

Beret Bråten, Josefine Jahreie og Ragna Lillevik

# Innvandrerorganisasjoners rolle i integrering

Sett gjennom en statlig tilskuddsordning





Beret Bråten, Josefine Jahreie og Ragna Lillevik

## **Innvandrerorganisasjoners rolle i integrering**

Sett gjennom en statlig tilskuddsordning

© Fafo 2017

ISBN 978-82-324-0372-1 (papirutgave)

ISBN 978-82-324-0373-8 (nettutgave)

ISSN 0801-6143 (papirutgave)

ISSN 2387-6859 (nettutgave)

Omslagsfoto: Einfrid Grindheim

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

# Innhold

|  |           |
|--|-----------|
| Forord .....   | 5         |
| Sammendrag .....   | 6         |
| <b>Summary .....</b>   | <b>14</b> |
| <b>1 Innledning .....</b>  | <b>23</b> |
| 1.1 Problemstillinger .....  | 25        |
| 1.2 Metodisk design og datainnsamling .....                                | 26        |
| 1.3 Disposisjon .....  | 31        |
| <b>2 Et tilskudd blant flere .....</b>                                     | <b>33</b> |
| 2.1 Innvandrersorganisasjoner og frivillig virksomhet i lokalsamfunn ..... | 34        |
| 2.2 Andre statlige tilskuddsordninger .....                                | 37        |
| 2.3 Tilbakeblikk .....   | 39        |
| <b>3 Integrering, frivillighet og tillit .....</b>                         | <b>45</b> |
| 3.1 Integrering – grupper og individer .....                               | 45        |
| 3.2 Tillit og tilhørighet .....  | 47        |
| <b>4 Fordeling av tilskuddet .....</b>                                     | <b>53</b> |
| 4.1 Nasjonale kriterier og retningslinjer .....                            | 53        |
| 4.2 Slik fordeles tilskuddet lokalt .....                                  | 57        |
| 4.3 Disse organisasjonene støttes av tilskuddet .....                      | 62        |
| 4.4 Målgrupper for aktivitetene .....                                      | 65        |
| 4.5 Avslag .....   | 68        |
| 4.6 Oppsummering .....   | 69        |
| <b>5 Kommuneperspektiver .....</b>   | <b>71</b> |
| 5.1 Lokal forvaltning av tilskuddet .....                                  | 71        |
| 5.2 Innvandrersorganisasjoner sett med forvaltningsbriller .....           | 80        |
| 5.3 Innplassering av forvalteransvaret .....                               | 82        |
| 5.4 Arbeidsformer .....  | 85        |
| 5.5 Oppsummering .....   | 90        |

|   |            |
|---|------------|
| <b>6 Organisasjonsperspektiver .....</b>                        | <b>93</b>  |
| 6.1 Innvandrorganisasjoner sett innenfra .....                  | 93         |
| 6.2 Samarbeidsambisjoner.....                                   | 99         |
| 6.3 Penger og systemkompetanse .....                            | 104        |
| 6.4 Å bli møtt på like fot .....                                | 109        |
| 6.5 Oppsummering .....  | 111        |
| <br>  |            |
| <b>7 Perspektiver møtes. Oppsummering og anbefalinger .....</b> | <b>113</b> |
| 7.1 Hva slags utfordring skal integrering løse?.....            | 114        |
| 7.2 Mulighetsrommet – betingelser for samhandling .....         | 118        |
| 7.3 Tilskuddet.....   | 120        |
| 7.4 Anbefalinger.....   | 121        |
| <br>  |            |
| Referanser .....  | 124        |

## Forord

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) ville ha mer kunnskap om innvandrersorganisasjoners rolle og potensial som bidragsytere i lokalt integreringsarbeid. Spørsmålet var: Hva skal til for at innvandrersorganisasjoner skal kunne ha en brobyggende rolle og virke som et supplement til lokale myndigheters integreringsarbeid, herunder innspill til innretningen av en statlig tilskuddsordning rettet mot frivillige organisasjoner i lokalsamfunn? Vi fikk oppdraget! Det har vært spennende og lærerikt.

Lokale myndigheter og lokalt engasjement sto i sentrum for oppdraget, og vi har derfor hatt mye kontakt med kommuner og med organisasjoner. En stor takk går til alle som har stilt opp og latt seg intervju, via telefon og ved å møte oss. Hver og en har tatt av sin tid og slik bidratt til at vi har fått et solid og godt datamateriale. Tusen takk!

En særlig stor takk går til kommunalt ansatte som ikke bare har tatt seg tid til å snakke med oss, men også samlet dokumentasjon som har gitt innsyn i den lokale forvaltningen av den aktuelle tilskuddsordningen. Vi vet at mange har brukt mye tid på dette. Takk for at dere gjorde den innsatsen.

Vår kontaktperson i IMDi har vært Ingrid S. Mohn, hun har stilt opp og svart på spørsmål, skaffet fram dokumenter, vært tålmodig og imøtekommende og en god samtalepartner underveis. Takk skal du ha!

Rapporten har tre forfattere, Bråten, Jahreie og Lillevik. Beret Bråten og Ragna Lillevik har skrevet rapportens kapitler. Josefine Jahreie har vært vitenskapelig assistent på prosjektet og lagt ned et stort og møysommelig arbeid med datainnsamling og dokumentinnhenting av informasjon fra kommunene. Hun har også vært en god diskusjonspartner på veien. Derfor er hun medforfatter på rapporten.

Jon Rogstad har vært intern kvalitetssikrer på Fafo, gitt ros, påpekt feil og mangler og sørget for å få oss ut av feil spor og over i mer konstruktive. Takk for det.

Til slutt er det alltid slik at informasjonsavdelingen på Fafo ved Bente Bakken og Agneta Kolstad står på som bare det for at manus blir til rapport. Vi hadde ikke klart oss uten dere. Sånn er det.

Oslo, mars 2017

Beret Bråten og Ragna Lillevik

## Sammendrag

Dette er en rapport om innvandrersorganisasjoners rolle og potensial som bidragsytere til integrering. Vi undersøker forholdet mellom lokale myndigheter og innvandrersorganisasjoner. Dette gjør vi ved å ta utgangspunkt i en statlig tilskuddsordning: *Tilskudd til lokale innvandrersorganisasjoner og frivillig virksomhet i lokalsamfunn*.

Tilskuddet er ett av flere som vedtas i statsbudsjettet med formål å bidra til integrering og inkludering av personer med innvandrerbakgrunn, ved å styrke frivillige organisasjoners rolle i integreringsarbeidet. Men det er det eneste av disse tilskuddene som eksplisitt er rettet mot lokale organisasjoner. Det gis som driftstilskudd til innvandrersorganisasjoner og som aktivitetsstøtte alle typer lokale organisasjoner kan søke om. Fra og med 2015 ble forvalteransvaret for dette tilskuddet flyttet fra fylkeskommunene til 20 kommuner med et høyt antall innbyggere med innvandrerbakgrunn. Disse kommunene har altså to års erfaring som forvaltere. Og det er tilskuddsforvaltningen som er utgangspunkt når vi har søkt svar på hva som skal til for å få til godt samarbeid om integrering mellom myndigheter og innvandrersorganisasjoner. Hva dette krever av myndighetene og av innvandrersorganisasjonene.

Undersøkelsen er gjort ved å gjennomføre en kartlegging, en casestudie og gruppesamtaler med organisasjoner. Kartleggingen omfatter standardiserte intervjuer med en eller flere forvaltere av tilskuddet i samtlige 20 kommuner. Intervjuene er i hovedsak gjennomført per telefon, enkelte ved besøk. I tillegg er det samlet inn dokumentasjon fra samtlige kommuner som viser hvilke organisasjoner som har søkt tilskudd og hvordan pengene er fordelt. Basert på kartleggingen ble det valgt tre kommuner for en casestudie. Disse tre kommunene hadde, på ulike måter, fått til samarbeid med innvandrersorganisasjoner lokalt, og vi har gjennom intervjuer med kommunalt ansatte og representanter for innvandrersorganisasjoner utforsket muligheter og utfordringer knyttet til dette. Representanter fra innvandrersorganisasjoner ble også spurt om hva organisasjonen arbeider med og hva organisasjonen betyr for dem. I tillegg ble det rekruttert representanter fra i hovedsak innvandrersorganisasjoner fra andre kommuner til en kombinert referanse- og fokusgruppe. Denne har vært samlet to ganger, og vi har drøftet både tilskuddsordninger og innvandrersorganisasjoners rolle. Datamaterialet omfatter intervjuer og gruppesamtaler med i alt 54 personer.



## **Integrering**

Formålet med tilskuddsordninger til innvandrersorganisasjoner er altså integrering. Integrering er et begrep som nyttes både i sosiologien, i politikk, forvaltning og i folks dagligtale. I sosiologien er det hentet fra teorier om hva som holder samfunn og organisasjoner sammen, og hvordan aktører dels gjør seg selv til, dels blir gjort til, en del av helheten (jf. Brochmann 2006). I politikk, forvaltning og dagligtale knyttes det først og fremst til hvordan innvandrere kan bli del av det nye landet. Hvilken mening som legges i begrepet integrering, er, når det brukes i politikk og forvaltning, avhengig av hvilke utfordringer man tenker at integreringspolitikken skal bidra til å løse. Og når vi gjennom stortingsmeldinger ser tilbake på de siste fem tiårenes innvandrings- og integreringspolitikk, har problemforståelsen – hva integrering er et svar på – endret seg. Tidlig på 1970-tallet var det sentrale å unngå assimilering i betydningen krav om at innvandrere måtte legge vekk alt sitt særpreg for å bli del av det norske samfunnet. Assimilering var da knyttet til en tvangspolitikk den norske staten hadde brukt ovenfor minoriteter – som samene. Dette var ikke en politikk norsk myndigheter ønsket å videreføre i møte med innvandrede minoriteter. Strategien som i stedet ble fulgt var inspirert av multikulturalisme; datidens arbeidsinnvandrere skulle kunne bli del av det norske samfunnet uten å oppgi kulturelle særtrekk. I tiårene som fulgte ble oppmerksomheten gradvis flyttet mot levekårsutfordringer i innvandrerbefolkningen: dårlige arbeids- og boforhold, diskriminering, men også fravær av politisk deltakelse. Levekårsproblemer som skapte bekymring for utenforskap og parallellsamfunn (se også Bay m.fl. 2010). Integreringspolitikken skiftet fokus, nå ble oppgaven å motvirke segregering. Integreringspolitikken skulle ivareta individers rettigheter og definere deres plikter; rett og plikt til utdanning, lønnsarbeid og norskopplæring. Hvor grensen skal gå for minoritetskultur, var og er stadig oppe til debatt. I den nyeste stortingsmeldingen om integreringspolitikk er hovedmålet å unngå utenforskap. Oppmerksomheten er rettet mot lønnsarbeid, utdanning og norskopplæring, men også mot tillit og tilhørighet til det norske samfunnet. Og det er særlig i forbindelse med dette siste at sivilsamfunnet gis en rolle.

## **Nasjonale myndigheter om innvandrersorganisasjoner**

Innvandrersorganisasjoner kan forstås i et representativt perspektiv og i et integrasjonsperspektiv (jf. Hagelund & Loga 2009). I et representativt perspektiv forstås organisasjonene som kanaler for demokratisk innflytelse for nye borgere i Norge. I et integrasjonsperspektiv forstås de som sosialiseringsarenaer der medlemmer kan oppøve demokrati- og systemkompetanse, men også utgjøre ankerfeste for individene – som motvekt mot marginalisering og isolasjon. På den ene siden kanaler for innflytelse, på den andre siden sosiale fellesskap som kan virke kunnskaps- og nettverksfremmende – men også ivareta identitet og virke beskyttende.

Nasjonale myndigheters forståelse av og tilnærming til innvandrersorganisasjoner har endret seg med endringer i integreringspolitikkenes problemforståelse og fokus: Fra å vektlegge organisasjonenes rolle som kanaler for innflytelse og som identitetsfelleskap, til å vektlegge deres evne til å løse velferdsoppgaver og danne basis for samarbeid på tvers av gruppetilhørigheter. I dag er det først og fremst som tjenesteprodusenter og som samarbeidsaktører innvandrersorganisasjoner beskrives som en positiv ressurs. Formålet for *Tilskudd til lokale innvandrersorganisasjoner og frivillig virksomhet i lokalsamfunn* illustrerer dette: Det skal bidra til å styrke deltakelsen i organisasjonslivet for den innvandrede delen av befolkningen, skape møteplasser og aktiviteter på tvers av grupper, og derigjennom bidra til økt tillit og tilhørighet til det norske samfunnet.

### **Lokale myndigheter om innvandrersorganisasjoner**

De 20 kommunene som forvalter tilskudd til drift av innvandrersorganisasjoner, legger tilskuddsordningens formål og nasjonale retningslinjer til grunn. Likevel finner vi til dels store forskjeller i kommunenes forvaltningspraksis – særlig når det gjelder driftstilskudd til innvandrersorganisasjoner.

Det var i 2016 475 organisasjoner som søkte midler fra tilskuddsordningen. Litt over halvparten av disse, 254, var innvandrersorganisasjoner. Tre fjerdedeler av tilskuddsmidlene som ble delt ut i 2016 gikk til aktivitetsstøtte, som både innvandrersorganisasjoner og majoritetsorganisasjoner kan søke på, mens en fjerdedel gikk til driftsstøtte til innvandrersorganisasjoner. Enkelte kommuner deler ikke ut noe til driftsstøtte. Dette begrunnes blant annet med at innvandrersorganisasjoner i seg selv ikke bidrar til integrering, og at det viktigste er å gi støtte til aktiviteter – ikke drift. Ulik praksis gir innvandrersorganisasjoner ulike muligheter, avhengig av hvilken kommune de virker i.

Når aktivitetsstøtte prioriteres, er det også en følge av at søknadspågangen er størst her – noe som igjen har sammenheng med at disse tilskuddsmidlene er tilgjengelige ikke bare for innvandrersorganisasjoner, men for frivillige organisasjoner som sådan. I 19 av 20 kommuner er det flere majoritetsorganisasjoner enn innvandrersorganisasjoner som søker om, og får, aktivitetsstøtte. En kommune skiller seg ut, Oslo. Der er det motsatt.

Vi finner på tvers av kommuner en tydelig tendens til å prioritere aktiviteter der målet er at folk skal møtes på tvers av gruppetilhørigheter. Dette er i tråd med de nasjonale retningslinjene, men i kommunene forsterkes oppmerksomheten om aktiviteter av denne typen. Innvandrersorganisasjoner snakkes i liten grad om som demokratiske aktører og som kanaler til innflytelse. De forstås som aktører som skal bidra til integrering, og arrangementer hvor aktører med ulik bakgrunn møtes, framheves i kommunene som sivilsamfunnets fremste bidrag i så måte. Utfordringen er imidlertid at innvandrersorganisasjoner ofte er små, med begrensede ressurser, og derfor ikke selv kan stille seg i spissen for slike omfattende arrangementer. I praksis er frivillige aktører avhengige av at kommunale myndigheter tar initiativer og tilrettelegger for

slike gruppeoverskridende arrangementer. Noe som da også skjer i flere av de aktuelle kommunene.

At samarbeids- og møteplassaktiviteter prioriteres betyr likevel ikke at andre typer aktiviteter utelukkes. Det er en klar tendens til at kommunene gir litt til så mange søkere og arrangementer som mulig, framfor å prioritere enkelte tiltak og organisasjoner. Denne alle skal med-strategien skaper bredde blant organisasjonene som får penger, og et relativt stort mangfold i aktiviteter.

Aktivitet som bidrar til samarbeid og møter på tvers av grupper prioriteres altså, men alle skal med-strategien gjør samtidig at dette ikke framstår som en ensidig strategisk satsing fra kommunenes side.

I enkelte kommuner gis det også tilskudd til aktiviteter som i kommunene forstås som interne for organisasjonen som søker – ett eksempel er nasjonaldagsfeiringer. Når denne typen tiltak gis støtte, begrunnes det med at de er viktige for gruppers og individers identitet. Aktiviteter som nasjonaldagsfeiringer forstås imidlertid ikke som bidrag til integrering, verken av kommuner som gir tilskudd til dem eller de som lar være.

Nedprioritering av fri driftsstøtte til fordel for aktivitetsstøtte, kan bidra til at frivillige virksomhet arbeider mer på myndighetenes premisser, enn med utgangspunkt i egne prioriteringer. Dette gjelder særlig dersom frivillige aktører ikke tas med på råd om hva som skal være felles mål for kommunen og sivilsamfunnet i integreringsarbeidet. Vi finner at få kommuner arbeider strategisk for å mobilisere innvandrersorganisasjonene på en måte som utnytter deres kompetanse og kontakter. Samtidig er det altså flere kommuner som arbeider aktivt for å trekke organisasjoner av ulike typer med i gruppeoverskridende aktiviteter.

Hva bidrar til å skape forskjeller i kommuners praksis? Kommunens organisering og hvor forvalteransvaret for tilskuddsordningen er plassert i den lokale administrasjonen, har noe betydning. Hva som er den rådende lokale forståelsen av integrering og hvordan innvandrersorganisasjonene forstås som bidragsyttere til dette, har også betydning. Kommuner som trekker organisasjoner med som aktive aktører i integreringsarbeidet, er kjennetegnet av at de har stillingsfunksjoner og ansatte som er kjent med innvandrersorganisasjonene og menneskene i dem. De oppsøker organisasjonene og deres arrangementer, og de inviterer organisasjoner og aktører i dem til møteplasser som skaper større nærhet til kommunen og setter organisasjoner i kontakt med hverandre. Slik utvides innvandrersorganisasjonenes mulighetsrom, og kommunen blir i stand til å nyttiggjøre seg deres kompetanse og nettverk.

Proaktiv virksomhet fra kommunale myndigheters side forutsetter at ansatte gis anledning til og selv har vilje til, å jobbe utenfor kontoret og utenfor normalarbeidsdagen. Slik blir det mulig å møte frivillige aktører på deres premisser. I kommuner der det ikke er lagt til rette for å arbeide på denne måten, er kontakten med innvandrersorganisasjonene mindre, kunnskapen er dårligere, og det tilkjennegis i større grad mistillit til organisasjonene. Dette er en mistillit som i slike kommuner håndteres med

byråkrati og kontroll. Noe som begrenser innvandrersorganisasjonenes mulighetsrom og gjør det vanskelig for kommunen å bruke deres kompetanse og nettverk.

### **Lokale innvandrersorganisasjoner sett innenfra**

De vi i rapporten har kalt representanter for lokale innvandrersorganisasjoner, beskriver sin organisasjon som først og fremst et identitetsfellesskap. Dette er identitetsfellesskap basert på aktiviteter av ulikt slag: Cricket, kulturkvelder, morsmålsopplæring og nasjonaldagsfeiring er noe å samles om, det markerer og opprettholder identitet. Behovet for slike identitetsfellesskap knytter an til medlemmenes transnasjonale posisjon. De har selv innvandret til Norge og har med seg tradisjoner, skikker og språk, men også tilhørighet til sitt opprinnelsesland. En stor del av hjertet deres er blitt igjen der. I innvandrersorganisasjoner møter de folk de kan dele minner, tradisjoner og erfaringer med – og som de kan snakke med på morsmålet. Behovet for å ha et fellesskap for opprinnelsesidentitet knyttes også til erfaringer med ikke å bli oppfattet og definert som en del av det norske, erfaringer med å bli redusert til *innvandreren*. Og mens integrering i form av lønnsarbeid, utdanning og det å lære norsk beskrives som en selvfølge, sliter de med å definere seg som norske. En oppfatning er at det å bli norsk betyr at opprinnelsesidentiteten må nær utraderes, at en type identitetsassimilering er nødvendig. Å være norsk med en stor del av opprinnelsesidentiteten i behold, snakkes i mindre grad om som en mulighet. Om det vil oppleves slik for neste generasjon, de som nå er barn og unge, er representantene mer usikre på. Det konstateres at neste generasjon «ikke er som oss», samtidig er de bekymret for at heller ikke barna – som har arvet foreldrenes synlige tegn på å tilhøre en minoritet, skal oppnå å bli definert som norske av majoriteten. Derfor blir det å ta vare på morsmål, skikker og markeringer viktig også i et generasjonsperspektiv. Det blir viktig for å opprettholde en trygg identitet, som ingen stiller spørsmål ved.

Representanter snakker likevel ikke om det å være del av slike opprinnelige identitetsfellesskap som en motsetning til å være godt integrert i det norske samfunnet, i betydningen å ha lønnsarbeid, ta utdanning, lære seg norsk og ha kontakt med majoritets-samfunnet. Innvandrersorganisasjonene beskrives snarere som et bidrag til dette. Et fellesskap som gir trygghet og støtte, men som også danner basis for å inngå i samarbeidsrelasjoner med andre aktører. Organisasjonene er direkte, eller som en utilsiktet virkning av at de gjør minoritetsmiljøer synlige, et utgangspunkt for at medlemmer og assosierte trekkes med og inngår i samarbeidsrelasjoner med andre organisasjoner og med lokale myndigheter.

Men heller ikke representanter i innvandrersorganisasjoner snakker om organisasjonen som basis for politikktutvikling, representasjon og intersemobilisering. De forstår, i likhet med informanter i lokal forvaltning, ikke egen organisasjon i et representativt perspektiv – i betydningen kanal for politisk påvirkning. Det nærmeste vi

kommer en slik rolle, er understrekningen av at aktører i organisasjonene arbeider med å lette kommunikasjonen mellom representanter for lokal forvaltning og egne medlemmer/assosierte. Og da særlig i forholdet mellom foreldre og institusjoner som skal ivareta barn og unge, det være seg barnehage, skole, helsemyndigheter eller barnevern. Representanter i innvandrersorganisasjonen er i posisjon til å gjøre dette, fordi de behersker det norske språket og har systemkompetanse, men også fordi de har tillit blant medlemmer og assosierte – de stoler på at de vil dem vel.

Offentlige tilskuddsordninger beskrives som viktige i organisasjonene. Ulike tilskuddsordninger fungerer som døråpnere mellom myndigheter og innvandrersorganisasjoner. De utgjør et insitamant til å snakke sammen. I organisasjonene beskrives det som avgjørende å ha systemkompetanse og å kjenne folk i majoritetssamfunnet og hos lokale myndigheter, når det skal søkes om penger. Slik kjennskap reduserer muligheten for å gjøre feil, men det bygger også ned det flere snakker om som mistenksomhet fra lokal forvaltning. Å kjenne hverandre bygger ned mistillit. Det øker muligheten for å kunne inngå i en likeverdig relasjon.

### **Tillit og tilhørighet**

Nasjonale og lokale myndigheter forventer at sivilsamfunnet skal bidra til integrering gjennom nettverksbygging på tvers av grupper, slik at det utvikles tilhørighet og tillit. Tilhørighet og tillit forstås, av nasjonale myndigheter og av lokale forvaltere, som å bli til i ansikt til ansikt-møter på tvers av minoritets- og majoritetsgrupper lokalt. Vi finner at en viktig forutsetning må være på plass for å få til slike møter på tvers: Det må utvikles kontakter og kjennskap mellom lokal forvaltning og innvandrersorganisasjoner, mellom byråkrater og representanter. Organisasjonene har ikke på egen hånd ressurser, kontakter og systemkompetanse som skal til for å etablere aktiviteter og arrangementer som favner både minoritet og majoritet. Det krever at kommunale myndigheter tar ansvaret. I kommuner som har slike møteplasser, ser vi at lokal forvaltning spiller en viktig rolle som initiativtakere, tilretteleggere og koordinatore. Men for at dette skal være mulig, må kommunen ha vilje og evne til å ta kontakt med innvandrersorganisasjoner på måter som oppleves tillitsskapende.

Dialog om tilskuddsordninger kan være en slik anledning. Men formalisering og kontroll i form av krav om korrekt utfylte søknadsskjema og rapporteringer utløser i seg selv verken tillit eller samarbeid. Snarere tvert imot. Når den kommunalt ansatte og innvandrersorganisasjonenes representanter i stedet snakker sammen om hva de ønsker å oppnå, etableres et annet mulighetsrom, der aktørene fra den lokale organisasjonen settes i førersetet: Hva vil du? Kommunale myndigheters rolle blir da å støtte og legge til rette. Slik etableres et samarbeid, en møteplass, helt i tråd med formålet for tilskuddsordningen – og i tråd med intensjonene bak omleggingen av forvaltningen fra fylkesnivå til kommunalt nivå. Hva krever det av partene for å lykkes med dette?

## Anbefalinger

I rapporten beskriver vi tre forutsetninger for samarbeid som kan bidra til å trekke innvandrersorganisasjoner med i lokalt integreringsarbeid: at kommunen gir rom for at byråkratiet kan virke ubyråkratisk og nærme seg de frivillige aktørene på deres premisser, at det etableres møteplasser mellom kommunen og innvandrersorganisasjonene, og at møtene skjer mellom likeverdige partnere.

*Et byråkrati som også er ubyråkratisk:* Å opprette kontakt som fungerer med frivillige aktører, krever at ansatte i lokal forvaltning gis mandat og rom til å møte de frivillige aktørene på deres premisser. Det betyr lite byråkratisk saksgang, fleksibilitet, vilje til å møtes også utenfor vanlig arbeidstid, veiledning av organisasjoner som mangler systemkompetanse, vilje til å ville bli kjent, og oppsøkende virksomhet til organisasjoners arrangementer. Skjemaer og kontroll kan ikke være kommunens eneste kontaktpunkt med innvandrersorganisasjoner, da oppnås ikke kontakt, ikke tillit, og innvandrersorganisasjonenes ressurser og kompetanse tas ikke i bruk.

*Møteplasser:* Å etablere møteplasser i kommunens regi legger til rette for at myndigheter og organisasjoner basert på minoritet og majoritet blir bedre kjent og bygger tillit. Slike møteplasser kan fungere som en dialogarena der en sammen setter mål og legger planer som omfatter organisasjoners bidrag til lokal integrering. Møteplassene kan ha form av fysiske steder (som bydelshus, flerkulturelle sentre, kulturhus, ungdomsklubber), felles fora (som mangfoldsråd, organisasjonsnettverk eller dialogforum) eller felles prosjekter som går over tid. Slike møteplasser gir innvandrersorganisasjonene anledning til å utvide sine nettverk – en mulighet de bør gripe.

*Likeverdige partnere:* Å samarbeide handler om gjensidighet og respekt. Det krever evne til å lytte og til å justere seg, for alle parter. Det krever at lokale myndigheter ikke kommer til organisasjonene med en oppskrift for hva som skal være deres bidrag, og det krever at innvandrersorganisasjoner griper muligheten og selv definerer hva som skal være deres samfunnsbidrag. Dette betyr ikke at organisasjonens rolle som identitetsfellesskapet trenger å opphøre. Det å inngå i slike samarbeidsrelasjoner kan være en forlengelse av den aktiviteten innvandrersorganisasjoner allerede driver med å bistå egne medlemmer i kontakt med ulike velferdstjenester.

## Tilskuddsordningen

Tilskuddet til lokale innvandrersorganisasjoner og lokal frivillig aktivitet er forvaltet på ulikt vis opp gjennom årene. Nå forvaltes det altså av 20 utvalgte kommuner på oppdrag fra IMDi. I 2016 var det 254 lokale innvandrersorganisasjoner som søkte på tilskuddet i disse kommunene. Vi har ikke tall for hvor mange lokale innvandrersorganisasjoner som finnes i dag, men kartlegginger fra ti år tilbake anslo 1000 innvandrersorganisasjoner på landsbasis, de fleste av dem lokale eller regionale (Predelli 2006). Dagens ordning

synes altså å nå kun et mindretall. At ordningen er avgrenset til organisasjoner i kun 20 kommuner, må antas å være en grunn til dette.

Erfaringene som beskrives i denne rapporten tilsier at det er et pluss at tilskuddsordningen forvaltes nær organisasjonene det gjelder. Samtidig går det å avgrense ordningen til 20 kommuner på bekostning av tilskuddets rimelighet og legitimitet. Det er neppe behov for å utvide tilskuddsordningen til alle landets kommuner, men det bør etableres et system som gjør tilskuddet tilgjengelig for innvandrersorganisasjoner i større deler av landet. Nasjonale myndigheter bør også vurdere hvorvidt kravene til søknader og kriteriene for hvem som er søknadsberettiget er egnet til å mobilisere bredt blant små og gjerne nettverkspregede organisasjoner. Videre anbefaler vi at kommuner som forvalter tilskuddet bør etablere møteplasser og opprette dialog mellom myndigheter, innvandrersorganisasjoner og andre deler av den frivillige virksomheten lokalt, om integreringsarbeid og organisasjonenes rolle i dette. Dette gir anledning til å drøfte tilskuddets innretning og til å aktivere ressurser og kompetanse organisasjonene har. Dermed styrkes organisasjonens rolle som demokratiske aktører og det unngås at organisasjonene blir tjenesteleverandører basert på integreringsstrategier de selv ikke har medvirket til.



# Summary

## **The role of immigrant organizations in integration, seen in light of a public grant scheme**

This is a report on the role and potential of immigrant organizations as contributors to integration. We examine the relationship between local authorities and immigrant organizations, taking as our basis a public grant scheme: *Grants to local immigrant organizations and voluntary activity in local communities*.

This grant scheme is one of several measures included in the national budget that aim to promote integration and inclusion of people from immigrant backgrounds by strengthening the role of NGOs in integration. However, this is the only grant that explicitly targets local organizations. It is provided as an operating subsidy to immigrant organizations and as an activity subsidy that can be applied for by all types of local organizations. From 2015, administrative responsibility for this grant was transferred from the county councils to 20 municipalities with a large proportion of inhabitants with an immigrant background. In other words, these municipalities have now accumulated two years' experience as administrators. The administration of this grant has served as our case when asking what is needed to establish adequate collaboration between the authorities and immigrant organizations in the area of integration and what this will require from both parties.

The project included a mapping study, a case study and group interviews with organizations. The mapping study encompassed standardized interviews with one or more administrators of the grant scheme in all of the 20 municipalities concerned. The interviews were mainly conducted by telephone, although a few were undertaken as face-to-face interviews. In addition, we have collected documentation from all the municipalities listing the organizations that have applied for support and how the funds were allocated. Based on this mapping, three municipalities were selected for a case study. These three municipalities had in various ways succeeded in establishing collaboration with local immigrant organizations, and in interviews with municipal staff members and representatives of immigrant organizations we have investigated the opportunities and challenges involved. The representatives of the immigrant organizations were also asked about their organization's activities and its importance for them.



Furthermore, representatives from immigrant organizations in other municipalities were recruited to form a combined reference and focus group. This group has met twice, and we have discussed grant schemes as well as the role of immigrant organizations. The data material includes personal and group interviews with a total of 54 persons.

## **Integration**

The purpose of grant schemes for immigrant organizations is thus to promote integration. Integration is a term used in sociology, politics and public administration as well as in the vernacular. In sociology, it is taken from theories about factors that ensure cohesion in societies and organizations, and refers to how social actors turn themselves into, or are made into, parts of a whole (cf. Brochmann 2006). In politics, public administration and the vernacular it is mainly associated with the ways in which immigrants can become part of their new country. The meaning associated with the term 'integration', especially when used in politics and public administration, depends on the challenges that integration policy is expected to address. When looking at immigration and integration policy over the last five decades as reflected in reports to the Storting, we see changing notions of the kind of problems integration should help address. In the early 1970s, focus was placed on avoiding assimilation, in the sense that in order to become part of Norwegian society, immigrants would be required to abandon their distinctiveness. At that time, assimilation was associated with the coercive policies that the Norwegian authorities had applied to other minorities, such as the Sámi, and the authorities did not wish to pursue these policies with regard to immigrant minorities. The alternative strategy was inspired by multiculturalism: the labour immigrants of the time should be allowed to become part of Norwegian society without having to relinquish their cultural distinctiveness. In the decades that followed, attention gradually shifted to challenges in terms of living conditions in the immigrant population: poor working and housing conditions and discrimination, as well as inadequate political participation. These living conditions issues gave rise to concerns regarding exclusion and parallel societies (see also Bay et al. 2010). Integration policy thus changed its focus to one of counteracting segregation. Integration policy should ensure the rights and define the obligations of individuals: education, gainful employment and Norwegian language training as rights and duties. How to define the boundaries of minority culture was and remains a debated issue. The most recent report to the Storting on integration policy defines prevention of social exclusion as the main goal. Attention is focused on gainful employment, education and Norwegian language training, but also on trust and sense of belonging in Norwegian society. A role for civil society is envisaged with regard to the latter in particular.

### **National authorities on immigrant organizations**

Immigrant organizations can be seen in a representation perspective and in an integration perspective (cf. Hagelund & Loga 2009). In a representation perspective, these organizations are understood as channels for democratic influence for new Norwegian citizens. In an integration perspective, they are seen as arenas for socialization in which the members can practise democratic and system competencies, but also as constituting a bridgehead for the individuals concerned and a counterweight to marginalization and isolation. On the one hand they are seen as channels for influence, and on the other as social communities that may promote acquisition of knowledge and establishment of networks, as well as preserve identities and have a protective effect.

The understanding of, and approach to, immigrant organizations on the part of the authorities have changed in pace with the notions and foci of integration policy: from emphasizing the role of the organizations as channels for influence and as communities of identity to highlighting their ability to resolve welfare challenges and form a basis for collaboration across group identities. Today, immigrant organizations are described as positive resources primarily in terms of their role as service providers and partners for collaboration. The objective of the *Grants to local immigrant organizations and voluntary activity in local communities* scheme illustrates this: it should help strengthen participation in civil society organizations for the immigrant section of the population, establish meeting places and activities across groups and thereby help build trust in and sense of belonging to Norwegian society.

### **Local authorities on immigrant organizations**

The 20 municipalities that allocate grants for the operation of immigrant organizations do so on the basis of the objectives of the grant scheme and national guidelines. This notwithstanding, we find major differences in the municipalities' administrative practices, especially when it comes to operating grants to immigrant organizations. In 2016, altogether 475 organizations applied for funds from the grant scheme. A little more than half of these – 254 in total – were immigrant organizations. Three-quarters of the funding allocated in 2016 was granted to activities, which can be applied for by immigrant as well as majority-based organizations, whereas one-quarter was granted in support to the operation of immigrant organizations. Some municipalities do not allocate funding for operational purposes. The reason stated is that immigrant organizations as such do not contribute to integration, and the important issue is to support activities, rather than operation. Differing practices mean that the immigrant organizations' opportunities depend on the municipality where they are located.

The priority given to support for activities also stems from the fact that the demand is greater in this area, which in turn is a result of the provision that these grant funds are available not only to immigrant organizations, but to NGOs in general. Majority-

based NGOs that apply for and receive support for activities outnumber immigrant organizations in 19 of the 20 municipalities. Only a single municipality stands out, namely Oslo, where the opposite is the case.

Across the municipalities we find a clear tendency to prioritize activities with the goal of uniting people across group affiliations. This is in line with the national guidelines, but the municipalities focus even more strongly on activities of this type. Immigrant organizations are rarely referred to as democratic actors and channels of influence. They are seen as actors that should contribute to integration, and events that involve meetings between actors from different backgrounds are highlighted by the municipalities as civil society's foremost contribution in this respect. The challenge, however, is that most immigrant organizations are small and have limited resources, and are thus unable to front any large-scale events. In practice, voluntary actors depend on the municipality to take the initiative and facilitate such inter-group events, and this is often the case in many of the municipalities concerned.

However, this prioritization of collaborative activities and meeting places does not mean that other activities are excluded from funding. There is a clear tendency for the municipalities to grant small sums to as many applicants and events as possible, rather than prioritizing specific initiatives and organizations. This inclusive strategy accounts for a wide spectrum of organizations being funded and a relatively broad diversity of activities.

Activities that help establish collaboration and facilitate interaction across group affiliations are thus prioritized, but this does not appear to represent an exclusive strategy on the part of the municipalities.

Some municipalities also grant support to activities that are seen as internal to the applicant organization, such as national day celebrations. Support for these types of events is justified by their importance for group and individual identities. National day celebrations and similar activities are not seen as contributing to integration by the municipalities that grant such support, nor by those that refrain from it.

Downgrading unspecific operational support in favour of support for activities may help ensure that NGOs operate more in line with the authorities' premises than on the basis of their own priorities. This is especially the case if NGOs are not consulted before the goals to be pursued by the municipality and civil society in their shared integration efforts are defined. We find that few municipalities undertake strategic efforts to mobilize the immigrant organizations in a way that makes good use of their competencies and contacts. On the other hand, there are numerous municipalities that undertake active steps to include organizations of different types in activities across groups.

Which factors tend to cause differences in municipal practices? The organization of the municipalities and the allocation of the responsibility for the grant scheme within the local administration have a certain impact. Locally prevailing notions of

integration and the role of immigrant organizations in this regard also have an impact. Municipalities that include organizations as active participants in integration efforts are characterized by possessing functions and staff that are familiar with the immigrant organizations and the people in them. They seek out the organizations and attend their events, and they invite the organizations and volunteers within them to meeting places that help establish closer familiarity with the municipality and contacts between different organizations. This helps expand the organizations' range of opportunities, and enables the municipality to make use of their competencies and networks.

Proactive efforts on the part of municipal authorities presuppose that staff members have the opportunity and willingness to work outside of their offices and beyond normal hours. This enables them to meet the NGOs on their own terms. Municipalities that have made no provisions for this mode of work have less contact with immigrant organizations and less knowledge of them, and a greater degree of distrust is expressed in the organizations. In such municipalities, this distrust is manifested in bureaucratic procedures and control, which in turn restrict the organizations' range of opportunities and prevent the municipality from benefiting from their competencies and networks.

### **Local immigrant organizations seen from within**

Those whom we refer to in this report as representatives of local immigrant organizations describe their organizations primarily as a community of identity. This community is based on a variety of activities: cricket, cultural events, training courses in the mother tongue and national day celebrations serve as unifying topics that mark and maintain identities. The need for such communities of interest is linked to the transnational position of the members. They have immigrated to Norway and brought with them their traditions, customs and languages, but also a continued affiliation with their countries of origin, where they have left behind a big part of their heart. In immigrant organizations they can meet others with whom they can share memories, traditions and experiences, and they can speak their mother tongue. The need to have a community of original identity is also linked to the experience of not being perceived and defined as Norwegians; the experience of being reduced to *the immigrant*. Moreover, while integration in the form of gainful employment, education and ability to speak Norwegian is described as self-evident, they have difficulty in defining themselves as Norwegians. One particular notion is that becoming Norwegian would require a near-eradication of their original identity and that some type of assimilation of identity would be necessary. Becoming Norwegian while retaining a large part of the original identity is less frequently held up as a possibility. The representatives are less certain as to whether the next generation, those who presently are children and adolescents, will have the same experience. They ascertain that the next generation 'is not like us', while they are also concerned that their children, who have inherited their

parents' visible signs of belonging to a minority, may not succeed in becoming defined as Norwegians by the majority. Maintaining the mother tongue, customs and rites is therefore important also in an intergenerational perspective. It is crucial to maintaining a secure identity that nobody can question.

However, these representatives do not refer to participation in such communities of original identity as incompatible with proper integration into Norwegian society in the sense of having gainful employment, taking an education, learning Norwegian and being in contact with the majority community. On the contrary, the immigrant organizations tend to be seen as contributors to this end, and as communities that provide security and support, but also function as a basis for entering into collaborative relationships with other agencies. Directly or as an unintended effect of rendering minority communities visible, the organizations provide a basis for inclusion of their members in collaborative relationships with other organizations and local authorities.

Similarly, the representatives of immigrant organizations do not refer to them as a basis for policy development, representation and mobilization of interests. Much like informants in local administrations, they do not see their own organizations from a viewpoint of representation, in the sense of a channel for political influence. The closest semblance to such a role is the emphasis on how agents in the organizations seek to facilitate communication between representatives of local administrations and their own members/associates. This applies in particular to the relationship between parents and institutions for care of children and adolescents, such as day-care centres, schools, health authorities or the child protection services. Representatives of immigrant organizations are in a position to fill this role because they have a good command of Norwegian as well as system competence, but also because they enjoy the confidence of the members and associates, who trust the organizations to act in their best interest.

Public grant schemes can be described as important to the organizations. Various grant schemes function as door-openers between the authorities and the immigrant organizations, and provide an incentive to maintain contact. The organizations refer to the necessity of possessing system competence and contacts in the majority community when applying for funds. Such familiarity reduces the likelihood of errors, but also helps dispel what is referred to by many as distrust on the part of local administrations, since familiarity helps build trust and enhances the opportunities for establishing a relationship based on equality. Mutual unfamiliarity increases the likelihood of being treated more in terms of what the majority Norwegians believe that the immigrants represent, rather than what they hold themselves to be.

### **Trust and belonging**

National and local authorities expect civil society to help foster integration by building networks across groups, thus developing trust and sense of belonging. In the opinion of national authorities and local administrators, trust and belonging are established in

face-to-face meetings across minority and majority groups locally. We find that a key precondition needs to be met to succeed with such inter-group meetings: contacts and familiarity need to be developed between local administrations and immigrant organizations, between bureaucrats and representatives. By themselves, the organizations do not possess the resources, contacts and system competence required to establish activities and events that encompass both the local minority and majority. This requires the municipality to take responsibility. In municipalities that have established such meeting places we can see that the local administration plays a key role as initiators, facilitators and coordinators. For this to be possible, the municipality needs to possess the willingness and ability to contact immigrant organizations in ways that are conducive to establishing trust.

A dialogue on grant schemes could provide such an opportunity. However, formalization and control in the form of requirements that forms be correctly filled in are not conducive to trust, nor collaboration, but rather the opposite. The conversation between municipal officers and representatives of immigrant organizations on what they wish to achieve opens up a different range of possibilities, in which the local organization is put in the driver's seat: What do they want? In this context, the role of the municipal authorities will be that of a supporter and facilitator. This can help establish a collaborative meeting place that fully complies with the objectives of the grant scheme as well as the intentions behind the transfer of administrative responsibility from the county to the municipal level. What will be required for the parties to succeed?

