere for konkurransen mellom NSFV og de andre prosjektene. Dette har gitt noen resultater i form av erfaringsdeling. Blant disse bør nevnes at NSFV har dokumentert sine erfaringer fra arbeid med kvinnelige innvandrerentreprenører. Erfaringene er et nyttig grunnlag for de som ønsker å selv utvikle kvinnespesifikke tilbud, og tilnærmingen til veiledning er et bidrag til faglig utvikling. Imidlertid kan vi ikke vise til at dette har ført til et bedre tilpasset tilbud til kvinner andre steder.
- Samarbeid mellom NSFV og de andre prosjektene er en uløst utfordring. NSFV har gjennomført nettverkssamlinger som har bidratt noe til kunnskapsdeling i tilskuddsordningen, men prosjektene som har lengre fartstid

i ordningen, etterlyser at NSFV i større grad kan bidra til kunnskapsdeling mellom prosjektene og lede et nasjonalt samarbeid om faglig utvikling. For mange lokale prosjekter gjør NSFV kun administrative oppgaver som IMDi selv kunne gjort. NSFV rapporterer at deres forsøk på å samle inn kunnskap om hva som er gjennomført i de andre prosjektene, har vært vanskelig, fordi prosjektene ikke ønsker å dele. NSFVs mandat som samarbeidsaktør utfordres av deres ambisjon om å ekspandere nasjonalt, som stiller dem i en konkurranseposisjon til de lokale prosjektene.

- Kunnskapsoverføring mellom og til de ulike prosjektene i tilskuddsordningen framstår også som en uløst utfordring for det nasjonale kompetansesenteret. NSFV legger ned betydelig innsats, også med bruk av de nasjonale midlene, for å drive operativ kursing og veiledning av innvandrere. Det er imidlertid begrenset hvordan det operative arbeidet overføres til innsats som kommer andre prosjekter og tjenester til gode. NSFV har kun delvis gjort kunnskapen de utvikler lokalt om «best praksis» for tilpassede etablerertjenester for innvandrere, tilgjengelig for andre gjennom dokumentering og/eller opplæring av andre utøvere.
- Holdt opp mot NSFVs egendefinerte mandat kan vi konkludere med at mye av NSFVs aktivitet som nasjonalt kompetansesenter har handlet om lokal kunnskapsutvikling, men at de hittil ikke har lyktes med å utføre et arbeid som sørger for nasjonal kunnskapssamling og kunnskapsformidling. Det er derfor ikke grunnlag for å si at de tilbyr tjenester som bidrar til et felles løft på fagområdet flerkulturelt entreprenørskap, verken innenfor tilskuddsordningen eller nasjonalt. Det er derfor grunn til å spørre hvor kostnytte-effektivt det har vært å tildele brorparten av midlene i tilskuddsordningen til én tilskuddsmottaker med et nasjonalt mandat.

9. Måloppnåelse

I de to foregående kapitlene viste vi hvordan tilskuddsordningen er iverksatt gjennom prosjekter på lokalt og regionalt nivå og gjennom et nasjonalt kompetansesenter, og vi har i kapittel 5 drøftet hvor relevante de ulike tiltakene er for utfordringene innvandrere etablerere møter. I dette kapitlet samler vi trådene og drøfter hvilke resultater, virkninger og lærdommer vi kan identifisere etter fire år med tilskuddsordningen, og i hvilken grad målsettingen med ordningen er oppfylt på en effektiv måte av disse.

Målsettingen er, som tidligere diskutert, vidt definert, nemlig: «Styrke og utvikle det ordinære tilbudet om etablereropplæring i kommuner og fylkeskommuner slik at det bedre kan legges til rette for etablerervirksomhet for innvandrere og dermed skape økt sysselsetting og vekst.» Derfor har vi konkretisert den i fire delmål. Vi konsentrerer oss særlig om å svare på denne operasjonaliseringen av målsettingen, og spør derfor:

- Har tilskuddsordningen bidratt til å tilby etablereropplæring til innvandrere som ønsker å etablere seg som selvstendig næringsdrivende?
- Har tilskuddsordningen bidratt til å prioritere kvinner med innvandrerbakgrunn som målgruppe for etablereropplæring?
- Har tilskuddsordningen bidratt til å styrke innvandreres forutsetninger for å lykkes med å etablere seg som selvstendig næringsdrivende?
- Har tilskuddsordningen bidratt til å styrke og utvikle, eventuelt kompensere for markedssvikt og mangler i, det ordinære tilbudet om etablereropplæring?

Vi drøfter også hva som hemmer eller fremmer måloppnåelse i tilskuddsordningen, og hvor levedyktige tiltakene som er innført, er.

9.1 Tilbud om opplæring til innvandrere som ønsker å etablere seg som selvstendig næringsdrivende

Hvis vi spør hvilket tilbud om etablereropplæring for innvandrere tilskuddsordningen har bidratt til, får vi som vist et sammensatt svar. I hovedsak har tilskuddsordningen bidratt til at innvandrere rundt om i landet har fått tilbud om etablererkurs med relativt likt innhold, men med noe ulik undervisningsform og for ulike målgrupper. Samtidig ser vi at lignende kurs er etablert i kommuner og fylkeskommuner som ikke har mottatt tilskudd, altså er ikke tilskuddsmidler i seg selv avgjørende for at et slikt tilbud skal opprettes. Hva slags konsekvenser har det så hatt for tilbudet at tilskuddsordningen har eksistert?

Mange innvandrere har deltatt i etablereropplæring

Mye av tilskuddsmidlene har blitt brukt til ulike kompetansehevende kurs i etablerervirksomhet for innvandrere. Til sammen har i underkant av 600 innvandrere deltatt i etablererkurs i de ulike prosjektene i perioden 2014–2016, og i 2017 er det gjennomført kurs i ytterligere ti ulike prosjekter. Tallene viser at prosjektene har bidratt til å nå målsettingen om å tilby etablereropplæring til innvandrere. Mange tilskuddsmottakere har anstrengt seg mer for å rekruttere innvandrere til tiltakene i disse prosjektene enn de vanligvis har gjort, og derfor er antagelig flere innvandrere etablert gitt et tilbud som følge av tilskuddsordningens bidrag.

