

# Gjennomgang av post 71

## Tilskudd til innvandrersorganisasjoner og annen frivillig virksomhet

Linn Synnøve Skutlaberg | Tyra Ekhaugen | Mari Brekke Holden  
ideas2evidence-rapport 01:2018



IDEAS2EVIDENCE



VISTA  
ANALYSE



Gjennomgang av post 71  
Tilskudd til  
innvandreroorganisasjoner og  
annen frivillig virksomhet

---

ideas2evidence-rapport 01:2018

Utarbeidet av ideas2evidence og Vista Analyse  
på oppdrag fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

ideas2evidence 01:2018

ideas2evidence  
Villaveien 5  
5007 Bergen  
post@ideas2evidence.com  
Telefon: 918 17 197  
www.ideas2evidence.com

Oslo, januar 2018

ISBN (elektronisk): 978-82-93181-62-0, (trykt): 978-82-93181-61-3

## FORORD

Denne rapporten presenterer funn og anbefalinger fra en helhetlig gjennomgang av seks statlig finansierte tilskuddsordninger rettet mot innvandrersorganisasjoner og frivillig virksomhet (kap 496, post 71). Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har hovedansvaret for å forvalte de seks tilskuddsordningene, på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet.

Gjennomgangen har vært et samarbeidsprosjekt mellom ideas2evidence og Vista Analyse. I prosjektet er det gjennomført to møter med en referansegruppe bestående av Ida Marie Holmin (Frivillighet Norge), Christian Hellevang (KS), Guro Ødegård (OsloMet), Ragnhild Elise Johansen (NKVTS), Anja Wedde Sveen og Hamzah Ahmed Nordahl-Rajpoot (begge fra IMDi). De sistnevnte har også vært våre kontaktpersoner hos IMDi. Vi vil takke for gode innspill og refleksjoner fra medlemmene i referansegruppen, og et godt samarbeid med IMDi gjennom hele oppdraget.

Vi vil rette en stor takk til alle som har bidratt til gjennomgangen. Det gjelder først og fremst personer i de frivillige organisasjonene som har svart på spørreundersøkelsen og latt seg intervjuet, men også ansatte i kommuner, asylmottak, i IMDi, og hos Justis- og beredskapsdepartementet som har delt sine synspunkter og erfaringer med oss.

Rapporten er skrevet av Tyra Ekhaugen og Mari Brekke Holden fra Vista Analyse, og prosjektleder Linn Synnøve Skutlaberg fra ideas2evidence. Malin Dahle, Hilde Lurfaldet og Ingeborg Rasmussen har bidratt på ulike måter, blant annet i datainnsamling, diskusjoner, og med kvalitetssikring.



## INNHold

Forord .....	5
Sammendrag .....	9
Summary .....	13
Kapittel 1: Bakgrunn og tilnærming .....	17
1.1. Mandat og tilnærming til oppdraget.....	20
1.2. Metodisk gjennomføring.....	23
1.3. Rapportens oppbygning .....	25
Kapittel 2: Hvilken rolle bør frivillige organisasjoner spille i integreringsarbeidet? .....	27
2.1. Hva er behovene på integreringsfeltet i dag, og i årene som kommer?.....	27
2.2. Hvilke roller kan frivillige organisasjoner ta?.....	28
2.3. Hvordan kan de seks tilskuddsordningene forstås?.....	32
2.4. Hvilken rolle spiller frivillige organisasjoner i lokalsamfunn? .....	33
Kapittel 3: Finansiering av frivillige organisasjoner som driver integreringsarbeid.....	41
3.1. Offentlige og private finansieringskilder av frivillig virksomhet.....	41
3.2. Tilskuddsmottakernes finansieringskilder.....	46
3.3. Tilskuddsmottakernes administrative ressurser .....	49
3.4. Tilskuddsmottakernes finansieringsbehov.....	52
Kapittel 4: Hva er en god tilskuddsordning? .....	55
4.1. Innledning.....	55
4.2. Tilskuddsordningens utforming.....	55
4.3. Forvaltning av tilskuddsordninger .....	61
Kapittel 5: Nasjonale ressursmiljø på integreringsfeltet .....	65
5.1. Om tilskuddsordningen .....	65
5.2. Funn fra evalueringen .....	67
Kapittel 6: Tilskudd til integreringsprosjekter i asylmottak .....	77
6.1. Om tilskuddsordningen .....	77
6.2. Funn fra evalueringen .....	78
Kapittel 7: Tilskudd til lokale innvandrersorganisasjoner og frivillig virksomhet i lokalsamfunn.....	83
7.1. Om tilskuddsordningen .....	83
7.2. Funn fra evalueringen .....	85
Kapittel 8: Tilskudd til informasjons- og veiledningstiltak .....	95
8.1. Om tilskuddsordningen .....	95
8.2. Funn fra evalueringen .....	96