## **Recommendations**

In the report we describe three preconditions for collaboration that may help include immigrant organizations in local integration efforts: that the municipality permits the administration to function in a less bureaucratic manner and approaches the NGOs on their own terms; that places are established where the municipality can meet the immigrant organizations; and that these meetings take place between partners that are seen as equals.

*A non-bureaucratic administration:* To establish effective contacts with NGOs, local administrators need to be provided with a mandate and space to meet these on their own terms. This would mean fewer bureaucratic procedures, flexibility, willingness to meet outside of normal working hours, guidance for organizations with little system competence, willingness to become acquainted, and outreach activities on events arranged by the organizations. Forms and control measures cannot serve as the only points of contact with immigrant organizations, since this will not result in either contact or trust, and the resources and competencies of the immigrant organizations will remain untapped.

*Meeting places:* Establishment of meeting places under the auspices of the municipality facilitates contact and trust between the authorities and organizations based on the minority as well as the majority. Such meeting places may function as an arena for dialogue where goals and plans for the organizations' contribution to local integration are jointly formulated. These meeting places can come in the form of physical locations (such as community centres, cultural institutions or youth clubs), shared forums (such as diversity councils, organizational networks or dialogue forums) or shared projects of a longer duration. Such meeting places provide the immigrant organizations with an opportunity to expand their networks – an opportunity they ought to seize.

*Equal partners:* Collaboration is all about mutuality and respect, and requires an ability to listen and adapt by all parties involved. Local authorities should thus not approach the organizations with a recipe for what their contribution should be, and the immigrant organizations should seize the opportunity to define for themselves how they want to contribute to society. This does not mean that the organizations' role as communities of identity needs to cease. Entering into such collaborative relationships can represent an extension of the organizations' existing activities for assisting their members in making contact with various welfare services.

### **The grant scheme**

The administration of the grant to local immigrant organizations and local voluntary activity has varied somewhat over the years. As noted above, it is now managed by 20 selected municipalities commissioned by the Directorate of Integration and Diversity. In 2016, a total of 254 local immigrant organizations in these municipalities applied for a grant. We have no figures for the total number of immigrant organizations existing today, but mapping studies undertaken approximately ten years ago estimated a total of 1000 immigrant organizations nationwide, most of which were local or regional (Predelli 2006). The current scheme thus appears to reach only a minority of them. The fact that the grant scheme is limited to only 20 municipalities presumably accounts for this.

The experiences described in this report indicate that placing the administration of the grant scheme in close proximity to the organizations concerned may have a positive effect. However, restricting the scheme to 20 municipalities comes at the cost of the scheme's fairness and legitimacy. Expanding the scheme to all Norwegian municipalities is hardly called for, but a system that makes the grant available to immigrant organizations in larger sections of the country should be put in place. Furthermore, national authorities should consider whether the application requirements and eligibility criteria are conducive to broad mobilization among small, network-type organizations. Moreover, we recommend that those municipalities that currently manage the grants establish meeting places and initiate dialogue between the authorities, immigrant



organizations and other parts of the voluntary sector locally to discuss issues such as integration efforts and the organizations' role in this regard. This will provide an opportunity to review the design of the grant scheme as well as activate the resources and competencies of the organizations. The organizations' role as democratic actors will be thus be strengthened, and turning the organizations into service providers based on integration strategies to which they have made no contribution can be avoided.



# 1 Innledning

I boken *Fellesskapets fundament* beskriver sosiologen Håkon Lorentzen sivilsamfunnets betydning som arena for identitetsdanning, sosial integrasjon og politisk engasjement (Lorentzen 2004, s. 10). Frivillige organisasjoner forstås som bidragsytere til både sosial tilhørighet og demokratisk innflytelse (jf. Wollebæk & Selle 2002). Derfor har da også frivillig sektor helt fra 1970-tallet vært det som i den siste stortingsmeldingen om integreringspolitikk beskrives som «en viktig aktør i integreringsarbeidet».<sup>1</sup>

I denne rapporten skal det særlig handle om én type frivillige organisasjoner – *innvandrersorganisasjonene*. Det skal handle om innvandrersorganisasjoners rolle og potensial som bidragsyter til integrering lokalt; hvordan lokale myndigheter forholder seg til innvandrersorganisasjoner og hvordan innvandrersorganisasjoner forholder seg til lokale myndigheter og storsamfunnet for øvrig. Utgangspunktet for å undersøke og diskutere dette er en statlig tilskuddsordning til lokale innvandrersorganisasjoner og frivillig virksomhet.

Det som kalles innvandrersorganisasjoner har eksistert i Norge fra de første arbeidsinnvanderne fra land som Pakistan, India, Tyrkia, Marokko og Jugoslavia ankom mot slutten av 1960-tallet. En innvandrersorganisasjon kan defineres som en organisasjon hvis medlemmer enten selv har innvandret eller har foreldre som er innvandret fra land utenfor Norden, Sveits, USA, Canada, Australia og New Zealand (IMDi 2016). Innvandrersorganisasjoner har ulike formål, men de har til felles at de er blitt til basert på behov for fellesskap blant folk med opprinnelse i ett bestemt land, en region eller folkegruppe – eller også knyttet til religion og trosfellesskap. Det er organisasjoner som Den bosniske kulturforening i Drammen, Den eritreiske forening i Bærum, Somalisk kvinnegruppe i Fredrikstad, Afghansk forening i Tromsø og Thaiforeningen i Skien. Innvandrersorganisasjoner kan forstås i et *representativt perspektiv* og i et *integrasjonsperspektiv*. I et representativt perspektiv som kanaler for demokratisk innflytelse for nye borgere i Norge. I et integrasjonsperspektiv som sosialiseringsarenaer der medlemmer kan oppøve demokrati- og systemkompetanse, men også tjene som ankerfeste og motvekt mot marginalisering og isolasjon (jf. Hagelund & Loga 2009, s. 10). På den ene siden kanaler for innflytelse, på den andre siden sosiale fellesskap som kan virke både kunnskapsdannende og beskyttende. Dette kan også uttrykkes som å forstå organisasjoner i et *vertikalt perspektiv* kontra et *horisontalt perspektiv* (Bay m.fl. 2010).

<sup>1</sup> Meld. St. 30 (2015-2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*, s.74.

Vertikalt viser da til organisasjoner som skoler i demokrati og kanaler til innflytelse, mens horisontalt viser til at organisasjoner bidrar til å etablere sosial og politisk kapital ved å bygge mellommenneskelig tillit og samarbeid (jf. Bay m.fl. 2010, s. 297–298).

Innvandrerorganisasjoner kan altså, på ulike måter, bidra til at nye borgere blir del av storsamfunnet. Samtidig er de omdiskutert, spørsmålet som stilles er blant annet om innvandrerorganisasjoner også bidrar til segregering (se for eksempel Ødegård 2010a for en diskusjon om dette). En slik diskusjon føres med utgangspunkt i et integrasjonsperspektiv – et horisontalt perspektiv – på en innvandrerorganisasjon. Få bestrider at den kan bygge tillit og trygghet internt i organisasjonen. Men lukker den seg om seg selv, sin egen gruppe og sin egen interne virksomhet, eller bidrar den også til å generere gjensidighet og tillit på tvers av grupper?

Dette er et empirisk spørsmål som vi skal undersøke og diskutere i de neste kapitlene. Utgangspunktet er en bestemt *tilskuddsordning til frivillig virksomhet* bevilget over statsbudsjettet: Tilskudd til lokale innvandrerorganisasjoner og frivillig virksomhet i lokalsamfunn. Dette er ett av flere tilskudd som bevilges over statsbudsjettets post 71 som del av integreringspolitikken. De fleste av disse tilskuddsordningene forvaltes nasjonalt, men akkurat dette tilskuddet forvaltes lokalt av 20 utvalgte kommuner. Tilskuddet skal, sammen med de øvrige tilskuddsordningene på post 71, medvirke til å styrke deltakelsen i organisasjonslivet for den innvandrede delen av befolkningen, skape møteplasser og aktiviteter på tvers av grupper, og derigjennom bidra til økt tillit og tilhørighet til det norske samfunnet.<sup>2</sup>

Det er med andre ord et tilskudd hvis formål er knyttet til et representativt perspektiv og et integrasjonsperspektiv på organisasjonene. Representativt ved at det skal styrke deltakelsen i organisasjonslivet for den innvandrede delen av befolkningen. Mens integrasjonsperspektivet aktualiseres gjennom vektleggingen av å skape møteplasser og aktivitet på tvers av grupper, en virksomhet som eksplisitt knyttes til at dette bidrar til å etablere tillit og tilhørighet.

Vi undersøker i det følgende hvordan tilskuddet forvaltes og fordeles lokalt, og gjennom det også hvordan kommuner og innvandrerorganisasjoner forholder seg til hverandre og til tilskuddets formål. Et overordnet spørsmål er hvilke betingelser som må være til stede for at lokale innvandrerorganisasjoner skal bidra til å styrke tilhørighet og deltakelse på måter som bygger fellesskap mellom minoritet og majoritet – hva som skal til for at innvandrerorganisasjoner virker integrerende. Vårt utgangspunkt er at dette er betingelser skapt av kommuners perspektiver på hva integrering er og hvordan innvandrerorganisasjoner kan bidra, men også av innvandrerorganisasjoners perspektiv og praksis.

Rapportens overordnede spørsmål knytter an til en bred debatt om hva integrering er og hvordan det oppnås – og til innvandrerorganisasjoners plass i dette.

<sup>2</sup> Prop.1 S (2016-2017), Justis og beredskapsdepartementet, s. 256.

Integrering og integrasjon er begreper som brukes i både samfunnsvitenskap, politikk og offentlig forvaltning. Som sosiologisk begrep er integrasjon del av teoretiske tradisjoner der man er opptatt av samfunns og gruppers enhet, av betingelser for solidaritet på samfunnsnivå og av de prosesser hvor dette kan oppnås: «Integrasjon refererer dels til hvordan individer blir del av et hele, og dels til denne tilstanden av harmonisk enhet» (Hagelund & Loga 2009, s. 16).

Som politisk begrep er integrasjon brukt som betegnelse på en av flere mulige strategier som kan benyttes for å gjøre innvandrere til del av samfunnet. Integrasjon er da en strategi som skiller seg fra kravet om assimilering – i betydningen at staten stiller krav om ensretting ved at nykommere må oppgi sitt kulturelle særpreg for å bli del av fellesskapet. Men integrasjon er også en strategi som skiller seg fra segregering – som går ut på at ulike befolkningsgrupper lever adskilt med lite kontakt seg imellom. Integrasjon brukes gjerne som betegnelse for en tredje vei: at alle uavhengig av bakgrunn kan og skal delta i felles arenaer, samtidig som de har frihet til å ivareta kulturelle og religiøse særtrekk (Hagelund & Loga 2009, s. 16). Diskusjonen går både om hva som skal til for å sikre slik deltakelse på felles arenaer, hvor omfattende religiøs og kulturell frihet skal være, og om rettigheter skal knyttes til individer eller også til grupper.

Integreringspolitikken er knyttet til det som til enhver tid defineres som integreringsutfordringer. Hva som betraktes som de fremste integreringsutfordringene har skiftet fra inngangen til 1970-tallet og fram til nå. Derfor har også politiske tilnærminger skiftet – herunder hvordan innvandrersorganisasjoner betraktes og hvilke rolle disse organisasjonene tilskrives i offentlig politikk.

## 1.1 Problemstillinger

Vår undersøkelse av møter mellom innvandrersorganisasjoner og lokale myndigheter gjennom *Tilskudd til lokale innvandrersorganisasjoner og frivillig virksomhet i lokal-samfunn*, har som utgangspunkt nasjonale myndigheters tilnærming til innvandrersorganisasjoners rolle. Dette er som nevnt en tilnærming som rommer et kombinert representativt og integrerende perspektiv, formulert ved at den aktuelle tilskuddsordning både skal bidra til å styrke innvandrerbefolkningens deltakelse og sikre samarbeid på tvers av grupper på felles møteplasser lokalt.

Spørsmålet er hvordan innvandrersorganisasjoners bidrag til integrering forstås hos lokale myndigheter og i organisasjonene – hvordan vektlegger disse aktørene et representativt perspektiv på organisasjonene kontra et integreringsperspektiv? Hva slags praksis er utviklet lokalt, og hva kan vi med basis i dette si om hva som skal til for å få til samarbeid?

Det overordnede spørsmålet som skal besvares, dreier seg om forholdet mellom kommuner og frivillig virksomhet:

- Hva kan identifiseres som faktorer som bidrar til at innvandrersamfunn samarbeider med kommunen, andre frivillige og private aktører? Hva krever dette av innvandrersamfunnene, og hva krever det av kommunen?

Det overordnede spørsmålet besvares ved å undersøke kommunens tilnærminger og praksis hva gjelder samarbeid med innvandrersamfunn, og innvandrersamfunnens tilnærming til samarbeid med kommunal forvaltning og andre lokale aktører:

#### **Kommunale tilnærminger:**

Hvordan forstår kommunene innvandrersamfunners potensial til å bidra til integrering, og hvordan påvirker dette tilskuddsforvaltningen?

Hvordan legges det gjennom kommunal forvaltning til rette for samarbeid og samhandling mellom kommunen og innvandrersamfunn, særlig knyttet til forvaltning av den aktuelle tilskuddsordningen, men også mer generelt?

#### **Frivillighetstilnærminger:**

Hva er formål, innretning og aktiviteter i innvandrersamfunn som mottar tilskudd til frivillig virksomhet i lokalsamfunn, og hvordan omfatter dette eventuelt samhandling og samarbeid med andre frivillige organisasjoner, med private aktører og med kommunene?

Deltar innvandrersamfunn i lokalt definerte integreringstiltak og i fora som bidrar til å gi organisasjonene politisk innflytelse lokalt?

## **1.2 Metodisk design og datainnsamling**

Vi har benyttet et tredelt metodisk design.

A: En kartleggingsstudie som omfatter samtlige 20 kommuner<sup>3</sup> som forvalter det statlige tilskuddet til frivillig virksomhet i lokalsamfunn.

B: En casestudie i et utvalg kommuner.

C: En gruppe som er samlet to ganger, der vi inviterte innvandrersamfunn og andre organisasjoner som har søkt tilskudd fra denne særskilte ordningen.

<sup>3</sup> De 20 kommunene er: Oslo, Bergen, Stavanger, Trondheim, Bærum, Drammen, Kristiansand, Sandnes, Skedsmo, Fredrikstad, Sarpsborg, Tromsø, Skien, Sandefjord, Arendal, Tønsberg, Ålesund, Bodø, Gjøvik og Hamar.

Det er i tillegg gjennomført bakgrunnssamtaler om den aktuelle tilskuddsordningen og om tilskudd til innvandrersorganisasjoner og frivillige aktiviteter mer generelt, med forvaltere av tilskuddet i IMDi og rådgivere i Justis- og beredskapsdepartementet.

Datainnsamlingen er i all hovedsak gjennomført i januar og februar 2017.

Ett forhold bør nevnes: Et sentralt tema i intervjuer som er gjort som ledd i kartlegging, casestudie og gruppesamtaler, er begrepet integrering. Vi har i intervjuene brukt dette begrepet uten at vi som intervjuet, definerte det. Dette fordi det, som vi allerede har vært inne på i innledningskapitlet og skal drøfte ytterligere i kapittel 3, finnes ulike oppfatninger av dette begrepet. Ulik forståelse kan gi ulike tilnærminger til organisasjoner og deres aktiviteter. Det har derfor vært et selvstendig poeng å utforske hva aktører i lokal forvaltning og i organisasjoner legger i begrepet integrering – hva de mener at skal til.

### **A: Kartleggingen**

Kartleggingsstudiens formål er å tegne et oversiktsbilde av hvordan tilskuddsmidlene fordeles til henholdsvis drift og aktiviteter, hva slags organisasjoner som får penger og til hva slags tiltak, og i hvilken grad aktiviteter legger opp til samhandling og samarbeid på tvers av organisasjonsgrenser og mellom organisasjoner og kommune. Gjennom dette også hvordan kommunene tilnærmer seg de formål og kriterier som er formulert nasjonalt for fordelingen av tilskuddet, om og hvordan de lokalt tilstreber samarbeid med organisasjonene, og om innvandrersorganisasjoner trekkes med i råd og utvalg på måter som gir politisk innflytelse.

Kartleggingen er gjennomført som en kombinert dokumentstudie og en standardisert spørring til samtlige 20 kommuner.

*Dokumentstudien* er gjennomført ved at de 20 kommunene ble bedt om å sende oss (elektronisk eller som post) oversikter som viser hvordan tilskuddet ble fordelt i 2016, det andre året kommunene forvaltet ordningen. Oversikten skulle inneholde:

- hvilke organisasjoner som har søkt om henholdsvis drifts- og aktivitetsstøtte,
- hva slags aktiviteter det er søkt om støtte til,
- hvilke organisasjoner som har fått henholdsvis drifts- og aktivitetsstøtte og hvor mye, og
- hvilke organisasjoner/aktiviteter som har fått avslag.

Det var en omfattende jobb å samle inn denne dokumentasjonen. Dette fordi kommunene i varierende grad hadde utarbeidet slike oversikter for egen del fra før av. Vi har komplette oversikter fra 18 av 20 kommuner. De to kommunene vi mangler komplette oversikter fra, forvalter kun en svært liten del av tilskuddet. Vi har derfor et datamateriale som er tilstrekkelig til å vise hva tilskuddsmidlene faktisk benyttes til.

Når det gjelder 2015, det første året kommunene forvaltet tilskuddsordningen, har vi basert oss på tallmateriale som var samlet inn av IMDi og publisert i «Rapport om bruk av midler på kap.821, post 71, Tilskudd til innvandrersorganisasjoner og annen frivillig virksomhet 2015» (IMDi 2016b).

*Spørringen* er gjennomført ved at det ble rettet en henvendelse til hver av de 20 kommunene over e-post. Vi fikk navn på kontaktperson og kontaktopplysninger fra IMDi. I denne første henvendelsen orienterte vi om prosjektet og at vi ville foreta et telefonintervju med den eller de ansatte i kommuneadministrasjonen som var ansvarlig for fordelingen av tilskuddsmidlene. Det ble deretter gjennomført standardiserte intervjuer med den eller de som har slikt ansvar i den enkelte kommune. I en del kommuner har dette betydd at det er gjennomført intervjuer med to, i noen tilfeller tre ulike personer i kommuneadministrasjonen. Disse fikk spørsmål om organiseringen av arbeidet med integrering i kommunen, forvaltningen av tilskuddsordningen i denne kommunen, hva som er erfaringene med kontakt med organisasjonene knyttet til ordningen, hvilken kontakt de som forvaltere av ordningen har med innvandrersorganisasjoner, og om det er råd eller utvalg i kommunen der det rekrutteres basert på innvandrersorganisasjoner.

I to kommuner ble slike standardiserte intervjuer gjennomført ved besøk, i de øvrige 18 kommunene via telefon. Intervjuene ble gjennomført basert på en standardisert liste med spørsmål,<sup>4</sup> der svar ble notert av den som intervjuet. Intervjuene varte fra om lag 30 minutter til over en time. Spørringen omfatter totalt 25 ansatte i lokal forvaltning. Dette er i et flertall av kommunene konsulenter, rådgivere og ledere tilknyttet avdelingen eller enheten som jobber med kultur, men også rådgivere for integrering/inkludering og mangfold som jobber på tvers av sektorer og avdelinger, to frivillighetskoordinatorer, en tilskuddskoordinator, en rådgiver ved et senter for oppvekst og en rådgiver for boligsosialt arbeid. Fordelingen indikerer at kommunene har plassert ansvaret for forvaltningen av tilskuddsordningen ulike steder, men at det er en tendens til at arbeidet er tilknyttet kultur og/eller stillinger med et koordinerende ansvar for integreringsarbeid lokalt.

Data fra spørringen er brukt til å finne ut av kommunenes forvaltningspraksis, hva som er deres kunnskap om og tilnærming til de lokale innvandrersorganisasjonene, samt hvordan de forholder seg til dem ut over kontakten i forbindelse med tilskudd.

## **B: Casestudien**

I casestudien valgte vi, basert på kartleggingsstudien, tre kommuner. Kriteriet var at casekommunene skulle ha iverksatt tiltak for å styrke kontakten med innvandrersorganisasjonene. Et sentralt spørsmål er hva som skal til for å få til kontakt og samarbeid, noe som gjorde at vi måtte velge kommuner som faktisk hadde gjort seg erfaringer med slikt samarbeid. Det ble valgt tre kommuner som har gjort dette i ulik grad og basert på ulike framgangsmåter, tre kommuner av ulik størrelse (en storby ble inkludert) og

<sup>4</sup> Spørsmålene som ble benyttet ved telefonintervjuene ligger vedlagt.

med ulik geografisk plassering. Vi har, for å sikre de intervjuedes anonymitet, ikke oppgitt hvilke tre kommuner som er besøkt.

I de tre kommunene har vi individuelt eller i gruppeintervjuer snakket med kommunalt ansatte i administrasjonen og i andre stillinger som arbeider med flyktninger, integrering og kultur. Vi har spurt dem hva slags samarbeid de har med frivillige organisasjoner knyttet til innvandring og integrering, med hvem og om hva, hva som er deres erfaringer med dette, hvordan de vurderer den særskilte tilskuddsordningen og dens målsettinger, og hvordan de oppfatter innvandrersorganisasjoner – bidrar de til integrering? Intervjuer i de tre casekommunene omfatter til sammen elleve ansatte i ulike stillinger.

Vi har i de samme kommunene intervjuet til sammen åtte ulike representanter for innvandrersorganisasjoner, i tillegg er det gjennomført et gruppeintervju med tre representanter for en organisasjon i en fjerde kommune. Representantene for organisasjonene er i hovedsak intervjuet individuelt (det er gjennomført ett dobbeltintervju), de er både kvinner og menn, av ulik alder, med ulik botid i Norge, både flyktninger og arbeidsinnvandrere.

Det er også gjennomført intervjuer med til sammen tre som arbeider ved frivillighetsentraler som ikke er kommunale; disse hadde alle majoritetsbakgrunn.

Representantene fra organisasjonene ble i hovedsak rekruttert gjennom den lokale forvaltningen i kommunene vi besøkte. Rekrutteringen ble gjort på denne måten fordi disse intervjuene skulle gjennomføres samtidig med intervjuer i den lokale forvaltningen. Dette måtte, gitt tidsrammene for hele prosjektet, planlegges med relativt kort tidshorison. Vi erfarte, gjennom rekrutteringen av organisasjoner til gruppesamlinger (se punkt C), at det var tidkrevende å komme i kontakt med de aktuelle organisasjonene. Dette har trolig sammenheng med at aktuelle frivillige organisasjoner stort sett drives som en fritidsaktivitet, noe som gir begrenset mulighet til å følge opp eksterne henvendelser. Vi antok derfor at å få kontakt via ansatte i lokal forvaltning, som allerede hadde kontakt med organisasjonene, ville være tidsbesparende og føre til at vi fikk gjennomført intervjuer. Rekrutteringsstrategien kan samtidig ha medført at de vi intervjuet allerede hadde god kontakt med kommunen og var positivt innstilt til samarbeid. Temaene vi snakket med organisasjonene om, var imidlertid ikke primært hvor godt fornøyd de var med kommunen. Organisasjoner rekruttert både gjennom kommuner og av oss til gruppesamtaler (se punkt C), har hatt mange felles synspunkter og tilnærminger.

Intervjuene har vært konsentrert om organisasjonens formål og arbeidsformer, hva organisasjonen betyr for dem, hvordan de samarbeider med kommunen, om hva, hvordan og hva som er erfaringene med dette, samt om de samarbeider med andre organisasjoner og private – om hva og hvordan dette foregår. Dernest hva de mener er utfordringer for sin organisasjon, hvordan de forholder seg til ulike tilskuddsordninger – herunder den særskilte tilskuddsordningen som står sentralt i dette prosjektet, og hva



de mener ville være ideelle krav og rammer for sin organisasjon. Vi har også snakket med dem om forholdet mellom det å være del av organisasjoner som er basert på deres opprinnelige landbakgrunn og/eller religion, og det å være del av storsamfunnet.

### C: Gruppesamlinger

Vi etablerte en referansegruppe. Hit inviterte vi innvandrersamlinger og andre organisasjoner som har søkt tilskudd fra den særskilte tilskuddsordningen, samt representanter for nettverk/individuelle aktører som er aktive i samfunnsdebatten når integrering er tema, men som ikke er del av et organisert fellesskap. Til sammen fem representanter for organisasjoner deltok, samt en sjettede medvirkende som ikke var tilknyttet noe nettverk eller organisasjon. I tillegg var en leder for et dialogforum med innvandrersamlinger i en kommune med på ett av møtene.

Tema på de to møtene var henholdsvis erfaringer med tilskuddsordninger generelt og med denne tilskuddsordningen spesielt, forholdet mellom det å gi tilskudd til drift og til aktivitet, fenomenet innvandrersamlinger og hvordan ulike organisasjoner kan bidra til integrering.

De to gruppesamlingene ble holdt i forkant av casestudiene, slik at vi gjennom diskusjoner i gruppen kunne få innsikt i tema og forhold som vi burde ta opp i intervjuer med kommuneansatte og organisasjoner lokalt. Slik fungerte denne gruppen som en referansegruppe der vi hadde mulighet til å teste ut spørsmål og få tips til aktuelle spørsmål og tema for datainnsamlingen i kommunene. Men i tillegg ga representanters synspunkter og diskusjonene i gruppen innsyn i organisasjoners tilnærminger til støtteordninger og til sine organisasjoners samfunnsdeltakelse. Slik fungerte denne gruppen også som en fokusgruppe, som ga data vi benytter som et supplement til intervjuene med representanter for organisasjoner i de tre casekommunene. Siden vi også bruker gruppesamtalene som del av datamaterialet, oppgir vi ikke hvilke organisasjoner og enkeltpersoner som deltok i disse samtalene. Men det dreide seg primært om innvandrersamlinger fra andre kommuner enn de tre casekommunene.

Datamaterialet omfatter altså skriftlig dokumentasjon fra samtlige 20 kommuner om fordelingen av tilskuddsmidler for 2016, samt individuelle intervjuer/gruppeintervjuer som har omfattet:

| Intervjuer/gruppesamtaler med:  | Antall personer |
|---|-----------------|
| Ansvarlige for forvaltningen av tilskuddet i kommunene (i hovedsak telefonintervjuer) | 25              |
| Intervjuer og gruppesamtaler med ansatte som jobber med integrering lokalt (case)     | 11              |
| Representanter for innvandrersamlinger  | 11              |
| Ansatte ved ikke-kommunale frivillighetssentraler                                     | 3               |
| Deltakere i referanse-/fokusgruppe  | 7               |
| Til sammen  | 57 (54)*        |

\* Tre ansatte i kommuner inngår to ganger i intervjumaterialet.



Dokumentasjonen fra kommunene om hvem som har søkt og fått tilskudd til drift og aktivitet er behandlet statistisk, gjennom enkle summeringer i tabellformat. Det øvrige datamaterialet er underlagt en kvalitativ tematisk analyse (jf. Widerberg 2001). Det vil si at vi har stilt spørsmål til datamaterialet og så systematisert det basert på disse spørsmålenes tema. De analytiske spørsmålene har omfattet hvordan de vi har intervjuet forstår integrering og innvandrersorganisasjoners rolle i dette, samt kommuners og organisasjoners samarbeidspraksis både når det gjelder den aktuelle tilskuddsordningen og mer generelt.

### 1.3 Disposisjon

Vi innleder rapporten med en presentasjon av tilskuddsordningen og dens historie, samt at vi kaster et kort tilbakeblikk på innvandrersorganisasjoners plass i norsk integreringspolitikk slik dette er kommet til uttrykk i stortingsmeldinger om integrering (kapittel 2). Deretter følger en kort presentasjon og drøfting av begreper og teoretiske tilnærminger (kapittel 3). I de neste tre kapitlene presenteres funn basert på dokumentgjennomgang, spørringer og casestudien. Først en oversikt som viser hva slags organisasjoner som får tilskudd til hva slags drift/aktivitet (kapittel 4), deretter denne tilskuddsordningen og tilskudd til/samarbeid med innvandrersorganisasjoner mer generelt, sett fra kommunenes ståsted (kapittel 5) og organisasjonens ståsted (kapittel 6). I det avsluttende og oppsummerende kapitlet lar vi kommuners og frivillige aktørers perspektiver møtes, vi drøfter funn og kommer med enkelte anbefalinger til forvaltningen av den aktuelle tilskuddsordningen spesielt og betingelser for at innvandrersorganisasjoner deltar på felles lokale møteplasser, generelt.



## 2 Et tilskudd blant flere

I dette kapitlet presenterer vi *Tilskudd til lokale innvandrersorganisasjoner og frivillig virksomhet i lokalsamfunn*, og vi beskriver kort øvrige tilskudd over statsbudsjettet som skal legges til rette for frivillige aktørers bidrag til integrering. Vi kaster også et raskt blikk tilbake på offentlig finansiering av frivillig virksomhet som ledd i integreringspolitikken. Tilbakeblikket viser at forståelsen av hva som er de sentrale integreringsutfordringene har endret seg, og dermed også integreringspolitikken og politikkenes tilnærming til innvandrersorganisasjoner.

De fleste innvandrersorganisasjoner i Norge er lokale, og få av dem er tilsluttet nasjonale overbygninger (Melve 2003; Predelli 2006). Det ble ved inngangen til 2000-tallet gjort en kartlegging der konklusjonen var at det eksisterte 980 innvandrersorganisasjoner, hvorav 85 prosent var lokale eller regionale. Et flertall av disse lokale innvandrersorganisasjonene var medlemsbaserte (Predelli 2006). Siden den gang har befolkningen i Norge med innvandrerbakgrunn økt betydelig.<sup>5</sup> Dette har antakelig ført til at det er blitt opprettet flere innvandrersorganisasjoner. Samtidig må det påregnes at enkelte organisasjoner er blitt lagt ned. Vi vet ikke hvor mange lokale innvandrersorganisasjoner som finnes i dag, da det ikke er gjort nyere kartlegginger av dette. I Lokallagsundersøkelsen som ble gjennomført fra 2009–2010 i form av en spørreskjemaundersøkelse til organisasjoner i et tilfeldig stratifisert utvalg norske kommuner, var det svært få innvandrersorganisasjoner som svarte (Sivesind 2012). Og i en oversikt som viser endringer i det norske organisasjonssamfunnet fra starten av 1980-tallet fram til 2013 (Arnesen m.fl. 2015), er ikke innvandrersorganisasjoner skilt ut særskilt. Det er gjort forsøk på å undersøke hvordan og hvor mye innvandrere deltar i frivillighet generelt i den såkalte Innvandrersundersøkelsen (Eimhjellen 2016), men resultatene er ikke generaliserbare. Dette er fordi hvem som svarte på spørreundersøkelsen ble påvirket av botid, utdanning og alder – forskerne kalte selv deltagerne for et «eliteutvalg» av unge, høyt utdannede med lang botid i Norge (se Eimhjellen 2016 s. 59-60). Blant dette eliteutvalget fant forskerne en sammenheng mellom frivillig arbeid og sosial kapital, målt i hvor høy generalisert tillit de har og hvor mangfoldige deres sosiale nettverk er (Ibid s. 53-54).

<sup>5</sup> Mens det i 2000 var 280 000 personer bosatt i Norge som enten selv var innvandret eller som var født i Norge av utenlandsfødte foreldre, var det i 2015 850 000 personer med innvandrerbakgrunn bosatt i Norge, og 700 000 av disse hadde selv innvandret (NOU 2017: 2, s. 53).

De lokale organisasjonene finansieres gjennom tilskudd fra medlemmer, dugnadsinnsats, sponning fra næringslivet og ulike statlige, regionale og lokale tilskudd. *Tilskudd til lokale innvandrersorganisasjoner og frivillig virksomhet i lokalsamfunn* er, som redegjort for i kapittel 1, et statlig tilskudd til drift av innvandrersorganisasjoner og aktiviteter i 20 kommuner. Dette er bare ett av flere tilskudd til frivillig virksomhet som gis over statsbudsjettet med integrering som mål.

## 2.1 Innvandrersorganisasjoner og frivillig virksomhet i lokalsamfunn

I den nyeste meldingen fra regjeringen til Stortinget om integreringspolitikken understrekes det at det offentlige Norge i integreringsøyemed både kan og bør «utnytte potensialet i sivilsamfunnet».<sup>6</sup> Ett tiltak for å få det til, er tilskudd til frivillige aktører.

Statlige tilskuddsordninger for innvandrersorganisasjoner har eksistert helt siden 1970-tallet. I starten ble midlene forvaltet av statlige organer. I 1985 ble det satt i gang en prøveordning med desentralisert tildeling av støtte. Kommunene kunne fra da av, etter søknad til Utlendingsdirektoratet (UDI), få midler til fordeling til innvandrersorganisasjonenes drift og aktiviteter. Reglene for tildeling ble utformet i den enkelte kommune, tilpasset lokale forhold.<sup>7</sup> Det desentraliserte støttereimet var motivert av at de aller fleste innvandrersorganisasjoner var lokale. Denne støtteordningen må ses som forløperen til dagens *Tilskudd til lokale innvandrersorganisasjoner og frivillig virksomhet i lokalsamfunn*.

Ved inngangen til 2000-tallet var støtteordningen underlagt UDI, og forvaltningen av støtten til lokale innvandrersorganisasjoner ble utført av fylkeskommunene. Da Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) ble opprettet i 2006, var ansvaret for tilskuddsordninger til sivilsamfunnet blant oppgavene som ble flyttet fra UDI til IMDi. Fylkeskommunene fortsatte likevel å forvalte statens tilskudd til lokale innvandrersorganisasjoner til og med 2014, da det ble bestemt å flytte forvaltningsansvaret fra fylkeskommunene til 20 utvalgte kommuner: Oslo, Bergen, Stavanger, Trondheim, Bærum, Drammen, Kristiansand, Sandnes, Skedsmo, Fredrikstad, Sarpsborg, Tromsø, Skien, Sandefjord, Arendal, Tønsberg, Ålesund, Bodø, Gjøvik og Hamar.

<sup>6</sup> Justis- og beredskapsdepartementet: *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*. Meld. St. 30 (2015-2016), s. 74

<sup>7</sup> Kommunal- og arbeidsdepartementet: *Om innvandringspolitikken*, St.meld. nr. 39 (1987-88), s. 66-

## **Fra fylkeskommunen til kommunen**

At forvaltningsansvaret for tilskuddsordningen fra og med 2015 ble besluttet flyttet fra fylkeskommunene, hadde to hovedbegrunnelser. For det første var det et ønske om å flytte forvaltningen dit de lokale organisasjonene faktisk har sitt virke. For det andre ble rammene for tilskuddet, slik dette ble vedtatt av nasjonale myndigheter, vurdert som utilstrekkelige for en landsdekkende ordning. Tilskuddet hadde over flere år ikke blitt økt, og fra 2014 til 2015 ble det nokså kraftig redusert; fra totalt 15,88 millioner kroner til 10,83 millioner kroner. Reduksjonen skyldtes blant annet en omdisponering til fordel for tilskuddsordningen til nasjonale ressursmiljøer (se kapittel 2.2).

Ved å flytte forvaltningen til kommunenivå kunne man legge til rette for tettere dialog og samarbeid mellom offentlige myndigheter og de lokale organisasjonene, og få mer ut av knappe tilskuddsrammer ved å konsentrere midlene til et utvalg kommuner. Det ble dessuten gjort endringer i de nasjonale retningslinjene for tilskuddsordningen, slik at det ikke lenger skulle være anledning til å sette av noe av midlene til lokal administrasjon. Dette hadde fylkeskommunene hatt tilgang til da de forvaltet tilskuddet.<sup>8</sup>

Antallet kommuner som skulle omfattes av tilskuddsordningen ble satt til 20. Kommunene ble valgt basert på hvor stort antall innvandrere de hadde i befolkningen, og det ble tatt hensyn til geografisk spredning. De fleste av kommunene er likevel på Sør- og Østlandet, der innvandrerbefolkningen er mest konsentrert. I fylkene Finnmark, Nord-Trøndelag og Sogn og Fjordane er det ingen kommuner som forvalter tilskuddet.

Flere organisasjoner landet over mistet muligheten til å søke støtte da ordningen ble begrenset til 20 kommuner, ettersom det etter omleggingen bare er organisasjoner hjemmehørende i en av disse 20 kommunene som kan søke om tilskudd. Antallet innvandrerorganisasjoner som mottar støtte er da også blitt redusert. I 2003 fikk i overkant av 300 lokale innvandrerorganisasjoner driftsstøtte gjennom denne ordningen (St. meld. nr. 49 (2003-2004)), og i 2006 var tallet 327 (Nødland m.fl. 2007). Til sammenligning var det i 2016, det andre året de 20 kommunene forvaltet tilskuddsordningen, 126 lokale innvandrerorganisasjoner som mottok driftsstøtte. Det er vanskelig å tolke dette på noen annen måte enn at antallet innvandrerorganisasjoner som mottar støtte har gått ned som en følge av at forvalteransvaret for tilskuddsordningen ble flyttet fra fylkeskommunene til et utvalg kommuner.

## **Tilskuddsordningens mål**

I IMDi sitt rundskriv til de 20 kommunene, «Tilskudd til frivillig virksomhet i lokalsamfunn som bidrar til deltakelse, dialog og samhandling», redegjøres det for formålet med ordningen. Tilskuddet er, som redegjort for i kapittel 1, todelt. Det kan både gis

<sup>8</sup> Opplysninger innhentet gjennom samtaler med IMDi.

til drift og til aktivitet. Driftsmidler og aktivitetsmidler har ulike målformuleringer. Målet for driftstilskuddet er formulert slik:

«Formålet med *driftstilskudd* til lokale innvandrersorganisasjoner er å medvirke til å styrke innvandrerbefolkningens deltakelse i organisasjonslivet og i sosiale nettverk. Tilskudd skal bidra til å skape økt tillit til og tilhørighet i det norske samfunnet».

Mens mål for tilskudd til *frivillig virksomhet* i lokalsamfunn er som følger:

«Formålet med tilskudd til frivillig virksomhet er å skape møteplasser og aktiviteter i lokalsamfunn på tvers av ulike grupper i befolkningen. Tiltakene skal være knyttet til integrering og inkludering av personer med innvandrerbakgrunn. Tilskudd skal bidra til å skape økt tillit til og økt tilhørighet i det norske samfunnet». (IMDi 2016a.)

Det vises deretter til at målgruppen er alle frivillige organisasjoner i kommunen, og at kommunen oppfordres til å se tilskuddet i sammenheng med andre tilskudd og som virkemiddel til «å understøtte prioriteringer og øvrig arbeid på integreringsfeltet». (IMDi 2016a.)

Oppmerksomheten er altså for både drift og aktivitet rettet mot deltakelse, dialog og samhandling. Mens driftstilskuddet skal bidra til å styrke innvandrersorganisasjonene særskilt, skal aktivitetstilskuddet bidra til å skape møteplasser på tvers av grupper. Det skal bidra til at innvandrergupper møter andre grupper i samfunnet – fra både majoritet og minoritet. Tillit og tilhørighet vektlegges, og måten dette er formulert på, synliggjør en tro på at styrking av innvandrersorganisasjoner og møteplasser på tvers av grupper kan bidra til å utvikle slik tillit og tilhørighet.

De formelle kravene til lokale innvandrersorganisasjoner som skal søke støtte til drift, har hele tiden vært at organisasjonene må være medlemsbaserte (se Melve 2003; Predelli 2006; Nødland, Hidle & Kvaale 2007; IMDi 2016a). Tidligere var det også krav om en demokratisk struktur, men det er ikke beholdt i dagens kriterier for tilskuddsordningen.

Tidligere var tilskuddsordningen eksplisitt rettet mot å styrke innvandrersorganisasjonene som politiske arenaer og som arenaer for sammenbindende virksomhet rundt felles minoritetsidentitet. Dette framgår blant annet av følgende formulering fra 2003:

«Målet med tilskuddsordningen er å styrke lokal organisering av innvandrere, at innvandrere får tilgang til flere sosiale nettverk, at de arbeider for felles interesser i forhold til myndighetene, at organisasjonene formidler informasjon om det norske samfunnet, rettigheter og plikter, og at innvandrergupper kan ta vare på og videreutvikle egen kultur» (St.meld. nr. 49 (2003-2004), s. 190–191).

Det ble altså, når vi går noen år tilbake, vektlagt at innvandrersorganisasjonene ikke bare skulle bidra til etablering av og deltakelse i aktiviteter lokalt som ga dialog og samhandling på tvers av grupper. De skulle også bidra til at innvandrergupper kunne

ta vare på og videreutvikle egen kultur, og fungere som arenaer for kollektiv mobilisering og politisk innflytelse.

Siden den gang er det i økende grad blitt vektlagt at utadrettede tiltak skal prioriteres. Tilskuddsordningens målsetninger slik de er formulert i 2017, understreker at innvandrersorganisasjoner skal bidra til integrering gjennom samhandlingstiltak. Samhandlingstiltak som antas å bygge tillit og samhold. Det er i formålet med tilskuddene ikke lenger eksplisitt formulert at innvandrersorganisasjonene har viktige demokratiske og kulturivaretagende funksjoner. Formuleringene om organisasjonenes funksjon internt i innvandrergupper er tatt ut, og en fokusering på organisasjonenes funksjon i storsamfunnet står igjen. Forutsetningene for at organisasjonene skal kunne ha en slik utadrettet funksjon i storsamfunnet, er ikke spesifisert.

## 2.2 Andre statlige tilskuddsordninger

*Tilskudd til lokale innvandrersorganisasjoner og frivillig virksomhet i lokalsamfunn* er en av flere ordninger på post 71 i statsbudsjettet. En tilskuddsordning som i motsetning til det lokale tilskuddet har økt, er tilskudd til det som kalles nasjonale ressursmiljøer på innvandringsfeltet. I årene 2000–2002 ble det delt ut bevilgninger gjennom UDI til det som da ble kalt landsdekkende organisasjoner på innvandringsfeltet. Støtten utgjorde den gangen ca. 9 mill. kroner samlet. I budsjettet for 2017 ble det til sammenligning delt ut 24 millioner til det som nå kalles *nasjonale ressursmiljøer* på innvandringsfeltet. Dette tilskuddet er altså mer enn fordoblet fra inngangen til tusenåret.