Samtidig bør vi se antallet kursdeltakere i perspektiv av potensialet, altså innvandrere som ønsker å etablere bedrift. Ifølge nye tall fra SSB etablerte innvandrere 7200 selvstendige foretak i 2015, etter at antallet innvandrere etablerte har vært jevnt stigende over flere år (SSB 2017). Omtrent halvparten av disse var etablert av innvandrere fra EU/EØS-området, det vil si arbeidsinnvandrere som ikke omfattes av introduksjonsprogrammet for flyktninger. I tillegg må vi anta at flere enn de som har registrert et foretak, har et ønske om å gjøre det. Det betyr at tilskuddsordningen kun når en brøkdel av de potensielle innvandrere etablerte, og at tiltak som eksklusivt retter seg mot innvandrere i introduksjonsprogrammet, ikke gir et tilbud til en stor gruppe innvandrere etablerte. Det kan derfor argumenteres for at det trengs en vifte av tilbud for å nå ulike grupper innvandrere.

Det er et fåtall av etablere som deltar i kompetansehevende tiltak uavhengig av etnisk bakgrunn. Formålet med tilskuddsordningen bør derfor tolkes som å gjøre tilbudene tilgjengelige og relevante for alle som trenger dem,

men ikke nødvendigvis få alle til å bruke dem. Dette peker på viktigheten av at tilskuddsordningen bør bidra til å forsterke det ordinære tilbudet om etablereropplæring og sørge for at innvandrere gis et likeverdig tilbud utover og uavhengig av prosjektstøtte fra IMDi.

Et bredere behov er møtt gjennom supplerende tiltak

I tillegg til kompetansehevende kurs har mange prosjekter i tilskuddsordningen gjennomført nettverkssamlinger og individuell veiledning og opprettet mentorordninger for innvandrere som ønsker å etablere seg som selvstendig næringsdrivende. Dette reflekterer at de som har utformet og gjennomført kursene, har sett behov for noe mer enn ren kompetanseheving, og disse tiltakene framheves som relevante og viktige både av prosjektledere, kursholdere og deltakerne selv. Ved å gi støtte til disse aktivitetene har tilskuddsordningen dermed bidratt til å styrke tilbudet til innvandrere etablerere. Disse tiltakene er imidlertid ikke i like stor grad inkludert eller støttet i alle prosjektene, og tilskuddsordningen har ikke bidratt til å frambringe mer systematisert kunnskap om hvilken sammensetning av tiltak som har best effekt.

9.2 Prioritering av kvinner med innvandrerbakgrunn som målgruppe for etablereropplæring

I utlysningen av tilskuddsmidlene for 2017 står følgende: «Målgruppen for prosjektene er innvandrere som ønsker å etablere seg som selvstendig næringsdrivende. Kvinner med innvandrerbakgrunn er en prioritert målgruppe for tilskuddsordningen». Imidlertid er det kun to av de 13 tilskuddsmottakerne vi har intervjuet, som har hatt kvinner som en særskilt eller prioritert målgruppe i sine prosjekter i 2017.

NSFV har tidligere dokumentert sine erfaringer fra egne kvinnekurs i en metoderapport. Erfaringene de presenterer, underbygger at veiledning er et særskilt viktig virkemiddel for kvinnelige innvandrere etablerere. NSFV har i liten grad overført kompetanse til de andre prosjektene om hvordan veiledning for kvinnelige innvandrere etablerere kan gjennomføres på en relevant og hensiktsmessig måte, men veiledning av innvandrere etablerere har vært tema i workshops NSFV har gjennomført med to lokale prosjekter, Møre og Romsdal og Aust-Agder. Disse har imidlertid ikke hatt en egen kvinnesatsing.

De fleste prosjektene har forsøkt å oppnå kjønnsbalanse i rekrutteringen til sine tilbud og har ikke opplevd en problematisk underrepresentasjon av kvinner. En hovedårsak til at de ikke har gitt innvandrerkvinner noen særskilt

prioritering, kan derfor være at de ikke har sett et behov for egne tilbud eller tilpasninger for at kvinner skal få et likeverdig tilbud.

En annen årsak til at få prosjekter har prioritert kvinner som målgruppe, kan være at IMDi ikke har tatt ytterligere grep som signaliserer for søkere og tilskuddsmottakere at tiltak rettet mot kvinner er nødvendige og ønskelige. I rundskriv har IMDi angitt prioriteringskriterier eller vurderingskriterier, og der er ikke tiltak for kvinner nevnt spesielt. I søknadsskjemaet for tilskudd har IMDi spesifisert fokusområder, også kalt ordningens delmål. Der er ikke prioritering av innvandrerkvinner nevnt som et eget delmål. Det er derfor naturlig at tilskuddsmottakere har rettet sin oppmerksomhet mot å svare på de faktisk definerte fokusområdene, som utvikling av digitale verktøy, nettverksbygging for innvandreretablerere og samarbeid med introduksjonsprogrammet. Dette er også fokusområder som er utviklet i et dynamisk samspill mellom IMDi og tilskuddsmottakerne. Fra år til år er nye fokusområder tatt inn i ordningen basert på hvilke områder de lokale og regionale prosjektene har orientert seg mot. De er derfor også forankret i prosjektenes forståelse av utfordringer og muligheter. Som nevnt er det få som ser det som utfordrende å rekruttere og gi et likeverdig tilbud til kvinner og derfor ønsker å tilrettelegge tilbudet for kvinner spesielt. Et særskilt unntak er NSFV, men deres anbefaling om å legge særskilt vekt på veiledning som et viktig tiltak for innvandrerkvinner er ikke tatt opp som prioritering i tilskuddsordningen av IMDi.

Oppsummert har tilskuddsordningen i liten grad bidratt til å utvikle tiltak spesielt tilrettelagt for innvandrerkvinner. Dersom IMDi vurderer en slik prioritering som hensiktsmessig og ønskelig, bør det underbygges bedre overfor søkere som ikke opplever prioriteringen som relevant.