Kapittel 9: Tilskudd til holdningsskapende/forebyggende arbeid mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlig begrensning av unges frihet.....	105
9.1. Om tilskuddsordningen .....	105
9.2. Funn fra evalueringen .....	106
Kapittel 10: Tilskudd til særlig utsatte innvandreregrupper .....	115
10.1. Om tilskuddsordningen .....	115
10.2. Funn fra evalueringen .....	116
Kapittel 11: Helhetlig evaluering .....	117
11.1. Frivillige organisasjoners rolle i integreringsarbeidet .....	117
11.2. Helhetlig evaluering av tilskuddsordningene .....	121
11.3. Måloppnåelse i forhold til dagens behov .....	123
11.4. Utforming og forvaltning: Samordning og politikernes rolle .....	129
11.5. Måloppnåelse i forhold til framtidige behov.....	131
11.6. Oppsummert: et enklere og mer målrettet tilskuddssystem.....	132
Litteraturliste.....	133



Denne rapporten presenterer funn og anbefalinger fra en helhetlig gjennomgang av seks tilskuddsordninger til innvandrersorganisasjoner og frivillig virksomhet. Gjennomgangen er utført av Ideas2evidence og Vista Analyse på oppdrag for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Mandatet har vært todelt:

- Å evaluere hvordan og i hvilken grad de seks tilskuddsordningene samlet og hver for seg har bidratt til å fremme målsettingene med ordningene.
- Å vurdere hvorvidt ordningene er hensiktsmessig utformet for å nå dagens og framtidige behov på integreringsfeltet.

Det empiriske grunnlaget for gjennomgangen er tilskuddsdokumenter, en spørreundersøkelse til organisasjoner som mottok tilskudd over én eller flere ordninger i 2016, og intervjuer med en rekke tilskuddsmottakere og med ansatte i asylmottak og kommuner. Mange av intervjuene ble gjennomført som casestudier av frivillig virksomhet i fire forskjellige lokalsamfunn.

### *Det er god sammenheng mellom målene for tilskuddsordningene og behovene de skal dekke*

De overordnede målsettingene med de seks tilskuddsordningene er å bidra til gode og trygge lokalsamfunn, til høy tillit i befolkningen, og til at samfunnet er tilpasset en mangfoldig befolkning der alle har like muligheter til å skape seg et godt liv. Vi mener disse målsettingene er relevante for å imøtekomme de behov og utfordringer som Brochmannutvalget peker på i NOU 2017:2. Premissene for Brochmannutvalgets konklusjoner var at sentrale verdier som likestilling, likebehandling, demokrati og rettsstatsprinsipper skal ligge til grunn for det norske samfunnet, også når befolkningen blir mer mangfoldig. Vi har oppsummert de utfordringene utvalget peker på i to punkter:

1. Innvandrerbefolkningen deltar mindre på ulike samfunnsområder enn majoritetsbefolkningen. Lave kvalifikasjoner og diskriminering er sentrale barrierer.
2. Kulturelle og økonomiske forskjeller blant innbyggerne gjør det vanskeligere å skape et fellesskap der alle føler tilhørighet og likeverdighet. Det er særlig krevende dersom innvandrere er kulturelt forskjellige, samtidig som de deltar mindre og har en dårligere økonomi.

Det er også en intensjon at tilskuddsordningene skal styrke de frivillige organisasjonenes mulighet til å bidra i integreringsprosessen. De skal kunne supplere de offentlige tjenestene, bygge tillit mellom enkeltmennesker i lokalsamfunn, og formidle innvandreres erfaringer og synspunkter på ulike sider av integreringsprosessen. Det er etter vår vurdering fornuftig at tilskuddsordningene støtter frivillige organisasjoner for å gjøre slike oppgaver.