IMDi forvalter flere tilskuddsordninger til innvandrersorganisasjoner og annen frivillig virksomhet på integreringsfeltet over kap. 496, post 71 i statsbudsjettet. I 2017 utgjorde denne tilskuddsposten 85,46 mill. kroner, fordelt på seks ulike tilskuddsordninger. Dette er tilskuddsordninger som har som formål å bidra til inkludering og integrering av personer med innvandrerbakgrunn og styrke frivillige organisasjoners rolle i integreringsarbeidet. Da innstillingen til denne posten på statsbudsjettet ble diskutert høsten 2016, begrunnet en av stortingsrepresentantene fra regjeringspartiet Høyre, Ingjerd Schou, hvorfor bevilgninger over post 71 er viktig for integreringen:

«For meg er det viktig at integreringsarbeidet ikke bare handler om kommuneøkonomi. For det gjør ikke vei i vellinga. Samarbeidet mellom næringsliv, skole, helse, frivillige, speideren, fotballen, idretten – alt det som ligger der – er det som gjør at vi har det totale limet i en kommune, som gjør at folk føler seg integrert og inkludert» (Schou 2016).

Her er det, som vi ser, samarbeidsaktiviteter som vektlegges. Og det lokale nivået framheves.

Foruten *Tilskudd til lokale innvandrersorganisasjoner og frivillig virksomhet i lokalsamfunn*, inneholder post 71 de følgende ordningene:

- *Tilskudd til nasjonale ressursmiljø på integreringsfeltet*, som er øremerket støtte til 16 organisasjoner gjennom vedtak i Stortinget, til sammen 24,045 mill. kroner per 2017.
- *Tilskudd til holdningsskapende/forebyggende arbeid mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlig begrensning av unges frihet*, en søknadsbasert ordning opprettet i 2008 med en ramme på 9,53 mill. kroner per 2017.
- *Tilskudd til informasjons- og veiledningstiltak rettet mot innvandrere*, med en ramme på 7,45 mill. kroner per 2017, der deler av midlene er støtte til åtte landsdekkende frivillige organisasjoner som IMDi har en intensjonsavtale med. Dette er: Den Norske Turistforening, Frivillighet Norge, Norske Kvinners Sanitetsforening, Norsk Folkehjelp, Norges Fotballforbund, Norges Røde Kors, Redd Barna og Norges idrettsforbund. Det vil si utelukkende majoritetsbaserte organisasjoner. De øvrige midlene knyttet til denne tilskuddsordningen kan nasjonale og andre frivillige organisasjoner søke på.
- *Tilskudd til integreringsprosjekter i asylmottak i regi av frivillige organisasjoner*. Tilskuddsordningen ble opprettet i 2016, og i 2017 er det bevilget 29 mill. kroner.
- *Tilskudd til innsats for særlig utsatte innvandrergupper*, som er øremerket støtte til tre organisasjoner, med en ramme på 2 mill. kroner per 2017.

Som det framgår av denne listen, er de øvrige tilskuddsordningene mer avgrenset til utvalgte organisasjoner og/eller spesifiserte typer aktiviteter enn *Tilskudd til lokale innvandrersorganisasjoner og frivillig virksomhet i lokalsamfunn*.

Det finnes også støtteordninger for frivillige organisasjoner som forvaltes av andre nasjonale myndigheter der ulike organisasjoner kan søke støtte, men som ikke er rettet spesielt mot integrering. Per 2016 var det over 130 slike ordninger (Kulturdepartementet 2016). Her bør spesielt nevnes at frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner kan søke støtte fra Fordelingsutvalget, et eget organ underlagt Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Organisasjoner med et visst antall unge medlemmer kan også søke støtte fra Frifond, som forvaltes av Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner. Begge disse mulighetene benyttes av innvandreres barne- og ungdomsorganisasjoner.

Landets kommuner har også tilskuddsordninger for frivillig virksomhet, både generelle ordninger og i enkelte kommuner også særskilte lokale tilskuddsordninger som skal brukes i forbindelse med integrering av innvandrede minoriteter. Det finnes imidlertid ingen oversikt som synliggjør det nasjonale omfanget av slike lokale støtteordninger.



## 2.3 Tilbakeblikk

Innvandrerorganisasjoner har en nesten like lang historie som nyere innvandring til Norge. De ti første pakistanske arbeidsinnvandrere ble registrert av norske myndigheter i 1967. De ble fulgt av flere, ikke bare fra Pakistan, men også fra India, Tyrkia, Marokko og Jugoslavia (Khan 2009). I 1975 innførte myndighetene innvandringsstopp. Det stanset ikke innvandringen, men den endret karakter: Arbeidsinnvandrernes ektefeller og barn kom gjennom familiegjenforening, og i tiårene som fulgte kom det et økende antall flyktninger og asylsøkere. Norge fikk etter hvert ikke bare en innvandringspolitikk – men også en integreringspolitikk. Myndighetenes tilnærming til innvandrerorganisasjonene er endret i takt med at tilnærmingen til hva som er den fremste utfordringen for å få til integrering, er endret gjennom årenes løp.

Vi skal i det følgende gjennomgå hvordan tilnærminger til integrering og til innvandrerorganisasjoner har utviklet seg fra 1974 fram til i dag. Bay m.fl. (2010) har undersøkt dette basert på stortingsmeldinger fra perioden 1974 til 2004. Vi bygger på deres arbeid, og supplerer med egne gjennomganger av stortingsmeldinger med hovedtema integrering fram til i dag.

### **Innvandrerorganisasjoner som kanaler for politiske interesser**

Hovedsaken i den første meldingen om innvandringspolitikk fra regjeringen til Stortinget i 1974, var forslag om innvandringsstopp som et midlertidig tiltak.<sup>9</sup> Meldingen behandler også innvandreres levekår i det norske samfunnet. Det slås fast at det er levekårsproblemer blant innvandrere, og det formuleres som et mål at innvandrere skal ha tilgang til utdanning, arbeid og bolig på lik linje med befolkningen for øvrig. Samtidig vektlegges det at innvandrere skal ha mulighet til å bevare og utvikle sine kulturelle og religiøse særtrekk. De skal ikke måtte bli som resten av befolkningen for å bli del av det norske samfunnet. De frivillige organisasjonene gis ikke mye oppmerksomhet i denne første stortingsmeldingen om innvandring, men det understrekes at muslimske innvandrere har behov for en moské, og at innvandreres synspunkter og involvering skal vektlegges i denne sammenhengen. I tillegg understrekes behovet for at myndighetene når innvandrere med informasjon, og i denne sammenhengen nevnes samarbeid med Fremmedarbeiderforeningen, som var en paraplyorganisasjon for arbeidsinnvandrere (Bay m.fl. 2010, s. 301–302).

I den neste stortingsmeldingen om innvandringspolitikk, som kom ved utgangen av 1970-tallet<sup>10</sup>, spiller innvandrerorganisasjoner en framtrødende rolle. De tillegges to ulike roller i integreringspolitikken: Kanal for representasjon av interessene i

<sup>9</sup> Kommunal- og arbeidsdepartementet: St.meld. nr. 39 (1973-74) *Om innvandringspolitikken*.

<sup>10</sup> Kommunal- og arbeidsdepartementet: St.meld. nr. 74 (1979-80) *Om innvandrere i Norge*.

innvandrerbefolkningen vis-à-vis myndighetene, men også arena for å bygge selvrespekt og identitet internt i gruppene. Det ble etterlyst nasjonale organisasjoner som både kunne representere ulike innvandrergupper og bidra til identitetsutvikling internt i gruppene. Norske bygdelag ble holdt fram som modeller i så måte. Myndighetenes ansvar var å bidra til slike organisasjoners finansiering, mot at organisasjonene oppfylte tre krav: De skulle drives demokratisk, være rettet mot å ivareta medlemmenes interesser som innvandrere i Norge og være basert på betalende medlemmer. Kravene til innvandrersamfunn var altså at de skulle bli en del av den norske frivillige aktiviteten som demokratisk organiserte representanter for innvandrere – interessegrupper på linje med andre interessegrupper (Bay m.fl. 2010, s. 303).

Åtte år seinere kom neste stortingsmelding om innvandringspolitikken.<sup>11</sup> Her vies også innvandreres deltakelse i «norske» organisasjoner oppmerksomhet. Det slås imidlertid fast at innvandrere i liten grad deltar i slike norske organisasjoner, og at enn så lenge vil innvandrersamfunn være viktige. Innvandrersamfunnene har imidlertid ikke utviklet seg slik det ble håpet nær ti år tidligere. De har ikke blitt nasjonale interesseorganisasjoner for ulike innvandrergupper, i stedet er de «små og svake i forhold til andre deler av organisasjonssamfunnet», i hovedsak kulturorganisasjoner som har oppmerksomheten rettet mot «gruppens behov for sosial og kulturell tilhørighet i et nytt land og eventuell presentasjon av egen kultur utad».<sup>12</sup> Organisasjonene fungerer, understrekes det, i begrenset grad som interesseorganisasjoner – i betydningen kanaler for politisk innflytelse i aktuelle saker. Dette beskrives som problematisk i et demokratisk perspektiv. Samtidig vises det til at organisasjoner som har medlemmer/aktivister fra mange nasjonaliteter, herunder også nordmenn, organisasjoner som Antirasistisk Senter og Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) «i større grad enn vanlige innvandrersamfunn maktet å mobilisere de økonomiske og administrative ressurser som er nødvendige for å gjøre seg gjeldende som interessegruppe/pressgruppe».<sup>13</sup> Innvandrersamfunnene ivaretar ikke innvandrersamfunners interesser slik de kunne gjort. Og myndighetenes håp synes å være at den innvandrede delen av befolkningen etter hvert deltar i «det norske organisasjonssamfunnet på linje med andre innbyggere.» Det er altså organisasjonene som kanaler for politiske interesser som har oppmerksomhet på dette tidspunktet. Det trekkes en parallell til Sverige, der det til sammenligning finnes riksforbund som består av sammenslutninger av lokale organisasjoner for innvandrere. Når slike ikke finnes i norsk sammenheng, knyttes dette både til at ulike innvandrergupper er mindre i Norge og til finansieringssystemet for innvandrersamfunn. Dette utdypes ikke, i stedet slås det fast

<sup>11</sup> Kommunal- og arbeidsdepartementet: St.meld. nr. 39 (1987-88) *Om innvandringspolitikken*.

<sup>12</sup> Kommunal- og arbeidsdepartementet: St.meld. nr. 39 (1987-88) *Om innvandringspolitikken*, s. 66.

<sup>13</sup> Kommunal- og arbeidsdepartementet: St.meld. nr. 39 (1987-88) *Om innvandringspolitikken*, s. 67.

at den i hovedsak desentraliserte tilskuddsmodellen som er i ferd med å bli prøvd ut, skal gjøres permanent.

Neste stortingsmelding, med tittelen *Om innvandring og det flerkulturelle Norge*, kommer i 1997. Oppmerksomheten er nå rettet mot Norge som et flerkulturelt samfunn. Det legges til grunn at: «Innvandring gir tilgang til et vesentlig mer variert erfarings- og kunnskapsgrunnlag enn det som finnes i mer lukkede, ensartete samfunn. For at vi skal få nytte av dette grunnlaget må alle innbyggere, uansett bakgrunn, ha mulighet til å delta aktivt i samfunnslivet, og det må være kontakt og samhandling mellom ulike befolkningsgrupper.»<sup>14</sup> På den ene siden framheves altså fordelene med innvandring og den flerkultur det bidrar til, på den andre siden understrekes behovet for deltakelse, kontakt og samhandling på tvers av grupper. Det slås igjen fast at den frivillige virksomheten ikke nødvendigvis, slik situasjonen er, bidrar til dette. Innvandrere er «i mindre grad enn nordmenn» deltakere i «ulike typer interesseorganisasjoner». Og de har dermed liten mulighet til å få gjennomslag for sine interesser gjennom slike kanaler. Det har imidlertid «vokst fram et stort antall innvandrerorganisasjoner som i varierende grad fungerer som interesseorganisasjoner». Disse beskrives som viktige for nyankomne og som en «potensiell plattform som gjør videre deltakelse i det norske samfunnet lettere». Samtidig altså i varierende grad en kanal til innflytelse. Derfor: «Det er en målsetting at ulike interesseorganisasjoner skal ivareta medlemmenes interesser uavhengig av etnisk bakgrunn, og at personer med innvandrerbakgrunn i større grad blir med i slike organisasjoner».<sup>15</sup>

I disse stortingsmeldingene fra 1970,80- og 90-tallet er oppmerksomheten gjennomgående konsentrert om den frivillige virksomheten, herunder også innvandrerorganisasjonene, som kanaler for interesser og politisk innflytelse. Innvandrerorganisasjonene problematiseres på dette grunnlaget. De er ikke så opptatt av politikk. De er opptatt av kultur og identitet, slik har de en sosial funksjon, de bidrar til trygghet og et nettverk for sine medlemmer. Noe som er vel og bra. Men det virker som myndighetene ønsker seg en annen type innvandrerorganisasjoner – som i større grad fungerer demokratisk. Og i tillegg ønsker at innvandrere i større grad blir med i andre organisasjoner.

<sup>14</sup> Kommunal- og arbeidsdepartementet: St.meld. nr. 17 (1996-97) *Om innvandring og det flerkulturelle Norge*, s. 7.

<sup>15</sup> Kommunal- og arbeidsdepartementet: St.meld. nr. 17 (1996-97) *Om innvandring og det flerkulturelle Norge*, s. 84.

## **Innvandrerorganisasjoner som tjenesteprodusenter og integreringsagenter**

Den første stortingsmeldingen om innvandringspolitikk på 2000-tallet<sup>16</sup> vektlegger en tredje funksjon for organisasjonene: som partnere i tjenesteproduksjon og som sådan et supplement til velferdsstatens tjenester. I denne stortingsmeldingen om inkludering og mangfold behandles ikke innvandrerorganisasjoner særskilt, de behandles som en del av frivillig virksomhet som sådan. Og det vektlegges hvordan frivillig virksomhet kan bidra til «økt deltakelse for personer med innvandrerbakgrunn», ikke først og fremst ved å være demokratiske kanaler, men ved å løse oppgaver: «Aktuelle oppgaver for frivillige organisasjoner kan for eksempel være informasjonsarbeid og veiledning rettet mot spesielle grupper, aktiviteter som bidrar til hjelp til selvhjelp, og bistand og veiledning til nyankomne innvandrere». Det understrekes at regjeringen ønsker «et levende og aktivt sivilt samfunn», og at det er viktig å styrke den frivillige virksomheten «i seg selv», før det legges til: «samtidig som frivillige organisasjoner i større grad bør benyttes som aktører når det gjelder arbeid for å fremme integrering, inkludering og deltakelse».<sup>17</sup> Slik gjøres organisasjoner til en type leverandører av integrering ved å iverksette tiltak som kan bidra til økt deltakelse.

Bay m.fl. (2010) oppsummerer utviklingen som kan leses ut av tre tiår med stortingsmeldinger ved å si at innvandrerorganisasjoner har gått fra å være «mål i seg selv og en kilde til å styrke innvandremiljøer, til å bli virkemidler for myndighetenes mål om velfungerende mangfoldige og inkluderende samfunn» (Bay m.fl. 2010, s. 305). Integreringspolitikk ble, fra 1970-tallet av, forstått som det motsatte av assimilering. Integrasjon skulle sikre nykommere rom til å opprettholde sin distinkte kulturelle identitet – til å bli del av samfunnet uten å bli lik de som var der fra før. Innenfor en slik ramme representerte innvandrerorganisasjoner «en nødvendig og positiv kraft mot assimilering» (Bay m.fl. 2010, s. 305).

Gjennom 1990-tallet skiftet imidlertid myndighetenes perspektiv. Hovedutfordringen i integreringsøyemed var ikke lenger nyankomnes mulighet til å opprettholde og videreføre kulturelle identiteter, men å motvirke tendenser til parallellsamfunn og marginalisering i innvandrerbefolkningen. I en slik ramme ble innvandrerorganisasjonenes rolle først og fremst beskrevet som verdifull i den grad de kunne bidra til å bygge bruer mellom minoriteter og majoritet, og bidra med tjenester og tiltak som ville supplere velferdsstatlige tilbud (Bay m.fl. 2010, s. 304–305). I en sammenheng hvor det primære, når integrering er tema, er å forhindre marginalisering og segregering,

<sup>16</sup> Kommunal- og regionaldepartementet: St.meld. nr. 49 (2003-3004) *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse*.

<sup>17</sup> Kommunal- og regionaldepartementet: St.meld. nr. 49 (2003-3004) *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse*, s. 124–125.

går innvandrersorganisasjoner over til å være viktige først og fremst som et middel til å forhindre at det skjer.

Det er kommet to stortingsmeldinger om integreringspolitikk det siste tiåret. Hvordan har dette utviklet seg der? *En helhetlig integreringspolitikk. Mangfold og fellesskap*<sup>18</sup> kom i 2012, i etterkant av terrorangrepene 22. juli 2011. Det slås fast at «Et rettferdig samfunn med et trygt fellesskap forutsetter små sosiale og økonomiske forskjeller og likestilling mellom kvinner og menn. Derfor er det viktigste målet i regjeringens integreringspolitikk å sørge for at alle som bor i Norge får brukt ressursene sine og tar del i fellesskapet».<sup>19</sup> Det å få brukt ressurser og delta i fellesskap gjøres først og fremst til et spørsmål om utdanning og arbeid, men det tematiseres også at Norge er et samfunn der folk har tillit til hverandre. Verdier og verdimangfold problematiseres og diskuteres i en slik innramming. På enkelte områder tas det til orde for å være enige om å være uenige, mens det også understrekes verdier det forutsettes at er godt forankret i Norge og som er rettesnor for politikikutvikling – blant disse listes demokrati og sivilsamfunn. Frivillige organisasjoner beskrives som «viktige kanaler for innflytelse og møteplasser som bidrar til å bygge tillit». Det understrekes at «frivilligheten skal være åpen og inkluderende». Det er i et slikt perspektiv innvandrersorganisasjoner behandles. Det legges til grunn at det er legitimt at det etableres «nasjonalt- eller etnisk baserte organisasjoner – innvandrersorganisasjoner – hvor folk med bakgrunn fra samme land eller etnisk gruppe samles». Det diskuteres så om det er en motsetning mellom å delta i en slik organisasjon og å delta i storsamfunnet, men det vises til forskning som viser at dette ikke er en «nødvendig motsetning». Samtidig at «for i større grad å benytte innvandrersorganisasjoner som positive ressurser, må myndigheter og andre frivillige organisasjoner være i kontakt med og inngå samarbeid med dem. Innvandrersorganisasjoner har også et ansvar for å søke slikt samarbeid».<sup>20</sup> Innvandrersorganisasjoner problematiseres med andre ord i et integrerings-segregeringsperspektiv. Det slås fast at det ikke nødvendigvis er slik at det er en motsetning mellom internt rettet aktivitet i en slik organisasjon og engasjement i storsamfunnet. Samtidig at det er det siste som vektlegges, det er ved å bidra til engasjement i storsamfunnet at innvandrersorganisasjoner blir en «positiv ressurs». Representasjons- og demokratiperspektivet er til stede når den frivillige virksomheten som sådan behandles, men tematiseres i liten grad eksplisitt knyttet til innvandrersorganisasjoner.

<sup>18</sup> Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet: Meld. St. 6 (2012-2013) *En helhetlig integreringspolitikk*.

<sup>19</sup> Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet: Meld. St. 6 (2012-2013) *En helhetlig integreringspolitikk*, s. 7.

<sup>20</sup> Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet: Meld. St. 6 (2012-2013) *En helhetlig integreringspolitikk*, s. 125–126.

I den nyeste stortingsmeldingen om en «effektiv integreringspolitikk», er oppmerksomheten rettet mot integrering som et spørsmål om «å unngå at større grupper innbyggere står på utsiden av samfunnet». <sup>21</sup> Dette skal oppnås ved deltakelse i arbeidslivet og i storsamfunnet, fordi dette «bidrar til å opprettholde høy tillit. Det er et mål at alle innbyggere i Norge har tilhørighet til det norske samfunn». Frivillige organisasjoner kan, heter det, spille en viktig rolle «i å skape kontakt mellom lokalsamfunn og innbyggere». <sup>22</sup> Dagens regjering definerer altså den fremste integreringsutfordringen som å hindre at grupper blir stående på utsiden av samfunnet og politikken. Gjennom arbeid og deltakelse i samfunnet kan dette forhindres – og tillit og tilhørighet skapes. Frivillige organisasjoner gis en rolle i å få dette til, innvandrersamfunnsorganisasjoner nevnes i denne sammenhengen ikke eksplisitt.

Vårt tilbakeblikk på innvandrersamfunnsorganisasjoner som del av skiftende regjeringers integreringspolitikk, slik dette har kommet til uttrykk gjennom stortingsmeldinger, synliggjør et tydelig skifte. Fra 1970-, 80- og 90-tallets vektlegging av innvandrersamfunnsorganisasjoner som potensielle arenaer for interessepolitikk og korporative kanaler for innflytelse, til 2000-tallets vektlegging av frivillig virksomhet generelt, herunder også innvandrersamfunnsorganisasjoner, som virkemidler til å skape deltakelse, inkludering og integrering. Det er ikke lenger det representative som vektlegges, men organisasjonene som integreringsaktører – eller kanskje snarere integreringsagenter. Mens innvandrersamfunnsorganisasjonene tidligere ble problematisert som interesseorganisasjoner, fordi de var for dårlige som kanaler for demokratisk innflytelse for sine medlemmer, problematiseres de nå i et integrerings-segregeringsperspektiv. Det stilles spørsmål ved om den innadvendte aktiviteten går på bekostning av den utadvendte. Vektlegging av at innvandrersamfunnsorganisasjonene må inngå i samarbeidsrelasjoner med andre frivillige og lokale myndigheter, blir en strategi for å unngå at dette skjer, samtidig som det gjør at innvandrersamfunnsorganisasjonene løser en oppgave på vegne av fellesskapet: De bidrar til å skape møteplasser mellom minoritet og majoritet. 2000-tallets politiske tilnærming til innvandrersamfunnsorganisasjonene har lagt bort representasjonsperspektivet og byttet det ut med integrasjonsperspektivet – støttet av tjenesteprodusentperspektivet (jf. Hagelund & Loga 2009).

<sup>21</sup> Justis- og beredskapsdepartementet: Meld. St. 30 (2015-2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*, s. 9.

<sup>22</sup> Meld. St. 30 (2015-2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*, s. 9–10.

## 3 Integrering, frivillighet og tillit

Det overordnede spørsmålet vi undersøker, aktualiserer teori og begreper om integrering og frivillighetens rolle i samfunnet generelt, og i integrasjonsprosesser spesielt.

Integrasjon er et begrep i dagligtale, politikk og forvaltning, og et nøkkelbegrep i sosiologien. I sosiologen refererer integrasjon til hvordan ulike deler eller elementer i et sosialt system inngår i en helhet. Et sosialt system er da å forstå som en relativt stabil enhet med avgrensning mot omverdenen – en sosial gruppe, en organisasjon eller en nasjonalstat, som består av individer og grupper med ulik bakgrunn og historie. Begrepet integrering viser både til *prosesser* der aktørene dels blir gjort til, dels gjør seg selv til del av helheten, og til en *tilstand* der deltakerne inngår i helheten (jf. Brochmann 2006). I offentlig debatt og politikkkutforming – men også i forskning – brukes begrepet integrering i dag gjerne om hvordan innvandrere skal gjøres til del av det norske samfunnet og hvordan et flerkulturelt Norge skal være. Men det er et begrep som tillegges ulikt meningsinnhold av ulike aktører og i ulike institusjoner.

I vår sammenheng er dette siste et viktig poeng. IMDi, kommunene som forvalter den aktuelle tilskuddsordningen og innvandrersorganisasjoner bruker og forholder seg alle til begrepet integrering. Men det er et åpent spørsmål om de tillegger begrepet samme mening. Hvordan integrering forstås, vil i sin tur ha betydning for hvordan den frivillige virksomhetens bidrag til integrering forstås.

I dette kapitlet tar vi utgangspunkt i to ulike tilnærminger til integrering – den individuelle og den gruppebaserte. Deretter utdyper vi de to perspektivene på frivillig virksomhet som ble lansert innledningsvis i rapporten, et representativt perspektiv og et integrasjonsperspektiv. Integrasjonsperspektivet diskuteres på bakgrunn av ulike tilnærminger til sosial og kulturell kapital, og hva som skal til for å bygge tillit i et samfunn.

### 3.1 Integrering – grupper og individer

I ulike tilnærminger til integrering går det et hovedskille mellom individbaserte tilnærminger og gruppebaserte tilnærminger. Det diskuteres om rettigheter og anerkjennelse, herunder kulturelle rettigheter, skal baseres på den enkeltes individuelle medborgerskap, eller om rettigheter også skal tilkjennes grupper (se for eksempel Parekh 2006).



En individbasert tilnærming bygger på at innvandrere kommer som individer, og at de gjøres til del av samfunnet gjennom individuelle rettigheter på samfunnsnivå (Modood 2011). En medborgerskapstilnærming legger til grunn at slike individuelle rettigheter bør omfatte både det politiske, sivile og sosiale (Marshall [1950] 1992).

En gruppebasert tilnærming bygger til sammenligning på at innvandrere som kommer til landet er del av grupper, med distinkte kulturelle og sosiale kjennetegn – og felles historie. Da kan det enten stilles krav om at særskilte kulturelle praksiser må opphøre og at gruppene tilpasser seg og glir nærmest sømløst inn i samfunnet de kommer til, at det skjer en assimilering. Eller motsatt: Det legges til grunn at det å bli del av samfunnet må omfatte rettigheter og tiltak som har basis i grupper, ikke bare individer – multikulturalisme (jf. Modood 2011).

Diskusjoner om grupper kontra individer kan også danne basis for en diskusjon om innvandrersorganisasjoner. Innenfor en individuell tilnærming vil det sentrale være det enkelte individs rett til organisering. Finansiering av organisasjonene vil ikke nødvendigvis ha samme oppmerksomhet. Finansiering vil imidlertid være et opplagt tema innenfor en multikulturell gruppebasert strategi. Innvandrersorganisasjoner ses da som en mulighet til å kunne utvikle gruppefellesskap, som gjør det mulig å bevare særtrekk som språk, matskikker og idrettsaktiviteter, og der det kan foregå politisk og sosial mobilisering med utgangspunkt i gruppene. Motsatt vil det basert på en type assimileringstrategi vektlegges at innvandrersorganisasjoner ikke oppmuntres på noen måte, da målet er at innvandrere tilpasser seg og blir del av de organisasjoner og det sivilsamfunn som finnes fra før.

På samme måte som med begrepet integrering, finnes ulike tilnærminger til og bruk av begrepet assimilering. I det norske offentlige ordskiftet er assimileringbegrepet fra 1970-tallet av forbundet med en normativ og etnosentrisk politikk der minoriteters identitet og kultur skal erstattes av majoritetens. Når vi omtaler assimilering som en alternativ politisk strategi er det med denne betydningen. I norsk politikk har begrepet negative historiske assosiasjoner til statlig tvangspolitikk og undertrykkelse. I særlig amerikansk sosiologisk forskning har begrepet assimilering hatt en annen historie, fra Chicagoskolen utviklet sine teorier om assimilering i mellomkrigstiden til begrepet ble revitalisert på 1990-tallet. I nyere norsk sosiologi har blant andre Friberg (2016) foreslått å rehabilitere assimilering som akademisk begrep også i norsk sammenheng for å studere sosiale og kulturelle endringsprosesser i kjølvannet av innvandring.

Vi har, i kapittel 2, sett at det gjennom 1970-, 80- og delvis 90-tallet ble lagt til grunn i integreringspolitikken at innvandrere som kom, skulle ha mulighet til å bevare sine kulturelle særtrekk, noe som da ble forstått som et alternativ til assimilering i betydningen krav om at innvandrere oppgir sin opprinnelseskultur- og identitet. Innvandrersorganisasjonen ble forstått som en viktig aktør for å ivareta dette. Samtidig ble de, i tråd med norsk frivillighetstradisjon, særlig framhevet som en kanal for interessenmobilisering. I et slikt representativt perspektiv ble, som vi har sett, innvandrersorganisasjonenes



oppmerksomhet om kulturelle forhold problematisert, fordi dette ble forstått som å stå i motsetning til at de utviklet seg som interesseorganisasjoner.

Så skiftet problemforståelsen i integreringspolitikken, oppmerksomheten ble i økende grad rettet mot fare for marginalisering og utenforskap. I et slikt perspektiv, der integrasjon ikke lenger først og fremst forstås som et alternativ til assimilering, men som et alternativ til og en strategi for å motvirke segregering, skifter også tilnærmingen til innvanderorganisasjonene (jf. kap. 2). Integreringsperspektivet blir viktigere enn representasjonsperspektivet. Tillit og tilhørighet, og hvordan frivillige aktører kan bidra til dette, gis økt oppmerksomhet.

### 3.2 Tillit og tilhørighet

Tillit handler om at «noen stoler på noen med henblikk på noe». Å vise hverandre tillit er å handle med få forholdsregler, til tross for usikkerheten forbundet med å overlate ansvaret for noe til andre (Grimen 2012). Tillit kan være rasjonell og egennyttig basert på kunnskap om andres kvalifikasjoner og forventninger om gjenytelser. Men tillit kan også være basert på altruisme og sosial forpliktelse, en forestilling om at mennesker stort sett vil hverandre vel (Wollebæk & Seegard 2011, s. 31).

Tillit kan observeres i nære relasjoner, mellom folk som kjenner hverandre og har lært å stole på hverandre. Men tillit kan også bli til generalisert tillit, noe som kan observeres uavhengig av konkrete handlinger, og som omfatter ikke bare tro på de nære og kjære, men også folk man ikke kjenner. I samfunnet er det, som Wollebæk og Seegard (2011) skriver, «ofte den generaliserte, ikke den partikulære tilliten, som gjør det mulig å komme ut av sosiale feller.» Generalisert tillit letter samarbeidet mellom folk som ikke kjenner hverandre, og er derfor avgjørende for at komplekse samarbeidsrelasjoner i stor skala skal fungere (Wollebæk & Seegard 2011).

Empiriske undersøkelser viser at generalisert tillit, også kalt sosial kapital, er høy i Norge og i de øvrige nordiske landene. Og det er empirisk grunnlag for å si at sosial kapital bidrar til å gjøre demokratiske institusjoner mer velfungerende, fører til optimisme og toleranse, samt styrker økonomisk vekst og demokratisk stabilitet (Rothstein & Stolle 2008). Generalisert tillit er forbundet med økonomisk vekst og stabile politiske institusjoner, med demokrati og sivil deltakelse, med velferdsstater. Til sammenligning er sosialt liv i samfunn der staten er svak, i større grad regulert av familietilhørighet og partikulære etniske og religiøse fellesskap. I slike samfunn er individers livsjanser primært knyttet til familien og dens posisjon og anseelse, og folk har derfor i større grad sin lojalitet og forpliktelse knyttet til dette nære fellesskapet. Den generaliserte tilliten tenderer til å være lav og familieorientering til å score høyt blant folk (jf. Friberg 2016). Så er spørsmålet hva som skjer når folk fra land med lav generalisert tillit innvander til land med høy generalisert tillit.

Undersøkelser har vist tendenser til at lav generalisert tillit opprettholdes blant folk med innvandrerbakgrunn i det nye landet. Friberg (2016) har undersøkt verdier, tilknytning til familie og fellesskap – herunder også tillit, blant ungdom i videregående skole. Det er benyttet et mye brukt mål på generalisert tillit hentet fra World Value Survey. Respondentene blir bedt om å velge mellom hvorvidt de mener at «folk flest er til å stole på», eller om de mener at «man bør være veldig forsiktig i omgang med andre mennesker». Svarene til ungdom i Norge, med ulik landbakgrunn, sammenlignes så med hva folk i tilsvarende land svarer. Friberg (2016) finner at ungdom i Norge med ulik landbakgrunn svarer relativt likt befolkningen i familiens opprinnelsesland. Det er i denne sammenhengen viktig å understreke at ungdom generelt har lavere generalisert tillit enn det voksne har, slik er det også blant ungdom med norsk bakgrunn, hovedbildet er likevel «at ungdommene synes å beholde det relativt lave tillitsnivået fra sine foreldres hjemland, heller enn å adoptere det relativt høye tillitsnivået i Norge» (Friberg 2016, s. 78–79).

Et viktig spørsmål i integreringsøyemed, slik dette også synliggjøres i formålet med tilskuddsordningen til innvandrersorganisasjoner og frivillig aktivitet, er hvordan dette kan motvirkes. Hvordan man gjennom integreringspolitikk kan bidra til å øke tillit og tilhørighet.

Svaret kommer an på hvordan man tenker at generalisert tillit eller sosial kapital blir til. Her finnes flere ulike tilnærminger, som a) at sosial kapital skapes i sivilsamfunnet ved at folk deltar i frivillig virksomhet og utvikler generalisert tillit gjennom samhandling – sosialiseringperspektivet (jf. Selle & Wollebæk 2012, s.177) eller b) at sosial kapital dannes, kanaliseres og påvirkes gjennom velferdsstatlige institusjoner og politikk – et statsentrert perspektiv (ibid. s. 178), alternativt c) at det organiserte sivilsamfunnet betraktes som viktige institusjoner og påvirker tillitsnivået både til de som er med og de som står utenfor – forutsatt at organisasjonene er synlige og gir en reell input til demokrati, forvaltning og politikk (ibid. s. 192)

En tilnærming er altså at sosial kapital genereres på grasrotnivået, i de mellommenneskelige relasjonene. I den amerikanske statsviteren Robert Putnams tilnærming til og diskusjon av sosial kapital, står møter og relasjoner som oppstår gjennom frivillige organisasjoner og frivillig arbeid sentralt. Organisasjoner av ulikt slag der mennesker møtes og samhandler ansikt til ansikt, beskrives som en hjørnestein i samfunnets produksjon av tillit, gjensidighet og engasjement. Sosial kapital defineres av Putnam som: «social networks and the associated norms of reciprocity and trustworthiness» (Putnam 2007, s. 137). Noe som kan oversettes til «sosiale nettverk og de normer om gjensidighet og pålitelighet som er med på å opprettholde disse» (Hagelund & Loga 2009, s. 18).

Slik sosial kapital, eller nettverksressurser, kan være en fordel for det enkelte individ, fordi det kan bidra til kontakter som gir muligheter ikke bare i sivilsamfunnet, men også i arbeidsmarkedet. Men sosial kapital har også, slik Putnam forstår det, en kollektiv side, ved at det etablerer tillit. Sosial kapital har imidlertid, argumenterer han, ulike former.

En viktig forskjell går mellom «bonding» og «bridging» – sammenbindende sosial kapital kontra brobyggende sosial kapital. Sammenbindende sosial kapital er sosiale bånd og samvirke mellom mennesker som ligner hverandre langs ulike dimensjoner; slik kapital forsterker homogene grupper og felles identitet. Brobyggende sosial kapital er til sammenligning bånd på tvers av sosiale skillelinjer, bånd som opprettes mellom mennesker som ikke ligner hverandre i bakgrunn og opprinnelse. Sammenbindende nettverk er viktig fordi det skaper tett samhold og trygghet, mens brobyggende nettverk har større kapasitet til å generere identitet på tvers (Putnam 2002). Innvandrersorganisasjoner kan, gitt distinksjonen mellom sammenbindende og brobyggende sosial kapital, forstås som bidragsytere til særlig det første – ved at de organiserer folk basert på felles opprinnelse og landbakgrunn.

Putnam diskuterer i en artikkel fra 2007 forholdet mellom innvandring, kulturelt mangfold og sosial kapital. Diskusjonen er basert på hans tilnærming til sosial kapital som noe som skapes i ansikt til ansikt-relasjoner i organisasjoner og grupper, og hans empiri er fra amerikanske forhold og amerikanske nabolag. Putnam finner, kort fortalt, at økt innvandring og etnisk mangfold er en utfordring for sosial solidaritet og for utvikling av sosial kapital, fordi det fører til at folk trekker seg tilbake: «Diversity, at least in the short run, seems to bring out the turtle in all of us» (Putnam 2007). Tillit og solidaritet reduseres, som et resultat, både internt i grupper der folk ligner hverandre og på tvers av grupper.

Putnams konklusjoner er omdiskuterte. Det diskuteres om det som gjelder i amerikansk sammenheng nødvendigvis gjelder i andre sammenhenger. I tillegg diskuteres Putnams tilnærming til hvordan sosial kapital blir til. Utfordringene gitt denne tilnærmingen, har vært å finne ut hvilke typer samarbeid og organisasjoner som er positivt assosiert med generalisert tillit (for å ta et ytterpunkt; det å være med i en nynazistgjeng fører neppe til at du stoler mer på fremmede). Dessuten å finne ut hvilken effekt slik deltakelse har, isolert fra andre mulige kilder til sosial kapital. De som er svært aktive i frivillige organisasjoner har ofte høy tillit til andre, men det hadde de gjerne også før de ble med i organisasjonen, og det er ikke klart at det er i organisasjonsarbeidet at tilliten oppstår. Samfunnsforskningen har strevd med å finne empiriske bevis for mekanismene teorien forutsetter.

Et alternativ til en slik tilnærming til tillit er en makroorientert tilnærming som kobler tillit til hvor godt statens institusjoner regulerer konflikt og til grad av universalisme i velferdsstater. Den svenske statsviteren Bo Rothstein og canadiske Dietlind Stolle argumenterer for at forskjeller i institusjoner også påvirker nivået av tillit på samfunnsnivå (2008). Det er, argumenterer de, ikke de politiske institusjonene og hvorvidt man stoler på politikerne som er det sentrale. Det sentrale er juridiske og administrative deler av velferdsstaten, de som implementerer politikken – helt konkret:

politimannen, dommeren, byråkraten, helsesøsteren og de velferdsstatlige institusjonene de er del av. Rothstein og Stolle (2008) argumenterer for at det er to kvaliteter ved disse utøvende institusjonene som påvirker befolkningens generaliserte tillit: 1) hvorvidt de er rettferdige og upartiske, og 2) hvorvidt de klarer å fange opp og straffe personer som utnytter andre eller systemet – dem du ikke kan stole på (Rothstein & Stolle 2008, s. 444–445).

De to forskerne argumenterer for at opplevelsen av hvor rettferdig og effektivt disse institusjonene er, påvirker hvor trygge folk føler seg, hvordan de ser på andre borgere i lys av sine erfaringer med det offentlige systemet og dets ansatte, hvordan de observerer medborgeres oppførsel, og hvordan de opplever diskriminering rettet mot seg selv eller personer som står dem nær (ibid. 2008, s. 456). Dette mener de er mekanismene som forklarer hvordan institusjoner på velferdsstatsnivå skaper ulike nivåer av generalisert tillit i befolkningen. Forklaringen på at det i de nordiske velferdsstatene er høy tillit er altså, gitt Rothstein og Stolle (2008), ikke primært mikromøtene i organisasjoner i sivilsamfunnet, men velferdsstatens innretning og måte å fungere på.

Men betyr da ikke sivilsamfunnet og organisasjonene noe? Man kan innvende at sivilsamfunnet og organisasjonene både påvirker den velferdsstatlige innretningen som interessegrupper og målbærere av politiske synspunkter, og ved at organisasjonene – slik vi har sett i kapittel 2 – gjøres til del av velferdsstaten som utøvere av ulike tjenester.

De norske organisasjonsforskerne Per Selle og Dag Wollebæk (2015, 2012) hevder at mens Putnam overdriver effekten av de mellommenneskelige møtene organisasjonslivet, overdriver Rothstein og Stolle de velferdsstatlige institusjonene og legger for lite vekt på organisasjonene. Organisasjoner i sivilsamfunnet bør forstås som samfunnsinstitusjoner og kommunikasjonsstrukturer som kobler mikro- og makronivåene, argumenterer Selle og Wollebæk. De mener at man også må skille mellom hva som skaper generalisert tillit (sosial kapital) og hva som vedlikeholder eller institusjonaliserer den.

På individnivå er det vanskelig å finne at det å delta i organisasjoner påvirker hvor mye tillit man har til andre, men aggregert på samfunnsnivå (land) er det en sterk sammenheng mellom hvor vanlig det er å være medlem i en frivillig organisasjon og graden av generalisert tillit i befolkningen (Selle & Wollebæk 2015, s. 279).

Den statssentrettede makrotilnærmingen forutsetter at samfunnsinstitusjonene som påvirker folks tillit til fremmede, er de offentlige institusjonene. Selle og Wollebæk mener at sivilsamfunnets organisasjoner også bidrar til dette, men at deres funksjon er å vedlikeholde tillit, ikke å skape den. De mener at organisasjonene ikke bare påvirker sine egne medlemmer, men også andre i befolkningen, og underbygger dette med et empirisk funn: mennesker som enten er medlem i mange organisasjoner eller har stor tro på at frivillige organisasjoner kan påvirke beslutninger i samfunnet (uansett om de er organisasjonsmedlemmer), har høyest generalisert tillit, mens de som ikke er medlem og ikke tror organisasjonene fungerer slik, har lavest generalisert tillit (Selle & Wollebæk

2015, s. 280). Derfor, argumenterer de, bør vi ikke fokusere på organisasjoner som en sammenslutning av individer som sosialiseres, men som en infrastruktur som skaper muligheter og rom for kollektiv og demokratirelevant handling. Noe som ikke bare er opp til den enkelte organisasjon, men som også avhenger av hvordan det på samfunnsnivå legges til rette for organisasjoner i sivilsamfunnet. Det må legges til rette for at organisasjonene kan fungere både på nasjonalt og lokalt nivå, som «oppsynsmenn» og som en potensiell motmakt til staten, i kraft av sin kompetanse og kritiske distanse. Uten et sterkt sivilsamfunn vil, understreker Selle og Wollebæk, offentlige institusjoner ha problemer med å levere legitimitet og effektivitet over tid. Men sivilsamfunnets funksjon er tids- og kontekstavhengig. En forutsetning er at organisasjonene er synlige (også for de som er perifere medlemmer eller står helt utenfor organisasjonslivet) og at de gir reell input til forvaltning og politikk (Selle & Wollebæk 2012, s.192).