9.3 Styrking av innvandreres forutsetninger for å lykkes med å etablere seg som selvstendig næringsdrivende

I hvilken grad kan vi si at tilskuddsordningen har bidratt til at innvandreres forutsetninger for å lykkes som etablerere er blitt styrket? For å svare på dette spørsmålet ser vi først tilbake til gjennomgangen av hvilke særskilte behov innvandreretablerere har dersom de skal lykkes med sine etableringer.

Noen behov møtes gjennom tiltakene, men ikke alle

Alle tiltakene tilskuddsordningen har bidratt til å finansiere, har minst rettet seg mot to særskilte innvandrerutfordringer som framheves i *Handlingsplan*

2013–2016 *Vi trenger innvandrernes kompetanse*, nemlig manglende kjennskap til lover og regler og norsk bedriftskultur og mangel på kunnskap om samspillet mellom offentlige myndigheter og næringslivet og om rutiner for etablering og drift av virksomhet i Norge. Det er også utviklet et undervisningsopplegg i Telemark-prosjektet som skal gjøre det lettere å møte disse to behovene for innvandrere som har utfordringer med å forstå norsk på et byråkratisk nivå.

Tiltak som er rettet mot introduksjonsprogrammet, har gjerne begrenset seg til å møte disse to behovene, mens tiltak som har målsetting om å sette etablerere i stand til å starte opp sin bedrift, også har fokusert på å gi innvandrere etablerere samme type støtte til idéutvikling og opplæring i forretningsplanlegging som norske gründere ville fått. Noen har fasilitert dette med å tilby opplæring og veiledning på engelsk, andre på tilpasset norsk.

Språkbarrierer byr på utfordringer både for veiledere/kursholdere og deltakere, og flere uttrykker at språknivået de la seg på i sin første pilot, var for høyt og ambisiøst for deltakerne. Dette er også en konsekvens av at mange har rekruttert heterogene grupper deltakere. Mer utstrakt deling av undervisningsmaterieell og erfaringer kunne bidratt til at færre måtte gjøre seg disse erfaringene på egen hånd før tiltakene tilpasses deltakernes nivå.

Samtidig er det tre behov som i mindre eller varierende grad er møtt gjennom tilskuddsordningen, som vi vil drøfte nærmere i det følgende.

Tidligere forskning og utredninger har som vist understreket behovet for bedre tilgang på finansiering for etablering av virksomhet. Dette er et behov som i svært liten grad møtes gjennom tilskuddsordningen, og å bedre tilgangen på finansiering har heller ikke vært en målsetting i ordningen. Finansiering fortsetter imidlertid å være en hovedutfordring blant mange deltakere i tiltakene som støttes, særlig blant deltakere i introduksjonsprogrammet. Dette bidrar til at finansiering er en elefant i rommet på mange etablererkurs, og at en del deltakere er skuffet og frustrert når de oppdager at det er vanskelig å få finansiert bedriftsideen de har fått hjelp til å utvikle. Det framstår som et åpent spørsmål hvor effektivt det er å hjelpe denne type innvandrere etablerere med å møte kompetansebehov, men ikke finansieringsbehov.

Individuell veiledning og arbeid med deltakernes forretningsidé er tillagt ulik vekt i prosjektene. I noen av de minste prosjektene har ikke deltakernes forretningsidé vært viktig i det hele tatt, mens i de største byene har en god forretningsidé vært ett av inngangskriteriene for deltakelse på kurs. Veilederne framhever ganske unison at å bruke tid på å sparre med deltakerne om deres forretningsidé og ikke la dem gå for de enkleste prosjektene som synes

raskest å implementere på kort sikt, uten å vurdere markeds- og vekstpotensial, er sentralt for å oppnå målsettingen om levedyktige bedrifter. Veiledning er blant tiltakene IMDi gir støtte til, men det har ikke blitt prioritert å utvikle like gode metoder for dette som for kunnskapsoverføring og digitalisert opplæring. NSFV har bidratt til å framheve viktigheten av individuell oppfølging overfor IMDi, men har i liten grad bidratt til å overføre kunnskap om eller metoder for god og effektiv veiledning til de andre prosjektene eller øvrige tjenester. Det er derfor vanskelig å se at veiledningsarbeidet har blitt styrket og tilpasset innvandreres særskilte utfordringer på samme måte som man har forsøkt å tilpasse kursvirksomheten.

Innvandreretablerere har også gjerne særskilt behov for hjelp til å etablere et profesjonelt nettverk og for veiledning og mentorordninger som kan hjelpe dem å utvikle en idé og et forretningskonsept med godt markedspotensial. Vi har vist at flere av prosjektene som sier at de tilbyr sine deltakere tilgang på nettverk, i hovedsak gjør dette ved å koble sammen innvandreretablerere eller i noen tilfeller kursdeltakere fra åpne etablererkurs der også nordmenn deltar. Det er grunn til å problematisere hvorvidt dette utgjør det profesjonelle nettverket som etablerere har behov for tilgang til for å realisere sine forretningsideer. Flere deltakere understreker at de sosiale nettverkene de har fått gjennom kursene, har bidratt med viktig støtte i deres etableringsprosess, men behovet for profesjonelle nettverk strekker seg utover sosiale og pedagogiske behov. Svært få av prosjektene har systematisk koblet innvandreretablerere på etablerte fagnettverk utenfor kursnettverkene eller bidratt til at innvandreretablerere får lettere tilgang til eksisterende mentorordninger, hubs eller lignende tilbud. Dersom nettverkstiltakene skal bidra til å styrke innvandreres forutsetninger for å overkomme særskilte barrierer, bør IMDi og tilskuddsmottakerne i større grad reflektere over hvilke kvaliteter nettverkene da bør ha, og øke tilgangen til disse.

Samlet er det grunn til å spørre hvorvidt kompetanseheving, veiledning i forretningsutvikling og nettverk med andre innvandreretablerere er et tilstrekkelig bidrag til å hindre at innvandrere fortsetter å etablere seg i nisjer med lite markeds- og vekstpotensial dersom de mangler finansieringsmuligheter.