### *Tilskuddsordningene bør tilpasses andre kilder for finansiering av samme formål*

Gjennomgangen viser at det finnes flere finansieringsmuligheter for frivillige organisasjoner som ønsker å gjøre integreringsarbeid, og funn viser at tilskuddsmottakerne henter finansiering fra flere ulike kilder. Samtidig viser gjennomgangen at selv om det finnes ulike finansieringsmuligheter, dekker ikke disse nødvendigvis alle organisasjoners opplevde behov. For noen organisasjoner handler det om behov for å finansiere drift, mens for andre handler det om å finne finansiering til tiltak de mener det er behov for i deres lokalsamfunn.

Vår vurdering er at de seks tilskuddsordningene må tilpasses de andre finansieringskildene som finnes, for å øke måloppnåelse og effektivitet. Noen tilpasninger handler om å avvikle ordninger der organisasjonene kan eller bør finne finansiering fra andre kilder. Andre tilpasninger kan være å øke bevilgninger i de ordningene der det er fornuftig at statlige myndigheter tar finansieringsansvaret, slik at organisasjonene slipper å bruke tid og krefter på å søke finansiering fra flere kilder for å finansiere samme formål (eller samme tiltak). Likevel kan det være behov for å utrede frivillige organisasjoners finansieringsbehov nærmere.

---

## FUNN OG ANBEFALINGER OM ENKELTORDNINGENE

### *Tilskudd til nasjonale ressursmiljøer*

Tilskudd til nasjonale ressursmiljøer fungerer etter hensikten på et overordnet nivå. Ordningen er øremerket og i praksis svært politisk: Faglige hensyn tillegges relativt liten vekt. Vår vurdering er at det er hensiktsmessig med en slik tilskuddsordning, og at dagens ordning er viktig for å oppnå de fastsatte målene. Måloppnåelsen kan likevel økes ved at ordningen spisses ytterligere inn mot målet, der de viktigste tiltakene vil være å fastsette klare tildelingskriterier og kriterier for måloppnåelse. I tillegg bør bevilgningen reduseres, etter flere år med betydelig vekst. De organisasjonene som bidrar minst til måloppnåelsen, bør tas ut av ordningen.

### *Tilskudd til integreringsprosjekter i asylmottak*

Tilskudd til integreringsprosjekter i asylmottak fungerer etter hensikten på et overordnet nivå. De tilskuddsfinansierte aktivitetene er mer rettet mot aktivisering enn kvalifisering av beboerne. Den store og uforutsigbare variasjonen i antallet beboere i asylmottak gjør det vanskelig å treffe behovet for aktivisering av denne gruppen med et så tregt virkemiddel som en statlig tilskuddsordning. Vi tilrår at ordningen vurderes overført til UDI, og at bevilgningen reduseres fra nivået i 2017. Ordningen kan også spisses og forenkles noe, slik at de frivillige i enda større grad tilbyr det mottakene og beboerne har behov for.

### *Tilskudd til lokale innvandrersamfunn og frivillig virksomhet i lokalsamfunn*

Tilskudd til lokale innvandrersamfunn og frivillig virksomhet i lokalsamfunn er en ordning der staten gir tilskudd til 20 utvalgte kommuner, som fordeler støtten til lokale innvandrersamfunn (driftstilskudd) og frivillig virksomhet i lokalsamfunnet mer generelt (aktivitetstilskudd). Vi vurderer det som hensiktsmessig at kommunene forvalter en slik statlig støtte, men det bør ikke tas distriktshensyn når det avgjøres hvilke kommuner støtten skal rettes mot. Det bør bestemmes ut fra størrelsen på innvandrerbefolkningen alene.

Prinsipielle hensyn taler for at dette bør være et kommunalt, og ikke et statlig ansvar. Det er kommuner og lokalsamfunn som har umiddelbar nytte av den frivillige virksomheten, og som kan prioritere støtten ut ifra lokale behov. Kommunene får dessuten allerede betydelige statlige overføringer gjennom tilskudd til å bosette flyktninger og gjennom innbyggertilskuddet. Vår samlede vurdering er likevel at driftsstøtte til lokale innvandrersamfunn bør videreføres, mens det bør vurderes å avvikle aktivitetstilskuddet. Begrunnelsen for fortsatt støtte til innvandrersamfunn er at mye tyder på at offentlig støtte er viktig for å realisere resultatene i innvandrersamfunn, og at noen av kommunene ikke lenger vil prioritere støtte til disse organisasjonene uten et statlig tilskudd. Anbefalingen om å avvikle aktivitetstilskuddet baserer seg på at betydningen synes mer varierende, og at forvaltningskostnadene er høye. Flere kommuner sprer midlene tynt utover, og

benytter ikke anledningen til å samarbeide med mottakerne i integreringsarbeidet. Gjennomgangen viser at både mottakere, men også andre lokale organisasjoner som ikke får dette tilskuddet, benytter seg av ulike finansieringskilder for å dekke utgifter til lokale integreringsaktiviteter.