Mens kjennetegn ved en «god» organisasjon ifølge Putnams teori er de som legger til rette for høy aktivitet på måter som gjør at folk kommer i kontakt med hverandre direkte, vektlegger Selle og Wollebæk høy synlighet i samfunnet: «Organisasjoner som trekker seg tilbake, gjør sin egen ting og ikke egentlig prøver å endre eller påvirke omgivelsene vil ikke ha den samme effekten på folks syn på samarbeid som noe rasjonelt, meningsfylt og tilgjengelig, slik de eksternt orienterte og synlige organisasjonene har», skriver de (Selle & Wollebæk 2015, s. 283).

I Wollebæk og Selle sitt perspektiv er det med andre ord organisasjonene som kanaler for innflytelse, mer enn som sosialt integrerende, som har betydning. Det er, for å vende tilbake til den aktuelle tilskuddsordningen og dens formål, å gi innvandrere en stemme i organisasjonslivet og storsamfunnet som er viktig. Men fra et slikt perspektiv kan samtidig etablering av samarbeid og møteplasser være viktig, både fordi det faktisk fører til at folk møtes på tvers av grupper og fordi det bidrar til synlighet og mulighet for samarbeid og innflytelse på tvers av grupper i sivilsamfunnet.

Når den frivillige virksomheten i norsk sammenheng forstås som demokratisk viktig, kan det være ut fra en tilnærming der demokrati oppstår gjennom integrasjon nedenfra og opp, gjennom sosialisering og individuell deltakelse lokalt. Men man kan også nærme seg organisasjonene som politiske institusjoner, og undersøke de vilkårene de arbeider under – deres mulighetsrom. Dette er et mulighetsrom som påvirkes ikke bare av organisasjonenes egen størrelse og kløkt, men også av lokale og nasjonale myndigheters beslutninger.

Mangfoldet av lag og organisasjoner kan forstås som et institusjonelt uttrykk for mangfoldet av ulike verdisyn og interesser som finnes. Men for at det skal fungere slik, må de frivillige organisasjonene være åpne, rettet utover og mangfoldige – de må representere mangfoldet av interesser og verdier som finnes blant folk.



## 4 Fordeling av tilskuddet

I dette kapitlet undersøker vi hvordan de 20 kommunene forvalter *Tilskudd til lokale innvandererorganisasjoner og frivillig virksomhet i lokalsamfunn*. Hvordan fordeles pengene? Flere faktorer påvirker dette:

- IMDis kriterier for bruk av tilskuddet.
- Prioriteringene kommunene som forvalter tilskuddsordningen gjør når de behandler søknader fra lokale organisasjoner.
- Hvilke organisasjoner som søker støtte.
- Hva organisasjonene søker om støtte til.

Vi innleder med en gjennomgang av IMDis kriterier for tilskuddsordningen, slik disse formidles i rundskriv til kommunene. Deretter presenterer vi en oversikt som viser hvordan pengene fordeles i kommunene, hvor mye som går til drift og hvor mye som går til aktivitet. I tillegg hva slags organisasjoner som søker penger fra tilskuddsordningen, til hva, og hvilke organisasjoner som får avslag på sine søknader.

IMDi legger føringer for bruk av tilskuddet gjennom sine retningslinjer. Det er likevel betydelig rom for at kommunene kan gjøre egne prioriteringer innenfor disse rammene. Hvilke avveininger som gjøres i kommunene vil være tema i det påfølgende kapitlet (kapittel 5), der vi presenterer kommunenes tilnærminger til og forståelse av integrering og innvandererorganisasjoners rolle i dette, og hvordan dette har betydning for fordelingen av midlene.

### 4.1 Nasjonale kriterier og retningslinjer

IMDi utformer kriterier for tilskuddsordningen samt retningslinjer for forvaltningen i kommunene, og formidler disse til kommunene gjennom et rundskriv. Rundskrivet godkjennes politisk i Justisdepartementet før utsending. *Tilskudd til lokale innvandererorganisasjoner og frivillig virksomhet i lokalsamfunn* har, som beskrevet i kapittel 2, to ulike formål. Dette følges av to ulike sett kriterier. Formålene er 1) drift av lokale innvandererorganisasjoner og 2) frivillig aktivitet i lokalsamfunnet.

## Driftstilskudd

Driftstilskuddet til lokale innvandrersorganisasjoner skal «medvirke til å styrke innvandrerbefolkningenes deltakelse i organisasjonslivet og i sosiale nettverk», samt «bidra til å skape økt tillit til og økt tilhørighet i det norske samfunnet».

Kravene til hvem som kan søke er:

- Det må være en lokal innvandrersorganisasjon etter IMDIs definisjon<sup>23</sup> med medlemmer i den aktuelle kommunen som forvalter tilskuddet.
- Organisasjonen må være registrert i Frivillighetsregisteret og ha et organisasjonsnummer.
- Organisasjonen må ha eksistert i to år.
- Organisasjonen kan ikke motta støtte i egenskap av å være et trossamfunn.

Organisasjonene må også levere følgende dokumentasjon som del av søknaden:

- Siste års årsrapport og regnskap.
- Medlemsliste og dokumentasjon på at medlemmene har betalt kontingent via bank til organisasjonens konto for at de skal regnes som tellende medlemmer (kun medlemmer i den aktuelle kommunen telles med).
- Organisasjonens formål må oppgis.

Dersom de får tilskudd, må organisasjonene dokumentere hvordan pengene er brukt:

- For støtte som er under 100 000 kroner kreves det regnskap, og om nødvendig kan det også kreves bilagsoversikt.
- Ved driftsstøtte og tiltaksstøtte som totalt beløper seg fra og med 100 000 kroner kreves regnskap etter regnskapsloven og revisjonsberetning etter revisjonsstandard ISA 700.

Retningslinjene til forvaltningen i kommunen er formulert i form av veiledende punkter:

- Minste antall betalende medlemmer for å få tildelt støtte: veiledende minstekrav på 20 medlemmer. I kommuner med en innvandrerbefolkning på mellom 10 000

<sup>23</sup> «Med lokal innvandrersorganisasjon forstås en organisasjon som er hjemmehørende i en kommune eller bydel, der medlemmene er innvandrere og norskfødte med to innvandrede foreldre med bakgrunn fra land utenfor Norden, Sveits, USA, Canada, Australia og New Zealand. Samme organisasjon kan kun motta driftsstøtte fra én kommune gjennom denne tilskuddsordningen. Med hjemmehørende menes at organisasjonens registrerte adresse (Folkeregisteret) er i kommunen. Det er organisasjonens medlemmer bosatt i denne kommunen som regnes som tellende medlemmer for utmåling av tilskudd» (IMDi 2016a).



og 20 000 personer anbefales det å sette kravet til 30 betalende medlemmer, og i Oslo foreslås kravet å være 80 betalende medlemmer.

- Utmåling av årlige tilskudd: 10 000 kroner for innvandrersamfunn med under 50 medlemmer, 20 000 kroner for dem med mellom 50 og 100 medlemmer, 30 000 kroner for dem med over 100 medlemmer.
- Følgende momenter vurderes i søknadsbehandlingen: nettverk/forankring/gjennomslag i aktuelle miljø/lokalsamfunn, frivillig innsats i organisasjonene og god økonomistyring.

### **Aktivitetstilskudd**

Tilskudd til frivillig aktivitet i lokalsamfunnet (heretter kalt aktivitetstilskudd) skal bidra til «å skape møteplasser og aktiviteter i lokalsamfunn på tvers av ulike grupper i befolkningen». IMDi presiserer at «tiltakene skal være knyttet til integrering og inkludering av personer med innvandrerbakgrunn», dette er en prioritert gruppe som skal nås. Aktivitetstilskuddet skal som driftstilskuddet «bidra til å skape økt tillit til og økt tilhørighet i det norske samfunnet».

Kravene til hvem som kan søke er:

- Søker må være en frivillig organisasjon i lokalsamfunnet.
- Organisasjonen må være registrert i Frivillighetsregisteret og ha et organisasjonsnummer

Dersom de får tilskudd, må organisasjonene dokumentere hvordan pengene er brukt gjennom å levere rapport med regnskap. For regnskap gjelder samme regler som for driftstilskudd.

Retningslinjene til forvaltningen i kommunen er disse veiledende punktene:

- Kommunen oppfordres til å se tilskuddsordningen i sammenheng med andre tilskuddsordninger den forvalter, samt å se på tilskuddsordningen som virkemiddel til å understøtte kommunens prioriteringer og øvrig arbeid på integreringsfeltet
- I søknadsbehandlingen anbefaler IMDi at disse momentene vurderes: kompetanse og erfaring på området, organisasjonens nettverk/forankring/gjennomslag i aktuelle miljø/lokalsamfunn, frivillig innsats i tiltakene, samarbeid med offentlige etater, kommuner eller andre organisasjoner der dette er relevant for prosjektet, prosjektbeskrivelse og økonomistyring.

## Tilskuddsordningens innretning

Ett argument for å flytte forvaltningen av tilskuddet fra fylkeskommunene til et utvalg kommuner var, som redegjort for i kapittel 2.1, at forvaltningen burde utføres nærmere de lokale organisasjonene. Slik kunne også de frivillige aktørene i større grad trekkes med i det lokale integreringsarbeidet. Kommunene er derfor gitt forholdsvis stort handlingsrom når det gjelder *hvordan* tilskuddet skal nyttes. Retningslinjene IMDi gir den lokale forvaltningen er veiledende.

De nasjonale retningslinjene har for eksempel ikke bestemt hvor stor andel av tilskuddet som skal benyttes til driftstilskudd til lokale innvandrersamfunnsorganisasjoner kontra aktivitetsstøtte til frivillig virksomhet. Og kommunene har ansvar for «å utarbeide egne, lokale prioriteringer og retningslinjer for tildelingen» (IMDi 2016a). I dette ligger det også en mulighet til å utarbeide lokale målsetninger for sivilsamfunnets integreringsbidrag som er mer spisset enn tilskuddsordningens ganske generelle og abstrakte formuleringer. Vi kommer tilbake til hvordan kommunene forstår og utnytter dette handlingsrommet i kapittel 5.

De nasjonale retningslinjene definerer imidlertid nokså eksakt *hvem* som kan søke støtte til henholdsvis drift og aktivitet, samt *hva* som kreves for å bli godkjent som støtteberettiget og for å få penger til aktivitet.

Det er for driftsstøtte krav om årsrapport, regnskap, registrering i Frivilligregistret, medlemslister og dokumentasjon på hvordan medlemmer har betalt medlemsavgiften. Det vil si at innvandrersamfunnsorganisasjonene må følge en «norsk mal» for medlemsorganisasjoner, dersom de skal komme i betraktning for driftsstøtte. Det er for eksempel ikke rom for nettverksbaserte organisasjoner som ikke opererer med medlemslister. Dette kan synes paradoksalt all den tid undersøkelser av norsk frivillighet viser at medlemsorganisasjonenes posisjon er svekket. Dessuten at personer med minoritetsbakgrunn fra Asia og Afrika er mye mindre tilbøyelige til å være medlemmer i en organisasjon enn majoritetsbefolkningen. Samtidig som personer med minoritetsbakgrunn er langt bedre representert blant frivillige som *ikke* er medlemmer i organisasjonen de er engasjerte i (Wollebæk & Sivesind 2010). Frivillighet uten medlemskap er altså mer vanlig i innvandrerbefolkningen enn frivillighet med medlemskap.

Kriteriene for søkere om aktivitetsstøtte er færre. Både innvandrersamfunnsorganisasjoner og majoritetsbaserte organisasjoner kan søke om støtte til aktivitet. Det stilles krav om at søker skal være en organisasjon, men ikke nødvendigvis en medlemsorganisasjon. Det er derfor heller ikke krav som skal sikre at de som oppgis som medlemmer, selv har betalt medlemskontingent. Mindre formelle kriterier til hva som regnes for å være en organisasjon, åpner for at også mindre formelt organiserte organisasjoner kan søke aktivitetsstøtte.

## 4.2 Slik fordeles tilskuddet lokalt

I 2015 var rammen for tilskuddsordningen som ble fordelt til de 20 kommunene rett i overkant av 10 millioner kroner.<sup>24</sup> I 2016 var rammen for tilskuddsordningen på litt over 11 millioner. Dette ble fordelt på de 20 kommunene etter en formel der tilskuddet regnes ut etter antall folkeregistrerte innbyggere med innvandrerbakgrunn i kommunen<sup>25</sup>, basert på tall fra Statistisk sentralbyrå. Sortert etter størrelse på beløpet hver kommune fikk overført fra IMDi, ser fordelingen slik ut:

Tabell 4.1 Overføringer til kommunene i 2016

|              |            |
|--------------|------------|
| Hamar        | 82 269     |
| Gjøvik       | 94 364     |
| Bodø         | 106 136    |
| Tønsberg     | 129 814    |
| Arendal      | 136 145    |
| Ålesund      | 144 873    |
| Sandefjord   | 165 507    |
| Skien        | 195 408    |
| Tromsø       | 197 348    |
| Sarpsborg    | 219 760    |
| Fredrikstad  | 286 728    |
| Skedsmo      | 304 938    |
| Kristiansand | 353 157    |
| Sandnes      | 367 300    |
| Drammen      | 452 801    |
| Bærum        | 535 312    |
| Trondheim    | 591 101    |
| Stavanger    | 678 945    |
| Bergen       | 1 100 256  |
| Oslo         | 4 937 843  |
| SUM          | 11 080 005 |

<sup>24</sup> Det ble i tildelingsbrev fra departementet til IMDi for 2015 satt av 12 334 000 kroner til tilskuddsordningen, men 2,3 millioner kroner av denne summen var satt av til organisasjoner og aktiviteter i Groruddalen og bydel Søndre Nordstrand som del av områdesatsingen i hovedstaden. De resterende litt i overkant av 10 millioner kronene ble fordelt på de 20 kommunene (IMDi 2016b).

<sup>25</sup> Her definerer IMDi innvandrere som utenlandsfødte personer og barna deres som er født utenfor Norden, Sveits, USA, Canada, Australia og New Zealand, i tråd med IMDis definisjon av støtteverdige innvandrerorganisasjoner.

For å finne ut hva pengene i tilskuddsordningen brukes til, har vi basert på tallmateriale innhentet fra IMDi og fra hver av kommunene, fått innsikt i følgende:

- Antallet søknader. Hvis samme organisasjon har søkt om støtte til å gjennomføre flere aktiviteter, har vi telt dette som én søknad. Søknader om driftsstøtte og aktivitetsstøtte telles hver for seg, selv om samme organisasjon søker.
- Hvor mange av søknadene som har fått tilslag innenfor følgende tre kategorier: Søknader om driftsstøtte (kun innvandrersorganisasjoner kan søke). Søknader om aktivitetsstøtte fra innvandrersorganisasjoner. Søknader om aktivitetsstøtte fra majoritetsorganisasjoner.
- Hvor mye penger som er delt ut innenfor disse tre kategoriene
- Hvor mange søknader som er avslått innenfor disse tre kategoriene.

Vi har på bakgrunn av tallmaterialet utarbeidet oversikter for både 2015 og 2016, som er de to årene tilskuddet har blitt utdelt gjennom kommunene. Den økonomiske oversikten for 2015 er basert på rapportene kommunene har sendt til IMDi, mens oversikten for 2016 er basert på dokumentasjon innhentet fra hver enkelt kommune i dette prosjektet. Vi har innhentet disse dataene fordi kommunenes rapporter til IMDi for 2016 ikke forelå ennå.

I 2015 var forvaltningen av tilskuddsordningen en helt ny oppgave i de aller fleste av de 20 kommunene. Oslo er et unntak – siden Oslo er både fylke og kommune, har de mange års erfaring med dette spesifikke tilskuddet. Blant de øvrige kommunene er det flere som i intervjuene med oss har uttrykt at oppgaven kom «brått på», og at hvem som skulle arbeide med dette i kommunen, hvordan tilskuddsordningen skulle informeres om og hvilke prioriteringer som skulle gjøres, foreløpig var lite innarbeidet.

Enkelte kommuner rapporterer at de kom sent i gang med arbeidet i 2015, og at de derfor ikke fikk delt ut alle midlene de fikk overført fra IMDi. Oversikten fra IMDi (IMDi 2016b) viser da også at en del ubrukte midler ble tilbakeført fra kommunene til IMDi for 2015 (totalt 673 181 kroner). Når vi skal etablere et bilde av hvordan kommunene fordeler midlene, har vi derfor valgt å konsentrere oss om søknader og tildelinger for 2016. Inntrykket er at tilskuddsordningen er i ferd med å bli mer innarbeidet nå. En god indikasjon på at tilskuddsordningen og hvordan den skal benyttes er i ferd med å bli en mer innarbeidet oppgave i de aktuelle kommunene, er at kommunene rapporterer om svært lite ubrukte midler i 2016.

For å se hvilke organisasjoner som søker og hvilke aktiviteter de ønsker støtte til, har vi samlet inn informasjon fra hver enkelt kommune om alle søknadene som ble mottatt i 2016. Basert på dette har vi laget en oversikt over samtlige 475 søkerorganisasjoner. Denne organisasjonsoversikten viser hva organisasjonen heter, hva slags type organisasjon det er, hvem de beskriver som målgruppe for sin aktivitet (når de søker

aktivitetstilskudd), og hva slags støtte de eventuelt har mottatt (driftsstøtte, aktivitetsstøtte, begge deler eller ingen).

Det har krevd en del innsats fra kommunene å bidra med informasjon som har gjort det mulig å utarbeide en slik oversikt. Og det har vært et møysommelig arbeid å gjennomgå dokumentasjonen vi har mottatt fra kommunene. Noe som har vært et ytterligere argument for å avgrense organisasjonsoversikten til året 2016.

### Den forsvunne millionen

De økonomiske oversiktene viser at det i 2015 var ca. 1,6 million kroner av den samlede tilskuddsrammen som aldri ble delt ut til organisasjonene, og at tilsvarende tall i 2016 var ca. 1 million kroner. Hva skyldes dette?

Tabell 4.2 Den forsvunne millionen.

|          | Overført fra IMDi | Tildelt driftsstøtte | Tildelt aktivitetsstøtte | Ikke tildelte midler |
|----------|-------------------|----------------------|--------------------------|----------------------|
| 2015     | 9 955 904         | 2 250 993            | 6 071 453                | 1 633 458            |
| 2015 (%) |                   | 23 %                 | 61 %                     | 16 %                 |
| 2016     | 11 080 005        | 2 433 494            | 7 634 729                | 1 011 782            |
| 2016 (%) |                   | 22 %                 | 69 %                     | 9 %                  |

Det skyldes for det første, som tidligere nevnt, at enkelte kommuner ikke har klart å fordele alle midlene de har hatt til disposisjon, dette gjelder særlig i 2015. Det skyldes for det andre at enkelte kommuner har holdt igjen midler som de har brukt til administrasjon av tilskuddsordningen. Det siste er i strid med IMDi's rundskriv til kommunene om hvordan de skal forvalte tilskuddsmidlene. Oslo har brukt betydelige summer til administrasjon, enkelte andre kommuner har brukt mindre beløp. Oslo kommune delte ut ca. 1 million kroner mindre enn de fikk overført fra IMDi i 2015 og ca. 700 000 kroner mindre i 2016. De har brukt det meste av dette til administrasjon. Da tilskuddsordningen ble forvaltet av fylkeskommunene, hadde fylkeskommunene lov til å bruke midlene på denne måten, og Oslo har fortsatt med denne praksisen, selv om reglene ble endret fra 2015. Både samlet sett, og for Oslo isolert, utgjør disse summene en betydelig andel av midlene i tilskuddsordningen. 700 000 kroner tilsvarte i 2016 de samlede overføringene til de seks kommunene som fikk minst penger, eller 14 prosent av overføringene til Oslo kommune.

Når vi i resten av kapitlet presenterer hva tilskuddsmidlene er blitt brukt til, holder vi oss til de midlene kommunene har tildelt organisasjonene. Det er denne summen vi regner presenterer av, og «den forsvunne millionen» holdes utenfor disse regnestykkene.

Fordelingen ser da ut som følger:

Tabell 4.3 Tilskudd fordelt til organisasjoner i 2015 og 2016.

|          | Sum tildelinger | Tildelt driftsstøtte | Tildelt aktivitetsstøtte |
|----------|-----------------|----------------------|--------------------------|
| 2015     | 8 322 446       | 2 250 993            | 6 071 453                |
| 2015 (%) |                 | 27 %                 | 73 %                     |
| 2016     | 10 068 223      | 2 433 494            | 7 634 729                |
| 2016 (%) |                 | 24 %                 | 76 %                     |

### Driftsstøtte

Oversiktene viser at i 2016 gikk 24 prosent av de fordelte midlene i tilskuddsordningen til driftsstøtte for innvandrersorganisasjoner, mot 27 prosent i 2015. Driftstilskuddet er fordelt på 126 innvandrersorganisasjoner i 2016, og 109 innvandrersorganisasjoner i 2015. Det er altså kun omtrent en fjerdedel av det samlede tilskuddsbeløpet fordelt til organisasjoner som brukes til å styrke innvandrerbefolkningens deltakelse i organisasjonslivet og i sosiale nettverk – slik dette er formulert i formålet for driftsstøtten.

Ca. 90 prosent av innvandrersorganisasjonene som søkte om driftsstøtte fikk søknaden sin godkjent i 2016, mot 80 prosent i 2015. En såpass høy innvilgelsesrate kan leses som en indikasjon på at det er lett å tilegne seg driftsstøtte, men gitt de strenge formelle kriteriene og kommunenes store handlingsrom, kan det også hende at det foregår en seleksjon før søknadene sendes inn. Det kan være at kommunene oppfordrer organisasjoner de vet fyller kriteriene for å søke driftsstøtte, alternativt at det foregår en selvseleksjon ved at det kun er de mest ressurssterke medlemsorganisasjonene som har kapasitet til å søke om midler til drift. Dette er antakelser vi vil utforske nærmere i de to påfølgende kapitlene.

I datamaterialet vårt har vi også oversikter over hvor mye penger kommunene har tildelt hver organisasjon som har søkt i 2016. I Oslo fikk hver innvandrersorganisasjon mellom 20 000 og 60 000 kroner i driftsstøtte (med et snitt på ca. 37 000 kroner per organisasjon). I de øvrige kommunene fikk hver organisasjon mellom 3000 og 30 000 kroner (med et snitt på ca. 15 000 kroner per organisasjon). Vi ser at det ikke er alle kommuner som følger IMDi's veiledende satser for utmåling av driftstilskuddet. Det er naturlig at organisasjoner i Oslo, der IMDi anbefaler et høyere minstekrav til antall medlemmer og der vi har landets største innvandrerbefolkning, også mottar mer i driftsstøtte enn landsgjennomsnittet. Variasjonen i tildelt beløp i de øvrige kommunene går imidlertid ut over anbefalingene fra IMDi.

Omtrent en fjerdedel av organisasjonene som har fått tildelt driftsstøtte har også søkt og fått innvilget aktivitetsstøtte.

## Aktivitetsstøtte

Omtrent 76 prosent av midlene i tilskuddsordningen fordeles etter søknader om aktivitetsstøtte. Denne typen støtte kan både innvandrersorganisasjoner og majoritetsbaserte organisasjoner søke på. Vi har valgt å referere til disse som majoritetsorganisasjoner, fordi de i denne tilskuddsordningen skiller seg fra innvandrersorganisasjoner ved at det er majoritetsbefolkningen som dominerer.

Totalt ble 292 søknader om aktivitetsstøtte godkjent i kommunene i 2016.

Oslo kommune, som har en stor innvandrerbefolkning og derfor forvalter omtrent halvparten av midlene i tilskuddsordningen, skiller seg ut ved at innvandrersorganisasjoner får en større andel av midlene til aktivitetsstøtte enn majoritetsorganisasjoner. Tallene fra 2016 viser at i Oslo går 46 prosent av den totale tilskuddsrammen til innvandrersorganisasjoners aktiviteter, og 32 prosent til majoritetsorganisasjoners aktiviteter. De 19 kommunene som forvalter den andre halvparten av midlene, gjør motsatt; her går ca. 28 prosent av tilskuddsrammen til aktiviteter organisert av innvandrersorganisasjoner, og 46 prosent til majoritetsorganisasjoners aktiviteter. Fordeelingen av aktivitetsstøtte til innvandrersorganisasjoner versus majoritetsorganisasjoner har endret seg litt fra 2015, da disse 19 kommunene ga innvandrersorganisasjoner aktivitetsstøtte tilsvarende 20 prosent av tilskuddsordningens utdelte midler, mens majoritetsorganisasjoner fikk 52 prosent av de utdelte midlene til aktivitet.

Hva gjør at mønsteret er forskjellig i Oslo fra de øvrige 19 kommunene? I de 19 kommunene fikk innvilgede søknader om aktivitetsstøtte i snitt ca. 22 000 kroner, uavhengig av om det var til innvandrersorganisasjoner eller majoritetsorganisasjoner. Det var en del færre innvandrersorganisasjoner enn majoritetsorganisasjoner som søkte om støtte i kommunene utenfor Oslo, 100 mot 167. Og selv om innvandrersorganisasjonene hadde litt større sjans til å få sin søknad godkjent (76 prosent innvilget mot 71 prosent blant majoritetsorganisasjoner), betyr dette likevel at det var 46 flere godkjente søknader fra majoritetsorganisasjoner, noe som utgjør nesten en million mer i støtte til denne kategorien søkere.

I Oslo var det til sammenligning flere innvandrersorganisasjoner som søkte aktivitetsstøtte enn majoritetsorganisasjoner (65 mot 45), de hadde også her litt større sjans for å få sine søknader innvilget (85 mot 82 prosent) og alle organisasjonene fikk i snitt mer i støtte (ca. 36 000 kroner, uavhengig av type organisasjon), hvilket bidrar til å dra opp summen aktivitetsstøtte til innvandrersorganisasjoner.

Oslo er den eneste kommunen som har forvaltet denne tilskuddsordningen i mer enn to år, ettersom de også forvaltet ordningen da den var et fylkeskommunalt ansvar. Vår antakelse er at tilskuddsordningen er bedre kjent blant innvandrersorganisasjoner i Oslo enn den er blant innvandrersorganisasjoner i kommuner som har forvaltet ordningen kun de to siste årene. Oslo har dessuten gjennom de siste tiårene vært den norske kommunen med høyest andel innvandrere i befolkningen, og de har mange innvandrersorganisasjoner. Takle (2014), som har studert politisk integrering med Oslo

som case, viser til at Enhet for mangfold og integrering (EMI) i Oslo kommune har registrert 300 lokale innvandrersorganisasjoner og nettverk lokalt. 164 medlemsbaserte og de resterende som løser nettverk og stiftelser (Takle 2014, s. 16).

Oslo har helt siden 1985 hatt Rådet for innvandrersorganisasjoner, og hit rekrutteres det medlemmer fra innvandrersorganisasjoner der alle verdensdeler skal være representert. I perioden 1985–1999 var hovedoppgaven til dette rådet å fordele finansiell støtte til innvandrersorganisasjonene i byen. Siden 1999 har hovedoppgaven vært å fungere som bindeledd mellom innvandrersorganisasjoner og byens administrative og politiske organer (Takle 2014, s. 121–124). Det finnes også i flere av de andre kommunene ulike utgaver av innvandrerråd og/eller dialogforum, noe vi kommer tilbake til i kapittel 5 og 6, men ingen kommuner hvor dette på samme måte som i Oslo har vært institusjonalisert gjennom tre tiår. Og hvor et slikt råd i tillegg gjennom flere år har hatt ansvaret for å fordele tilskuddsmidler til innvandrersorganisasjonene. Det er en rimelig antakelse at dette har bidratt til at kontakten mellom innvandrersorganisasjoner og kommunen generelt er god, og at dette også omfatter dialogen om tilskuddsordninger.

Halvparten av kommunene som forvalter *Tilskudd til lokale innvandrersorganisasjoner og frivillig virksomhet i lokalsamfunn* mottok i 2016 under tre søknader fra innvandrersorganisasjoner om aktivitetsstøtte. Enkelte kommuner mottok ikke en eneste søknad om tilskudd til aktiviteter fra innvandrersorganisasjoner, de som søkte om aktivitetsstøtte i disse kommunene var utelukkende majoritetsbaserte organisasjoner. Disse kommunene mottok, med et par unntak, også gjennomgående få søknader om driftsstøtte til innvandrersorganisasjoner.

Dette antyder at kommunene har en del å gå på når det gjelder å nå ut til innvandrersorganisasjonene med informasjon om tilskuddsordningen. I kapittel 5 ser vi nærmere på dette, og i kapittel 6 belyser vi om innvandrersorganisasjoner selv opplever at det finnes barrierer mot å få tilgang til disse midlene.

### 4.3 Disse organisasjonene støttes av tilskuddet

254 innvandrersorganisasjoner og 207 majoritetsorganisasjoner søkte om støtte fra *Tilskudd til lokale innvandrersorganisasjoner og frivillig virksomhet i lokalsamfunn* i 2016. Majoritetsorganisasjoner kan, som tidligere redegjort for, kun søke aktivitetsstøtte. Innvandrersorganisasjoner kan både søke drifts- og aktivitetsstøtte.

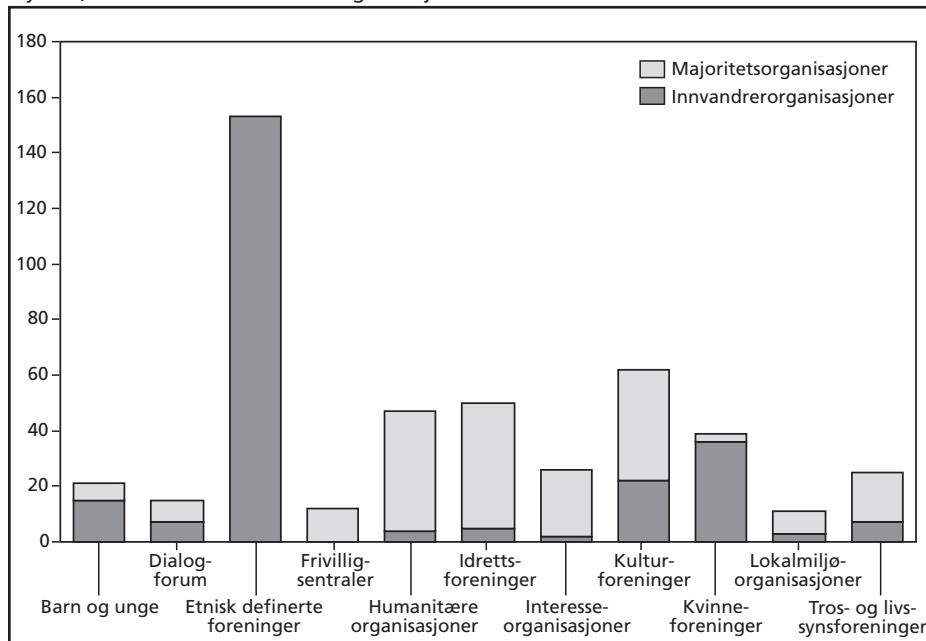
Kommunene registrerer om organisasjonene som søker midler fra tilskuddet er innvandrersorganisasjoner og rapporterer dette til IMDi. Hva slags formål og aktiviteter har organisasjonene som ble gitt støtte til aktivitet og drift i 2016?



## Typer organisasjoner

Organisasjonenes navn og beskrivelse av seg selv i søknadene viser at mange ulike typer foreninger søker støtte. Vi opererer i det følgende med elleve ulike kategorier organisasjoner. Kategoriene er definert ut fra organisasjonenes egen beskrivelse av formål og aktiviteter. Vi har deretter skilt mellom innvandrersorganisasjoner og majoritetsbaserte organisasjoner, noe som gir følgende oversiktsbilde av hva slags organisasjoner som fikk støtte i 2016, etter formål/aktivitet.

Figur 4.1 Antall innvandrersorganisasjoner og majoritetsorganisasjoner som mottok støtte i 2016, fordelt på organisasjonstype (N=461). Figuren inkluderer alle organisasjoner som har søkt, altså både organisasjoner som fikk tildelt støtte (382 stykker) og de som ikke fikk det (79 stykker). 16 søkere som ikke var organisasjoner er ekskludert fra oversikten.



Mange av organisasjonene kunne vært plassert i flere kategorier. Dette gjelder særlig etnisk definerte organisasjoner for kvinner og organisasjoner for barn og unge som driver med kultur og idrett, som for eksempel en somalisk kvinneforening, en tamilsk barne- og ungdomsforening og en thailandsk dansegruppe. I disse tilfellene har vi kategorisert organisasjonen etter kjennetegn organisasjonen har *tillegg* til å være etablert med utgangspunkt i landbakgrunn/etnisitet. Dette har vi gjort fordi vi på den måten for eksempel kan få et bilde av hva slags kvinneforeninger og idrettsorganisasjoner som får støtte fra tilskuddsordningen, om dette er organisasjoner basert på minoritets- eller majoritetsgrupper.

Vi merker oss, jf. figur 4.1, at det blant humanitære organisasjoner, idrettsorganisasjoner og interesseorganisasjoner er majoritetsorganisasjonene som dominerer. Mens det blant kvinneorganisasjonene er innvandrersorganisasjonene som dominerer.

Innvandrersorganisasjonene i materialet er i all overveiende grad det vi har kalt etnisk baserte organisasjoner, det vil si at medlemmene har felles landbakgrunn eller etnisitet – og som på bakgrunn av dette driver ulike typer aktiviteter, fra leksehjelp og morsmålsundervisning for barn og unge, via høytidsmarkeringer til foredrag og diskusjonsmøter.

At kvinneorganisasjoner i vårt materiale stort sett er innvandrerbaserte, kan være et uttrykk for at det blant kvinneorganisasjoner stort sett er de innvandrerbaserte som orienterer seg mot denne spesifikke tilskuddsordningen. Men det kan også være et uttrykk for at kvinneorganisering er mer utbredt i deler av befolkningen med innvandrerbakgrunn enn i befolkningen for øvrig. Wollebæk og Sivesind (2010) finner for eksempel at det å være medlem av en organisasjon der alle er av samme kjønn, er mer utbredt blant folk med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn enn i befolkningen for øvrig. Dette kan være et uttrykk for mannsdominans i enkelte organisasjoner, men også for det vi finner i forbindelse med denne tilskuddsordningen, at rene kvinneorganisasjoner stort sett er innvandrerbaserte – en type innvandrerorganisasjon. Predelli (2006) fant da også i sin undersøkelse av innvandrerorganisasjoner ti år tilbake at det bare var et svært lite antall foreninger som rapporterte at de kun hadde mannlige deltakere, mens nær femti foreninger den gangen rapporterte at de kun hadde kvinnelige deltakere. Baserte på dette ble det anslått at ca. 150 av om lag ett tusen innvandrerforeninger først og fremst henvendte seg til jenter og kvinner (Predelli 2006, s. 34–35).

Når det gjelder organisasjonskategoriene barn/unge, kultur og tro/livssyn, ser vi at det både er en del innvandrerbaserte og majoritetsorganisasjoner. Predelli (2006) ba i sin landsomfattende undersøkelse av innvandrerorganisasjonene om at de selv skulle plassere seg i den kategorien som passet dem best. Organisasjonene kunne den gangen velge mellom kulturell forening, nasjonal forening, vennskapsforening, humanitær forening, religiøs forening, politisk forening, idrettsforening og annet. Over 70 prosent av foreningene foretrakk betegnelsen kulturell forening (Predelli 2006, s. 39).

Vår kategori kulturforening har en annen definisjon, nemlig at organisasjonen eksplisitt i navn eller formål viser til kulturell virksomhet – som dans, sang og teater. Det er imidlertid interessant, gitt våre kategorier, at så mange organisasjoner når de selv blir bedt om å plassere seg i kategorier, velger kulturforening framfor nasjonal eller vennskap. Det indikerer at organisasjoner vi har kategorisert som «etnisk definerte» antakelig driver aktiviteter som på ulike måter har sitt fundament i gruppens kulturelle tradisjoner, det være seg høytider, mat eller morsmålsundervisning.

Tros- og livssynsforeninger fortjener en særskilt merknad. I de nasjonale kriteriene er det understreket at driftsstøtte ikke skal gå til tros- og livssynsorganisasjoner dersom de mottar statlig støtte som trossamfunn. De kan imidlertid søke aktivitetsstøtte på lik

linje med andre typer organisasjoner. Tros- og livssynsorganisasjonene som får tilskudd er hovedsakelig kristne menigheter og andre majoritetsbaserte religiøse foreninger som har søkt aktivitetsstøtte. Men også enkelte religiøst orienterte innvandrerforeninger har søkt driftsstøtte og/eller aktivitetsstøtte.

Dialogforum er ulike sammenslutninger av frivillige organisasjoner, som innvandrer-råd der innvandrerorganisasjoner deltar, eller religiøse dialogforum der tros- og livssynsorganisasjoner deltar. Det kan også være organisasjoner som har valgt dialog som hovedaktivitet og arbeidsmetode.

I 2016 var det i tillegg 14 søkere som ikke var organisasjoner; én søknad er sendt av en privatperson, én søknad er sendt av en kommunal virksomhet og tolv er sendt av ulike private virksomheter (AS eller enkeltmannsforetak), mange av dem innen kulturfeltet. Disse søkerne er ikke med i figur 4.1 (side 63). Fem av dem har fått aktivitetsstøtte, inkludert en kommune som har gitt midler til seg selv. Søkerne som ikke er organisasjoner utgjør bare 3 prosent av totalen, og vi ekskluderer dem fra oversikten i figur 4.1, da hensikten her er å se hva slags organisasjoner i sivilsamfunnet som gis støtte. Frivillighetssentralene som er tatt med i figur 4.1 drives alle i frivillig regi.

De aller fleste organisasjonene i utvalget vårt er medlemsorganisasjoner, uavhengig av om de er innvandrerorganisasjoner eller majoritetsorganisasjoner. Av 475 søkere totalt er det 421 som er medlemsorganisasjoner, 14 som ikke er organisasjoner i det hele tatt, 24 organisasjoner hvor vi ikke har informasjon om organisasjonsform, og 16 organisasjoner som har en annen organisasjonsform enn medlemsorganisasjon (seks av disse er innvandrerorganisasjoner).

## 4.4 Målgrupper for aktivitetene

Det framgår av kommunenes oversikter over organisasjoner som har søkt og aktiviteter de har søkt om tilskudd til, at bredden i aktiviteter er stor: Alt fra store kulturfestivaler og internasjonale dager, der mange samarbeider om å vise fram et kulturelt mangfold til et størst mulig publikum, til mer spissede aktiviteter som svømmeopplæring for innvandrerkvinner, leksehjelp for barn eller å invitere enslige mindreårige asylsøkere med for å se på håndballkamp. Det søkes om støtte til aktiviteter som handler om demokratibyggning, informasjons- og rettighetsarbeid, bedre oppvekst for barn og unge, å gjøre fritidsaktiviteter inkluderende og tilgjengelige, å lære språk, å utveksle kunnskap om hverandres kultur, å bevare minoriteters kulturelle identitet og å feire et mangfoldig fellesskap.

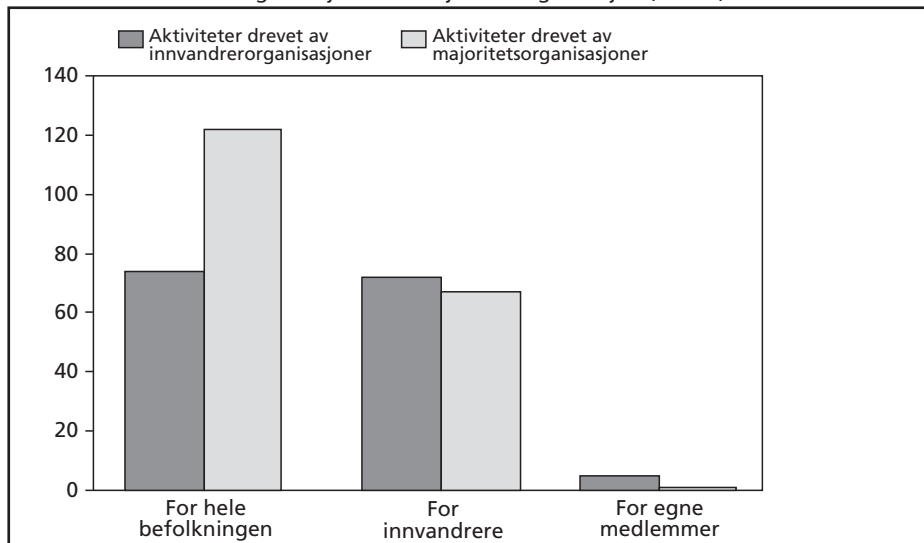
Det er, basert på dokumentasjonen vi har samlet inn fra kommunene, krevende å lage en samlet oversikt over ulike typer aktiviteter. Mangfoldet er svært stort, og en del av søknadene er ganske utydelige når det gjelder hva aktivitetene innebærer. Vi vil

likevel, basert på oversikter over søknader fra kommunene, si noe om hvem aktivitetene synes rettet mot, og om det er noen forskjell på hva innvandrersorganisasjoner og majoritetsorganisasjoner søker om tilskudd til å gjøre.

Alle kommunene har utviklet søknadsskjemaer for tilskuddsordningen, og når organisasjoner søker om aktivitetsstøtte, må de i søknadene beskrive hvem som er målgruppen for tiltaket. Dette gir en pekepinn om hvor utadvendte organisasjonene er når de planlegger aktiviteter. Vi må ta to forbehold; for det første baserer vi oss her på hva organisasjonene selv skriver i søknadene (og vurderer ikke hvor troverdig eller gjennomførbar planen er), og for det andre tenker vi at innretningen på selve tilskuddsordningen påvirker hvordan organisasjonene framstiller aktiviteter de søker støtte til (de ville kanskje beskrevet aktiviteten annerledes hvis de kunne beskrive den fritt).