Ikke dokumentert hvilke former for etablereropplæring som virker best

Tilskuddsordningen preges av gjentagende pilotvirksomhet, lite samordning og læring og lite rapportering av resultater på en måte som gir grunnlag for å vurdere hvilke former for etablereropplæring eller hvilke andre tiltak som i

størst grad styrker innvandreres forutsetninger for å lykkes med sine etableringer.

Selv om kursene som er gjennomført med midler fra tilskuddsordningen, er relativt like, er de ikke metodisk enkle å sammenligne for å si noe om hvilke som fungerer best for deltakerne. En hovedutfordring er at mange av tiltakene er nystartet i 2017, og det er for tidlig å si hvor mange etableringer som blir til etter at deltakerne har fullført kursene. Prosjektene som har løpt over tid i Oslo, Drammen, Telemark og Rogaland, har ulike målgrupper, litt ulike kriterier for hvem som kan delta i opplæringen, og litt ulike målsettinger for tiltakene. I tillegg har de ikke rapportert til IMDi hvor mange etableringer tiltakene har resultert i, fordi dette er vanskelig også for prosjektlederne å få vite. De har ikke har systemer for å registrere etableringer og følger gjerne ikke deltakerne lenge nok til å vite hvordan det har gått med en eventuell etablering. Det er derfor også vanskelig i denne evalueringen å sette sammen et datamateriale som viser resultater i form av etableringer. NSFV skiller seg ut ved å ha registrert og lagret informasjon om alle deltakere. De søkte etter kurssets slutt opp alle tidligere deltakere i Brønnøysundregistrene og laget en egen database som de genererte egenprodusert statistikk fra. Dette statistikkgrunnlaget har sine svakheter, særlig at flere kan stå oppført i Brønnøysundregistrene uten å ha omsetning eller sysselsetting i bedriften, og at definisjonen på drift derfor er tvetydig.

Samlet sett har ikke tilskuddsordningen bidratt til å dokumentere hvilke former for etablereropplæring som best styrker innvandreres forutsetninger for å lykkes med å etablere bedrift.

9.4 Styrking og utvikling av det ordinære tilbudet om etablereropplæring

I det følgende drøfter vi om ordningen har bidratt til utvikling av fagfeltet og førstelinjetjenesten for etablerervirksomhet, om den er implementert i det ordinære tilbudet på en levedyktig måte, og om den har gitt etablererveiledere tilgang på nye relevante verktøy og virkemidler.

Konkurransen i markedet utfordrer måloppnåelsen i tilskuddsordningen

Tilskuddsordningen har, ifølge våre informanter som har gjennomført prosjekter, ført til økt oppmerksomhet rundt problematikken og utprøving av nye prosjekter for innvandrere etablerere rundt om i Norge. Disse er ofte utført

av de som vanligvis tilbyr kurs til nordmenn generelt som vil starte sin egen bedrift, og slik har tilskuddsordningen bidratt til en økt bevissthet om innvandreretablerere som målgruppe. Dette er imidlertid, som Nordlandsforskning har påpekt og våre informanter bekrefter, en type oppgave som i stor grad settes ut på anbud av det offentlige til lokale tilbydere. Det er med andre ord en konkurranse i dette markedet som gjør deling av resultater og erfaringer til en utfordring. Denne privatiseringen i markedet preger også forutsetningene for langsiktige endringer som følge av tilskuddsordningens prosjekter. En privat tilbyder vil neppe egenfinansiere de tilbudene som gis bare til innvandrere, når det ikke lenger finansieres av IMDi og en kommunal eller fylkeskommunal oppdragsgiver. Langsiktigheten og bærekraften i tiltakene er avhengig av forankring i en politisk beslutning på lokalt eller regionalt nivå.

Dreining mot introduksjonsprogrammet

En iøynefallende virkning av tilskuddsordningen er at flere kommuner og fylkeskommuner har orientert seg mot introduksjonsprogrammet som arena for etablereropplæring eller rekruttering til etablererkurs og andre tiltak, som nettverksgrupper. IMDi har, som vi har vist, aktivt bidratt til å styre ordningen i retning introduksjonsprogrammet, blant annet gjennom å peke ut samarbeid med introduksjonsprogrammet som fokusområde i tilskuddsordningen. Samtidig kan vi anta at det er en viss samvirkning mellom tilskuddsordningen, kommunenes og fylkeskommunenes opplevelse av hvilke innvandrere som trenger tiltak på arbeidsmarkedet, og «flyktningskrisa» som årsak til denne vendingen. Den antagelsen styrkes av at Telemark startet sitt prosjekt rettet mot introduksjonsprogrammet før IMDi pekte det ut som et fokusområde, at flere kommuner har vist interesse for en slik vending etter bosettingsbølgen i 2016, og av at også kommuner som ikke har mottatt tilskudd, har valgt å tilby etablereropplæring til deltakere på introduksjonsprogrammet.

Dette har bidratt til å gjøre tilskuddsordningen mindre rettet mot å endre det ordinære tilbudet for etablereropplæring. I stedet har tilskuddsordningen bidratt til å tilføre en gruppe innvandrere etablererkompetanse gjennom virkemiddelapparatet for integrering. Vi kan diskutere hvorvidt dette er i tråd med den overordnede målsettingen om å gjøre førstelinjetjenesten for entreprenørskap mer tilpasset innvandrernes særskilte behov – og om det er en mer eller mindre hensiktsmessig vei å gå.

Prosjekter for nyankomne flyktninger har orientert seg mot å gi grunnleggende kunnskap om etablering av egen bedrift i introduksjonsprogrammet.

Formålet har delvis vært å gjøre mulighetene kjent, herunder å orientere om hvor deltakerne kan få mer hjelp til å etablere bedrift, men også særlig å gjøre deltakerne oppmerksomme på hvilken risiko som er forbundet med en etablering, og få dem til å vurdere hvorvidt dette er noe de kan og burde prøve – på lang sikt. Tilskuddsmottakernes selvevaluering av egne tiltak vektlegger at måloppnåelse da ikke handler om hvor mange som starter en egen bedrift etter deltakelse. De definerer det nemlig også som suksess dersom deltakere som ikke hadde riktige forutsetninger, velger å ikke starte sin egen bedrift på grunn av at de har fått mer kunnskap og finner ut at dette er for krevende. IMDi har understøttet denne dreiningen i målforståelse gjennom eksplisitt å uttale i dialog med tilskuddsmottakerne at det å gi deltakere mulighet til å ta et «kvalifisert valg» om hvorvidt de bør starte, er et delmål.