Konsekvenser av en eventuell avvikling bør likevel utredes nærmere. Tilskuddsmottakere har ulike behov, og en del strever med å finansiere prosjekter de mener er hensiktsmessige. For disse kan avvikling være negativt hvis de ikke samtidig greier å finne andre finansieringskilder. På den andre siden kan en avvikling av aktivitetsstøtte gjøre det mulig at flere enn dagens 20 kommuner kan forvalte støtte til lokale innvandrersorganisasjoner. Hvis kommuner må ta mer ansvar for å finansiere lokalt integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner, er det et signal om at flere kommuner må prioritere og tenke mer strategisk rundt støtte til og samarbeid med lokale frivillige organisasjoner. IMDi kan bistå kommunene blant annet ved å spre gode eksempler og mer informasjon om alternative finansieringskilder for lokale frivillige organisasjoner.

#### *Tilskudd til informasjon og veiledningstiltak*

Tilskudd til informasjon og veiledningstiltak rettet mot innvandrere fungerer etter hensikten. Ordningen er todelt. Begge delordningene har tilfredsstillende treffsikkerhet og måloppnåelse, og begge synes å nå målene på en kostnads- og styringseffektiv måte. Ordningen kan på mange måter ses på som to ulike ordninger med et felles rundskriv. Det overordnede målet er felles, men ellers gjør todelingen seg gjeldende på nær sagt alle områder; fra hvem som kan søke på midlene til hva som ønskes oppnådd og for hvem. Justeringer som kan vurderes er å dele ordningen i to, eller å koble delordningene tettere sammen ved å lage likere formål og målgrupper. Et tredje alternativ er å legge til et formål om å utvikle flere felles møteplasser for voksne, og at møteplassene skal kjennetegnes av å være attraktive både for innvandrere og for lokalbefolkningen.

#### *Tilskudd til forebyggende, holdningsskapende arbeid mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlig begrensning av unges frihet*

Tilskudd til frivillige organisasjoners holdningsskapende/forebyggende arbeid mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet fungerer etter hensikten på et overordnet nivå. Funnene viser at det har vært en dreining i hvilke typer organisasjoner som får støtte gjennom ordningen. Vi vurderer at en bred sammensetning av organisasjoner og et bredt geografisk nedslagsfelt gir best treffsikkerhet. Derfor anbefaler vi å sikre bred markedsføring av ordningen i aktuelle lokalsamfunn, og en forenkling av søknads- og rapporteringsrutiner for å sikre at ulike organisasjoner ser seg tjent med å søke. For å øke ordningens effektivitet anbefaler vi å redusere antall målformuleringer, å presisere informasjonen som gis i rundskriv, og å tydeliggjøre tildelingskriteriene. Det gjør det lettere for organisasjonene å søke og rapportere på støtten, og det gjør det lettere å vurdere måloppnåelse.

#### *Tilskudd til særlig utsatte innvandrergupper*

Tilskuddsordningen til særlig utsatte innvandrergupper er ikke utformet for å oppnå mål som ikke kan oppnås på andre måter. Ordningen bærer preg av å ha kommet til for å ramme inn støtten til visse organisasjoner og prosjekter. Vi foreslår å avvikle ordningen. Men vi anbefaler at IMDi vurderer måloppnåelsen til de to prosjektene som har fått støtte de siste årene, og tar stilling til om den offentlige støtten bør videreføres på andre måter.



## SUMMARY

This report presents the findings and recommendations from a comprehensive review of six grant schemes for immigrant and voluntary organisations. The review was conducted by ideas2evidence and Vista Analyse on behalf of the Norwegian Directorate of Integration and Diversity (IMDI). The mandate has been twofold:

- To evaluate how and to what extent the six grant schemes, both collectively and individually, have contributed towards achieving the goals and objectives of the scheme
- To assess whether the schemes are expedient to meet current and future needs in the integration field.

The empirical basis for the review comprise grant documents, a survey sent to those organisations which received grants under one or more schemes in 2016, and interviews with a number of grant recipients and employees at asylum reception centres and municipal employees. Many of the interviews were organised as case studies around voluntary organisations in four different local communities.