Kommunene mottok i 2016 til sammen 380 søknader om aktivitetsstøtte, som vi har undersøkt og kategorisert etter hvem som er målgruppen for aktivitetene. 39 av søknadene kunne ikke kategoriseres fordi informasjon manglet i dokumentene vi innhentet fra kommunene, hvilket gir et utvalg på 341 søknader. Vi skiller mellom aktiviteter som har hele befolkningen som målgruppe, aktiviteter som primært har innvandrere som målgruppe og aktiviteter forbeholdt organisasjonens egne medlemmer – og viser i hvilken grad innvandrersorganisasjoner skiller seg fra majoritetsorganisasjoner når det gjelder målgruppe.

Figur 4.2 Antall søknader om aktivitetsstøtte sortert etter målgruppe for aktiviteten og om søker er en innvandrersorganisasjon eller majoritetsorganisasjon (N=341).



Vi ser at:

- 1) Ca. 57 prosent av aktivitetene har hele befolkningen som målgruppe, i hvert fall slik søker beskriver dette. De aller fleste dialogforaenes aktiviteter er for eksempel rettet mot hele befolkningen. Kulturforeningene står gjennomgående for aktiviteter som er rettet mot hele befolkningen. Dette kan være alt fra en stor kulturfestival til en liten strikkegruppe.

Idrettsforeningene og de religiøse foreningene er mer delt, her søkes det både om aktivitetsstøtte til tiltak de definerer som rettet mot hele befolkningen – som fritidstilbud for barn og unge som er åpne for alle, og tiltak som er rettet mot innvandrere spesielt.

Litt under halvparten av søknadene fra de etniske foreningene er aktiviteter for hele befolkningen. Dette kan for eksempel være en høstfest for barn, filmkvelder som er åpne for alle, eller en kulturdag med mat og dans. Mange søker dessuten om støtte til å delta på ulike fest- og kulturdager som byen arrangerer for befolkningen. De humanitære foreningene retter også litt under halvparten av aktivitetene de søker om mot hele befolkningen, for eksempel ved å invitere majoritetsbefolkningen og minoritetsbefolkningen til å spise middag sammen.

- 2) Ca. 41 prosent av aktivitetene er rettet mot innvandrere som målgruppe. De fleste av barne- og ungdomsforeningenes aktiviteter er rettet mot barn og unge med innvandrerbakgrunn. De fleste av kvinneforeningenes aktiviteter er også rettet mot innvandrere, for eksempel seminarer som skal informere minoritetskvinner om deres juridiske rettigheter i Norge. De fleste av disse to typene foreninger i vårt datamateriale er innvandrerforeninger, og de jobber da rettet mot andre med innvandrerbakgrunn, men ikke avgrenset til sin egen organisasjons medlemmer. De etniske og humanitære foreningene retter litt mer enn halvparten av sine aktiviteter mot innvandrere. De humanitære foreningene søker for eksempel om støtte til språkkafé, leksehjelp til barn med innvandrerbakgrunn, flyktningguider, aktiviteter for barn på asylmottak, «Til topps»-turgrupper og andre typer tilbud for innvandrere. De etniske definerte foreningene søker om lignende aktiviteter, som leksehjelp for barn med innvandrerbakgrunn, seminarer og informasjonsmøter der innvandrere skal mobiliseres til valgdeltakelse, diskutere tvangsekteskap eller lære noe om det norske samfunnet. En del av aktivitetene som idrettsforeninger søker om støtte til er også rettet mot innvandrere spesielt, for eksempel svømmetrening for innvandrerkvinner, å legge til rette for at innvandrerungdom deltar på idrettsleir eller å inkludere innvandrere som trenere. Religiøse foreninger søker om en del aktiviteter som ligner på dem humanitære organisasjoner søker om, som språktraining for innvandrere og flyktningvenner.

- 3) Svært få aktiviteter – kun seks av 341 – er rettet eksklusivt mot organisasjonens egne medlemmer. Dette er blant annet trening i filippinsk dans for filippinske barn og morsmålsskole for en særskilt definert barnegruppe. Slike aktiviteter framstår som sjeldne unntak i søknadsbunkene.

At så få søker om aktiviteter kun for egne medlemmer, tyder på at tilskuddsordningen, og den måten kommunene kunngjør og forvalter den på, styrer organisasjonenes bidrag i den retningen IMDi tilrår. Det vil si tiltak som bidrar til «møteplasser og aktiviteter i lokalsamfunn på tvers av ulike grupper i befolkningen». I tillegg ser vi at ordningen utløser tiltak der formålet er å bidra til å gjøre innvandrere til del av storsamfunnet, som leksehjelp særskilt rettet mot barn og unge med innvandrerbakgrunn, svømmetrening og turaktiviteter som kan forstås i et folkehelseperspektiv, oppfordringer om å stemme ved valg, og språkkafeer og annet som skal bidra til at innvandrere får mulighet til å praktisere norsk. I flere av disse aktivitetene deltar majoritetsbefolkningen som frivillige, noe som illustrerer at aktiviteter som har innvandrere som målgruppe likevel kan fungere som møteplasser på tvers av minoritets- og majoritetsbefolkning.

Er innvandrerforeninger mindre tilbøyelige til å rette sine aktiviteter mot hele befolkningen enn det majoritetsforeninger er? Vi ser at omtrent halvparten av aktivitetene innvandrerorganisasjoner søker støtte til er for hele befolkningen og halvparten er rettet mot innvandrere. Majoritetsorganisasjoner orienterer til sammenligning 64 prosent av aktivitetene de søker tilskudd til mot hele befolkningen og 35 prosent mot innvandrere.

## 4.5 Avslag

Tallene for 2016 viser at 22 prosent av søknadene som ble sendt inn til kommunene knyttet til denne tilskuddsordningen ble avslått. Enkelte organisasjoner sendte flere søknader og fikk både tilslag og avslag, og det var samlet sett kun 19 prosent av de som søkte som ikke fikk noen form for støtte.

Bare 15 søknader om driftsstøtte ble avslått, noe som utgjorde ca. 10 prosent av søknadene om driftstilskudd.

90 søknader om aktivitetsstøtte ble avslått, noe som utgjorde ca. 24 prosent av søknadene om aktivitetsstøtte. Tendensen er at både innvandrerorganisasjoner og majoritetsorganisasjoner får avslag. Det synes ikke å være slik at innvandrerorganisasjoner har større sjans til å få avslag enn majoritetsorganisasjoner, og det er heller ikke omvendt. Vi skal i kapittel 5 komme tilbake til hvorfor enkelte søknader får avslag.

## 4.6 Oppsummering

- 475 organisasjoner søkte på tilskuddsordningen i 2016. Omtrent halvparten av disse var innvandrersorganisasjoner.
- Bare 19 prosent av søkerne fikk ingen form for støtte.
- Tre fjerdedeler av tilskuddspengene gikk til aktiviteter både innvandrersorganisasjoner og majoritetsorganisasjoner kan søke støtte til. En fjerdedel av tilskuddspengene gikk til drift av innvandrersorganisasjoner.
- Blant organisasjoner som fikk aktivitetsstøtte gikk det mest til majoritetsorganisasjoner, mindre til innvandrersorganisasjoner (men i Oslo var det motsatt).
- De aller fleste organisasjonene som søkte støtte er medlemsbaserte organisasjoner.
- Organisasjonene som søkte støtte arbeider med utgangspunkt i et stort antall ulike formål/aktiviteter.
- Nær 60 prosent av aktivitetene det ble søkt om støtte til har hele befolkningen som målgruppe, mens om lag 40 prosent av aktivitetene har innvandrere som målgruppe. Aktiviteter som kun har organisasjonens egne medlemmer som målgruppe er svært sjeldne. Dette indikerer at organisasjonenes søknader styres i retning av nasjonale målsettinger om at tilskuddet skal gå til aktiviteter der mennesker møtes på tvers av grupper.





## 5 Kommuneperspektiver

I dette kapitlet beskriver og drøfter vi kommunenes tilnærming og praksis når de gjennom *Tilskudd til lokale innvandrersorganisasjoner og frivillig virksomhet i lokalsamfunn* forholder seg til innvandrersorganisasjonene. Hvilke tilnærminger har kommunene til integrering, til innvandrersorganisasjoner som potensielle partnere i lokalt integreringsarbeid, og hvordan kan ulike tilnærminger tolkes? Hvordan trekker de innvandrersorganisasjoner med i lokal aktivitet?

De 20 kommunene har alle mottatt de samme retningslinjene fra IMDi. Retningslinjene sier noe om tilskuddets formål, hva det kan brukes til og hvor stor frihet kommunene har i sin forvaltning. IMDi har i tillegg gitt kommunene ansvar for å utarbeide egne, lokale prioriteringer og retningslinjer for tildelingen, og for å se tilskuddet i sammenheng med kommunens andre tilskudd til frivillige.

De nasjonale retningslinjene er såpass romslige at kommunene i praksis er gitt forholdsvis stort handlingsrom til å utvikle sin egen forvaltningspraksis, tilpasset lokal forståelse av integrering og aktiviteter. Vi skal se nærmere på hvordan kommunen forvalter tilskuddet innenfor dette handlingsrommet, hva ulikheter i forvaltningen skyldes og hvordan perspektiver og praksis skaper ulike mulighetsrom for at innvandrersorganisasjoner kan bidra i lokalt integreringsarbeid.

Vi baserer oss i dette kapitlet på våre tidligere nevnte oversikter over kommunenes tildelinger i 2015 og 2016, spørringen – det vil si telefonintervjuer med dem som har ansvar for å forvalte tilskuddsordningen i samtlige 20 kommuner, og casestudien som vi har gjennomført i tre kommuner (se kapittel 1.2 for en nærmere beskrivelse av datamaterialet).

### 5.1 Lokal forvaltning av tilskuddet

De respektive formålene og kriteriene for tilskuddet er omtalt i kapittel 4. Gjennom tilskuddsordningen legger nasjonale myndigheter til rette for å styrke innvandreres deltakelse i organisasjonsliv og sosiale nettverk, og videre at personer fra ulike grupper i samfunnet møtes. Dette har vi tidligere beskrevet som et kombinert representativt perspektiv og integrasjonsperspektiv på organisasjonenes rolle.

Kommunene har altså på den ene siden ansvar for å utarbeide egne prioriteringer og retningslinjer for tildelingen, og på den andre siden ansvar for å behandle søknader om midler til drift av lokale innvandrersorganisasjoner og til tiltak og prosjekter som «faller inn under kriteriene for frivillig virksomhet» (IMDi 2016). Vi viste i kapittel 4 at dette i 2016 resulterte i at en fjerdedel av tilskuddsordningen ble brukt til driftsstøtte, mens tre fjerdedeler ble brukt til aktivitetsstøtte.

Innenfor dette overordnede bildet ser vi at kommunene har brukt sitt handlingsrom ulikt. Mens enkelte har tolket det som at de må gi tilskudd til både drift og aktivitet, har andre ment at de står fritt til å prioritere driftsstøtten ned eller helt bort.

### **Driftsstøtte vs. aktivitetsstøtte**

Kommunenes praksis varierer mest når det gjelder lokale kriterier for og tildeling av driftsstøtte, en ordning som altså er eksklusiv for innvandrersorganisasjoner. Vi så i kapittel 4 at ca. 90 prosent av søknadene om driftsstøtte blir innvilget, men at bare en fjerdedel av de utdelte tilskuddsmidlene disponeres til driftsstøtte. Basert på intervjuer med de som forvalter tilskuddet lokalt, identifiserer vi fire ulike forvaltningspraksiser for driftsstøtte:

1. Tre av kommunene gir bare, eller mest mulig, støtte til aktivitet, fordi de mener driftsstøtte ikke bidrar til å nå målsettinger om integrering. Enkelte mener også at driftsstøtten er en urettferdig forskjellsbehandling av innvandrersorganisasjoner, sammenlignet med andre foreninger i kommunen som ikke har mulighet til å få slike tilskudd til drift.
2. Én kommune bruker hele støtteordningen til aktiviteter kommunen planlegger i samråd med organisasjonene, og lyser derfor ikke ut tilskuddsmidlene slik at organisasjoner kan søke støtte til egendefinert aktivitet. Kommunen gir ikke driftstilskudd basert på det nasjonale tilskuddet, men de gir driftsstøtte til innvandrersorganisasjoner gjennom en annen kommunal tilskuddsordning, som er åpen for både minoritets- og majoritetsorganisasjoner. Kommunen argumenterer med at foreninger i deres område tidligere fikk mye tilskudd fra fylkeskommunen, og at omleggingen til at kommunen skulle forvalte ordningen, førte til organisasjonene samlet fikk mindre penger til rådighet. Kommunen ønsket derfor å prioritere annerledes, slik at foreningene skulle klare å opprettholde aktivitetsnivået, og valgte da en løsning der kommunen arrangerer aktiviteter sammen med organisasjonene.
3. Åtte kommuner prioriterer i større eller mindre grad å gi driftstilskudd. Tre av de fire største byene (Oslo, Bergen og Stavanger) er i denne kategorien. Disse kommunene setter av en viss prosentandel av midlene til driftsstøtte eller gir disse søknadene forrang i fordelingen av penger. Andre kommuner setter ikke av en viss andel av

midlene til driftsstøtte, men oppgir at de heller gir driftsstøtte enn aktivitetsstøtte. Dette begrunner kommunene dels med at de oppfatter tilskuddsordningen som et tiltak som først og fremst er til for å styrke innvandrersorganisasjoner, dels med at prioritering av driftstilskudd er i tråd med kommunens egen frivillighetspolitikk, der de ønsker å gi de frivillige mest mulig frie rammer. Enkelte viser til at de oppfatter retningslinjene fra IMDi som en oppskrift på hva organisasjonene «har krav på» – og at innvandrersorganisasjonene i kommunen derfor har rett til å få driftsstøtte, såfremt de oppfyller de formelle kriteriene.

4. Åtte kommuner har ingen uttalt forhåndsdefinert tilnærming til hvordan tildelingene til drift kontra aktiviteter skal vektlegges. De fleste av disse mottar ikke mange søknader om driftsmidler, og bruker derfor en liten andel av tilskuddsmidlene til driftsstøtte. Flere av disse kommunene er blant de som får minst overføringer fra IMDi, noe som betyr at de også har de minste innvandrerbefolkningene. Kommunene har gjerne ikke sett noe behov for å definere hvor stor andel av tilskuddet som bør brukes til drift kontra aktivitet, og lar dette bli styrt av søknadene som kommer inn.

Hvorfor har kommunene så ulike tilnærminger?

En viktig årsak er kommunenes ulike «frivillighetspolitikk». Mens enkelte legger til grunn at organisasjoner bør gis mest mulig frihet til selv å definere sin virksomhet, og derfor prioriterer støtte til drift, ønsker andre styring og kontroll gjennom tilskudd til aktiviteter som organisasjonene må redegjøre detaljert for i søknadene – eller også rapportere at er avholdt før de får penger utbetalt. Dette kan handle om en prinsipiell innstilling til sivilsamfunnet – skal det være fristilt fra det offentlige eller skal organisasjonene være utøvere av offentlig politikk når de mottar offentlige midler? I tilskuddsordningen ligger det motstridende signaler i så måte. Driftsstøtten er fri, den kan ikke kommunene styre inn mot sine politiske mål, men aktivitetsstøtten er et redskap kommunene kan bruke til å styre den frivillige virksomhetens bidrag i tråd med sin integreringsstrategi. Kommunens «frivillighetspolitikk» generelt påvirker altså hvor stor andel av tilskuddet som deles ut i drift til innvandrersorganisasjoner.

Én kommune som ønsket å unngå å gi driftsstøtte begrunnet dette slik:

Vi ønsker å gi mest mulig til tiltak. Vi ønsker mer til tiltak fordi da kommer pengene fram, og det skjer noe. Driftstilskudd, der er beløpene i denne ordningen såpass høye i forhold til det vi gir til de øvrige organisasjonene, derfor har vi sett det litt i sammenheng. Hvis vi skal følge reglene fra IMDi, blir det høyt til drift, [for] en del organisasjoner er organisert med familiemedlemmer og sånt... uten at vi får tak i hva de har av aktivitet.

Tilnærmingen her er altså at hvis man styrer pengene inn mot aktivitetsstøtte, «skjer det noe» i form av tiltak i integreringsøyemed, men hvis pengene brukes til å støtte

innvandreroorganisasjonenes drift, da er denne informanten usikker på hva som skjer. Det vises til at innvandreroorganisasjoner har «familiemedlemmer», hvilket drar opp medlemstallet og dermed driftstilskuddet – dersom kommunene altså skulle velge å følge IMDi's anbefalinger. I slike organisasjoner, mener denne informanten, får man ikke tak i hva som egentlig foregår, noe som gjør det tryggere å gi til aktiviteter organisasjonene må redegjøre for. Dette gir samtidig kommunen mulighet til å styre hva slags aktivitet den vil prioritere å gi støtte til.

I en kommune med en motsatt tilnærming, nemlig at innvandreroorganisasjoner er et mål i seg selv fordi de bidrar til å knytte innvandrere til organisasjonslivet, argumenteres det til sammenligning slik for å prioritere driftsstøtte:

Ett av målene med tilskuddsordningen er jo å øke kompetansen på å delta i organisasjonslivet, og at de er med og organiserer frivillig virksomhet, oppretter egne organisasjoner, ser vi som en styrke i så måte. Mens aktivitetsstøtten i mindre grad tenker vi er med på... det går mer på deltakelse enn å bli kjent med selve organisasjonslivet, selv om aktivitet også kan være det, da.

Prioriteringene av driftsstøtte kontra aktivitetsstøtte kan også ha sammenheng med hva man i kommunene mener at fremmer integrering – det vil si hva som skal til for å skape integrering, og hva de tenker om innvandreroorganisasjonens bidrag i et slikt arbeid. I én kommune presenteres følgende tilnærming:

(...) vi har en bevisst prioritering av aktivitetsstøtte, og så lite som mulig til driftsstøtte. Det er fordi de pengene som går til driftsstøtte, vi tror ikke at målene til IMDi blir oppfylt av dem. Vi har mye mer tro på arrangementer som vi kan se konkrete resultater av, som gatefestivaler og andre arrangementer. Vi tror ikke at en intern julefest i Thaiforeningen fører til integrering.

Som sitatet viser, uttrykker informanten skepsis til om den delen av sivilsamfunnet driftsstøtten er rettet mot, innvandreroorganisasjonene, i praksis virker integrerende. Som eksempel på en typisk innvandreroorganisasjonsaktivitet, nevnes intern julefest i Thaiforeningen, dette fører ikke til integrering, argumenteres det. Mens altså en gatefestival blir omtalt som et tiltak som bidrar til integrering. Distinksjonen mellom julefest og gatefestival, og de følger det får for kommunens tildelingspraksis, må forstås ut fra formuleringene i tilskuddets formål om å etablere møteplasser. Dette tolkes som at tiltak som gjør at folk møtes på tvers av grupper, skal prioriteres – noe som gjør gatefestival til et godt og intern julefest til et dårlig egnet tiltak. Den andre delen av formålsformuleringen for tilskuddsordningen, «å medvirke til å styrke innvandrerbefolkningens deltakelse i organisasjonslivet og sosiale nettverk», vektlegges av denne informanten ikke på tilsvarende måte. Eventuelt tolkes det slik at interne julefester heller ikke bidrar til dette.

### **Aktivitetsstøtte som et verktøy til å skape samarbeid og møteplasser**

Hvilke aktiviteter er det så kommunene bruker tre fjerdedeler av tilskuddsmidlene til å støtte? Vi ser at kommunene bruker aktivitetsstøtten til å styre sivilsamfunnets bidrag inn mot det de mener er integrerende aktiviteter, slik tilskuddsordningen åpner for. Det nasjonalt definerte prinsippet om at aktivitetsstøtten skal gå til møteplasser og aktiviteter på tvers av ulike grupper, er, som i sitatet som nylig ble gjengitt, framtreddende på tvers av kommuner. Det er en tendens til at informanter som forvalter tilskuddet beskriver dette som et viktig ideal for hva slags aktiviteter som bør tildeles støtte. Møteplassaktiviteter er imidlertid ikke den eneste typen aktivitet som tildeles støtte, hvilket indikerer at det lokalt også er andre tilnærminger til hva som bidrar til integrering.

Flere forvaltere forteller imidlertid at aktiviteter som legger til rette for at innvandrere og majoritetsbefolkningen møtes, «prioriteres opp», ved at disse får mer penger enn andre typer aktiviteter. Møtene som etterspørres kan skje i selve aktiviteten, men også gjennom samarbeid om felles aktiviteter. I enkelte kommuner argumenterer de for at planlegging av aktiviteter flere aktører samarbeider om, bidrar til å skape tillit og bygge nettverk på måter som har mer langsiktig effekt enn selve aktivitetene har. En kommune beskriver hvordan de belønner samarbeid på denne måten:

Er man fire organisasjoner som står sammen om et arrangement, synes vi det er positivt, og man får igjen for det økonomisk fra [vår] kommune.

En annen informant forteller at hun prioriterer samarbeid på tvers av minoritet og majoritet, fordi hun mener det er dette innvandrere ønsker seg av integrerende aktiviteter:

Men jo flere som er med på å samarbeide om et tiltak, jo bedre... at tiltaket når ulike grupper, også etnisk norske grupper. Flyktninger ønsker mer kontakt med etnisk norske, de vil ikke ha egne aktiviteter, så jeg prøver å prioritere det.

Som dette sitatet uttrykker, er kontakt mellom «etnisk norske» og innvandrere det kommunene anser som det mest integrerende sivilsamfunnet kan tilby. I denne sammenhengen nevnes også gjerne de som nylig har innvandret, og at sivilsamfunnets initiativer kan bidra til at disse introduseres i lokalsamfunnet. Dermed blir sivilsamfunnets idealrolle å legge til rette for at mennesker møter andre og utvider sine sosiale nettverk på tvers av majoritets- og minoritetsskillet. Et annet eksempel på dette presenteres slik i en kommune:

Etter at [tilskuddsordningen] kom, er det etablert noen organisasjoner på tvers av kulturene, det er veldig bra. For eksempel [en] håndarbeids- og kulturforening. Det er en organisasjon på tvers av etnisk norske og innvandrere, [som] jobber igjennom primært håndarbeid og får folk til å treffe hverandre gjennom det.

Det som trekkes fram som spesielt positivt er igjen at denne nystartede organisasjonen får folk med majoritets- og minoritetsbakgrunn til å møtes.

Forvaltere av tilskuddet og andre i kommunene gir ofte uttrykk for at de tror innvandrere ønsker seg «norske» venner og nettverk, dessuten mener de selv dette er viktig for at innvandrere skal lykkes i Norge og for å skape et samfunn preget av fellesskap og tillit. I kommunene argumenteres det med at dette vil bidra til at innvandrere knytter bånd til nordmenn, lærer det norske språket og blir likemenn. Hvorvidt det bidrar til nasjonale integreringspolitiske mål som deltakelse på arbeidsmarkedet eller politisk integrering, nevnes mer sjelden. I slike sammenhenger snakkes det primært om innvandrere som nokså nylig har kommet til landet eller som lever isolert fra storsamfunnet. Det snakkes lite om de som har bodd i Norge lenge, eller som er født her av utenlandske foreldre, og som kan ha andre typer utfordringer enn det å møte nordmenn, lære norsk og få norske venner.

Dette betyr ikke at samarbeidsprosjekter og etablering av møteplasser mellom minoritet og majoritet utkonkurrerer alle andre aktiviteter det søkes om støtte til. Det er få forvaltere som vil avvise søknader som ikke samsvarer med «idealet» men som likevel er innenfor kriteriene for aktivitetsstøtte. «Faller man innenfor hovedretningslinjene, får man penger,» som en forvalter i en kommune uttrykte det. Dette skyldes da på den ene siden at kommunen finner tiltaket støtteverdige, på den andre siden at de ikke får så mange søknader som involverer møteplasser og samarbeidsprosjekter, slik at det er mulig å disponere hele tilskuddsbeløpet til dette.

I enkelte kommuner argumenteres det med at organisasjonene har rett til å få tilskudd til egendefinert aktivitet, så lenge aktivitetene tilfredsstillende de formelle kriteriene i tilskuddsordningen. Én kommune uttrykker det slik:

Du kan si det sånn at vi har valgt å forholde oss til de kriteriene som IMDi har, og der er det objektive vilkår, og for at vi skal sikre likebehandling må vi sørge for at de får det de har krav på.

Dette gjelder aktiviteter der det er en høy grad av frivillig innsats, og der det uttalte eller implisitte formålet er integrering, men der kommunene ikke vurderer potensialet for møter mellom minoritet og majoritet til å være så stort. Eksempler på slike aktiviteter er møteplasser for kvinnelige innvandrere, og konferanser og seminarer i regi av innvandrersorganisasjoner som kommunene ikke tror at vil nå et bredt publikum, men der de mener at ideen og initiativet likevel er et godt bidrag til integrering. Kriteriene for hva som anses for integrerende er i disse tilfellene ikke like uttalt, og vurderingene kan variere fra person til person i kommunene.

Flere informanter uttrykker at det går en grense for hva kommunen vil støtte av ulike nasjonaldagsfeiringer. Slike feiringer brukes som eksempel på aktivitet informanten har lite tro på at vil samle folk på tvers av minoritet-majoritet:

De sier det er for alle, men hvem er alle da? Tamilsk nasjonaldag, da er det ikke så mange norske som kommer.

En slik nasjonaldagsfeiring kunne være en støtteverdig møteplass dersom «de norske» kom på festen, men dette er informanter i kommunene stort sett tvilende til at skjer. Derfor blir nasjonaldagsfeiring og lignende aktiviteter gjennomgående ikke omtalt som bidrag til integrering. Nasjonaldagsfeiring forstås primært som en aktivitet for innvandrersorganisasjonens egne medlemmer, og slike interne medlemsaktiviteter uttrykkes det gjennomgående skepsis til å bevilge tilskuddsmidler til. Slik denne informanten gjør:

Hvis innvandrersorganisasjoner er veldig aktive opp mot andre deler av kulturlivet, så greit, men hvis innvandrersorganisasjoner er sånn... (viser med hendene noe som er lukket om seg selv), hvis de ikke jobber utover, da ville det vært bedre å få dem med i hockey eller håndball. Det er fint at de (innvandrene) kan få støtte til å forstå ting, men det kan de få på NAV også.

#### **«Alle skal med»**

Tilskuddsordningen gir ingen føringer for hvor mye som skal tildeles i aktivitetsstøtte til støtteverdige tiltak. De fleste kommunene oppgir at de gir litt penger til mange, framfor å prioritere hardere og avvise flere. Dette gjenspeiles i at over 70 prosent av søknadene innvilges, slik vi så i kapittel 4.

Strategien om å gi litt til de fleste, framfor mye til enkelte, vitner ikke om at kommunene aktivt styrer de frivillige aktørene for å nå lokalt definerte mål i integreringsarbeidet, med mindre målet er at «alle skal med». Enkelte stiller spørsmål ved dette mønsteret, som denne informanten, som ikke selv har direkte ansvar for tilskuddsordningen:

I de siste årene har det vært en tilnærming til de frivillige innvandrersorganisasjonene som har gjort at man ikke har fått ut potensialet, det gis små beløp, mens ambisjonene er at de skal løse store samfunnsoppgaver. Og det er ingen som har kompetanse til å følge opp de målene de (innvandrersorganisasjonene) har satt seg.

Informanten påpeker to mangler i kommunens tilnærming til organisasjonene; støtten er for liten, og kompetansen til å følge opp de frivillige aktørene mangler. Vår undersøkelse viser da også at organisasjonene kun unntaksvis får tildelt like mye i støtte som de søker om for å gjennomføre aktiviteter.

Oslo kommune behandlet for eksempel 110 søknader om aktivitetsstøtte i 2016, og søknadssummen beløp seg til 9 885 695 kroner. 92 av søknadene ble tildelt støtte, og det ble utdelt i alt 3 298 000 kroner. Hvis vi for enkelhets skyld antar at alle 110 søkte om like mye penger (ca. 90 000 kr hver), og at alle 92 fikk tildelt like mye penger (ca.



36 000 kr hver), tilsier det at søknadene som ble funnet støtteverdige ble tildelt 40 prosent av søknadssummen. Dette kan bety to ting. Enten at de aller fleste organisasjonene søker om mer penger enn de faktisk trenger til å gjennomføre aktivitetene de har planlagt, eller at tildelingene alene ikke sikrer at aktivitetene er økonomisk gjennomførbare.

Sett i lys av at kommunene, som vi har sett, oppgir at de bruker muligheten til å prioritere aktiviteter som bidrar til samarbeid og møteplasser, framstår det som overraskende at nesten ingen velger en strammere prioritering. Dette kunne bidra til å gjøre enkelte aktiviteter garantert gjennomførbare og måloppnåelse mer realistisk.

En årsak til at de aller fleste som søker blir tildelt penger, kan være at støttebeløpet mer forstås som en inspirasjon til aktivitet, enn som et middel til at aktiviteten lar seg gjennomføre akkurat slik organisasjonen så for seg. I dette perspektivet kan det å prioritere bort enkelte tiltak – og med dem, aktører – ha negative konsekvenser for det frivillige engasjementet.

Enkelte kommuner framholder da også at det bør være en lav terskel for å gi støtte dersom ideen er god, selv om måloppnåelse ikke er realistisk. De tar da hensyn til at innvandrersamfunnene anses som lite drevne i søknadsskriving og i utforming av aktiviteter, og at det å gi noe støtte kan bidra til «å få dem med på laget». Enkelte informanter argumenterer med at tilskudd er en form for anerkjennelse av innvandrersamfunnene, noe kommunen ønsker å signalisere at de gir.

Det er altså en tendens til at kommuner velger «å smøre tynt utover» fordi de ser på ordningen mer som et insentiv til frivillighet, enn som fullfinansiering av frivillig aktivitet. Tilskuddet beskrives for eksempel som en «gulrot» som skal få organisasjonene til å engasjere seg i integreringsaktiviteter, men det påpekes da gjerne samtidig at organisasjonene ikke kan basere seg på denne støtteordningen alene. Dette fordi tilskuddsordningen i sum er for lite romslig til å gjøre det mulig.

Det er som sagt få kommuner som oppgir at å oppnå resultater i integreringsarbeidet veier tyngre i forvaltningen av tilskuddet enn å utløse et bredt engasjement i sivilsamfunnet. Enkelte informanter forteller imidlertid at tilskuddet brukes som inngang til å komme i dialog med organisasjoner om aktiviteter. Ved å opprette slik dialog kan kommunen i neste omgang styre aktiviteter i den retningen de mener er fornuftig i et integreringsperspektiv. Det vil i praksis si at kommunen bruker det å gi litt til alle som et indirekte styringsverktøy.

Andre kommuner gir på sin side litt til alle fordi de oppfatter at de ikke har noe valg. De tolker tilskuddsordningen som at alle som «faller inn under kriteriene» har rett på støtte. Målet blir da å få til en mest mulig rettferdig fordeling av midler mellom organisasjoner som oppfyller kriteriene for å få støtte.



### **Lav terskel inn, men ulik forvaltningspraksis gir ulike muligheter lokalt**

At kommunene har ulik forvaltning av driftstilskuddet, medfører at innvandrersorganisasjonenes tilgang til tilskuddsmidler varierer mellom kommunene. Når aktivitetsstøtten deles ut, har lokale myndigheters definisjon av hva slags aktivitet som bidrar til integrering, betydning.

Samtidig er terskelen for å få litt aktivitetsstøtte altså lav, noe som legger til rette for å trekke flere og ulike typer organisasjoner med i det lokale integreringsarbeidet. Alle skal med-tilnærmingen bidrar til en bredde i aktiviteter og organisasjonsmedvirkning. Men det å utløse potensialet som finnes blant innvandrersorganisasjoner i sivilsamfunnet lokalt, krever antakelig mer.

Når vi har spurt informanter i lokal forvaltning om innvandrersorganisasjoner søker andre tilskuddsordninger kommunen har til frivillig aktivitet og foreninger, svarer de fleste at dette er lite utbredt. Evalueringen av denne tilskuddsordningen i 2007 (da den fortsatt ble forvaltet av fylkeskommunen) fant også, basert på surveydata fra mottakerne av tilskudd, at tilskuddet var viktigere for innvandrersorganisasjoner og utgjorde en større del av deres samlede inntekter, enn for ikke-innvandrersorganisasjoner (Nødland m.fl. 2007). Tilskuddet var ikke så avgjørende for andre foreninger, men mer av betydning for hvilke aktiviteter de satte i gang (ibid).

Enkelte forvaltere forteller at de ikke ønsker at tilskuddsordningen skal bli bedre kjent i kommunen enn den er i dag, fordi de ser for seg at det da vil komme flere søknader enn det de er komfortable med å behandle og prioritere blant. Aversjonen mot å prioritere innenfor en ressursknapp ordning kan dermed, i slike tilfeller, være en årsak til at informasjon ikke når bredt ut og til at det ikke opprettes kontakt mellom lokal forvaltning og lokale innvandrersorganisasjoner.

### **Årsaker til forskjeller i forvaltningen**

Hva er årsaken til ulike lokale forvaltningsidealer og praksiser, og hvilke faktorer er det som bidrar når kommuner og innvandrersorganisasjonene får til å samarbeide? Tre hovedfaktorer utpeker seg: organiseringen av arbeidet med tilskuddsforvaltningen, kommunens arbeidsform i møte med innvandrersorganisasjoner og synet på innvandrersorganisasjoner blant de som jobber med tilskuddet i kommunene. I resten av kapitlet skal vi gjøre rede for hvordan disse tre faktorene påvirker tilskuddsforvaltningen og kontakten mellom kommunen og innvandrersorganisasjonene. Til sist oppsummerer vi hvordan dette former mulighetsrommet for innvandrersorganisasjonenes rolle i lokalt integreringsarbeid.

## 5.2 Innvandreroorganisasjoner sett med forvaltningsbriller

Den lokale *oppfatningen* av innvandreroorganisasjonene, om de forstås som integrerings-agenter eller ikke, påvirker hvordan og hvorvidt kommunene trekker dem med i det lokale integreringsarbeidet gjennom tilskuddsordningen. Her er det ulike oppfatninger blant de som har ansvaret for forvaltningen av tilskuddsordningen i kommunene; i enkelte tilfeller er det også ulike oppfatninger blant informanter i samme kommune.

### Oppfatninger om innvandreroorganisasjoner

Basert på de kommuneansattes<sup>26</sup> beskrivelse av innvandreroorganisasjoner, har vi identifisert tre typer oppfatninger av hvorvidt innvandreroorganisasjoner virker integrerende.

«**Den overbeviste**»: Litt over halvparten av informantene som jobber med å forvalte tilskuddsordningen, og som vi har intervjuet, er fornøyd med hvordan innvandreroorganisasjoner bidrar til integrering, selv om noen påpeker at de gjør ting på andre måter enn majoritetsorganisasjoner.

Jeg vil jo si at de bidrar, og de bidrar godt til integrering gjennom bruk av midlene. Det er stilig at de også integrerer seg imellom, for eksempel [at] norsk-russisk forening og somalisk forening [på stedet] kan samarbeide om enkelte tiltak.

Dette sier én «overbevist» forvalter av tilskuddsordningen. Flere sier eksplisitt at både innvandreroorganisasjonenes «interne» og utadvendte aktiviteter er viktige for integrering, og de ser det som uproblematisk å støtte begge typer virksomhet. De som er opptatt av å støtte innvandreroorganisasjonenes eksistens i seg selv, framhever at de blant annet er en læringsarena i demokrati, en kanal for innflytelse og synliggjøring av mangfold, at de samler ressurser som det offentlige kan trekke på, at de er viktige identitetsfellesskap for minoritetsgrupper, og at de kan være spesielt viktige for nyankomne innvandrere som en trygg base og et bindeledd til det nye samfunnet. Én «overbevist» rådgiver sier at innvandreroorganisasjonene bidrar med mer enn det hun mener tilskuddsordningen, med IMDis kriterier for hva som skal støttes, anerkjenner som bidrag til integrering. Hun sikter da til de «innadvendte» aktivitetene:

De gjør en veldig viktig jobb for egne medlemmer. Man trenger mye mer enn introduksjonsprogrammet og sånt noe. Det er veldig mye informasjon som gis i

<sup>26</sup> I noen kommuner er det flere ansatte som er med på å forvalte dette tilskuddet, og blant dem finner vi tre kommuner der de ulike ansatte som er involvert har helt motstridende oppfatninger og holdninger til innvandreroorganisasjoners virke og potensial som integreringsaktører.

innvandrereforening på eget språk og sånt noe, særlig for nyankomne. Og for de som har lokaler så er jo det en møteplass som er uvurderlig for sånne typer ting.

«**Den tvilende**»: I underkant av halvparten av informantene mener at innvandrereorganisasjonene kan bidra til integrering, men er usikre på om aktivitetene de driver er integrerende. Dette skaper dilemmaer når kommunen forvalter tilskuddsordningen. Én forvalter uttrykker det slik:

Det hadde vært gunstig hvis innvandrereorganisasjoner greide å stå for arrangementer som tiltrekker seg hele befolkningen. En vei er jo å prioritere de arrangementene som er åpne.

Å tiltrekke seg hele befolkningen betyr i denne sammenhengen ikke å nå flest mulig mennesker, men å tiltrekke seg både minoritetsinnbyggere og majoritetsinnbyggere. Det er denne typen møteplasser de «tvilende» er usikre på om innvandrereorganisasjoner bidrar til. En annen uttrykker det slik:

Det er en utfordring og en diskusjon knytta til om de ulike lands foreninger er gode nok til å arrangere møteplasser på tvers, eller om det blir for mye [å] samle sin egen gruppe.

Informanten sier videre at kommunen har «en jobb å gjøre for å kunne mobilisere og bruke den kompetansen organisasjonene har, der er det en stor jobb å gjøre». Han avviser altså ikke at organisasjonene har noe å bidra med som er viktig i integreringsarbeidet, men synes det er utfordrende å få dette til slik som kommunen ønsker. Når han videre beskriver hvilke møteplasser han synes er gode, er det igjen møteplasser som samler minoritet og majoritet, som internasjonal kafé eller bydelsdager der ulike organisasjoner deltar, som nevnes.

«**Den avvisende**»: Noen få av de som jobber med tilskuddsordningen i kommunene gir eksplisitt uttrykk for at innvandrereorganisasjonene ikke bidrar til integrering. Felles for personene som uttrykker dette, er at de selv ikke har kontakt med eller særlig kjennskap til slike organisasjoner ut over oppgaven de har med å administrere tilskuddsordningen og vurdere søknader. Én rådgiver som sier at innvandrereorganisasjoner ikke bidrar til integrering utdyper dette slik:

Ikke som jeg kjenner til. Det har vært taust fra den kanten. Det jeg tenker er viktig er at det ikke er segregerende tilbud. Når det er en haug med afrikanske gutter som spiller fotball, tenker jeg at de bør spille i lokallagene der de bor. Jeg vet at det finnes ting som somalisk forening og [en annen forening] gjør sammen, og de står fritt til å gjøre det, men jeg tenker at det bidrar ikke til integrering, for jeg tenker at integrering handler mer om at man blander seg og gjør ting på lik linje i samfunnet sammen.

Dette mener da denne rådgiveren og enkelte andre at innvandreroorganisasjonene, slik de fungerer, ikke bidrar til.

### **Tilnærminger til innvandreroorganisasjoner**

Hvordan påvirker disse ulike oppfatningene kontakten mellom kommune og innvandreroorganisasjoner og forvaltningen av tilskuddsordningen? En del av de «overbeviste» er også proaktive i å oppnå kontakt og samarbeid med innvandreroorganisasjonene. Det er likevel ikke slik at alle de «overbeviste» har et slik utbredt og etablert samarbeid.

«De tvilende» velger ulike tilnærminger og strategier for å håndtere det de opplever som et dilemma, nemlig at det de tror innvandreroorganisasjonene ønsker å gjøre, ikke er det kommunen mener har mest integrerende effekt. En del av disse gir driftstilskudd når organisasjonene søker om det, blant annet fordi de mener det er riktig å gi frie midler til frivillige organisasjoner, og fordi de mener at innvandreroorganisasjonene har spesielt rett på denne typen støtte, slik tilskuddsordningen er utformet. Andre har valgt ikke å gi driftstøtte til noen og kun ta imot søknader om aktivitetsstøtte, slik at de kan håndtere dilemmaet ved å styre hvilke aktiviteter de ulike organisasjonene skal få støtte til – det vil si: møteplassene.

De «avvisende» er ikke i direkte dialog med innvandreroorganisasjonene, og deres vurderinger bærer preg av denne avstanden. De «avvisende» jobber imidlertid i kommuner der forvaltningen av tilskuddsordningen er et delt ansvar. Og i disse kommunene er det andre personer involvert i tildelingene som er mer positivt innstilt til at innvandreroorganisasjonene kan bidra til integrering. Det er derfor vanskelig å si hvordan de «avvisende» påvirker forvaltningen av tilskuddsordningen, totalt sett. Men kommunene det gjelder, prioriterer for eksempel ikke driftsstøtte når tilskuddet skal disponeres.

## **5.3 Innplassering av forvalteransvaret**

Det er to trekk ved organiseringen av arbeidet i kommunene som synes å bidra til å involvere innvandreroorganisasjonene i kommunens integreringsarbeid. Det første dreier seg om å kommunisere med den frivillige virksomheten på dens premisser, det andre om å kunne koble dette samarbeidet opp mot det kommunale nivået der strategier for integreringsarbeidet legges.

Vi finner at det ikke er avgjørende hvor i kommunestrukturen forvaltningen av tilskuddsordningen er plassert – det er viktigere hvilken type stilling de ansvarlige innehar. Det er mest utbredt at tilskuddsforvaltningen foregår med basis i kommuners kulturenhet, dernest at ordningen er lagt til kommunale enheter som jobber med helse,

velferd og sosialtjenester – eller slik det er tilfellet i én kommune, en enhet for oppvekst. De som jobber med tilskuddsordningen i disse enhetene har som regel også ansvar for andre tilskuddsordninger og kontakt med de frivillige aktørene generelt, hvilket kan være et godt utgangspunkt for å få til kommunikasjon og samarbeid. I flere sammenhenger er det imidlertid slik at innvandrersorganisasjoner er en del av den frivillige virksomheten som de ansvarlige forvalterne har lite kjennskap til. Enkelte forvaltere har integrering som et spesielt arbeidsfelt i sin stillingsbeskrivelse, men ikke alle. Flere samarbeider om å vurdere søknadene med representanter fra andre enheter, siden den som er tillagt forvalteransvaret ikke kjenner organisasjonene godt, eller ikke har direkte kontakt med dem.