Metodisk fører en slik dreining i målgruppe og målforståelse til at det er umulig å framskaffe data som kan vurdere tilskuddsordningens måloppnåelse på en god måte. Hvis målet ikke lenger er flere etableringer, men bedre innsikt eller beslutningsgrunnlag for den enkelte innvandrere, hvordan måler man det? En slik tilnærming gjør det også vanskelig å effektivisere innsatsen. Dersom et kurs rekrutterer mange deltakere med lave forutsetninger for å lykkes som så bestemmer seg for ikke å etablere bedrift, vil det gi høy måloppnåelse etter denne tankegangen – men det vil ikke bidra til hovedmålsettingen om økt sysselsetting og vekst. Målsettingen om å gi flest mulig innvandrere i introduksjonsprogrammet forutsetninger for å ta et «kvalifisert valg» krever en annen rekruttering og tilnærming enn dersom målsettingen er å sørge for at de med best forutsetninger for vellykket etablering, starter. De to målsettingene står derfor i konflikt når det gjelder effektiv utnyttelse av ressursene i tilskuddsordningen.

Prosjektledelse fra fylkeskommunen styrker vektleggingen av tjenesteendring

De fleste prosjektene drevet av kommuner eller næringselskaper arbeider direkte mot innvandrere for å skape resultater. De som skiller seg ut ved å legge hovedvekten på kompetanseheving og utvikling i tjenestene som *møter* innvandrere, er to prosjekter der næringsavdelingen i fylkeskommunen står for prosjektledelsen, nemlig prosjektene i Møre og Romsdal og i Aust-Agder. Dette er også del av NSFVs nasjonale virksomhet, men NSFV har utført dette arbeidet i en mindre systematisk og langsiktig form enn i de to nevnte prosjektene, som begge har en strategi for hvordan tilbudet skal inngå i de ordinære tjenestene. Hovedsakelig har NSFV bidratt til initiativer i kommuner og fylkeskommuner med å holde workshops for å dele av sin kompetanse om

innvandrere etablerere. Dette henger sammen med at NSFV og deres partnere lokalt er enige om at det er mest hensiktsmessig med parallelle ordninger for etablereropplæring for innvandrere.

Fylkeskommunene som har vært prosjekteiere, men ikke prosjektledere, har i mindre grad lagt vekt på fylkesdekkende kompetanseheving og utvikling i etablerer- og innvandrertjenestene. Dette gjelder Telemark fylkeskommune, Rogaland fylkeskommune og Buskerud fylkeskommune, som eier NSFV. Telemark fylkeskommune har riktignok inkludert kompetanseheving i tjenestene som del av sitt prosjekt, men ikke som hovedmål og mest som ledd i spredning av opplæringsverktøyet som prosjektet utviklet.

Prosjektledelse fra fylkeskommunen kan derfor tentativt kalles en suksessfaktor for å rette prosjektene inn mot tjenesteutvikling og kompetanseheving i virkemiddelapparatet. Vi tar forbehold om at vi vurderer dette basert på målsettinger og ambisjoner i pågående prosjekter. Resultatene vil ikke foreligge før denne rapporten er trykket.

IMDi ønsker innovasjon og erfaringsdeling, men mangler bestillerkompetanse

Tilskuddsordningen har ført til utprøving av nye verktøy og metoder, særlig i prosjektene som er støttet over flere år i Telemark og Rogaland.

IMDi har bidratt til å styrke samarbeidet og læringen mellom prosjektene gjennom å gi klare føringer i prosjektenes tildelingsbrev for hvilke tidligere prosjekter nye tilskuddsmottakere bør lære fra, og for at tilskuddsmottakere skal stille sine erfaringer og metoder til andres disposisjon. Dette har bidratt til at undervisningsopplegget utviklet i Telemark er tatt i bruk i andre nystartede prosjekter. De digitale verktøyene utviklet i Rogaland og Drammen er imidlertid ikke tatt i bruk av andre prosjekter i skrivende stund, januar 2018. Prosjektlederne har, etter å ha fått løsningene presentert i juni 2017, vurdert at disse løsningene ikke var ferdig utviklet og/eller formålstjenlige for deres prosjekter. Dette er til tross for at disse prosjektene har fått betydelig støtte, at løsningene har blitt lansert av IMDi som klare til bruk, og prosjektene har blitt instruert av IMDi om å benytte dem i utøvelse lokalt.

IMDi har prioritert å fremme utvikling av nye metoder og særlig digitale løsninger for etablereropplæring gjennom sine styringsmuligheter, men deres bestillinger og forventninger bærer preg av å være formulert på et generelt nivå uten en kritisk vurdering av hva som gir best faglig utbytte. For eksempel er alle 13 tilskuddsmottakere i 2017 bedt om å «utvikle en modell for formidling av erfaring mellom etablererveiledere for innvandrere i kommuner og fylkeskommuner». Det er tvilsomt om alle tilskuddsmottakerne har

hatt gode forutsetninger for å imøtekomme denne forventningen, og det er uklart hvorfor det er hensiktsmessig med 13 nye modeller for erfaringsoverføring. Det framstår som en lite ressurseffektiv bestilling og et eksempel på at IMDi mangler kompetanse til å bestille gode løsninger for etablerertjenestene.

Mangel på ledelse og nasjonalt samarbeid svekker faglig utvikling

IMDi og de ulike prosjektlederne uttrykker ulike oppfatninger om hva prosjektene egentlig skal bidra med. De kommunale eller private prosjektene legger hovedvekt på å styrke deres deltakers forutsetninger, altså en operativ utøvelse av etablereropplæring. De har mindre søkelys på faglig utvikling med mål om resultater som kan implementeres andre steder. Fylkeskommunene har som nevnt tjenesteendring som ambisjon der de er i førerretet. IMDi synes i økende grad å orientere seg mot at prosjektene bør utvikle overførbare metoder og kommunisere erfaringer på tvers. Dette kommer særlig til syne i tildelingsbrevene, og det er mindre synlig slik ordningen presenteres i rundskrivene, hvilket bidrar til forvirring. Antagelig er disse styringsgrepene et forsøk på å kompensere for et manglende nasjonalt samarbeid om fagutvikling, som vi drøfter nærmere nedenfor.