### *The schemes' goals are relevant to meet current and future needs*

The overall goals of the six grant schemes are to help society adapt to a diverse population and to have a society characterised by high levels of trust, equal opportunities and good, safe local communities. We believe these goals are relevant in order to meet the needs and challenges which prevail in the field of integration, both today and in the years to come, as presented by the Brochmann Committee in NOU 2017:2. The conclusions of the Brochmann Committee were based on the premise that key values such as equality, equal treatment, democracy and the principles of constitutional law should make up the foundation of Norwegian society, also when the population becomes more diverse. We have summarised the challenges identified by the Committee in the following two points:

1. The immigrant population participates less in different areas of society than the majority population. Low qualifications and discrimination are key barriers.
2. Cultural and economic differences between citizens make it more difficult to create a community in which everyone feels a sense of belonging and equality. It is particularly challenging if cultural otherness, lower participation and financial disadvantage intersect.

Another intention behind the grant schemes is to enhance the role of the voluntary organisations in the integration process. Volunteer organisations are to supplement public services, foster trust between individuals in local communities and convey immigrants' views and experiences with the integration process. In our opinion it is expedient that voluntary organisations are supported by the grant schemes to take on these tasks.

### *The grant schemes should be adapted to complement other funding sources*

The review shows that voluntary organisations wishing to engage in integration work have a number of funding options, and they do obtain funding from several sources. Yet, the existing sources do not necessarily cover all the organisations' needs. Some of them find it difficult to cover administrative

expenses, while others have challenges obtaining funding to implement the measures they believe are necessary in the field of integration.

In order to improve goal achievement and efficiency, we believe the six grant schemes should be revised to complement other available sources of funding. One type of revision to the grant schemes may involve discontinuing schemes where the receiver organisations could or should be able to obtain funding from other sources. Another type of revision involves increasing funding for grant schemes for which it is expedient that government agencies take financial responsibility. This would reduce organisations' need to spend resources on seeking additional funding for the same causes from other sources. However, there may be a need to further investigate the funding needs of voluntary organisations.

---

## RECOMMENDATIONS FOR EACH SCHEME

### *Grant scheme for "nasjonale ressursmiljø"*

The grant scheme for "nasjonale ressursmiljø" is targeting voluntary organisations that have experience with and are engaged with various immigrant groups, and have solid anchoring within these groups. The objective is to enable these organisations to collect and present knowledge about central integration issues, including the experiences and views of immigrants themselves, and their children. The grant scheme is achieving the intended objectives. The scheme funds have been earmarked over the national budget and is therefore more political in nature than the other grant schemes. In our opinion it is expedient to have a grant scheme for volunteer organisations to take on an active role in society and bring forward immigrants views and experiences, and we believe that the current scheme is important in order to achieve these objectives. However, achievement of objectives can be improved by focusing the scheme even more, mainly by determining clear allocation criteria and criteria for achievement of the objectives. Further, the grants should be reduced, as they have grown substantially over several years. The organisations which contribute least to the achievement of the objectives should be removed from the scheme.

### *Grant scheme for integration projects in asylum reception centres*

The grant scheme for integration projects is achieving its intended objectives. The allocation of grant-funded activities is aimed more at activation than at qualification of residents. The large, unpredictable fluctuations in the number of residents in asylum reception centres makes it difficult to meet the need to activate this group through a slow measure like a government grant scheme. We recommend that the scheme be considered transferred to the UDI, and that grants should be reduced from 2017-levels. Further, by simplifying the grant scheme, organisations may be able to provide activities that correspond to residents' needs to a greater extent.

### *Grants for local immigrant organisations and voluntary activities in local communities*

The operating grants for local immigrant organisations and activity grants for local voluntary organisations is administered by 20 municipalities. We find it expedient that municipalities are managing support for local voluntary organisations, yet regional considerations should not apply when selecting municipalities for this scheme. Rather, the selection should be based solely on the size of the immigrant population.

There are reasons to argue that to support local voluntary organisations should be a municipal rather than a state government responsibility. It is primarily the municipalities and the local communities, which gain from the voluntary work, and which are positioned to prioritize the funds according to local needs. Further, municipalities already receive significant state funding, e.g. in relation to the settlement of refugees. However, our main conclusion is to retain government *operating grants* for local immigrant organisations, while government *activity support* for voluntary organisations should be considered discontinued. Findings indicate that the support is important to realise the desired results among local immigrant organisations, and that some municipalities would discontinue support if it was not granted by the government. The significance of the activity support seems to be less, the support is spread thinly among recipients, and the administrative costs are high. Further, not all municipalities use the opportunity to cooperate with the recipients or to use the support strategically according to local needs. Finally, local voluntary organisations already have various other sources to fund activities, including integration activities. However, the consequences of this revision would need to be investigated more closely before they could be implemented.