En tredje løsning som benyttes i enkelte kommuner er at ansvaret er tillagt kommunens flyktningetjeneste, eller en enhet som har et sektorovergripende ansvar for integrerings- og mangfoldsarbeid, alternativt en rådgiverstilling med mandat til å jobbe på tvers av ulike enheter med integreringsoppgaver. Slike rådgiverstillinger er i noen kommuner tilknyttet rådmannens stab, hvilket gir mulighet til å koble samarbeidet med de frivillige opp mot nivået i kommunen der mål og strategier for integreringsarbeidet besluttes.

Mens enkelte kommuner har egne enheter som jobber med integrering, ivaretas dette i andre kommuner på tvers av enheter med eller uten rådgiverfunksjoner som er tillagt ansvaret for det sektorovergripende arbeidet. I kommuner hvor en rådgiver har ansvaret for sektorovergripende integreringsinnsats, er denne personen gjerne enten tillagt ansvaret for tilskuddet, eller involvert i fordelingen av pengene. I kommuner der integrering skal ivaretas på tvers av sektorer uten koordinerende administrativ innsats, er ansvaret for tilskuddet som regel lagt til en stilling eller stillinger med ansvar for kultur og frivillighet, alternativt helse/velferd/oppvekst og frivillighet.

Det er de kommuneansatte som jobber tett på organisasjoner og frivillige som har mest kjennskap til innvandrersorganisasjonene; for de fleste andre er disse organisasjonene ganske usynlige og ukjente. Det som kjennetegner de som tett på er at de har personlig kontakt med organisasjoner generelt, herunder også med innvandrersorganisasjoner. Dette skjer ved at de driver veiledning og oppfølging av organisasjonenes søknadsarbeid og aktiviteter, de deltar iblant på organisasjonenes aktiviteter, og/eller de samarbeider med organisasjonene om felles arrangementer. En del har ansvar for lokaler som kommunen låner ut til organisasjonene, noe som også fremmer kontakt.

De som jobber på denne måten, uttrykker at deler av deres arbeid handler om å få til en god utnyttelse av ressursene i samarbeid om felles mål, både de som kommunen forvalter og de som organisasjonene representerer med sitt engasjement og sin kunnskap.

I det kommunale apparatet er det ikke kapasitet til å nå målene vi ønsker å nå med det forebyggende arbeidet, kommunen får også mindre og mindre penger. I det landskapet så er det sånn at vi ser at innvandrersorganisasjonene sitter inne med

mye ressurser, men ikke vet hvordan de kan bruke dette til det beste for barna og oppvekst. [Innvandrerorganisasjonene] ser ikke alltid sitt potensial... [de er] små... og trossamfunn klarer ofte heller ikke å fullføre en brobygging til storsamfunnet. En likhet som preger de organisasjonene, det er ikke en ønsket lukkethet, men de skjønner ikke hvordan promotere sin kultur og religion inn i det norske samfunnet og være med på samfunnsprosjektet.

Som informanten i sitatet over beskriver, ser noen av de som jobber tett på den frivillige virksomheten at det både er ressurser å hente i organisasjonene som kommunen trenger for å lykkes i integreringsarbeidet, for eksempel med forebyggende arbeid for barn og unge med minoritetsbakgrunn, og at organisasjonene trenger litt drahjelp fra det offentlige for å hente ut sitt potensial. Det gjør dem innstilt på at kommunen, basert på sine egne interesser i integreringsarbeidet, bør jobbe for å lykkes med samarbeidet.

Man kunne tro at alle som hadde ansvar for tilskuddsordningen var proaktive på en måte som gjorde dem kjent med organisasjonene, men så er ikke tilfellet. I en del kommuner er det å forvalte denne tilskuddsordningen hovedsakelig papirarbeid, og forvaltere kjenner ikke innvandrerorganisasjonene utover det de leser i organisasjonenes søknader og rapporter.

De som kjenner aller best til innvandrerorganisasjonene, er de som jobber aktivt med frivillige også utover at de har ansvar for denne tilskuddsordningen. De kan være ansatt ved kulturkontoret, i en kommunal ungdomsklubb, frivilligkoordinatorer eller rådgivere for integrering og frivillighet, som også ofte har ansvar for oppfølging av innvanderråd – dersom kommunen har et slikt. Tolv av kommunene har et innvanderråd (slike råd har ulike navn, for eksempel: dialogforum, mangfoldsråd, flerkulturelt råd eller minoritetsråd), og som oftest rekrutteres representanter til rådet fra innvandrerorganisasjonene. Det er ulike fortellinger om innvanderrådene som tilsier at kommunene i varierende grad lykkes med å involvere organisasjonene gjennom denne kanalen. Et par kommuner som forteller om aktive innvanderråd med god rekruttering og frisk debatt, gir også eksempel på at slike råd kan styrke samarbeidet mellom sivilsamfunnet og kommunen. I ett tilfelle beskrives det hvordan dette rådet sørget for at bystyret vedtok å finansiere en fast flerkulturell møteplass, i et annet tilfelle tok rådet initiativ til et arrangement i byen som kommunen bidro til å realisere, der frivillige lag og organisasjoner møtes og viser seg fram.

Å kjenne organisasjonene er første steg for å kunne få til et samarbeid om lokalt integreringsarbeid som kan inngå i kommunens strategiske arbeid. Der det i tillegg finnes rådgivere som både er nær kommuneledelsen og som evner å være bindeledd til de frivillige, gis også innvandrerorganisasjonene en tydeligere plass i kommunens strategier.

Det er likevel kun et fåtall kommuner som har koblet kontakt med innvandrerorganisasjoner direkte til strategisk arbeid med integrering og inkludering. Det beste eksempelet er Oslo, som gjennom OXLO-plattformen har utviklet en måte å jobbe

med integrering på der innvandrersorganisasjonene og resten av sivilsamfunnet har en definert rolle. Som nevnt har Oslo også i lengre tid involvert organisasjonene i det politiske arbeidet gjennom Rådet for innvandrersorganisasjoner, som en etablert infrastruktur for kommunikasjon mellom frivillige aktører og lokale offentlige myndigheter. Enhet for mangfold og integrering i Oslo kommune kobler tilskuddsforvaltningen til innvandrersorganisasjoner til OXLO-arbeidet, ved å gi prioritet til søknader som orienterer seg mot definerte strategiske innsatsområder. Dette skjer både gjennom utforming av lokale kriterier og i søknadsbehandlingen.

Halvparten av kommunene som forvalter tilskuddet har en politisk vedtatt plan for det lokale integreringsarbeidet, og i flere av de øvrige kommunene er slike planer under utarbeidelse. Det er imidlertid få kommuner som har gjort tilskuddsforvaltning til frivillige aktører til del av sin lokale integreringsstrategi.

## 5.4 Arbeidsformer

Kommunens arbeidsformer er viktige for å få til samarbeid med innvandrersorganisasjoner. Arbeidsformer som fremmer kontakt er å gjøre seg tilgjengelig, å ta initiativ overfor organisasjonene, å ha noe å tilby og å delta på organisasjonenes arena. Slike arbeidsformer er lite utbredt der de som utfører jobben med tilskuddsforvaltningen gjør det kontorbasert og innenfor rammene av normalarbeidsdagen. Frivilligheten og forvaltningen følger to forskjellige logikker, som det krever aktivt arbeid fra forvaltningens side for å overkomme.

Representantene vi har snakket med i kommunene, ønsker at deres innbyggere med ulik etnisk bakgrunn skal være likeverdige. Men hvordan kan innvandrersorganisasjonene og kommunene samarbeide om å nå dette målet? «Det er vilje og det er behov, men jeg synes ikke vi får til å holde i dette, vi oppfattes som for byråkratiske», sier en kommuneansatt. Der det trengs brobygging mellom det kommunale byråkratiet og den frivillige virksomheten generelt, kreves det kanskje en ekstra innsats med å bygge den broen lang og bred nok til også å kunne omfatte innvandrersorganisasjonene. Hva gjør kommunene for å få til dette?

Basert på alle kommunenes beskrivelse av sitt arbeid med tilskuddsordningen og med integrering generelt, samt casestudien vi har gjennomført i tre kommuner, kan den lokale tilnærmingen til innvandrersorganisasjoner karakteriseres slik:

- Usikkerhet og mistillit håndteres oftere med byråkrati enn dialog.
- De fleste samarbeidsopplegg kommunene inviterer til, er på kulturfeltet.



- Samarbeid som kommunene tar initiativ til, trekker flere innvandrersorganisasjoner med i møter mellom minoritet og majoritet.
- Noen kommuner etablerer faste arenaer for samarbeid i form av organisatoriske eller fysiske møteplasser.

### **Usikkerhet og byråkrati**

Tilskuddsordningen og systemet den er en del av, styres gjennom nasjonale retningslinjer og av forvaltningens prioriteringer lokalt. De nasjonale retningslinjene bidrar til å legge et stort ansvar på forvalterne av ordningen (sammenlignet med en fri støtteordning der sivilsamfunnet selv har mer ansvar). Kommunene må fatte enkeltvedtak når de tildeler midler, rapportere inn til IMDi, stå beredt til å svare Riksrevisjonen om hvordan pengene er fordelt, og være forberedt på at organisasjonene kan klage til IMDi dersom de mener at deres søknad er feilaktig behandlet.

Samtidig utgjør innvandrersorganisasjonene en del av det frivillige landskapet som kommunene gjennomgående kjenner lite til, ut over det de kan lese ut av søknadene som sendes inn. En betydelig andel av de kommunale informantene oppgir at de har lite kjennskap til eller begrenset erfaring med innvandrersorganisasjonene, og enkelte er – gitt mangelen på kjennskap – bekymret for at de gir penger til organisasjoner og formål som av politiske, religiøse eller andre årsaker ikke bør støttes. Forvalterne i kommunene snakker om noen bekymringer knyttet til innvandrersorganisasjoner som de ikke tilkjenner på tilsvarende måte overfor andre organisasjoner. Kan det være koblinger til uheldige politiske retninger i opprinnelseslandet som man ikke har oversikt over? Er den nystartede ungdomsgruppen en selvstendig organisasjon eller en «avlegger» som moderorganisasjonen har skapt for å kunne søke mer penger? Dette er bekymringer som har sitt feste i at det finnes eksempler på misbruk av midler til frivillig virksomhet. Kommunene er, naturlig nok, opptatt av å gjøre alt riktig og ikke bli tatt på noe, verken av media, IMDi eller Riksrevisjonen. Kommuner der kjennskapet til innvandrersorganisasjonene er lav, må derfor håndtere usikkerhet når de skal vurdere å støtte dem. De forstår det slik at støtte er lik anerkjennelse av organisasjonen, og da gjelder det ikke å anerkjenne på uriktig grunnlag.

Innvandrersorganisasjonene beskrives også ofte som mer variable når det gjelder kapasitet og gjennomføringsevne, og som svært avhengige av ildsjeler, sammenlignet med de store veletablerte majoritetsorganisasjonene.

Mens organisasjoner som Røde Kors, det lokale idrettslaget eller en av byens kristne menigheter er velkjente og har høy tillit i forvaltningen, er organisasjoner etablert med basis i innvandrerbefolkningen mer fremmed. Her er det naturlig nok store forskjeller mellom kommunene, spesielt mellom Oslo som har forvaltet ordningen i flere tiår, og de 19 kommunene som nylig ble tildelt dette ansvaret. I enkelte kommuner forvaltes



ordningen av ansatte som tidligere søkte tilskudd fra fylkeskommunen til samarbeidsprosjekter med innvandrersorganisasjonene, og disse har kunnskaper og kontakter de nå kan bygge videre på. I andre kommuner er arbeidet med tilskuddsforvaltningen første gang den ansvarlige forholder seg til innvandrersorganisasjoner.

I denne tilskuddsordningen er det et omfattende byråkrati med søknader, søknadsbehandling, utbetaling og rapportering – men vi ser at denne skrivebordskommunikasjonen altså ikke hindrer at en del informanter kjenner på usikkerheten. Kommunene kan, for å håndtere usikkerheten, velge å prioritere aktivitetsstøtte over eller i stedet for driftsstøtte. Dette gir muligheter til å styre og kontrollere pengebruken både i forkant og i etterkant gjennom rapporteringer. I flere kommuner er det vanlig praksis at pengebeløpet som er bevilget til aktivitet ikke utbetales før organisasjonen kan dokumentere at tiltaket er gjennomført.

Noen få ansatte i kommunene håndterer sin usikkerhet på en mer proaktiv måte, ved å gå direkte i dialog med innvandrersorganisasjonene som søker støtte. Én av dem beskriver hvordan kommunen arbeider på denne måten:

De må skrive en søknad, og vi prøver å ta møte med folk og høre, for det er ofte noe annet som planlegges enn akkurat det som står skrevet, og vi prøver å besøke flest mulig av arrangementene som vi kan, for der igjen er det ofte noe annet vi møter enn de få setningene som står skrevet på papiret. Det kan være så mye mer eller noe annet enn det som sto. Og deretter må man levere en rapport og regnskap.

En annen informant beskriver en enda mer proaktiv samarbeidsmodell, der det i kommuneregi ble tatt initiativ til å samle mødre med innvandrerbakgrunn til organisert frivillig innsats:

Vi lærte dem hvordan de kan bruke sine ressurser i forhold til å være til stede for barna. (...) Man må snakke med dem på en åpen måte, da setter de i gang prosjekter med sine egne... i (sin egen) forening med suksess.

Informanten beskriver en samarbeidsform der det sentrale ikke er hvilke aktiviteter de frivillige gjennomfører, men hvilke mål de ønsker å oppnå – og hvordan kommunen og mødrene sammen kan mobilisere for å nå målet. Altså en arbeidsmåte der organisasjonene gis innflytelse på mål og midler, framfor å være integreringsaktører på kommunens premisser. Dette krever en arbeidsform på frivillighetens premisser. Eksempelet ovenfor illustrerer et samarbeid som ikke oppsto som en følge av forvaltningen av tilskudd til innvandrersorganisasjoner og frivillig virksomhet, men som ble etablert ut fra en intensjon om å utløse ressurser som lå i lokale innvandrersorganisasjoner – på deres premisser. Dette er samtidig et nær perfekt eksempel på etablering av en møteplass på tvers av minoritet og majoritet, men da med kommunen i førersetet.

## Kommunenes initiativ til samarbeid

Vi finner en tendens til at når kommunene tar initiativ til fellesarrangementer med flere organisasjoner i forbindelse med tilskuddordningen og inviterer innvandrersorganisasjonene med, er det gjerne for å sette et flerkulturelt preg på matfestivaler, kulturfestivaler eller lokale festdager. Dette er dags- eller helgearrangementer, men både kommunene og flere av organisasjonene vi har snakket med understreker at planleggingsarbeidet bidrar til å styrke kontakt, kjennskap og nettverksbygging mellom de ulike organisasjonene og med kommunen. Disse arrangementene foregår ofte utendørs i byen, på arenaer der mange fra majoritetsbefolkningen ferdes, og bidrar også slik til å legge til rette for møter mellom minoritet og majoritet.

Kommunene tilbyr gjennom slike fellesarrangementer å legge til rette for sosial kontakt mellom minoritets- og majoritetsbefolkningen, å inkludere et mangfold i kommunens fellesskapsaktiviteter, og til samarbeid mellom grupper i befolkningen på organisasjonsnivå. Kulturell inkludering handler da om at innvandrernes kulturelle bakgrunn tas inn på fellesarenaer og løftes fram på en positiv måte, for eksempel en festdag for kommunen, en matfestival, en internasjonal dag eller Barnas verdensdag. Hva som er «norsk kultur» utfordres ikke i dette, men rammene for fellesskapet utvides ved at et større mangfold synliggjøres i forbindelse med lokale feiringer og markeringer.

Til gjengjeld forventer kommunene (i disse sammenhengene, og i arbeidet med tilskuddsordningen generelt) en kulturell tilpasning motsatt vei; innvandrere (og deres foreninger) forventes å tilpasse seg «norske måter å gjøre ting på». Dette gjelder da særlig normer og regler for organisasjons- og arrangementsarbeid, som at også frivillig arbeid som foregår i samarbeid med andre innebærer forpliktelser. Det forventes en moralsk forpliktelse til å utføre de oppgaver man har tatt på seg. Det forventes at det opprettholdes en jevn møteaktivitet og at folk kommer til de møtetidspunkt som er fastsatt. Det kreves altså en viss assimilering inn i «norske måter å gjøre ting på» for å kunne inngå i partnerskap med lokale myndigheter.

Dette handler om mer enn «skolering i byråkrati», som Marianne Takle (2014) beskriver i sin studie av samarbeidet mellom innvandrersorganisasjoner, stat og kommune når det gjelder politisk integrering. At innvandrersorganisasjoner tilpasser seg de kulturelle normene og reglene bidrar til at kommunen får tillit til dem, verdsetter dem som samfunnsaktører og ønsker mer samarbeid. Flere kommuneansatte er opptatt av at innvandrersorganisasjonene må bli mer synlige gjennom å vise fram sider av seg selv og sin aktivitet som kan bygge ned forestillinger om at de er lite tillitsverdige eller dårlige/uinteressante samarbeidspartnere.

Å utvikle et godt samarbeid om integrering er en uttalt strategi i flere kommuner, men ikke i samme grad en prioritert praksis. Dette synes å ha flere årsaker; mangel på kjennskap til denne delen av frivillig virksomhet, erfaringer med eller antakelser om at innvandrersorganisasjoner er krevende å forholde seg til fordi deres representanter mangler system- og byråkratikompetanse – og i tillegg ikke følger regler for norsk

møtekultur, men også en tendens i enkelte kommuner til å betrakte den frivillige virksomheten mer som tjenesteproducent enn som likeverdig samarbeidspartner.

## Møteplasser

Noen kommuner etablerer faste møteplasser av ulik karakter, der samarbeidet mellom kommunen og sivilsamfunnet kan få en mer etablert og varig ramme, eller som en plattform som nye samarbeidsprosjekter kan springe ut fra. Dette kan vi kalle en slags «best practice» for å involvere sivilsamfunnet, inkludert innvandrersamfunn, i integreringsarbeid på flere nivåer. Slike møteplasser kan være både en sosialiseringsarena og en kanal for innflytelse.

Disse møteplassene finnes i flere former:

1. Fysiske steder, for eksempel bydelshus, ungdomsklubber, flerkulturelle sentre eller ulike kulturhus. Disse stedene har lokaler som organisasjonene kan benytte, som gjør at de også møter hverandre, og de har som oftest noen ansatte fra kommunen som har kontor her og er tilgjengelig for hjelp, veiledning og samarbeid. Dersom disse også jobber utenfor vanlig arbeidstid, bidrar det til å øke mulighetene for samarbeid og kontakt. Disse fysiske stedene er dessuten en naturlig arena for felles arrangementer. Ikke minst er de arenaer hvor både minoritet og majoritet ferdes og møtes.
2. Felles fora som dialogforum, organisasjonsnettverk eller mangfoldsråd kan også fungere som møteplasser mellom organisasjonene og kommunen. Dette forutsetter at representantene er utnevnt av en organisasjon og forumets form legger til rette for samarbeid. En kommune bruker som nevnt midlene kun til felles satsinger, der kommunen og organisasjonene delvis utformer tiltakene i fellesskap. Et forum for dialog med sivilsamfunnet er arenaen kommunen benytter som ramme for samarbeidet. I dette felles forumet trekkes både innvandrersamfunn og majoritetsorganisasjoner med i styringen av hva pengene skal brukes til.
3. Felles prosjekter kan også bli etablert som en type vedvarende møteplass der organisasjonene og kommunen blir kjent og kan utvikle sine bidrag til integrering og inkludering i fellesskap. Eksempler på dette er kulturfestivaler, feiring av internasjonal dag eller en årlig byfest, bydelsdager, jubileer, idrettsarrangement og andre større aktiviteter der flere aktører samarbeider over lengre tid med planlegging og gjennomføring. Slike prosjekter gir innvandrersamfunnene anledning til å utvide sine nettverk gjennom å bli bedre kjent med andre organisasjoner, og å bli mer synlige bidragsytere i byen.

## 5.5 Oppsummering

Handlingsrommet som kommunene har til å påvirke hvordan tilskuddet forvaltes og fordeles, gir ulik lokal praksis. Tilskuddsordningen skaper med andre ord ulike mulighetsrom for sivilsamfunnet fra én kommune til den neste. Både hvem kommunene velger å støtte, hvor mye de gir i tilskudd og hvorvidt kommunen gjør andre grep for å inkludere sivilsamfunnet i integreringsarbeidet, er med på å definere dette mulighetsrommet.

At noen kommuner prioriterer driftsstøtte høyest mens andre velger den bort, medfører at innvandrersorganisasjonenes tilgang på denne formen for støtte varierer mellom kommunene, og dermed organisasjonenes mulighet til å bidra til integreringsarbeidet på egne premisser. Utover dette er hovedmønsteret at kommunene gir støtte til de fleste som søker støtte til aktivitet, hvilket kan tyde på at kommunenes strategi er å involvere så mange frivillige aktører som mulig i integreringsarbeidet, framfor å nå enkelte prioriterte integreringsmål. Den vanligste praksisen er å gi et mindre beløp i støtte enn det organisasjonen har søkt om. Det er ingen grunn til å anta at dette mønsteret er spesielt for denne tilskuddsordningen. Det er imidlertid grunn til å anta at dette har større konsekvenser for innvandrersorganisasjonenes mulighetsrom enn det har for mange av de andre organisasjonene. Kulturforeninger, idrettsforeninger og landsdekkende humanitære foreninger er eksempler på organisasjoner som søker om tilskudd til aktiviteter i kommunene, dette er organisasjoner som kvalifiserer for flere typer offentlige tilskudd, og som i mange tilfeller har ansatte som jobber med søknads-skriving. For disse er antakelig ikke denne tilskuddsordningen like betydningsfull som vi kan anta at den er for innvandrersorganisasjonene.

Når aktivitetsstøtten deles ut, er det ut fra de lokale myndighetenes forståelse av hvilke bidrag fra organisasjonene som bidrar til integrering, med de nasjonale førin-gene om møteplasser mellom ulike grupper som ideal. Dette er gjennomgående. Det er integrasjonsperspektivet (jf. Hagelund & Loga 2009) som er dominerende i kom-munenes tilnærming til innvandrersorganisasjonene. Og da den utadvendte delen av dette, ikke den innadvendte. Organisasjonene som en kilde til identitetsforvaltning og bygging av nettverk internt i innvandrergруппene gis gjennomgående liten opp-merksomhet i lokal forvaltning. Innvandrersorganisasjoner forstått i et representativt perspektiv, som demokratiske kanaler, gis tilnærmet ingen oppmerksomhet. Et unntak er Oslo, der dette perspektivet er framme gjennom Innvandrerrådet, som rekrutterer fra innvandrersorganisasjonene. Ander kommuner har også slike råd, og det finnes også eksempler på at arbeidet med slike prioriteres internt i kommunen, men det finnes også eksempler på at så ikke skjer. Og når forvaltere og andre kommuneansatte blir bedt om å kommentere innvandrersorganisasjoners hensikt, er det gjennomgående integrasjonsperspektivet, ikke representasjonsperspektivet som fremheves. Det må antas at de lokale tilnærmingene til innvandrersorganisasjoners rolle bidrar til å påvirke

det mulighetsrommet de har. Mulighetsrommet når det gjelder møteplassaktiviteter er større, enn når det gjelder å være kanal for lokale innvandreres interesser.

Kommunene gjør også egne, lokale vurderinger av andre typer aktiviteter som organisasjonene søker om, og noen av disse får støtte selv om kommunene ikke definerer det som en møteplassaktivitet.

Vi ser at mulighetsrommet for innvandrersorganisasjonene begrenses av den avstanden og til tider mistilliten som eksisterer mellom byråkratene og innvandrersorganisasjonene, spesielt når den medfølgende usikkerheten håndteres byråkratisk, gjennom skrivebordskontroll og styring av aktiviteter. I tilfeller der driftsstøtten prioriteres ned og styring av aktiviteter prioriteres opp, kan resultatet bli at den frivillige virksomheten virker mer på myndighetenes premisser, enn motsatt. Noe som tilskyndes ytterligere dersom de frivillige aktørene ikke tas med på råd og gis anledning til å formidle sine synspunkter.

Innvandrersorganisasjoner synes ikke å være godt integrert i fellesfora for sivilsamfunnet i kommunene, noe som indikerer at det her kan være behov for særskilte samarbeidsbestrebelse fra kommunens side.

Noen kommuner har et utstrakt samarbeid med innvandrersorganisasjoner, gjerne gjennom kommunale møteplasser eller kommunalt ansatte som har som del av sitt ansvarsområde å følge opp frivillige aktører. I kommuner som tar lederskap og oppretter møteplasser eller samarbeidstiltak, skjer dette i hovedsak i regi av kommunale enheter som har erfaring med samarbeid med frivillige aktører og å gjøre ting i fellesskap. Dette gir også mulighet til å håndtere usikkerhet gjennom dialog og samarbeid framfor byråkratisering. Dette mener vi skaper større mulighetsrom for at innvandrersorganisasjoner kan bidra i lokal integrering og for at tilliten mellom dem og kommunene styrkes.



## 6 Organisasjonsperspektiver

I dette kapitlet skal vi se innvandrersorganisasjoner innenfra, fra det vi har kalt *representanter* sine ståsteder. Representanter er folk som i ulik grad er aktive i det vi kaller innvandrersorganisasjoner. Enkelte av dem vi har intervjuet har erfaring fra styre og ledelse i slike organisasjoner, andre har først og fremst vært menige medlemmer. Intervjuer og gruppesamtaler gir tilgang til den enkelte representants meninger og erfaringer, ikke nødvendigvis til organisasjonens samlede syn som sådan. Overskriften på kapitlet er likevel organisasjonsperspektiver, fordi det er representanters individuelle ståsteder og erfaringer som danner basis for organisasjoners tilnærminger og praksis. Vi bygger altså på intervjuer med representanter om deres tilnærming til egen organisasjons formål og praksis. Vi har ingen garanti for at de vi har intervjuet har full oversikt over organisasjonspraksis, eller for at den presenterte praksisen er i overensstemmelse med den faktiske praksisen. Men vi har heller ingen grunn til å tro at så ikke skulle være tilfellet. Intervjudata, og spørreskjemadata for den del, er usikre når det gjelder spørsmål om praksis (se for eksempel Repstad 1998). Skal man være sikker på hva folk faktisk gjør, bør det observeres. Dette har ikke vært mulig innenfor rammen av et prosjekt der datainnsamlingen skulle gjennomføres på knappe to måneder.

Vi har stilt representantene noen av de samme spørsmålene som dem forvaltere i kommunen fikk, om organisasjonens bidrag til integrering – noe som gir et inntak til hva organisasjonen forstår integrering som et spørsmål om, om tilskuddsordningene og deres innretning, og om samarbeid med andre aktører lokalt. Vi starter med spørsmålet om praksis, om hva slags aktiviteter organisasjonen bedriver, dernest hva organisasjonen betyr for representanten.

### 6.1 Innvandrersorganisasjoner sett innenfra

Hva forteller representanter for innvandrersorganisasjoner om organisasjonens praksis? De forteller først og fremst om faste årlige sammenkomster, arrangementer og feiringer. Disse kan være knyttet til nyttår, til nasjonaldager, til religiøse markeringer eller til andre høytider som ble feiret i opprinnelseslandet, og som de ønsker å fortsette å feire sammen med landsmenn og -kvinner, nå som de er her. Én nevner for eksempel 8. mars som en slik dag.

Men her er også andre aktiviteter, det kan være sport, andre kulturaktiviteter, eller det kan være arrangementer og tiltak for barn og unge – alt fra juletreffester, via turer og utflukter til organisert morsmålsopplæring.

«Egentlig er vi bare for kos», sier en representant, før hun ler og forteller at organisasjonen også driver humanitært arbeid, for å bistå ved kriser i opprinnelseslandet. Aktivitetene har som regel sitt utgangspunkt i opprinnelseslandet, de er knyttet til høytidsdagene, til språket, til musikk, dans, teater, mat – og til sport: «Jeg så ikke på sport som en aktivitet som forente oss i (opprinnelseslandet), men her fungerer det slik», sier en representant. Det er i hovedsak snakk om fritidsrettede aktiviteter og samlinger – derav antakelig betegnelsen «kos». Begrepet kan også knyttes til at disse aktivitetene har den funksjonen at folk møtes, snakker sammen og diskuterer situasjonen i opprinnelseslandet, men også forhold i Norge. Organisasjonen forener, den er en form for identitetsfellesskap mellom mennesker som deler viktige bakgrunnskjenne tegn. De bidrar til det Putnam (2002) beskriver som sammenbindende sosial kapital, til tillit og tilhørighet gruppemedlemmer imellom. Og når representantene blir bedt om å beskrive hensikten med organisasjonen, er det gjerne dette som framheves. Fellesskapet som de trenger. De behøvde det den gangen de kom og var helt nye i Norge, de behøver det fortsatt.

### **Et behov da man kom. Et behov fortsatt**

Representantene for organisasjoner som vi har intervjuet, har alle selv innvandret til Norge. De forteller hvordan de, i likhet med andre fra samme opprinnelsesland, trengte et fellesskap med lignende bakgrunn som dem selv, den gangen de kom. Enkelte sammenligner det med nordmenns behov for norske organisasjoner i Amerika.

Det er mye lettere å snakke med mine egne. For det går automatisk fra hjertet, jeg må ikke oversette hele tiden der oppe (peker på hodet). Når jeg går på jobb er jeg innstilt på å snakke bare norsk, og hvis noen ringer meg på jobb så svarer jeg på norsk, det er automatisk. Det er ikke det samme å si «jeg elsker deg» på norsk og å si det på mitt eget språk. Og vi (sier landbakgrunn) kom på grunn av krig. Vi var ikke økonomiske flyktninger eller reiste etter jobb og sånt. Så der... (i organisasjonen) kunne vi snakke sammen, vi kunne banne sammen mot alt som skjer, vi kunne gråte sammen. Sånn er det.

Representanten forteller om en hverdag der hun på den ene siden er fullt innstilt på å te seg som norsk, slik er det når hun er på jobb. Slik er det for den del når hun snakker med naboer og andre kjente. Men så har hun også en annen hverdag, der hun treffer landsmenn og -kvinner. Det er disse hun beskriver som «mine egne». Når hun gjør det, er det fordi hun kan snakke med dem på morsmålet, språket slipper å ta den hverdagslige turen om oversettingsentralen i hjernen. Og ikke minst fordi hun med



«mine egne» deler en felles krigs- og flukterfaring. De kan gråte og le sammen, på en måte som ikke er mulig sammen med majoritetsnordmenn. Majoritetsnordmenn forstår ikke på samme måte, de mangler viktig innsikt og erfaring. Hun trengte den landbaserte organisasjonen da hun kom, hun trenger den enda - etter flere tiår i Norge. Det er hun ikke alene om. Hvorfor er det slik?

La oss se på en annen representants beretning om å være innvandrere i Norge:

Vi gjør alltid vårt beste, å ha jobb og trygg framtid for våre barn og unge. Og mine venner, mange har tatt utdanning og vil at ungene skal integrere seg og være med på alle norske aktiviteter. Jeg er stolt, jeg har lyst til å føle meg som en nordmann, men det er vanskelig. Jeg har lyst til å heie på nordmenn på TV, men det er ikke det samme. Jeg sier til mine venner at det er bedre å være polsk og bo i Norge enn å være (sier egen landbakgrunn) og bo i Norge. For når du gjør noe feil, så får du i ansiktet at du er ikke nordmann. Og på den måten så er det ekstra viktig at vi... eller mine barn da, må kunne noe om bakgrunnen deres og hvor de er fra, og uansett hva de sier... jeg sier til ungene mine: Du må lære (morsmålet), de sier nei, jeg er norsk, men jeg sier at uansett så blir du ikke sett som en nordmann (...) De ser seg selv som nordmenn, men de kommer aldri til å bli akseptert av... nordmenn, hvis du skjønner. Og jeg vil ikke at de skal vokse opp i et bedrag som kommer til å såre dem.

Representanten vil gjerne bli del av det norske, bli – om man vil – del av det norske fellesskapet, som er noe annet enn det han kan ha med folk som har samme landbakgrunn. Samtidig vil vedkommende gjerne føle seg som nordmann. Når det ikke helt fungerer, forklarer denne personen – som omtaler seg som en ildsjel i sin organisasjon – det med at uansett hvor hardt man prøver, så vil man som en synlig minoritet alltid kunne bli kategorisert som annerledes, som «den andre». Eksempelet som brukes som illustrasjon er når man gjør noe man ikke burde, da regnes man ikke lenger med blant nordmenn, det er ildsjelens erfaring. Altså er det viktig å holde fast ved noe opprinnelig, en tilhørighet som er trygg, som ingen kan ta bort eller underkjenne, slik at man kan ha «trygghet i seg selv», som en annen representant sier. Da er det, understreker vedkommende, også lettere å «gi mer til samfunnet».

Organisasjonen gir mulighet til å utvikle en slik trygghet. Og de vi snakker med er ofte, som ildsjelen, opptatt av at dette ikke bare gjelder for de som selv har innvandret. Det gjelder også for barna deres, mener de. De som enten kom til Norge som små eller er født her. Derfor bør de for eksempel få mulighet til å lære seg morsmålet, argumenteres det. I en organisasjon driver de for eksempel morsmålsundervisning for barn på lørdager:

Intervjuer: Synes de (barna) det er morsomt å lære morsmålet?

Representant: Jeg synes det er veldig viktig.

Intervjuer: Men synes barna det er viktig?

Representant: Min datter, hun elsker det, hun bare venter på den skolen. Men gutten sier at jeg trenger ikke det. Ungene skriver kanskje feil, men de leser og snakker veldig bra. Og de har ingen problemer med norsk så klart, ikke som oss.

Flere representanter vil gjerne at barna skal føle noe av den samme tilhørigheten til opprinnelseslandet og til folk derfra som de selv har. Men de som er opptatt av dette, konstaterer samtidig at sønner og døtre, barna og de unge, de er «ikke som oss». Barna og de unge tilegner seg alt i det norske så mye fortære, så mye mer totalt. De *blir* noe annet enn de som selv innvandret. I disse beretningene om egne barn kan det nærmest leses tydelig hvordan det som gjerne beskrives som etnisitet, omskapes, endres. Hvordan dette langt fra er direkte overførbart, fra foreldrene til barna. For sønner og døtre gjør sine egne erfaringer i det norske samfunnet, de tilegner seg kunnskap, nettverk, noe foreldrene ikke har. Og når det i organisasjonene drives aktiviteter for barn og unge, handler det om at foreldregenerasjonen ønsker at også neste generasjon skal ha bevissthet om hvor de kommer fra, hva som er deres bakgrunn. De skal kjenne røttene. Ikke bare som historie, men også som forsikring. Foreldre beskriver hvordan neste generasjon gjerne selv mener at de er norske, det er hva de forteller sine foreldre, men kan det holde, spør foreldregenerasjonen seg? Vil de ikke, som representanten i sitatet som innledet dette avsnittet er opptatt av, bli såret?

Jeg tenker at vi førstegenerasjon, vi vet hvem vi er. Det er våre barn som sliter mye mer. De er ikke (refererer til egen landbakgrunn), de er ikke norske. Så min eldste han sa at når jeg blir 18 år skal jeg ha et norsk navn. Men da han ble 18 år tatoverte han navn og etternavn her (viser på kroppen). De er, som jeg sier, for godt integrert. Jeg tror ikke de ser på seg selv som (sier landbakgrunn), mer som nordmenn med litt annerledes navn.

«For godt integrert» sier denne representanten om barn og unge vedkommende deler landbakgrunn med. Måten integrert forstås på her, er nærmest som et synonym til assimilert i betydningen å ha gitt fullstendig slipp på opprinnelseskulturen: De unge er *helt som* de norske.

Representantene tenderer til å bruke integrert på to ulike måter: Integrert er på den ene siden, som vi har sett tidligere, å ta utdanning, å jobbe, å kunne snakke norsk, å være del av norske nettverk, å klare seg selv. Dette er en integreringsforståelse helt på linje med «den gylne tredje vei mellom atskillelse og utviskning» (jf. Hagelund & Loga 2009, s. 16). Den bygger på en integreringsforståelse der individet forventes å bruke sine medborgerlige rettigheter til å delta på samfunnets fellesarenaer, samtidig som de har frihet til å ivareta sine individuelle religiøse og kulturelle særtrekk. Men så er det, som vi ser når representantene snakker om barn som er «for godt integrert», også en annen integreringstilnærming som gjør seg gjeldende – å bli assimilert. De

opplever at det å ta vare på det opprinnelige ikke er helt forenlig med å bli norske. At det å være norsk, betyr norsk «fullt og helt». Og da er det ikke rom for den de var og fortsatt ønsker å være. For å ta vare på det opprinnelige handler ikke bare om kulturuttrykk som språk, mat og musikk, eller for den del religion, det handler også om hvor de opplever at «hjertet er». Hvis en del av hjertet er blitt igjen i gatene i opprinnelseslandet, er man da norsk?

Sosialantropologen Marianne Gullestad (2006) beskriver det hun kaller det norske og nordiske likhetsidealet, som, slik hun tolker det, består i at sosiale aktører må definere seg selv som mer eller mindre lik for å kunne føle seg av lik verdi. For at folk skal få sin foretrukne identitet bekreftet, er de avhengige av relevante andre som er villige til å anerkjenne og støtte dem. Relevante supportere er dermed som regel folk som er ansett for å være lik dem. Noe som gjerne fører til en kommunikasjonsstil der likheter framheves, mens forskjeller underspilles. Hun kaller det «imagined sameness» (Gullestad 2006, s. 170).

Representantenes opptatthet av at de må være norske på alle vis for å kunne betrakte seg som norske, kan fortolkes med utgangspunkt i en slik likhetsforståelse. Resultatet er at integrert i betydningen å jobbe og snakke norsk, ikke er noe problem, mens integrert i betydningen å være norsk, derimot, er problematisk.

Når det gjelder barna beskrives ikke det samme problemet med å være norsk eller å si at man er norsk. På den ene siden er dette slik det skal være, barna vokser opp her, og da er det en naturlig utvikling at de blir norske. Samtidig snakkes dette om med en viss uro. Uroen er knyttet til foreldrenes ønske om at det opprinnelige skal ivaretas, «man skal vite hvor man kommer fra», men det er også en uro skapt av bekymring for at barna skal bli såret. Representantene, foreldregenerasjonen, opplever at de når som helst kan bli plassert i kategorien «innvandrere», og med det som ikke-norsk. Utseendet deres forråder dem, et gebrokkent språk forråder dem. Barna snakker perfekt norsk, men de har arvet foreldrenes utseende, deres synlighet. Det gjør dem sårbare for å bli «reduert til innvandrere».

I kapittel 3, der vi diskuterer begrepet generalisert tillit, det vil si den tilliten man har til folk man ikke kjenner, så vi at den generaliserte tilliten er høy i de nordiske landene. Folk tenderer til å velge svaralternativet «folk flest er til å stole på», framfor svaralternativet «man bør være forsiktig i omgang med andre mennesker». Samtidig så vi at unge mennesker med innvandrerbakgrunn tenderer til å overta foreldregenerasjonens lavere generaliserte tillit, framfor å slutte seg til den norske majoritetstilnærmingen (jf. Friberg 2016, s. 78–79). Vi har som del av dette prosjektet ikke intervjudata med denne barne- og ungdomsgenerasjonen, vi vet derfor ikke om de på samme måte som foreldre vi har intervjuet, erfarer at de når som helst kan bli «reduert til innvandrere», eller om dette kun er en frykt foreldregenerasjonen har. Andre studier, der ungdom og unge voksne med innvandrerbakgrunn inngår som del av intervjumaterialet, viser imidlertid slike opplevelser av at synlighet blir en kilde til annerledeshet i sosiale relasjoner. Dessuten

at slike erfaringer fester seg og, gnager på selvforståelsen (se f.eks. Bråten 2013: Fangen 2008: Sollund 2007: Jacobsen 2002). Det er ikke vanskelig å tenke seg at dette kan påvirke opplevd generalisert tillit, tiltroen til at andre mennesker vil behandle deg bra.

For representantene vi har intervjuet, er opprinnelsesidentiteten noe man kan falle tilbake på i slike sammenhenger. Og innvandrersorganisasjonen er et sted hvor den kan leves ut. Det er et åpent spørsmål hvorvidt familiens opprinnelsesidentitet fungerer på samme vis for barn og unge som har vokst opp her, og hvorvidt innvandrersorganisasjonen er noe *de* søker til for å kunne leve ut dette.

### **Veivisere til storsamfunnet**

Innvandrersorganisasjonene er, slik representanter snakker om det, ikke bare opptatt av å gi barna og de unge kontakt med røttene sine. De er også opptatt av å gi foreldregenerasjonen kontakt med storsamfunnet. I flere organisasjoner fortelles det om aktiviteter der organisasjonen og enkelte av dens medlemmer tar på seg å være en slags oversettere fra storsamfunnet til foreldre. Dette beskrives for eksempel som følger:

Men dette med kake og dugnad og å stå på vakt, jeg merker det selv. Og jeg merker at nå som de kutter ut morsmåslæring i skolen, går informasjon til foreldrene hus forbi. For morsmåslærerne, de greide å gi informasjon videre til foreldrene til barna. For (sier landbakgrunn) foreldre har veldig respekt for lærere, rett og slett. Og en norsk lærer og en (sier landbakgrunn) lærer er to forskjellige ting.