Det er også vanskelig å se at IMDi har sørget for riktig og nok innsikt i prosjektenes utforming og resultater til å kunne vurdere hvilke som er mest kostnadseffektive og formålstjenlige og derfor bør videreføres. Tvert imot har IMDi støttet opp under sprikende målsettinger og gjentakende pilotprosjekter og i liten grad tatt stiling til spørsmål som hvilken innretning av prosjekter eller forhold til etablerte tjenester som er mest formålstjenlig. Resultatet er at det i dag støttes kursvirksomhet på norsk, engelsk og med tolking, med og uten individuell veiledning, innenfor og parallelt med det ordinære tjenesteapparatet som også andre etablerere bruker, og for ulike målgrupper, uten at man er nærmere å vite hvilke tilnærminger som fungerer best. Kanskje mangler IMDi nok innsikt i etablerervirksomhet og kjennskap til tjenestefeltet til å besitte riktig bestillerkompetanse. En annen forklaring kan være at IMDi ikke har ønsket å innta en rolle som faglig koordinator i konkurranse med NSFV, som har dette som del av sitt nasjonale mandat. Som beskrevet har NSFV hittil ikke lyktes med å sørge for nasjonal kunnskapssamling og kunnskapsformidling. Det er fremdeles behov for et nasjonalt organ som sørger for at lærdom fra de ulike prosjektene spres, og at nye prosjekter bygger på erfaringer, modeller og verktøy som er resultat av tidligere innsats i andre prosjekter.

Intervjuene vi har gjennomført, og prosjektrapportene som IMDi har mottatt, har vist at det foregår mer samarbeid mellom de lokale og regionale prosjektene enn det gjør mellom disse prosjektene og NSFV. NSFV har fått tildelt sin rolle som nasjonalt kompetansesenter gjennom et politisk vedtak på Stortinget, men har ikke fått delegert myndighet over andre prosjekter i tilskuddsordningen. De er heller ikke en integrert del av det ordinære virkemiddelapparatet for etablerervirksomhet, men en parallell struktur for innvandrere, og deres uttalte ambisjon er å utvide denne parallelle strukturen til å bli landsomfattende framfor å styrke det eksisterende virkemiddelapparatet. Delvis på grunn av dette og konkurransen som råder mellom tilskuddsmottakerne, og delvis fordi NSFV som vi har vist, ikke har vært interessert i å gi fra seg implementerbare beskrivelser av sine metoder på den måten som de lokale prosjektene har etterspurt, har de heller ikke opparbeidet seg nødvendig anerkjennelse og faglig myndighet til å lede et nasjonalt samarbeid om fagutvikling.

Dette er antagelig hovedårsakene til at tilskuddsordningen fortsatt har lite resultater å vise til av samarbeid på tvers av prosjekter og av akkumulert kunnskap der lærdom fra ett prosjekt overføres til neste.

Mer inkluderende tjenester?

Tilskuddsordningens ambisiøse mål om å bidra til et mer inkluderende virkemiddelapparat for etablerere, har i liten grad blitt innfridd. En medvirkende årsak til dette er at flere av tilskuddsmottakerne, og til dels IMDi, har arbeidet ut fra en annen problemforståelse. De har i mindre grad lagt vekt på styrking av de ordinære tjenestene utviklet for å støtte etablerere, og i større grad ansett tilpasset etablereropplæring som et virkemiddel for å hjelpe innvandrere til å kunne stå på egne bein. Enheten for måloppnåelse har altså i hovedsak ikke vært virkemiddelapparatet, men innvandrere. Målsetningen som har styrt innsatsen har dels vært å styrke innvandrere som har konkrete ønsker om å starte for seg selv, og dels å reallitetorientere nyankomne innvandrere om hva som kreves for å lykkes som gründer i Norge.

Flertallet av prosjektene har utviklet egne kurs for innvandrere. Noen av disse er utviklet av eller i samarbeid med de som ordinært tilbyr etablereropplæring også for majoritetsnormmenn. Noen av prosjektene har bevisst utviklet parallell tilbud for innvandrere, mens andre har ønsket å bygge et ekstra trappetrinn inn i det ordinære tilbudet for etablereropplæring. Et fåtall av prosjektene har rettet innsatsen direkte mot å gjøre de ordinære tjenestene mer inkluderende, uten å opprette egne tilbud for innvandrere. En siste ka-

tegori prosjekter er i liten grad tilknyttet det ordinære tilbudet for etablereropplæring, fordi de grunnleggende sett har fungert som en slags utvidelse av tiltaksviften for integreringsarbeidet i kommunene.

Når det gjelder tilskuddsordningens framtid bør IMDi ta stilling til om denne bredden er ønskelig. Skal tilskuddsordningen fortsatt ha en næringsorientert målsetning, eller skal ordningen også være en styrking av kommunenes integreringsarbeid, ved å tilby komponenter av etablereropplæring til alle nyankomne innvandrere i kommunene?