Å nå fram i kommunikasjonen mellom for eksempel skole og foreldre, handler med andre ord ikke bare om språk, det handler – slik dette organisasjonsmedlemmet sier – også om hvem man har respekt for. Men veien fra respekt til å stole på, til å ha tillit, er ikke lang. Og det konstateres altså at det ikke er alle som har slik tillit på tvers av grupper, de har ikke tillit til majoritetens folk slik de har tillit til folk med samme landbakgrunn som seg selv. Dermed kan en morsmåslærer være viktig for kommunikasjonen ikke bare fordi vedkommende snakker foreldres språk, men også fordi vedkommende deler foreldres landbakgrunn. De har samme opprinnelsesidentitet. Foreldre stoler på at de vet hva som gjelder, i skolen, samtidig stoler de på at disse lærerne vil dem vel. Tilliten er på plass. Kommunikasjonen fungerer.

Slik oversettervirksomhet mellom organisasjonsmedlemmer og storsamfunnets institusjoner er det flere organisasjoner som framhever betydningen av. Ofte handler det, som i eksempelet over, om knute på kommunikasjonslinjen mellom foreldre med minoritetsbakgrunn og storsamfunnets barne- og ungdomsinstitusjoner. Dette kan være barnehage, skole og de frivillige organisasjonene barna er med i, men det kan også være barnevernet og helsemyndighetene.

En beskriver det slik: «De (foreldre) som kommer akkurat nå, de vet ikke så mye om hva som skjer. Vi veileder». Foreldrene representanten viser til har nokså nylig

kommet til Norge, derfor trenger de veiledning. Men det er altså ikke bare slike nye foreldre som kan behøve det. Foreldre som har vært i Norge en stund kan også trenge foredrag, diskusjoner og samtaler en-til-en om forhold som angår skole, barnevern eller helse. Organisasjonen og enkeltrepresentanter tar på seg å være mellomledd og veivisere ut i storsamfunnet både fordi de kan språket og har tilliten som er nødvendig.

### **Sett innenfra**

Representantene ser organisasjonene innenfra. De beskriver fellesskap som har både identitet og aktivitet som utgangspunkt og formål, og der dette glir over i hverandre. Cricket er for eksempel en aktivitet som er utgangspunkt for organisasjonsdanning, men det er samtidig identitetsbyggende – noe mennesker som deler bakgrunn har felles. Og ved å være sammen om opplevelser, arrangementer og aktiviteter – men også gjennom kunnskaps- og informasjonsdeling – etableres samhold, fellesskap, identitet. Det er etablering av sammenbindende sosial kapital som kommer til syne i representantenes beretninger. Identitetsbygging beskrives samtidig som å dekke et stort behov i tilværelsen i Norge; et behov som ikke opphører selv om man har bodd lenge i Norge. Behovet er, som vi har diskutert, knyttet til en todelt forståelse av integrering: på den ene siden integrering som medborgerlig deltakelse på samfunnets felles arenaer, på den andre siden integrering som å bli norsk. Mens medborgerlig deltakelse i arbeidsliv og samfunn forøvrig snakkes om som noe selvsagt, er det å bli norsk en umulig oppgave, ifølge flere av de intervjuede representantene. Dette av to grunner: fordi en del av hjertet og følelsen av tilhørighet er igjen i opprinnelseslandet, og fordi de opplever at majoriteten ikke aksepterer dem som norske. Innvandrersamfunnet blir en base hvor de kan være trygge på sin identitet, hvor de er nokså sikre på at det ikke kan settes spørsmålstegn ved den. Slik kan fellesskapet i innvandrersamfunnet for enkelte ikke bare være et tillegg til å delta i storsamfunnet, men også en forutsetning. Og slik synliggjøres en side ved innvandrersamfunnetenes rolle i integreringsarbeid, som er del av formålet for tilskuddsordningen til innvandrersamfunnet, men som ikke er særlig framtrædende i kommunenes tilnærming.

## **6.2 Samarbeidsambisjoner**

Hva er det så som tilskynder og fremmer aktiviteter og kontakt på tvers av grupper og fellesskap? Hvordan legges grunnlaget for at innvandrersamfunnet ikke utelukkende blir et sted for identitetsstrygging? Dette dreier seg, slik vi skal beskrive det ut fra innenfraperspektivet, om tre overordnede forhold: Organisasjonens egen orientering, det vil si dens ambisjoner for samhandling, og den samhandling som indirekte

blir et resultat av primæraktivitetene. Men det dreier seg også om det mulighetsrommet som blir etablert gjennom tilskudd og lokale myndigheters byråkrati, samt om hvordan menneskene i organisasjonene blir møtt i majoritetsbaserte institusjoner.

Flere av de intervjuede representantene forteller om samarbeidsprosjekter og fellesaktiviteter de har kommet med i fordi de var med i den aktuelle innvandrersorganisasjonen først. Det kan for eksempel være deltakelse i en type råd som kommunen har, hvor de er med som individuelle representanter. Dette er, som beskrevet i kapittel 5, innvandrers- eller flerkulturelle rådgivende organer for kommunens administrasjon og politiske ledelse. Rådene er sammensatt av representanter med innvandrerbakgrunn, og de konsulteres i saker som angår integrering. Det er som regel også mulig for rådet å ta opp egne saker. Rådene er, som beskrevet i kapittel 5, organisert på ulike måter og fungerer i ulik grad som kanaler for innflytelse for innvandrersorganisasjoner og den innvandrede delen av lokalbefolkningen.

Representantene vi har intervjuet beskriver det å være med på dette som viktig for dem personlig, men også for andre med samme bakgrunn. Slik en sier: «Der sitter jeg for mine barn og for meg». De er som regel rekruttert til rådet ut fra organisasjonstilknytning, og de holder kontakten oppe mellom rådet og innvandrersorganisasjonen.

Det fortelles også om deltakelse i ulike felles arrangementer som den aktuelle kommunen er primus motor i, som tar sikte på å vise fram mangfoldet i kommunen og være en møteplass for folk med ulik bakgrunn. Mat og kulturinnslag er sentrale elementer. Dette er samtidig arrangementer som det krever en del arbeid å organisere, og gjennom dette arbeidet er de aktuelle representantene og deres organisasjon blitt kjent med andre organisasjoner og med kommunens representanter.

Andre forteller om deltakelse i et dialogforum der hensikten er kontakt mellom ulike tros- og livssynssamfunn i kommunen. Dialogforumet avholder møter, men driver også arbeid overfor skoler i kommunen. En representant forteller hvordan hun og andre i et dialogforum har «oppdrag med klassene», der de både legger til rette for gruppearbeid og diskusjoner, og arrangerer besøk til kirker og moskeer. Det er, mener denne representanten, viktig at «de (elevene) vet om hverandre, at de ikke bare hører det fra TV eller noen som snakker, og dømmer etter det *de* sier».

En annen representant forteller hvordan hun formidler kunnskap og informasjon fra et kvinnenettverk som går på tvers av ulike grupper, til kvinnene i sitt trossamfunn – og motsatt, fra kvinnene i trossamfunnet til kvinnenettverket.

Mens atter andre forteller om kontakt med SLT-koordinator<sup>27</sup> i kommunen om kriminalitetsforebyggende innsats og arbeid mot radikalisering og islamisme. Og det er eksempler på organisasjoner som trekkes inn i arbeid med enslige mindreårige.

<sup>27</sup> En SLT-koordinator samordner det kriminalitetsforebyggende arbeidet rettet mot barn og unge lokalt på tvers av sektorer og enheter i kommunens administrasjon.

En representant som er med i flere slike samarbeidsprosjekter gjennom sin organisasjon, beskriver det slik:

Det er veldig bra, tror jeg. Vi blir kjent med flere mennesker. Fra min side blir det lettere. Når jeg går i gata ser jeg flere kjente ansikter. (...) Eller hvis de andre ser deg, så tenker de kanskje ikke med en gang på noe som ikke har med deg å gjøre. Spesielt med situasjonen som i dag er i hele verden, så tror jeg det hjelper mye å vise fram hvem du er og hvor du kommer fra, og hva du har å tilby fra din kultur som kan hjelpe det samfunnet her til å bli bedre.

Det denne representanten beskriver, er fordelene med å inngå i ulike samarbeidsrelasjoner, med andre organisasjoner, men også med utgangspunkt i kommunens utdannings- og ungdomstilbud, brukere og ansatte som finnes her. Opplevelsen er at hun blir kjent, at nettverket hennes utvides. Dette har personlige fordeler, slik det beskrives i sitatet, det å bli kjent gjør at man slipper å bli feiltolket basert på sitt utseende (jf. kapittel 6.1). Men det beskrives også som en fordel for samfunnet, det gis tilgang til det som denne representanten og organisasjonen vedkommende er del av, står for. Samarbeidsrelasjoner og møteplasser blir en kanal til, om ikke innflytelse, så i alle fall menings- og kunnskapsdeling. Et slikt representativt utbytte av organisasjonen er noe som verdsettes og understrekes av flere representanter. At organisasjonen kan fungere som kanal for menings- og kunnskapsdeling med storsamfunnet, er ikke kun et resultat av de kanaler som eksplisitt er etablert for den slags: som råd og dialogfora. Det er også et resultat av deltakelse på møteplasser. Det vi innledningsvis begrepsfester som et representativt kontra et integreringsperspektiv på organisasjoner, der førstnevnte nyttes til innflytelse mens det andre primært handler om sosialisering (jf. Hagelund & Loga 2009), vokser med andre ord sammen. En møteplassfunksjon behøver ikke bare være en sosialiseringsarena, det kan også – potensielt – være en arena for formidling av interesser, meninger, kunnskap, og som sådan en kanal til innflytelse. I den grad de andre i samarbeidsrelasjonene nyttiggjør seg dette og tar det videre. For en møteplass er ikke, som et råd, institusjonelt koblet til beslutningsføre organer i den lokale administrasjonen.

Samarbeidsrelasjoner den enkelte inngår i, er dels en direkte følge av innvandrersamfunnets ambisjoner om samarbeid. Deltakelse i et dialogforum på tvers av religiøse trosretninger forutsetter at organisasjonen som sådan ønsker å være med. Det samme gjør deltakelse i fellesarrangementer i kommunens regi og i innvandrerråd. Men samarbeidsrelasjoner det fortelles om, er også en indirekte følge av organisasjonens aktivitet, noe som blir til fordi lokale myndigheter på ulike nivåer tar kontakt – det være seg en skole som ønsker at noen skal komme på besøk i klassen, eller en SLT-koordinator som ønsker kontakt om radikaliseringsforbygging. Dette betinger imidlertid at innvandrersamfunnet har gjort seg selv synlig på en måte som gjør at andre oppfatter dem som mulige samarbeidspartnere.



I representantenes beretninger om samarbeid er det også eksempler på bestrebelser som ikke fører fram. Én forteller for eksempel hvordan det med utgangspunkt i organisasjonen han er del av, er diskutert samarbeid med andre innvandrersorganisasjoner om søknader om tilskudd. Dette har de imidlertid ikke lyktes med:

Vi har funnet ut at hvis du skal få til bra finansiering i et land hvor du er i minoritet, ja da må vi samarbeide. Vi er ikke mange nok til at det blir mye støtte fra kommunen. Så nå planlegger vi å komme sammen som grupper og organisasjoner og begynne å bygge et felles forum. Men vi har ikke fått det til så langt, for da kommer nasjonaliteter inn i bildet, og vi begynner å diskutere hva vi skal hete. Jeg tror ikke vi kommer til å få til dette de neste ti åra.

Organisasjonene er blitt enige om at det lønner seg å samarbeide om søknader. Når de likevel ikke får det til, forklarer denne representanten det med de ulike «nasjonalitetene». Organisasjonene det er snakk om er dannet med utgangspunkt i bestemte landgrupper. Når det å samarbeide medfører at de må gi slipp på landbakgrunn for å inngå i et større hele, trekker de seg tilbake. Samarbeidet kommer i konflikt med organisasjonens hensikt.

En annen representant forteller om erfaringer fra en organisasjon der det nettopp er et poeng at innvandrere med ulik bakgrunn kommer sammen, for å drøfte «felles utfordringer». På det grunnlaget er det etablert en gruppe som er blitt til en organisasjon som både skal diskutere slike felles utfordringer og organisere aktiviteter for å løse dem; for eksempel å bistå nyankomne til landet med øvelseskjøring, slik at det å ta lappen ikke koster en formue.

Samarbeid i eksempel én krever altså at organisasjonen kompromisser med sin hensikt – da lykkes det ikke. Mens samarbeid i eksempel to lykkes fordi det ikke kommer i konflikt med organisasjonens hensikt – tvert imot, det er selve poenget med virksomheten.

### **Vil gjerne ha med «norskingene»**

I enkelte sammenhenger består organisasjonenes samarbeid i hovedsak av å invitere «alle» til arrangementer og aktiviteter som de har. Vi har sett at dette er arrangementer og aktiviteter som spenner vidt, fra høytidsfeiringer til sportsaktiviteter og kulturelle innslag. Til disse tiltakene er som regel «alle» invitert, og flere framholder at de ønsker at «norskinger» skal komme.

Dette ønsket er imidlertid i ulik grad konkretisert og omsatt til en praksis som kan bidra til at det realiseres. Enkelte forteller hvordan de går svært offensivt ut for å lage åpne og attraktive arrangementer som kan gjøre både majoritets- og minoritetsbefolkning mer kjent med deres kultur. De beretter også at det kommer folk. Mange. Også nordmenn.



Andre beskriver dette med åpne arrangementer mer som et prinsipp de er for, uten at de følger det i praksis. Når de ikke lar praksis følge prinsipper, er det ikke fordi de vegrer seg mot kontakt med andre enn egen gruppe, men fordi det å åpne organisasjonen og dens arrangementer på den måten er arbeids- og ressurskrevende. Slik én beskriver det: «Vi har fortsatt åpent på våre arrangementer, men lokalet blir for lite. Nordmenn har lyst til å komme, men det blir for trangt».

For noen er det også et spørsmål om *hvordan* de skal gå fram for at prinsipper om åpenhet skal kunne følges av praksis. Hvordan skal de få andre enn folk fra egen landgruppe til å komme? Er disse andre i det hele tatt interessert? Dette er en problemstilling sosiologen Guro Ødegård også drøfter i sin undersøkelse av samarbeid mellom innvandrersorganisasjoner og lokale myndigheter på Veitvet i Oslo. Ødegård forteller om en indisk dansegruppe som skulle ha et arrangement de i utgangspunktet ikke hadde tenkt å gå bredt ut med: «Å invitere hele lokalbefolkningen hadde ikke streifet dem tidligere, ikke av motvilje, men av manglende tro på interesse» (Ødegård 2011, s. 143). I dette tilfellet var det lokale myndigheter som tilskyndet at informasjon og invitasjoner ble formidlet med tanke på en større målgruppe enn det organisasjonen i utgangspunktet så for seg. Altså et eksempel på at lokale myndigheter sørger for å gi innvandrersorganisasjonen et «dytt» i retning av møter på tvers av grupper, på tvers av minoritet og majoritet. Hvor mange fra lokalbefolkningen som virkelig dukket opp på arrangementet i regi av den indiske dansegruppen på Veitvet, berettes det ikke om.

Men slike oppmuntringer og initiativ fra lokale myndigheters side, beskrives av flere, også i vårt intervjumateriale, som helt avgjørende for at intensjoner og ønsker om samarbeid settes ut i livet. Et organisasjonsmedlem som gjennom en ansatt i kommunen ble oppfordret til å ta del i et arrangement, henviser til denne hendelsen slik: «da begynte eventyret for meg». I dag er hun med i flere grupper og sammenhenger som kobler sammen folk med ulik landbakgrunn. Det ville hun antakelig ikke vært hvis oppfordringen og den konkrete samarbeidsinvitten hadde uteblitt, fordi hun ikke i utgangspunktet kjente til lokale myndigheters arbeid. Hun kjente ikke systemet.

Vi ser altså at mange forteller at arrangementene deres er åpne for alle, og at de i alle fall i prinsippet ønsker alle velkommen. Vi ser samtidig at dette ikke alltid følges opp på en måte som sannsynliggjør at deltakere med ulik bakgrunn faktisk deltar. Det er flere årsaker til manglende sammenheng mellom prinsipper og praksis. Både manglende tro på at folk faktisk vil komme, at nødvendig arbeidsinnsats ikke prioriteres, eller at man ikke vet hva man bør gjøre for å oppnå resultater. Det prinsipielle ønsket om å invitere alle kan også være et resultat av at dette er ønsket i kommunen, og at det derfor kan bidra til kommunal finansiering av tiltaket. Uten at man dermed tenker å anstrenge seg særlig for å få *alle* til å komme. Arrangementene det er snakk om, er ofte lik dem det fortelles om fra Veitvet. Det vil si aktiviteter som kan være interessante for et større publikum og som kan bidra til å vise fram kulturuttrykk som ellers er lite framme i norsk offentlighet, men der begrunnelsen for aktiviteten først og fremst er

knyttet til innvandrersorganisasjonens interne behov. Og der det å ha et større publikum ikke er det viktigste.

## 6.3 Penger og systemkompetanse

En forutsetning for at innvandrersorganisasjonene skal fungere, er penger til drift. Dette kan skaffes ved medlemskontingenter, dugnader, lotterier og velvillige representanter fra private virksomheter. Men flere framholder at organisasjonen er avhengig av offentlige tilskudd. Organisasjonene forholder seg til kommunens tilskuddssystem, herunder til *Tilskudd til innvandrersorganisasjoner og annen frivillig virksomhet* – selv om det langt fra er alle intervjuede representanter som skiller mellom de ulike tilskuddsordningene som finnes.

Enkelte er imidlertid opptatt av *denne* tilskuddsordningen spesielt, fordi de tilhører organisasjoner som omfatter flere kommuner. Den gangen tilskuddet ble forvaltet av fylkeskommunene, kunne de søke for alle medlemmer – til drift, nå kan de bare søke for medlemmene som er bosatt i kommunen som forvalter tilskuddsordningen. Det innebærer også at deler av organisasjonen, som befinner seg utenfor kommunegrensen, ikke lenger omfattes av tilskuddsordningen. De har mistet en mulighet til å søke penger. Det er de, naturlig nok, ikke særlig fornøyd med.

Og det er, argumenteres det, vanskelig å skjønne logikken: Hvorfor én kommune med et visst antall bosatte med innvandrerbakgrunn får penger fra staten til denne tilskuddsordningen, mens en nabokommune med nesten like mange bosatte ikke nyter godt av tilskuddet. Det oppfattes som urimelig.

### Ut å søke penger

For innvandrersorganisasjoner med medlemmer i de aktuelle kommunene er det mulig å søke om penger, til drift og til aktivitet. For å kunne søke om penger fra *Tilskudd til innvandrersorganisasjoner og annen frivillig virksomhet*, er det, som vi har sett i kapittel 5, et krav om at gruppen er organisert. Organisert betyr i denne sammenhengen å ha medlemmer, å ha et styre, vedtekter og å være registrert som organisasjon i Brønnøysund-registrene. Flere forteller at det å ha betalende medlemmer kan være utfordrende. Én sier det slik: «Folk vil være med, men de vil ikke betale». Manglende betalingsvilje kan, mener representantene, være et spørsmål om betalingsevne – at familier ikke kan ta seg råd til å ha sine barn og unge med i aktiviteter som koster mye penger, nevnes som et eksempel. Men manglende betalingsvilje har også med prioriteringer å gjøre. Igjen benyttes barne- og ungdomsaktiviteter som eksempel, hvorfor skal man betale for det? Det refereres til foreldre som er av den oppfatning at barn og unge skal gå på skolen,

*det* er viktig. Ulike aktiviteter er *ikke* viktig. Kravet om noen titalls medlemmer for å kunne kalle seg en organisasjon og være støtteberettiget, kan være vanskelig å imøtekomme, både fordi folk ikke *kan* betale og fordi folk ikke vil prioritere de pengene de faktisk har, til medlemskontingenter.

Men så er det heller ikke alle som er interessert i å være en organisasjon på denne måten. En representant fra en kvinnegruppe som er opprettet tilknyttet en moské, forteller hvordan kravet om betalende medlemmer, styre og formalisering av organisasjonen hindrer dem i å kunne søke tilskudd. Kvinnegruppen er *ikke* en slik organisasjon, de har ingen umiddelbare planer om å bli det heller – selv om aktivitetene de driver, har mye til felles med det en organisert gruppe bedriver. Flere tematiserer dette, hvorfor må man være organisert på en bestemt måte for å være støtteberettiget til driftsstøtte? Hvorfor kunne ikke for eksempel ressurspersoner og løsere sammensatte grupper og nettverk ha mulighet til å søke penger? De har også utgifter til drift, som det kan være krevende å få til å finansiere gjennom aktivitetsstøtte. Utgifter til lokalleie er en utgiftspost som nevnes av flere.

En ung kvinne som ikke var tilknyttet en organisasjon, men som likevel drev mye frivillig arbeid og som inngikk i en gruppesamtale i dette prosjektet, mente det særlig for unge kvinner som har problemer, ikke er lett å henvende seg til innvandrersorganisasjoner. De vil ikke gå til de store forsamlingene fordi «det er dem de frykter». Hun understreket: «jeg har holdt meg unna organisasjoner fordi som organisasjon har man et mål, og da forsvinner individene. Da forsvinner personlige tanker og meninger».

Hennes argumentasjon er på den ene siden knyttet til at sosial kontroll og tvang internt i enkelte miljøer er til hinder for at unge kvinner kan søke støtte og råd i organisasjonene. Men argumentasjonen er også forbundet med et mer allment fenomen, nemlig at tiltakende individualisme i samfunnet generelt og blant unge mennesker spesielt, gjør det mer krevende med hierarkisk organiserte fellesskap basert på medlemskap og med vedtak om felles plattformer. Unge framholder at de gjerne vil være frivillige, men ikke nødvendigvis i en hierarkisk organisert medlemsorganisasjon der individets behov og meninger risikerer å drukne i et stort vi (se for eksempel Ødegård 2010b). Blant nasjonale ressursmiljøer som får støtte over post 71 på statsbudsjettet til integreringsformål, er det da heller ikke et krav om å være medlemsorganisasjon for å være støtteberettiget. Men det er det altså for lokale innvandrersorganisasjoner som søker driftstilskudd.

Det kreves mye dokumentasjon fra organisasjoner som vil søke det aktuelle tilskuddet – det gjelder søknader om støtte både til drift og til aktivitet. Flere stiller spørsmål ved om det er et rimelig forhold mellom de kravene som stilles til dokumentasjon og støttebeløpet det er mulig å få. I flere kommuner er pengemengden til utdeling relativt begrenset, og da blir det mye arbeid for relativt lite penger. Dessuten, og dette er det viktigste framholdes det av flere, organisasjonene er lite profesjonaliserte. De strever

med papirarbeidet, og da kan selv nokså beskjedne dokumentasjonskrav resultere i problemer med søking og rapportering:

Det er veldig mye papirarbeid, for å si det sånn. Og sånn forening som vi driver er jo ikke profesjonelle folk og alt. Man må ha kvittering når man kjøper ditten og datten. Det er ikke faste folk som gjør innkjøp, hvis styreleder ringer og ber meg kjøpe noe, så gjør jeg det. Men jeg roter kanskje bort kvitteringen noen ganger. Og det må jo kommunen ha hvis de skal ha alt.

Papirarbeid i en liten frivillig organisasjon krever presisjon og omtenkksomhet, ikke bare fra de som tar på seg ansvaret med å søke og rapportere, men fra alle aktive. Det er mye som må være på plass. Så kan det argumenteres med at det å holde styr på kvitteringer og den slags er noe man i norsk frivillig arbeid sosialiseres inn i fra barnsben av. Dette er ikke noe alle medlemmer og representanter i innvandrersamfunn nødvendigvis er sosialisert inn i på samme vis, det er noe som må læres – og læringskurven kan være bratt. Det gjelder å vite nøyaktig hva man skal prioritere å holde styr på. For gjør man det ikke, kan penger man trodde man var lovet fra kommunen, trekkes tilbake.

Det aller vanskeligste, framholder flere, er å være sikker på hva man kan søke om hvor, og hvordan dette bør gjøres for at man skal nå fram med sin søknad. Her finnes imidlertid råd:

Representant: Før var det vanskelig (å søke), nå er det lett, fordi vi vet hvor vi kan søke og hva det er mulig å få. Før fikk vi vanligvis til svar at nei, denne aktiviteten passer ikke i denne kategorien.

Intervjuer: Hva er viktigst for å få støtte?

Representant: Å kjenne systemet. Sånne møter hvor kommunene og fylkeskommunen orienterer... det er viktig å gå på sånne møter hvor de forteller hvor du kan søke. Det fungerer ikke så bra med e-post. Du må kjenne folkene. Når du søker så vil de gjerne treffe deg. Jeg føler at det er litt mistillit til innvandrersamfunn i kommunen... men det kan også ha sammenheng med hvor mye penger du søker. Hvis du søker om 50 000 kroner, så innkaller de deg til et møte og vil se planen din, hva du har tenkt å gjøre for å bruke opp de pengene. Men så snart du viser dem at du kan... den neste gangen er det mye lettere.

Flere er inne på dette, at kommunen kanskje mistror dem litt, i utgangspunktet; for som en annen sier: «... i fortiden er det kanskje noen organisasjoner som har misbrukt den ordningen» (se også Rogstad 2007). Dermed er den personlige kontakten ekstra viktig, det gjelder som representanten over sier «å kjenne systemet», men ikke bare det, det gjelder også «å kjenne folkene», de som er satt til å innvilge eller avslå søknader.

## Alle skal med

Vi har i kapittel 5 sett at en utbredt praksis i kommunene er å gi flere av organisasjonene som søker, gjerne alle, litt tilskudd. Dette er en praksis representanter for organisasjonene har merket seg. Meningene om praksisen er delt. Én beskriver det slik: «Vi søkte om 20 000 og så fikk vi 5000, hvorfor gir de oss det? Hva er meningen?»

Spørsmålet stilles fordi organisasjonen hadde beregnet å bruke 20 000 kroner til aktiviteten. Når de så får 5000 kroner, og kanskje har begrensede muligheter til å skaffe tilleggsinntekter, sitter de med 5000 kroner til et tiltak som egentlig koster 20 000 kroner, et tiltak som de for å få pengene utbetalt må rapportere om at er iverksatt. Så hvordan løse det? Eksempelet illustrerer at det å få en søknad innvilget – men kun delvis – kan gi organisasjonen en ny utfordring. Løsningen er som regel å senke ambisjonene eller å gjøre noe helt annet. Gjennom god dialog med kommunen er det anledning til å løse «problemet» slik.

Andre har et mer avslappet forhold til at søknadsbeløpet blir avkortet. De vet at det antakelig kommer til å ende slik og søker kanskje derfor i overkant av beløpet de faktisk behøver, de har mulighet til å skaffe tilleggsinntekter ved å selge mat, drive utlodning eller annen aktivitet, og mener dessuten det mest rettferdige eller demokratiske er at alle får. Da må det nødvendigvis bli slik at ikke alle får det de har søkt om. Og det er helt greit at midlene smøres tynt utover, for slik én sier: «Da er det ingen som blir lei seg fordi de ikke får penger. Og det er fint at alle får litt ut av disse tilskuddene».

## Byråkratisystemet

Enkelte representanter er, som tidligere nevnt, med i organisasjoner som har medlemmer i flere kommuner. Det gir dem mulighet til å sammenligne hvordan de blir møtt på tvers av kommunegrensene. Én forteller varmt om at hun er med i et råd for innvandrere i kommunen hvor hun er bosatt, og at hun har mye kontakt med en rådgiver i kommuneadministrasjonen som også fungerer som primus motor i rådet. I nabokommunen som hun også har erfaringer fra, er det annerledes. Der finnes et råd med medlemmer som har «sittet der i mange år», uten at «noen» vet hvem de er. Hun har spurt hvorfor det ikke finnes en med hennes landbakgrunn i rådet, og fått til svar at de har henvendt seg til hennes organisasjon uten å få svar. Det kan hun ikke skjønne, organisasjonen har ingen adresse i kommunen. Hun har spurt om kommunen har en liste over innvandrersorganisasjoner, men det har de ikke, og når denne kommunen vil ha kontakt med innvandrerbefolkning og innvandrersorganisasjoner, annonserer de i avisen, forteller hun. Når hun skal oppsummere forskjellen de to kommunene imellom, kan det gjøres kort, hun konstaterer om kommunen der samarbeidet knirker at «de involverer oss ikke». I kommunen hun skryter av opplever hun til sammenligning at hun og organisasjonen hennes blir møtt med både interesse og involvering. De får

mulighet til å si hva som er viktig for dem hvis samarbeid skal bli mulig, og «tonen» i samarbeidsfora er uformell på en måte som passer for alle.

Vi har ganske god atmosfære der. Det er ikke typisk byråkratisk. De er åpne og det må være litt uformelt, fordi vi er fra mange land og alle har sitt eget temperament og vi må finne en balanse. Og formelt... da går det ikke.

Flere representanter snakker om dette, hvor viktig det er at det i kommunens administrasjon og/eller politiske styre er noen som ser og involverer dem på deres premisser. Det vil si at kontakten ikke ensidig baseres på kommunens byråkratiske rammer for arbeidstider, åpningstider og kommunikasjon, men at kommuneansatte tar kontakt og viser interesse for å se hva som skjer i organisasjonen, finner ut hvordan de arbeider, hva de mener, hvordan de kan bidra. Det er antakelig typisk at beretninger om slike gode og nære relasjoner til «folk i kommunen» er knyttet til enkeltpersoner. Vi har nevnt at enkelte av representantene omtaler seg selv som «ildsjeler», disse ansatte i kommunen som det snakkes om, beskrives og framstår på sin side som en type *ildsjelbyråkrater*. En type byråkrat som ikke er særlig opptatt av formaliteter og normalarbeidsdag, men som prioriterer de personlige møtene med organisasjonene og folkene i dem.

Det finnes flere eksempler på slike. Og det finnes også eksempler på at denne måten å jobbe på institusjonaliseres i kommuner på måter som omfatter flere enn ildsjelbyråkraten. Egentlig er dette nokså enkelt: Dette handler for eksempel om å kommunisere via informasjonsmøter og samtaler framfor avisannonser og e-postadresser kommunen umulig kan vite om virker. Men det handler også om åpningstider og møtesteder.

Det finnes et frivillighetssenter som er oppe til 15–16, men det er stengt på lørdag, søndag og etter 16.00. Det er ikke vårt. Det er for de som ikke jobber, pensjonister, men vi jobber jo, de fleste (sier landbakgrunn) gjør det.

Det er «ikke vårt», sier denne representanten. Frivillighetssenteret har nemlig en åpningstid som gjør at kommunen umulig kan ha dem i tankene. For når frivillighetssenteret har åpent, er de på jobb. De gjør det som forventes av dem, gitt hovedprioriteringen i norsk integreringspolitikk, de har lønnsarbeid. Det betyr samtidig at dersom de skal ha mulighet til å delta i sivilsamfunnet, må det skje på fritiden. Og da opplever flere at kommunen har stengt.

Et annet eksempel er representanten som forteller hvordan kommunen har brukt betydelige ressurser på å lære opp sine ansatte i et foreldreveiledningsprogram. Hun kjenner mange foreldre i egen organisasjon og i andre organisasjoner som virkelig ønsker å være med på slik veiledning. Men de har fått beskjed om at kommunens ansatte kun stiller opp innenfor vanlig arbeidstid. Og da går det ikke, for da er mødrene denne representanten kjenner, på jobb. Mange av dem er enslige forsørgere. Dersom de skal ha mulighet, må det legges til rette slik at de kan få veiledning på kveldstid, eller aller helst på lørdager.

Behovet for å bli møtt på de frivilliges premisser bringer oss over til en tredje faktor som påvirker mulighetene til å utvikle samarbeidsrelasjoner og å bli møtt som en likeverdig.

## 6.4 Å bli møtt på like fot

Kommuner har, som vi har sett i kapittel 5, i ulik grad og på ulike måter organisert seg slik at enkelte ansatte settes i kontakt med innvandrersorganisasjoner. Dette er kommunalt ansatte som i enkelte sammenhenger har et perspektiv og en tilnærming som er mer lik den frivillige virksomhetens enn kommunens. En lokalt ansatt besvarer for eksempel spørsmålet om hvorvidt innvandrersorganisasjoner bidrar til integrering, slik:

Vi gidder ikke snakke integrering med dem (organisasjonene), for det er et majoritetsord som er tredd ned over dem. Og det er helt greit. Integrering er et begrep som kan fylles med mange ting. Vi bruker et annet språk, det er hva vil dere for barna deres, og hvordan komme dit?

Vedkommende beskriver to utfordringer: Hvordan det i enkelte organisasjoner er stor avstand mellom de målene organisasjonen har og dens evne til å realisere målene. Dette kan for eksempel være kvinneorganisasjoner som ønsker å legge til rette for at barna deres skal klare seg bra i det norske samfunnet, men hva skal til for å få til det? Mens det i andre organisasjoner eksisterer en ekstrem innadvendthet, der man er opptatt av interne intriger og å diskutere konflikter i opprinnelseslandet, og bruker all tid og alle krefter på dette. Begge utfordringene er, argumenterer denne kommuneansatte, fullt mulig å overkomme. Men da må det opprettes dialog som er bygget på respekt og likeverdighet, ikke den «ovenfra og ned-holdningen» en del har erfaring med å bli møtt med «i kommunen og i NAV».

Utfordringen er da gjerne, slik det beskrives, at enkelte opplever å bli møtt med krav om integrering kombinert med en uttrykt mistro til deres mål, intensjoner, ambisjoner og evne. Hvis mødre med for eksempel somalisk bakgrunn blir møtt som en gruppe som i bunn og grunn har lite å bidra med, blir resultatet gjerne deretter, argumenterer denne lokalt ansatte. Dersom de møtes som individer med mål og ressurser, da kan det etableres en plattform for samarbeid. En plattform som også potensielt tåler diskusjoner om vanskelige ting.

Erfaringene formidles fra en kommunalt ansatt som har førstehånds erfaring med å jobbe tett på frivillige. Hans resonnementer om betydningen av å bli møtt basert på likeverdighet og respekt, gjenfinnes i intervjuene med representanter fra organisasjonene. Det knytter for eksempel an til en diskusjon om begrepet innvandrersorganisasjon. Enkelte mener det i dette begrepet ligger innebygd en andreorientering, som gjør at



de og deres organisasjon ikke behandles likeverdig. Innvandrersorganisasjoner er ikke majoriteten opptatt av og interessert i, argumenteres det.

Problemet er at vi alltid føler at vi er en innvandrersorganisasjon, så mainstream organisasjoner er ikke alltid så interesserte.

Hvorvidt dette er et inntrykk eller faktisk bygget på egne erfaringer, varierer. I enkelte representanters beskrivelser av forsøk på å få til samarbeid ut over egen organisasjons rammer, finnes det beretninger om kontakt med det private næringslivet. Organisasjonene har behov for slik kontakt, enten det er forsøk på å skaffe sponsorer, gevinster til utlodning eller samarbeid om arrangementer. Men det er ikke alltid like enkelt å få kontakt med utgangspunkt i en innvandrersorganisasjon. Hvis formålet med henvendelsen er humanitær støtte til folk som «lider», slik én begrepsfester det, er det enklere enn hvis formålet er aktiviteter for innvandrere:

En gang fikk vi leie en buss fra et firma... vi hadde busstur til Oslo, men nå konsentrerer de seg om flyktninger.

Erfaringen er at de, når de tar kontakt, møtes med velvilje og vennlighet – særlig hvis henvendelsen handler om å hjelpe noen som er i vanskeligheter. Flyktninger er et eksempel. Velviljen og hjelpeviljen rettet mot flyktninger oppleves gjennomgående som større enn det som møter innvandrere som har vært her en stund.

Velviljen og vennligheten strekker seg i enkelte sammenhenger ikke ut over det første møtet. Deretter tar det slutt. Den majoritetsbaserte lokale virksomheten de har orientert seg mot, slutter å svare på deres henvendelser, noe som tolkes som mangel på interesse.

De som derimot svarer og stiller opp, er deler av det lokale næringslivet der inneholder har samme landbakgrunn som organisasjonen. Fra slike deler av næringslivet er det enkelt å få støtte og positive svar på samarbeidsinvitasjoner, fra rørleggerne, nærbutikken, frisøren og restauranten. Og det er disse – som man antakelig kjenner godt fra før – man ender opp med å samarbeide med, ikke majoritetsbaserte virksomheter som er høflige og vennlige, men altså likevel ikke interessert.

En mulighet er selvfølgelig at virksomheten rett og slett ikke er interessert. Men for organisasjoner der representantene har erfaringer med å bli definert og forstått som innvandrere, kan manglende svar og oppmerksomhet bli tolket som mer enn mangel på interesse. Det blir tolket som mangel på interesse for *dem*, fordi de er innvandrere.

Hvorvidt det faktisk *er* slik, er i denne sammenhengen ikke så betydningsfullt, poenget er at det oppfattes slik. Noe denne representanten beskriver på denne måten:

Da jeg kom til Norge og noen spurte om jeg visste hva en vaskemaskin var, da ble jeg forbanna. Jeg hadde ofte mye mer skole enn hun som spurte. Men etter mange



år har jeg lært at folk spør ikke fordi de er rasister, men ofte fordi de ikke aner hvor (landet) er. Så jeg prøver å lære dem, med et smil. Det er ikke lett.

Erfaringen det berettes om er at enkelte mangler kunnskap og har forestillinger som gjør at man som innvandrere risikerer å ikke bli behandlet som likeverdige.

Det er slike erfaringer som er basis når representanter i innvandringsorganisasjoner har kontakt med majoritetssamfunnet – i den lokale kommuneadministrasjonen, i andre organisasjoner, i det lokale næringslivet. Da blir det det å bli møtt med respekt som en likeverdig, ekstra viktig.

## 6.5 Oppsummering

Innvandringsorganisasjonen sett innenfra er først og fremst identitetsbasert. Den er også, ofte, aktivitetsbasert, fordi det er rundt felles aktiviteter medlemmer og assosierte samles. Aktivitetene gir noe å samles om. Slik blir cricket, jazz og nyttårsmarkeringer viktige identitetsmarkører og identitetsoppretholdere. Behovet for slike fellesskap rundt felles identitet er knyttet til medlemmenes transnasjonale posisjon. De har selv innvandret til Norge, og mange har et nettverk i opprinnelseslandet, de har skikker som stammer derfra, et morsmål som bare kan benyttes i møte med familie og landsmenn/kvinner, og en del av eller hele hjertet deres er blitt igjen i opprinnelseslandet. Dette lar seg ganske enkelt ikke slette fra bevisstheten. Behovet for slike identitetsfellesskap er også knyttet til erfaringer med at de som innvandrere når som helst kan oppleve å bli definert ut av det norske fellesskapet. Å bli norsk beskrives som krevende, noe som – slik vi fortolker det – tilskyndes av at norsk forstås som noe man ikke kan bli med opprinnelsesidentiteten sin i behold. Opprinnelsesidentiteten og fellesskapet i organisasjonen representerer slik sett en trygghet. Som ingen kan ta bort. Om det vil bli slik også for neste generasjon, de som nå er barn og unge, er for tidlig å si. Dette vil også kunne påvirkes av hvordan neste generasjon møtes i majoritetssamfunnet. Da kan ansikt til ansikt-møtene med andre være viktige for etablering av tillit og tilhørighet, slik Putnam (2002, 2007) argumenterer. Men det synes å være vel så viktig hvordan representantene møtes og behandles av velferdsstatlige institusjoner og de ansatte i dem (jf. Rothstein & Stolle 2008). Likeverdige møter, som vitner om respekt og interesse, bidrar til å etablere tillitsforhold.

Innvandringsorganisasjoners rolle er altså knyttet til de identitetsoppretholdende aktivitetene, men ikke bare det. Det vektlegges også hvordan de bistår i kommunikasjonen mellom egne medlemmer/assosierte og velferdsstatlige institusjoner, og da særlig mellom foreldre og institusjoner for barn og unge. Hjelpen er språklig, de snakker de

aktuelle foreldrenes språk, men har også en tillitsdimensjon, foreldre stoler på at organisasjonen vil dem vel – på en annen måte enn de stoler på ansatte i velferdsinstitusjonene.

Endelig er innvandrersorganisasjonen også direkte eller som en bieffekt, basis for at medlemmer og assosierte inngår i samarbeid med andre organisasjoner og med lokale myndigheter – og at de deltar på møteplasser. Ønskene om å få med «alle», også majoritetsnordmenn, på innvandrersorganisasjoners arrangementer, framstår i en del sammenhenger mer halvhjertet.

Offentlige tilskuddsordninger, herunder tilskuddet som står i sentrum i vår sammenheng, er viktig for organisasjonene. Mulighetene til å skaffe andre inntekter er der, men synes begrenset. Flere forteller for eksempel hvordan kontakt med det majoritetsbaserte næringslivet ofte løper ut i sanden, noe som gjør næringsdrivende med felles landbakgrunn desto viktigere. Om dette skyldes at innvandrersorganisasjonene ikke prøver hardt nok, eller at lokalt næringsliv ikke er interessert nok, er vanskelig å si. Men i organisasjonene er det en tendens til å forstå manglende relasjoner til det være seg majoritetsorganisasjoner, næringsliv eller lokale myndigheter, som en kombinasjon av mangel på interesse for dem siden de er «innvandrersorganisasjoner», og mistro. De er i utgangspunktet ikke kjent. Å være kjent styrker muligheten for å kunne inngå i en likeverdig relasjon, ikke å være det styrker muligheten for å bli behandlet mer basert på hvem majoritetsnordmenn *tror* den enkelte er, enn den de faktisk er.

Poenget understrekes av beretningene om fordelene med å være kjent, ha systemkompetanse og kjenne folk i majoritetssamfunn og hos lokale myndigheter på en måte som etablerer en relasjon. Dette er viktig også når det skal søkes om penger. Da gjelder det å kjenne systemet, slik at man vet hvor og hvordan det bør søkes.