9.5 Oppsummering

- Tilskuddsordningen har lyktes best med å tilby etablereropplæring til innvandrere som ønsker å etablere seg som selvstendig næringsdrivende, og særlig med å kompensere for innvandreres manglende kjennskap til lover og regler og norsk bedriftskultur og mangel på systemforståelse og kunnskap om drift av virksomhet i Norge. En del innvandrere etablerere har også fått tilbud om nettverkssamlinger, individuell veiledning og mentorordninger, men tilskuddsordningen har i mindre grad bidratt til utvikling av gode tiltak for tilgang på finansiering og faglige nettverk. Det er uvisst om tiltakene som er gjennomført, gjør at innvandrere etablerer virksomheter med bedre vekstmuligheter.
- Tilskuddsordningen har i liten grad bidratt til å utvikle tiltak spesielt tilrettelagt for innvandrerkvinner.
- På grunn av utfordringer med å dokumentere resultater og manglende overføring av erfaringer har tilskuddsordningen ikke bidratt til å dokumentere hvilke former for etablereropplæring som best styrker innvandreres forutsetninger for å lykkes med å etablere bedrift.
- IMDis forvaltning av tilskuddsordningen, samt lokale ønsker som følge av økt bosetting, har ført til at flere kommuner og fylkeskommuner har orientert seg mot introduksjonsprogrammet som arena for etablereropplæring eller rekruttering. Dette har ført til en endring i forståelsen av målsettinger, målgruppe og hva som er effektiv ressursbruk. En del av innsatsen er i så måte orientert bort fra målsettingen om å styrke og utvikle det ordinære tilbudet om etablereropplæring.
- Prosjektledelse fra fylkeskommunen kan tentativt kalles en suksessfaktor for å rette prosjektene inn mot tjenesteutvikling og kompetanseheving i

virkemiddelapparatet, men det er fremdeles uklart hvilke resultater dette vil gi. Manglende læring og samarbeid på tvers av prosjekter har vært til hinder for utvikling av det ordinære tilbudet om etablereropplæring, både på grunn av konkurransen i markedet og på grunn av mangel på nasjonal faglig ledelse.

- NSFV har ikke lyktes så langt med å fylle behovet for et nasjonalt organ som sørger for at lærdom fra de ulike prosjektene spres, og at nye prosjekter bygger på erfaringer, modeller og verktøy som er resultat av tidligere innsats i andre prosjekter. På grunnlag av denne evalueringen kan vi ikke se at NSFV har levd opp til forventningen fra kommunal- og forvaltningskomiteen om å være et nasjonalt kompetansesenter i denne sektoren, for hele landet, som i samarbeid med IMDi og andre relevante organer legger til rette for en mer strømlinjeformet nasjonalt basert kompetanseutvikling for innvandrergjørere. Basert på en slik kvalitativ vurdering kan vi heller ikke si at NSFV sitt nasjonale arbeid har styrket tilskuddsordningens kost-nytte-effekt.
- IMDi har utøvet sin forvalterrolle aktivt, men mangler relevant bestillerkompetanse. IMDis forvaltning har særlig bidratt til en dreining mot introduksjonsprogrammet og satt søkelys på utvikling av nye metoder og digitale løsninger for etablereropplæring, men resultatene er begrensede.
- Tilskuddsordningen har bidratt til å styrke noen lokale og regionale tjenester for etablereropplæring, men i mindre grad gitt resultater på nasjonalt nivå.

Referanser

- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2013). *Vi trenger innvandrernes kompetanse. Handlingsplan 2013-2016*. Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Baycan-Levent, T. & Nijkamp, P. (2009). Characteristics of migrant entrepreneurship in Europe. *Entrepreneurship & Regional Development*, 21(4), 375–397.
- Cooney, T. & Flynn, A. (2008). *Mapping Ethnic Entrepreneurship in Ireland*. Dublin: Enterprise Ireland.
- COWI (2017). Center for etnisk erhvervsfremme. Hentet 05.01.2018 fra <http://www.cowi.dk/menu/project/oekonomimanagementogplanlaegning/orga-nisationsudviklingogvelfaerdsanalyser/centerforettniskerhvervsfremme>
- Enehaug, H., Gamperiene, M. & Osman, A. (2009). *Entreprenørskap blant innvandrere, Evaluering av to etablerersentre*. AFI-notat 1/09.
- IMDi (2010). *Utredning av en permanent ordning for å legge til rette for økt entreprenørskap blant innvandrere*.
- IMDi (2014). Statsbudsjettet 2014, Kap 821, post 62, Tilskudd til etablereropplæring for innvandrere. Rundskriv: 08/2014.
- IMDi (2015). Statsbudsjettet 2015, Kap 821, post 62, Tilskudd til etablereropplæring for innvandrere.
- IMDi (2016). Statsbudsjettet 2015, Kap 821, post 62 Tilskudd til etablereropplæring for innvandrere.
- IMDi (2016b). Rutinebeskrivelse for IMDis tilskuddsforvaltning av Kap 821, post 62 for 2016 Tilskudd til etablereropplæring for innvandrere.
- IMDi (2017). Rundskriv 08/2017: Tilskuddsordning for etablereropplæring
- Innst. 16 S (2014-2015). *Innstilling frå kommunal- og forvaltningskomiteen om løyvingar på statsbudsjettet for 2015 vedrørande kapitla under Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Finansdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet (rammeområda 1, 6 og 18)*.
- Innst. 16 S (2016–2017). *Innstilling frå kommunal- og forvaltningskomiteen om Løyvingar på statsbudsjettet for 2017 vedrørande kapittel under Finansdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet (rammeområda 1, 6 og 18)*.

- Krogstad, A. (2006). *En stillferdig omveltning i matveien: Kulinarisk entreprenørskap blant etniske minoriteter*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Ljunggren, E., Solvoll, G. & Vinogradov, E. (2012). *Finansieringsordninger for innvanderetablerere. Identifisering og utvikling av gode modeller*. NF-rapport nr. 6/2012. Bodø: Nordlandsforskning.
- NRK (2017). Bonden i bomberommet. Publisert 14.01.18, hentet fra <https://www.nrk.no/mr/xl/urban-bonde-brukar-bomberom-som-gartneri-1.13858169>
- Nærings- og fiskeridepartementet (2015). *Gode ideer – fremtidens arbeidsplasser. Regjeringens gründerplan*. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon.
- OECD (2010). Entrepreneurship and Migrants. Report by the OECD Working Party on SMEs and Entrepreneurship. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2014). *The Missing Entrepreneurs: Policies for Inclusive Entrepreneurship in Europe*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2017). *Inclusive innovation policies. Lessons from international case studies*. OECD Science, Technology and Industry Working Papers 2017/02. Paris: OECD Publishing.
- Oliveira, R. C. & Rath, J. (red.) (2008). Immigrant Entrepreneurship. *Migrações Journal*, Special Issue, No. 3, ACIDI, Lisbon, October.
- Pennix, R. (2012). *Ethnic Entrepreneurship. Case study: Copenhagen, Denmark*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Smallbone, D., Kitching, J. & Athayde, R. (2010). Ethnic diversity, entrepreneurship and competitiveness in a global city. *International Small Business Journal*, 28(2) 174–190.
- Spilling, O. R., Johansen, V. & Støren, L. A. (2015). *Entreprenørskapsutdanning i Norge – status og veien videre. Sluttrapport fra følgeforskningsprosjekt om entreprenørskap i utdanningen*. NIFU rapport 2/2015.
- SSB (2012). Gründerånd blant innvandrere. Innvandrere i næringslivet. *Samfunnsspeilet*, 2012/5.
- SSB (2017). Økt andel gründere blant innvandrerne. Innvandreres etableringer i næringslivet. Publisert 6. november 2017, hentet fra <https://www.ssb.no/virksomheter-foretak-og-regnskap/artikler-og-publikasjoner/okt-andel-grundere-blant-innvanderne>

Vedlegg 1 Nasjonalt kompetansesenter for flerkulturell verdiskaping. Mandat og formål

Norsk senter for flerkulturell verdiskaping er det nasjonale kompetansesenteret innen entreprenørskap blant innvandrere. Målet er å tilrettelegge for best mulig utnyttelse av menneskelige ressurser, økt etablerervirksomhet og verdiskaping blant innvandrere. Det ordinære tilbudet om etablereropplæring i kommuner og fylkeskommuner skal styrkes og utvikles slik at det bedre kan legges til rette for etablerervirksomhet for innvandrere og dermed skape økt sysselsetting og vekst.

For å nå disse målene skal kompetansesenteret

- Bidra til iverksettelse av et likeverdig og tilpasset etablerertilbud for innvandrere.
- Bidra til aktiv stimulering og mobilisering av innvandrere til etablering av lønnsomme bedrifter.
- Være et nasjonalt ressurscenter for flerkulturelt entreprenørskap
- Bidra til å styrke kompetansen til etablererveiledningsapparatet i offentlig sektor, som fylkeskommuner og kommuner samt i næringslivet.
- Fokuserer på innvandreres behov og arbeide tett med etablerer- og innovasjonsfaglige miljøer for å utvikle ny kunnskap og formidle kjent kunnskap.

Målgrupper

Innvandrere er den primære målgruppen. Deres behov skal være i sentrum. Den sekundære målgruppen er fagvirksomheter som arbeider med etablerere eller er kunnskapsformidlere. Kompetansesenteret skal tilby tjenester og formidle kunnskap til:

- Norske etablererveiledningsvirksomheter - førstelinjetjenesten for utvikling av næringsliv i kommunene, etablerersentre, veiledningstjenester og liknende
- Innovasjon Norge - inkludert deres regionale apparat
- Kommuner / fylkeskommuner og annen offentlig forvaltning
- NAV
- Forskningsmiljøer, utdanningsinstitusjoner
- Interessenter fra privat sektor som finans, nettverk, organisasjoner
- Europeiske eller internasjonale innovasjons- og fagmiljøer som arbeider med minoriteter/flerkulturelle
- Media – nasjonale, regionale og lokale
- Politiske beslutningstagere

Oppgaver

- Kompetansesenterets skal bidra til utvikling av et helhetlig etablerertilbud til innvandrere, formidlet via landets etablererveilednings- og innovasjonsmiljøer.
- Kompetansesenteret skal fokusere på kunnskapsamling, kunnskapsutvikling og kunnskapsformidling og skal tilby tjenester som sikter til felles løft innenfor fagområde flerkulturell entreprenørskap:
 - Innhente erfaringer og kunnskap fra egne prosjekter og prosjekter i hele landet, andre land og fra eksperter og forskningsmiljøer
 - Utvikle og iverksette «beste praksis» metoder og prosesser for flerkulturelt entreprenørskap
 - Etablere systemer og rutiner for overføring av kunnskap
 - Etablere nettverksarenaer for fag- og praksisformidling
 - Kvalifisere og lære opp etablererveiledningsmiljøer som arbeider med innvandrere-etablerere
 - Igangsette nye prosjekter og initiativ for flerkulturelle etablerere med formål å motivere til nyskaping og høyere innovasjonsnivå

Organisering

Norsk senter for flerkulturell verdiskaping er formelt organisert under Buskerud fylkeskommune. Faglige styring og oppfølging av senteret gjøres av Justis- og beredskapsdepartementet og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.

Senteret ledes av et styre som har ansvaret for strategiutforming, bruk av midler og videreutvikling av NSFV. Senteret har egen administrasjon som rapporterer til styret.

I tillegg til formelle strukturer, skal kompetansesenteret arbeide gjennom et nettverk av samarbeidspartnere over hele landet. En faglig referansegruppe med både internasjonale og nasjonale eksperter skal bidra til en kvalitetsmessig utvikling av tilbud.

Finansiering

Kompetansesenteret finansieres hovedsakelig gjennom staten og fylkeskommuner.

På egne bein

Norske myndigheter ønsker å bidra til at innvandrere lykkes med å etablere egne bedrifter, og de har valgt tilpasset etablereropplæring som et foretrukket virkemiddel. I 2014 ble det innført en tilskuddsordning med mål om å gjøre slik opplæring bedre tilrettelagt for innvandrere. Tilskuddsordningen har finansiert lokale prosjekter, og dessuten et nasjonalt kompetansesenter som ønsker å bidra til en mer strømlinjeformet kompetanseutvikling for innvandrere som vil starte egen bedrift. Utgangspunktet for tilskuddsordningen er at innvandrere representerer en mangfoldig gruppe, som møter en rekke barrierer på individ- og strukturnivå når de vil starte egen virksomhet i Norge. I denne rapporten evalueres innsatsen som er gjort gjennom tilskuddsordningen for å møte disse utfordringene.



Borggata 2B
Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafos.no

Fafos-rapport 2018:03
ISBN 978-82-324-0422-3
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20652