Innvandrersorganisasjoners representanter er opptatt av identiteten og av møteplassene. Det de i liten grad er opptatt av, er politikken, representasjonen, interesse-mobiliseringen – at organisasjonen skal være en kanal til lokale myndigheter for sine medlemmer, for sin gruppe. Det nærmeste vi kommer en slik rolle, er bidragene til å lette kommunikasjonen mellom lokal forvaltning og egne medlemmer. Et representativt perspektiv på innvandrersorganisasjonen er altså heller ikke til stede internt, i organisasjonen. Dette burde ikke være så overraskende. I stortingsmeldinger om integrering, som vi gjennomgikk i kapittel 2, vises det helt fra 1970-tallet til at innvandrersorganisasjoner ikke er nok opptatt av å drive politikk på vegne av egne medlemmer. Poenget framheves også av Predelli (2006), som lot innvandrersorganisasjoner over hele Norge selv definere hva som var deres primæraktivitet. Det var ikke politikk. Vi kommer tilbake til dette i avslutningskapitlet.

## 7 Perspektiver møtes. Oppsummering og anbefalinger

Utgangspunktet for dette prosjektet var *Tilskudd til lokale innvandreroorganisasjoner og frivillig virksomhet i lokalsamfunn*, en statlig støtteordning til drift av lokale innvandreroorganisasjoner og aktivitet i regi av lokal frivillighet mer generelt. Formålet med tilskuddsordningen er integrering. Derav spørsmålet om innvandreroorganisasjoners rolle i integrering.

Begrepet integrering har vært en utfordring gjennom hele dette prosjektet. Dette er, for å sitere en kunnskapsoppsummering om frivillighet, innvandring og integrasjon, et begrep man tenker at man vet hva betyr, «helt til man blir bedt om å definere det» (jf. Hagelund & Loga 2009, s. 16). Og utfordringen i et forskningsprosjekt er at integrering både er et begrep i samfunnsvitenskapelig teori og et begrep fra offentlig politikk og dagligtale. Det er et normativt begrep, et prosessbegrep og et handlingsplan- og partiprogrambegrep.

Vi har valgt å forholde oss til integreringsbegrepsflokken ved å ta utgangspunkt i det opplagte: At et begrep som nyttes så bredt, ikke tillegges det samme meningsinnholdet av alle. Den mening som legges i begrepet har gjerne utgangspunkt i den utfordringen som skal løses ved hjelp av integrering, i det som kan kalles en problemrepresentasjon: Hva slags problem integrering er et svar på. Hva mener nasjonale myndigheter, lokale myndigheter og innvandreroorganisasjoner er den primære utfordring som skal løses ved hjelp av deres integreringsarbeid? Mener de det samme? Og hvis ikke, hvilke konsekvenser kan det ha for dem vi interesserer oss for i denne sammenhengen – innvandreroorganisasjonene?

I dette oppsummerende kapitlet tar vi utgangspunkt i det vi gjennom de foregående kapitlene har oppsummert som noe ulike tilnærminger til hva integrering er et spørsmål om. De ulike tilnærmingene til integrering blir særlig tydelige når vi ser tilbake gjennom stortingsmeldinger fra de siste fem tiårene.

Deretter oppsummerer og drøfter vi hvordan de ulike tilnærmingene påvirker den rollen innvandreroorganisasjonen gis eller tar, mulighetsrommet som etableres, og vi svarer på det overordnede spørsmålet i prosjektet:

Hva kan identifiseres som faktorer som bidrar til at innvandreroorganisasjoner samarbeider med kommunen, andre frivillige og private aktører? Hva krever dette samarbeidet av innvandreroorganisasjonene, og hva krever det av kommunen?

Implisitt i spørsmålet ligger også en forventning om anbefalinger, noe vi avslutter med. Herunder drøfter vi også innretningen av *Tilskudd til lokale innvandrersorganisasjoner og frivillig virksomhet i lokalsamfunn*.

## 7.1 Hva slags utfordring skal integrering løse?

Integrering er et begrep som både substansielt, politisk og teoretisk som brukes bredere enn om hvordan innvandrere skal bli del av et samfunn. La det være klart. Likevel er begrepet integreringspolitikk nært knyttet til nyere innvandring til Norge. Og når vi har en integreringspolitikk, når det er tverrpolitisk enighet om at Norge bør ha en integreringspolitikk, illustrerer det at her er utfordringer som bør løses. Lenge var det *ikke* slik. Når vi ser vi tilbake på stortingsmeldingene om denne tematikken, ser vi at utgavene fra 1974, 1979 og 1988 hadde titlene *Om innvandringspolitikken*, *Om innvandrere i Norge* og igjen *Om innvandringspolitikken*. Den primære utfordringen som ble tatt opp var altså innvandringen i seg selv. Tydeligst framgår dette i den første *Om innvandringspolitikken*, der det ble foreslått midlertidig innvandringsstopp. Samtidig handlet det også, helt fra starten, om de som var innvandret – og som skulle være en del av det norske samfunnet.

Hva ble definert som utfordringen? Først og fremst, som vi har sett i kapittel 2.3, at de som kom, skulle bli del av det norske samfunnet uten å legge bort egen kultur og religion. De skulle ikke assimileres. Bakteppet var, slik dette drøftes i «Norsk innvandringshistorie» (Brochmann 2003), erkjennelsen av at den assimileringspolitikken som helt fram til slutten av 1960-tallet var blitt ført overfor urfolk (samene) og folkegrupper som etter hvert har fått status som nasjonale minoriteter, ikke var et eksempel til etterfølgelse. Begrepet assimilering ble altså da knyttet til statlig krav om at minoriteter skulle legge bort opprinnelig identitet og kultur. Den dominerende politikken var at innvandrere som kom til Norge ikke skulle stilles ovenfor slike krav.

Dernest ble det, særlig fra stortingsmeldingen om innvandrere i Norge (1979), økende oppmerksomhet om levekårsproblemer i innvandrerbefolkningen: Ofte dårlige arbeidsforhold og boforhold, diskriminering, men også fravær av politisk deltakelse. Dette var levekårsproblemer som, slik Bay m.fl. (2010) beskriver det, gjennom 1990-tallet tok form av bekymring for utenforskap. Enkelte forskere og journalister rettet oppmerksomheten mot parallellsamfunnsproblematikk, herunder kvinneundertrykkende praksiser som tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (jf. Wikan 1995; Bredal 1998; Storhaug 1998). Integreringspolitikken var ikke lenger først og fremst et alternativ til tidligere tiders feilslåtte krav om assimilering, den skulle motvirke segregering. Den var ikke lenger rettet mot å støtte opp om gruppers kultur – i et multikulturalistisk perspektiv. Den skulle sørge for å ivareta individers rettigheter og plikter på tvers av

minoritets- og majoritetskultur: Rett og plikt til utdanning, arbeid, å tilegne seg norsk språk. Hvor grensen skal gå for minoritetskultur, diskuteres løpende.

Dette er problemforståelser som varer ved. Den nyeste stortingsmeldingen om integreringspolitikk har for eksempel som et hovedtema å hindre utenforskap – først og fremst gjennom lønnsarbeid, men også gjennom deltakelse i det sivile samfunnet. Et nytt perspektiv er vektlagt de siste årene, at å hindre utenforskap ikke utelukkende er et spørsmål om utdanning, arbeid og språk – det diskuteres også som et spørsmål om tillit og tilhørighet.

### **Hvilke rolle innvandrersorganisasjoner tillegges og tar**

Innvandrersorganisasjoner nevnes allerede i stortingsmeldingen fra 1974. Her beskrives det hvordan myndighetene anser det som viktig å samarbeide med Fremmedarbeiderforeningen, paraplyorganisasjonen for de som ble kalt fremmedarbeidere – arbeidsinnvandrere det ble antatt (både av myndighetene og arbeidsinnvandrerne selv) at var i Norge midlertidig.

I neste stortingsmelding ved slutten av 1970-tallet trer så innvandrersorganisasjonene inn. Og det er i denne perioden de første støtteordningene til innvandrersorganisasjonene etableres. De tillegges en viktig rolle, gitt daværende mål om å unngå assimilering, de skal bidra til at innvandrere har et rom for egen kultur, religion, identitet. Innvandrersorganisasjonene forstås fra starten av i et integreringsperspektiv, den rollen de forventes å fylle er den integrative, de skal være trygge ankerfester for individene, og motvekt mot marginalisering.

Dernest forventes de, slik dette beskrives ved utgangen av 1970-tallet, å være interesseorganisasjoner – som kan kanalisere innvandreres synspunkter slik at disse blir del av offentlig debatt og politiske beslutningsprosesser. Det vil si at nasjonale myndigheter hadde et representativt perspektiv på innvandrersorganisasjonen. Samtidig konstateres det nokså fort at det synes å være et motsetningsforhold mellom det integrative og det representative. Innvandrersorganisasjonen drøftes i stortingsmeldingen fra 1979–80 som for opptatt av identitetspolitikk – i sitt eget gruppefelleskap, og for lite opptatt av interessepolitikk kanalisert mot besluttende myndigheter.

Med endringer i integreringspolitikkenes problemforståelse, endres også myndighetenes forventninger til innvandrersorganisasjonene. De forstås og beskrives, særlig på 2000-tallet, primært som bidragsytere til tjenesteyting, og i et integreringsperspektiv. Men integrasjonsoppgaven knyttes ikke lenger til å vedlikeholde gruppeidentitet, men til å inngå i samarbeidsrelasjoner og møter mellom innvandrersorganisasjonens medlemmer og andre lokale aktører. Det er i et slikt perspektiv, ikke primært gjennom det identitetsfellesskapet innvandrersorganisasjonene etablerer, at de beskrives som en positiv ressurs. Det representative perspektivet synliggjøres tydeligst gjennom forventninger til innvandrersorganisasjonenes rolle som tjenesteytere, for eksempel når det

gjelder nyankomne flyktninger. Innvandreroorganisasjonene forstås som nær grasrota, og som sådan i stand til å gjøre integrerende arbeid rettet mot flyktningene bedre enn det velferdsstaten selv gjør. Når det gjelder rollen som demokratisk kanal, er dette i dag i mindre grad en forventning fra myndighetenes side.

De nasjonale retningslinjene for *Tilskudd til lokale innvandreroorganisasjoner og frivillig virksomhet i lokalsamfunn* illustrerer dette. Tilskuddet skal sammen med de andre tilskuddene på post 71 ”medvirke til å styrke deltakelsen i organisasjonslivet for den innvandrede delen av befolkningen, skape møteplasser og aktiviteter på tvers av grupper, og derigjennom bidra til økt tillit til, og tilhørighet til, det norske samfunnet.”<sup>28</sup>

Her nevnes målet om å styrke innvandrerbefolkningens deltakelse i organisasjonslivet, men slik formålet er formulert knyttes tillit og tilhørighet mest eksplisitt til møteplasser og aktiviteter på tvers av grupper. Dette er en tilnærming der tillit, sosial kapital, forstås primært som noe som blir til ved at folk møtes ansikt til ansikt. Et perspektiv som vektlegger at det, for at tillit skal kunne utvikles på tvers av grupper, er viktig at man samhandler ikke bare med andre som er lik en selv, men også med mennesker som er ulik en selv (jf. Putnam 2002). Dette er en tilnærming til hvordan tillit blir til på samfunnsnivå som er omdiskutert, noe vi drøfter i kapittel 3.2. Andre tilnærminger vektlegger de velferdsstatlige institusjonene og deres «bakkemannskap», det vil si lærere, helsesøstre, politimenn, og deres møter med folk, som det vesentlige for tillit på samfunnsnivå (jf. Rothstein & Stolle 2008). Mens atter andre vektlegger frivillige aktører, men da mer med utgangspunkt i et representativt perspektiv enn et integrasjonsperspektiv. Organisasjoner bidrar til tillit når folk ser at de utgjør en forskjell, argumenterer Wollebæk & Selle (2015).

Det er, som vi ser i kapittel 5, gjennomgående møteplasser på tvers av grupper som er det formålet kommunene vektlegger når de skal prioritere hva slags aktiviteter som kan bidra til integrering. Det er dette som fra kommunehold vektlegges som innvandreroorganisasjonens primærrolle, å delta på disse møteplassene, og å invitere andre inn til seg på innvandreroorganisasjonens arrangementer. Det er slike aktiviteter kommunene særlig ønsker at aktivitetsstøtten som deles ut skal nyttes til. Innvandreroorganisasjonens rolle som identitetsbygger i egen gruppe anerkjennes, og det gis støtte til interne arrangementer, men dette er aktiviteter som gjennomgående ikke beskrives som integrerende. Slike aktiviteter mottar penger på tvers av kommunenes dominerende integreringsforståelse.

Kommunene beskriver ikke innvandreroorganisasjonens rolle i et representativt perspektiv. Igjen er dette med noen få unntak gjennomgående på tvers av kommuner. Organisasjonene behandles ikke primært som kanaler for innflytelse – som viktige demokratiske institusjoner. Unntakene er eksempler på råd som er organisert slik at de gir innvandreroorganisasjoner og deres representanter tilgang til kommunens

<sup>28</sup> Prop.1 S (2016-2017), Justis og beredskapsdepartementet, s. 256.

administrative og politiske ledelse. Hvorfor blir ikke innvandrersorganisasjoner i større grad trukket med som politiske aktører?

En åpenbar årsak kan være at innvandrersorganisasjoner heller ikke definerer sin egen rolle i et slikt perspektiv. Dette tematiseres i stortingsmeldingen fra utgangen av 1970-tallet og er påpekt også i annen forskning (se for eksempel Predelli 2006). Innvandrersorganisasjonene ser på seg selv primært som et identitets- og aktivitetsfellesskap, der felles aktiviteter bidrar til å opprettholde møter som ivaretar og gir utløp for deres opprinnelige identitet. Sett fra representanter i innvandrersorganisasjonene kan dette forstås som et bidrag til integrering. For det er en utfordring, slik dette synliggjøres i intervju materialet med representanter, at det er krevende å bli norsk. At man skal jobbe, lære språk og sørge for seg selv og familien, beskrives av dem vi har snakket med som opplest og vedtatt. Det er integrering, og det er de for. De er og vil være del av storsamfunnet. Men for å bli norsk, er det en tendens til å tro at man nærmest må gi opp den man var. Er hjertet igjen i opprinnelseslandet, da er man ikke norsk. Hvorfor det anlegges en slik forståelse, synes å være sammensatt. Ett element i forklaringen er erfaringer med ikke fullt ut å bli godtatt som norsk i møter med majoritetsnordmenn. Man risikerer – basert på utseende eller noe man gjør – å bli «reduert til innvandrer». Å være norsk er dermed ikke en trygg identitet, det er noe majoritetsnordmenn kan se bort fra, fjerne fra deg. Altså blir opprinnelsesidentiteten desto viktigere, og innvandrersorganisasjonen et sted å dyrke og ivareta den. I et slikt perspektiv er innvandrersorganisasjonene med sitt identitets- og aktivitetsfellesskap noe som gir trygghet. Og som bidrar til at man kan fungere bra også i storsamfunnet.

Om innvandrersorganisasjonene bidrar til å gi sine medlemmer og assosierte et nettverk i storsamfunnet, er et annet spørsmål. Det kan fungere slik, for ved at organisasjonene engasjerer seg i samarbeidsaktiviteter, synliggjør de ikke bare seg selv, men også sine representanter. Og det er flere eksempler i vårt materiale på at representanter tar steget til råd, møteplasser og samarbeid. Noen ganger tilfeldig, som en utilsiktet konsekvens, andre ganger som noe organisasjonene har som mål – for eksempel ved at de ønsker at noen fra egen landgruppe skal ta plass i et lokalt rådgivende organ. I tillegg framgår det at representanter i innvandrersorganisasjonene kan fungere som veiledere i kommunikasjonen mellom medlemmer/assosierte og lokale velferdstjenester, noe som er et spørsmål både om språk og om tillit.

Oppsummert defineres innvandrersorganisasjonenes rolle i integrering noe ulikt. Nasjonale myndigheter nevner den representative rollen, men det er møteplassaktivitetene som vektlegges. I kommunene forsterkes oppmerksomheten om møteplassaktivitetene, det er ved å bidra i slike at innvandrersorganisasjonene gis en rolle i integrering. Sett fra innvandrersorganisasjonene er det de identitetsbyggende aktivitetene som framheves. Å ivareta dette forstås som en viktig integrasjonsrolle å fylle.

På tvers av de tre tilnærmingene går fraværet av et representativt perspektiv, i betydningen politisk aktør og demokratisk kanal. Hvorfor er ikke dette en rolle



innvandreroorganisasjonene tar – eller gis? Kanskje fordi de, slik dette ble formulert i stortingsmeldingen fra 1979–80, er små og lokale, med en annen primær oppgave. Kanskje fordi de sammenlignet med majoritetsorganisasjoner må antas å ha lite systemkunnskap. Kanskje fordi – slik enkelte representanter er inne på – majoritetssamfunnet verken er særlig interessert i eller har tillit til dem.

Resultatet er uansett at innvandrerbefolkningens stemmer i demokratiet ikke ivaretas gjennom innvandreroorganisasjonene. Det har antakelig, skal vi tro stortingsmeldingen fra 1979 og tidligere forskning, heller aldri vært slik. Noe som igjen betyr at disse *ulike* interessene må kanaliseres på andre måter, gjennom andre organisasjoner og de politiske partiene. Det kan det være verdt å minne om.

## 7.2 Mulighetsrommet – betingelser for samhandling

Hvordan innvandreroorganisasjoner fungerer i forhold til mål om integrering, er ikke kun et spørsmål om organisasjonene. Det er, som blir tydelig i vår undersøkelse, også et spørsmål om myndigheters tilnærming og praksis. Vi finner at lokale myndigheters tilnærming og praksis varierer på tvers av kommuner, noe som gir innvandreroorganisasjoner ulike mulighetsrom avhengig av hvor de har tilhold.

«Vi gidder ikke snakke integrering med dem (organisasjonene) for det er et majoritetsord som er tredd ned over dem», sier en kommunalt ansatt som vi siterer i kapittel 6. Før han fortsetter: «Vi bruker et annet språk, det er hva vil dere for barna deres, og hvordan komme dit?»

Utfordringen denne kommunalt ansatte beskriver er todelt: På den ene siden tendenser til innadvendthet, feil fokus og manglende sammenheng mellom mål og evne til å definere hvordan mål kan nås, i en del innvandreroorganisasjoner. På den andre siden måten innvandreroorganisasjoner og deres representanter kan oppleve å bli møtt på, i kommunen og i NAV. Han beskriver en ovenfra og ned-taktikk, der de som blir utsatt for dette sitter igjen med et inntrykk av at det finnes en oppskrift på hva de bør foreta seg – for eksempel med hensyn til egne barn, at denne oppskriften er definert av andre enn dem, og at de ikke tiltros evne til å følge den. Det er, slik han beskriver det, en tendens til at dette skjer når lokale myndighetspersoner snakker *integrering* med innvandreroorganisasjonene og deres representanter.

Det han samtidig beskriver, er et trangt mulighetsrom for aktørene fra en lokal organisasjon. De settes i en posisjon der de nettopp ikke gis mulighet til å gi input til de offentlige institusjonene, til å kanalisere synspunkter og forslag (jf. Selle & Wollebæk 2012). Det beskrives en situasjon der tillit vanskelig kan bli et resultat, der det i stedet for å initieres til samhandling, kontrolleres gjennom byråkratiske løsninger. For dersom



penger skal fordeles og kjennskap og tillit mellom forvaltere og organisasjoner som skal motta penger er fraværende, finnes få andre løsninger enn kontroll og formalisering.

Alternativet, framholdes det, er å kutte snakk om tilskuddsadministrasjon og hva kommunen mener er fornuftig å gjøre for å fremme integrering. Alternativet er å si: Hva vil du, hva vil dere for barna deres? Og hvordan komme dit? Hva krever det av dere, hva krever det av oss?

Slik etableres et annet mulighetsrom, der aktørene fra den lokale organisasjonen settes i førerretet, men der de samtidig gis oppbacking på veien. Fordi det trengs. I en slik samarbeidsrelasjon *kan* tillit bli et resultat. Det er med andre ord etablert et samarbeid, en møteplass, helt i tråd med formålet for tilskuddsordningen.

Hva krever det? Av lokale myndigheter krever det, slik vi har beskrevet i kapittel 5, at de møter den frivillige virksomheten og aktørene i den på deres premisser. Det betyr lite byråkratisk saksgang, fleksibilitet, vilje til å møtes også utenfor normalarbeidstiden, veiledning av organisasjoner som mangler systemkompetanse, vilje til å ville bli kjent, oppsøkende virksomhet til organisasjonens møteplasser og arrangementer. Etablering av møteplasser og der det utvises evne til å lytte. Kommunen behøver ikke selv å ha alle svarene parate.

Vi beskriver det vi har kalt ildsjelbyråkrater. Slike enkeltindivider er uten tvil svært viktige for samarbeidsrelasjoner, samtidig er de ikke uunnværlige. For mindre byråkratiske måter å arbeide på kan i prinsippet institusjonaliseres i enhver lokal forvaltning. Det er nødvendig at noen driver administrativ tilskuddsforvaltning, holder styr på søknader, rapporter og kvitteringer, men disse kan ikke være kommunens eneste kontaktpunkt med innvandrersamfunnet. Det bør også være noen som har fått mandat til å spørre hva vil du/dere? Og en frihet i sin stillingsinstruks som gjør det mulig å bistå i arbeidet.

Hva krever slike samarbeidsrelasjoner av innvandrersamfunnene? Åpenhet og vilje til å ville samarbeid. Det krever at de ser ut over identitets- og aktivitetsfellesskapet som er etablert, og formulerer noen mål som angår barna og de unges framtid, eller for den del – et politisk mål. I en slik rolle er det også rom for å være en tydeligere politisk aktør, ikke nødvendigvis i relasjon til den politiske beslutningsprosessen i kommunen, men i alle fall i relasjon til ulike velferdstjenester. Så behøver ikke det bety at organisasjonenes rolle som identitetsfellesskap opphører, kanskje heller at det omdefineres.

Representanter i innvandrersamfunnene er, som vi har sett i kapittel 6, opptatt av den funksjonen selve organisasjonen har som brobygger mellom medlemmer og majoritetssamfunnet, uten at det nødvendigvis skjer møter mellom minoritetsinnbyggere og majoritetsinnbyggere i alle organisasjonens aktiviteter. Det å inngå i samarbeidsrelasjoner lik de vi har beskrevet over, kan være en forlengelse av en slik rolle.

Og vi ser antydning til at der organisasjonene inngår i enkelte samarbeidsrelasjoner, blir de mer attraktive partnere for lokale myndigheter også i andre sammenhenger. På den måten bidrar samarbeid til å etablere kjennskap og tillit. I en kommune der

muslimske og kristne trossamfunn samarbeidet gjennom et felles dialogforum, tok for eksempel en lokal ungdomsskole kontakt og ba organisasjonene utvikle et dagsprogram for deres elever om religiøs mangfold. Sånt kommer imidlertid ikke av seg selv; det krever at organisasjonene har vist seg fram og at lokale myndigheter og ulike deler av forvaltningen ser dem.

Å etablere et mulighetsrom basert på betingelser lik de som her er beskrevet, er en arbeidsform som i praksis aktiverer flere forståelser av hva som skal til for å etablere tillit. Det aktiverer ansikt til ansikt-møter, at velferdstjenester tar et skritt i møte med folk og at organisasjonenes innsats og innflytelse synliggjøres.

### 7.3 Tilskuddet

*Tilskudd til lokale innvandrersamfunn og frivillig virksomhet i lokalsamfunn* er altså en statlig støtteordning som forvaltes lokalt. Det har, som vi har sett i kapittel 2, gjennom flere tiår eksistert statlige støtteordninger til lokale innvandrersamfunn. Antakelig er dette et resultat av at innvandrersamfunn i norsk sammenheng, i motsetning til hva som for eksempel er tilfelle i svensk sammenheng, er små og lokale. Slik var det på 1970-tallet, slik er det i dag.

Tilskuddene til lokale organisasjoner er forvaltet på ulikt vis opp gjennom årene. Nå av 20 utvalgte kommuner. Erfaringene tilsier på den ene siden at det er et pluss at tilskuddsordningen forvaltes nær organisasjonene det gjelder. Dette er en forvaltningsform som potensielt innbyr til kjennskap til og samarbeid med organisasjoner lokalt. Samtidig har vi altså sett at dette potensialet ikke utløses i alle kommuner.

Samtidig framstår det ulogisk at ordningen gjelder for 20 kommuner, som riktig nok er valgt på bakgrunn av et stort antall innvandrere i befolkningen, men det er flere eksempler på at nabokommuner med nær tilsvarende antall innbyggere med innvandrerbakgrunn ikke omfattes av tilskuddet. Hva kan være alternativer?

Det er antakelig vanskelig å tenke seg at en nasjonal tilskuddsordning til drift av lokale innvandrersamfunn og frivillig aktivitet som skal bidra til integrering, skal omfatte alle landets kommuner. Dette ville kreve en tilskuddsordning med betydelig større økonomiske rammer enn hva som er tilfellet i dag. Behovet er antakelig heller ikke til stede over alt. Men en utvidelse som gir en mer logisk begrunnelse for hvilke kommuner som får og ikke får nytte godt av tilskuddsordningen, ville styrke dens legitimitet.

Erfaringene tilsier videre at det er behov for slike tilskuddsordninger til arbeid som skal fremme integrering lokalt, men samtidig at det kan være behov for en diskusjon om hva integrering innebærer, hva som er utfordringene, hva som bør gjøres og hvilken rolle innvandrersamfunn kan spille i dette. Dette er diskusjoner som bør føres lokalt og som innvandrersamfunn lokalt bør gjøres til del av.

Tilskuddsordningen er, slik den forvaltes i dag, ikke et tiltak der støtte til innvandrersorganisasjoners drift prioriteres. Vi har sett at kommunene kun tildeler en fjerdedel av de utdelte tilskuddsmidlene i driftsstøtte. Resten gis til aktivitet, og her har kommunene en mulighet til å styre hva slags aktivitet de finner støtteverdig – selv om vi har sett at kommunene i ulik grad bruker denne muligheten. Tilskudd til både drift og aktivitet har dessuten strenge krav til hva organisasjonene må bevise, for å være tilskuddet og tilliten verdig.

Det er kun medlemsorganisasjoner som kan søke om tilskudd til drift. I et nytt organisasjonslandskap der grupper av ulikt slag ikke nødvendigvis organiserer seg med medlemmer, styrer, årsmøter og frivillighetsnummer, er det et spørsmål om en slik avgrensning er hensiktsmessig, gitt tilskuddets formål. Disse kravene kan både forstås som og ha som effekt at organisasjonene byråkratiseres (i stedet for at lokal forvaltning avbyråkratiseres). Kravene er dessuten lettest å håndtere for store organisasjoner med ansatte – ofte majoritetsbaserte organisasjoner, og tilsvarende vanskelig å håndtere for mindre lokale organisasjoner der alt ivaretas av frivillige med varierende grad av systemkompetanse.

Endelig er det blant tilskuddsordningene på statsbudsjettets post 71 en tendens til at det defineres aktiviteter som nasjonale myndigheter ønsker at organisasjonene i sivilsamfunnet skal drive – det være seg arbeid mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og sosial kontroll, tiltak ovenfor nyankomne flyktninger og asylsøkere, eller informasjonsvirksomhet. Sett fra et myndighetsperspektiv kan dette være en mulighet til å trekke på organisasjonenes kompetanse og nærhet til oppgavene som skal løses. Sett fra organisasjonenes ståsted representerer dette en manglende mulighet til å definere hva *de* mener er viktigst å konsentrere seg om akkurat nå.

Det er varslet en samlet gjennomgang av tilskuddsordningene på post 71 i statsbudsjettet. Og dette er momenter som bør følges opp i en slik sammenheng.

## 7.4 Anbefalinger

### En ubyråkratisk forvaltning

Vår kartlegging av lokal forvaltningspraksis viser at kommuner som har klart å utvikle et forhold til innvandrersorganisasjonene som er preget av gjensidig tillit og samarbeid, gjerne er kommuner som har firet på byråkratisk og formell praksis, og kommet organisasjonene i møte i deres måte å arbeide på. Kommunalt ansatte møter innvandrersorganisasjoner direkte når det passer for organisasjonene, spør dem om hva de ønsker å få til, overlater noe av regien til organisasjonene, oppsøker deres arrangementer og arenaer for å bli bedre kjent med hva de gjør og hvem de er.

Gjennom dette arbeidet bygger kommunalt ansatte relasjoner og de bygger tillit. Disse kommunene har også stilt til rådighet ressurser som organisasjonene er interessert i og som motiverer til kontakt. Ut over tilskuddsmidler er det snakk om lokaler, veiledning og hjelp i prosjektplanlegging og søknadsskriving, arenaer hvor organisasjoner møtes og blir kjent, fellesarrangementer som kommunen har tatt initiativ til eller drifter, og politiske fora som gir organisasjonene og deres medlemmer mulighet til innflytelse lokalt.

De kommunene som får til å samarbeide med innvandrersamfunn, tar slike grep for å håndtere usikkerheten som er knyttet til å samarbeide med aktører kommunen i utgangspunktet ikke kjenner fra før, framfor å møte aktører og organisasjoner de er usikre på med byråkrati og kontroll.

### **Møteplasser**

Vi ser at gjennom etablerte møteplasser mellom de frivillige og kommunen kan både det offentlige og kreftene i sivilsamfunnet bli bedre kjent, utvikle samarbeid og utnytte potensialet i hverandres særegne ressurser. Disse møteplassene kan ta form av et fysisk sted, et felles forum eller et felles prosjekt.

Disse ulike møteplassenes suksess er knyttet til at de ulike partene blir bedre kjent og at de legger til rette for at bidraget sivilsamfunnet kan tenkes å yte i integreringsarbeidet, utvikles i samarbeid. Den største barrieren for samarbeid er at kommunene ofte ikke vet hvilke innvandrersamfunn som finnes, de kjenner ikke aktørene og de vet ikke hva de tenker, eller hva de driver med. Det første steget er derfor å bygge relasjoner for å oppnå tillit og framstå som en attraktiv samarbeidspartner. Bydelshus eller kulturhus der ulike organisasjoner kan låne lokaler, dialogforum og andre felles fora for minoritets- og majoritetsorganisasjoner, eller samarbeid rundt felles prosjekter som jubileumsfeiringer eller festivaler, legger til rette for jevnlig møter, utvidelse av nettverk og etablering av slike relasjoner.

Det er kommunene som må ta initiativ til slike møteplasser. Innvandrersamfunn er som regel positive til å delta, men få har kapasitet til å etablere langsiktige og stabile arenaer for samarbeid på samme måte som kommunen kan.

Slike møteplasser legger også til rette for å utnytte andre ressurser (ut over det statlige tilskuddet) som kan bidra til å styrke samarbeidet. Kommunen har som oftest mer å tilby organisasjonene enn penger. I tillegg til at kommunen disponerer lokaler og utstyr, kan de også hjelpe til med å planlegge prosjekter, søke tilskudd fra andre kilder, finne andre organisasjoner å samarbeide med, få til samarbeidsprosjekter med næringslivet (på måter organisasjonene sliter med å få til) og legge til rette for dialog.

En påpekning er viktig: Lokal forvaltning/politikk, innvandrersamfunn og andre lokale aktører må selv definere hva som er behov og hvordan de kan løses. Å importere og implementere løsninger som har fungert godt i andre kommuner, etablerer ikke på samme måte gjensidige samarbeidsrelasjoner.

### **Likeverdige partnere**

Den fremste betingelsen for samarbeid mellom lokal forvaltning og innvandrersorganisasjoner er likevel, som illustrert i kapittel 7.2, at det etableres rammer som gjør det mulig å møtes som likeverdige partnere. Da er ubyråkratiske arbeidsformer, etablering av møteplasser, at lokale myndigheter gjør samarbeidsinvtter overfor organisasjonene, og etablerer råd og dialogforum – alt sammen viktige institusjonelle tiltak. Samtidig har lokale myndigheters tilnærming til organisasjonene og aktørene i dem, betydning. Uavhengig av om de forstår dem som tjenesteleverandører som skal ta del i kommunens integreringsarbeid eller som selvstendige aktører med sin egen agenda og sin egen rolleforståelse. Det er ulike teoretiske tilnærminger til hva som skaper tillit i et samfunn. I kommunene finner vi en tendens til at ansikt til ansikt-relasjoner forstås som det sentrale, og at slike relasjoner må etableres på tvers av minoritet og majoritet. Vi finner imidlertid at hvordan relasjoner mellom aktører i lokal forvaltning og aktører i organisasjonene tar form og organiseres, framstår som vel så viktige betingelser for tillit og tilhørighet.

### **Økonomisk tilskudd**

Hva bør gjøres med et statlig tilskudd til drift av lokale innvandrersorganisasjoner og frivillig aktivitet som ikke er stort nok til å omfatte alle landets kommuner og innvandrersorganisasjoner? Et enkelt svar på det spørsmålet er at tilskuddsordningen bør tilføres friske økonomiske midler, slik at den i praksis kan gjøres gjeldende for organisasjoner i alle kommuner som har et visst antall med innvandrerbakgrunn i befolkningen. Det er behov for slike lokale tilskudd. Innvandrersorganisasjoner i Norge er først og fremst lokale, og dersom disse skal nås med offentlige tilskudd, må det skje lokalt – der de er. Målet om å trekke med frivillige aktører på tvers av minoritet og majoritet i integreringsarbeid, lar seg dessuten best realisere gjennom aktiviteter lokalt. Det er, som tidligere nevnt, varslet fra nasjonale myndigheter at samtlige tilskuddsordninger på statsbudsjettet skal gjennomgås. I en slik sammenheng burde det være rom for å kunne prioritere opp støtte til lokale organisasjoner og aktivitet.

## Referanser

- Bay, A. H., Finseraas, H. & Hagelund, A. (2010). Civil Society and Political Integration of Immigrants in Norway. I B. Bengtsson, P. Strømblad & A. H. Bay, (red.), *Diversity, Inclusion and Citizenship in Scandinavia*. Cambridge: Cambridge Scholars Publishing.
- Bredal, A. (1998). *Arrangerte ekteskap og tvangsekteskap blant ungdom med innvandrerbakgrunn*. Oslo: Kompetansesenter for likestilling.
- Brochmann, G. (2006). *Hva er innvandring*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Brochmann, G. (2003). Del II. 1975-2000. I K. Kjeldstadli (red.), *Norsk innvandringshistorier, del 3. I globaliseringens tid 1940-2000*. Oslo: Pax Forlag AS.
- Bråten, B. (2013). *Folkestyrets innvandrere. Integrering i norske partier*. Ph.d.-avhandling. Universitetet i Oslo.
- Eimhjellen, I. S. (2016). *Innvandrarar si deltaking i norsk frivilligliv. Nye tal og metodiske utfordringar*. Rapport 2016:3. Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Fangen, K. (2008). *Identitet og praksis. Etnisitet, klasse og kjønn blant somaliere i Norge*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Friberg, J. H. (2016). *Assimilering på norsk. Sosial mobilitet og kulturell tilpasning blant ungdom med innvandrerbakgrunn*. Fafo-rapport 2016:43.
- Grimen, H. (2012). Gode institusjoners betydning for tillit. I I Skirbekk, H. & Grimen, H. *Tillit i Norge*. Oslo: Res Publica.
- Gullestad, M. (2006). *Plausible Prejudice*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hagelund, A. & Loga, J. (2009). *Frivilligheten, innvandring og integrasjon. En kunnskapsoversikt*. Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2009:1.
- IMDi (2017). Tilskudd til lokale innvandrerorganisasjoner og frivillig virksomhet i lokalsamfunn. <http://www.imdi.no/tilskudd/tilskudd-frivillig-virksomhet/>

- IMDi (2016a). Tilskudd til frivillig virksomhet i lokalsamfunn som bidrar til deltakelse, dialog og samhandling. Rundskriv: 11/2016.
- IMDi (2016b). Rapport om bruk av midler på kap. 821, post 71. Tilskudd til innvandrersorganisasjoner og annen frivillig virksomhet – 2015.
- Jacobsen, C. (2002). *Tilhørighetens mange former. Unge muslimer i Norge*. Oslo: Pax Forlag.
- Khan, M. (2009). *Tilbakeblikk. Da pakistanerne kom til Norge*. Oslo: Pax Forlag AS.
- Kulturdepartementet (2016). Statlige tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner. Hentet 02.03.2017 fra <https://www.regjeringen.no/no/dep/kud/tilskudd/tilskudd-til-frivillig-virksomhet/Tilskuddsordninger-for-frivillige-organisasjoner/id2342820/>
- Lorentzen, H. (2004). *Felleskapets fundament. Sivilsamfunnet og individualismen*. Oslo: Pax Forlag AS.
- Marshall, T. H. ([1950] 1992). Citizenship and Social Class. I T. H. Marshall & T. Bottomore, *Citizenship and Social Class*. London: Pluto Press.
- Meld. St. 6 (2012-2013). *En helhetlig integreringspolitikk*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Meld. St. 30 (2015-2016). *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*. Justis og beredskapsdepartementet.
- Melve J. (2003). Innvandrersorganisasjoner i Norge. I F. Mikkelsen (red.), *Innvandrersorganisasjoner i Norden* (s. 171–233). Nordisk Ministerråd. Akademiet for Migrationsstudier i Danmark.
- Modood, T. (2011). Multiculturalism and integration: struggling with confusions. I M. Hassan (red.), *Defending Multiculturalism: A guide for the Movement*. London: Bookmarks Publications.
- NOU 2017: 2. *Integrasjon og tillit. Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- Nødland, S. I., Hidle, K. & Kvaale, G. (2007). *Organisasjoner for identitet og integrering. Evaluering av tilskuddsordning for lokale innvandrersorganisasjoner og lokalt frivillig virke*. Hentet fra [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/aid/publikasjoner/rapporter\\_og\\_planer/2007/r2007\\_innvandrersorg\\_iris.pdf?id=2233131](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/aid/publikasjoner/rapporter_og_planer/2007/r2007_innvandrersorg_iris.pdf?id=2233131)



- Parekh, B. ([2000] 2006). *Rethinking Multiculturalism. Cultural Diversity and Political Theory*. New York: Palgrave.
- Predelli, L. N. (2006). *Innvandrerorganisasjoner i Norge. Utforming, aktiviteter og politisk deltakelse*. Oslo: NIBR.
- Putnam, R. D. (2007). E Pluribus Unum: Diversity and Community in the 21st Century: The 2006 Johan Skytte Prize Lecture. *Scandinavian Political Studies*, 30(2), 137–174.
- Putnam, R. D. (red.) (2002). *Democracies in Flux. The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Repstad, P. (1998). *Mellom nærhet og distanse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rogstad, J. (2007). *Demokratisk fellesskap. Politisk inkludering og etnisk mobilisering*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning/Unipax.
- Rothstein, B. & Stolle, D. (2008). The State and Social Capital. An Institutional Theory of Generalized Trust. *Comparative Politics*, 40(4), 441–459.
- Selle, P. & Wollebæk, D. (2015). The Complex Relationship Between Civil Society and Trust. *Italian Sociological Review*, 5(3).
- Selle, P. & Wollebæk, D. (2012). Sivilsamfunn og tillit. I Skirbekk, H. & Grimen, H. *Tillit i Norge*. Oslo: Res Publica.
- Sollund, R. (2007). *Tatt for en annen. En feltstudie av relasjonen mellom etniske minoriteter og politiet*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- St.meld. nr. 49 (2003-3004). *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- St.meld. nr. 17 (1996-97). *Om innvandring og det flerkulturelle Norge*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St.meld. nr. 39 (1987-88). *Om innvandringspolitikken*. Kommunal- og arbeidsdepartementet
- Storhaug, H. (1998). *Hellig tvang. Unge norske muslimer om kjærlighet og ekteskap*. Oslo: Aschehoug Forlag.
- Takle, M. (2014). *Politisk integrering. Innvandrerorganisasjoner som skoler i demokrati og byråkrati*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- UDI (2002). Årsmelding. [http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/aarsmeldinger/AN\\_2002\\_55570.pdf](http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/aarsmeldinger/AN_2002_55570.pdf)



- Widerberg, K. (2001). *Historien om et kvalitativt forskningsprosjekt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Wikan, U. (1996). *Mot en ny norsk underklasse*. Oslo: Gyldendal.
- Wollebæk, D. & Seegard, S. B. (2011). Sosial kapital – hva er det og hvor kommer det fra? I D. Wollebæk. & S. B. Seegard (red.), *Sosial kapital i Norge*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Wollebæk, D. & Selle, P. (2002). *Det nye organisasjonssamfunnet. Demokrati i omforming*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Wollebæk, D. & Sivesind, K. H. (2010). *Fra folkebevegelse til filantropi? Frivillig innsats i Norge 1997-2009*. Rapport 2010:3. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Ødegård, G. (2011). Bowling på Veitvet: Lenkende sosial kapital i et flerkulturelt lokalsamfunn. I D. Wollebæk. & S. B. Seegard (red.), *Sosial kapital i Norge*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Ødegård, G. (2010a). *Foreningsliv i et flerkulturelt lokalsamfunn. En studie om integrasjon og sosial kapital*. Rapport 2010:6. Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Ødegård, G. (2010b). *Motløs ungdom? Nytt engasjement i et gammelt demokrati*. Oslo: Thesis.

### **Andre kilder**

- Schou, I. (2016). Stortinget – Møte torsdag den 15. desember 2016. (Taler.) Referat hentet 01.03.17 fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2016-2017/refs-201617-12-15?m=1>

# Innvandrerorganisasjoners rolle i integrering

I denne rapporten ser vi på hva som bidrar til at innvandrerorganisasjoner og kommuner lykkes i å samarbeide om integrering. Myndighetene er opptatt av å hindre utenforskap, både gjennom arbeid og utdanning og ved å skape tilhørighet og tillit til det norske samfunnet. Innvandrerorganisasjoner forventes å bidra gjennom aktiviteter der folk møtes på tvers av minoritet-majoritet. Sett innenfra er innvandrerorganisasjonen en arena for identitet. De bidrar gjerne til dialog og felles aktiviteter, men lokale myndigheter må lede an. Dette lykkes best der forvaltningen opptrer ubyråkratisk, ser på innvandrerorganisasjonene som likeverdige partnere og skaper møteplasser i form av fysiske steder og dialogfora.



**Fafo**

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen  
N-0608 Oslo  
[www.fafo.no](http://www.fafo.no)

Fafo-rapport 2017:14  
ISBN 978-82-324-0372-1  
ISSN 0801-6143  
Bestillingsnr. 20622