#### *Grants for information and guidance measures aimed at immigrants*

The grant scheme for information and guidance measures aimed at immigrants is achieving its intended objectives. Both subsidiary schemes have a satisfactory degree of achievement of objectives, and both appear to reach their objectives in a cost and management effective manner. In many ways this scheme can be seen as two different schemes. They have a shared overall goal, but otherwise they are different in practically all other areas, ranging from who can apply for funds, to what the objectives are, and for whom. Revisions that should be considered include dividing the scheme into two separate ones, or linking the two subsidiary schemes more closely by extending the objective of subsidiary scheme a), or specifying that the target groups for subsidiary scheme a) are the same as for subsidiary scheme b).

#### *The grant scheme for prevention and awareness about forced marriages, female genital mutilation and severe restrictions imposed on the freedom of young people*

The grant scheme for voluntary organisations' work to prevent and raise awareness work about forced marriages, female genital mutilation and severe restrictions imposed on the freedom of young people are working as intended at a general level. Our findings show that there has been a change in the type of organisations receiving grants under this scheme. We believe that a broad composition of organisations with wide geographical distribution will produce the best results. Consequently, we recommend ensuring broad marketing of the scheme in relevant local communities, and simplifying the application and reporting procedures to ensure that the various organisations find it to be in their interests to apply. In order to increase the scheme's effectiveness, we recommend reducing the number of objectives, clearly defining the information provided in circulars, and clarifying the allocation criteria. This will facilitate application and reporting for the organisations, which in turn will make it easier to assess the achievement of objectives.

#### *Grants for particularly vulnerable groups of immigrants*

The grant scheme for particularly vulnerable groups of immigrants is not designed to achieve objectives which cannot be achieved in other ways. It bears the hallmarks of having been set up to support certain organisations and projects. We propose that this scheme be discontinued. However,

we recommend that IMDi assess the achievement of objectives for the two grant recipients and decide whether public funding should be continued in other ways.



Denne rapporten presenterer funn og anbefalinger fra en helhetlig gjennomgang av følgende seks statlig finansierte tilskuddsordningene rettet mot innvandrersorganisasjoner og frivillig virksomhet (kap 496, post 71):

- Tilskudd til nasjonale ressursmiljø på integreringsfeltet
- Tilskudd til integreringsprosjekter i asylmottak i regi av frivillige organisasjoner
- Tilskudd til lokale innvandrersorganisasjoner og frivillig virksomhet i lokalsamfunn
- Tilskudd til informasjons- og veiledningstiltak rettet mot innvandrere
- Tilskudd til holdningsskapende/ forebyggende arbeid mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlig begrensning av unges frihet
- Tilskudd til innsats for særlig utsatte innvandreregrupper

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har hovedansvaret for å forvalte de seks tilskuddsordningene, på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet. Alle de seks ordningene er rettet mot å finansiere frivillig virksomhet, og det er frivillige organisasjoner som kan søke. Det formelle kravet som stilles er at organisasjonen må være registrert i frivillighetsregisteret. Det stilles ikke direkte krav til frivillig *arbeid* hos organisasjonene som registrerer seg i Frivillighetsregisteret. Men i regelverket for den enkelte tilskuddsordning utdypes det at en med frivillig organisasjon først og fremst mener ideelle organisasjoner, og at det ikke gis støtte til private foretak og organisasjoner med økonomisk fortjeneste.

Ordningene er etablert på ulike tidspunkter, og er ikke i utgangspunktet satt sammen som et helhetlig strategisk virkemiddelapparat. Det har f.eks. eksistert statlige tilskuddsordninger for innvandrersorganisasjoner helt siden 1970-tallet, og støtten har vært forvaltet av statlige myndigheter, fylkeskommunene og nå 20 utvalgte kommuner. Støtten som gis til holdningsskapende arbeid mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlig begrensning av unges frihet, og støtten som gis til innsats for særlig utsatte innvandreregrupper, er opprettet som tiltak i politiske handlingsplaner. Ordningen som gir støtte til integreringsprosjekter i mottak ble opprettet i 2016, fordi det ble behov for å etablere mange nye asylmottak da mange mennesker søkte om asyl høsten 2015.

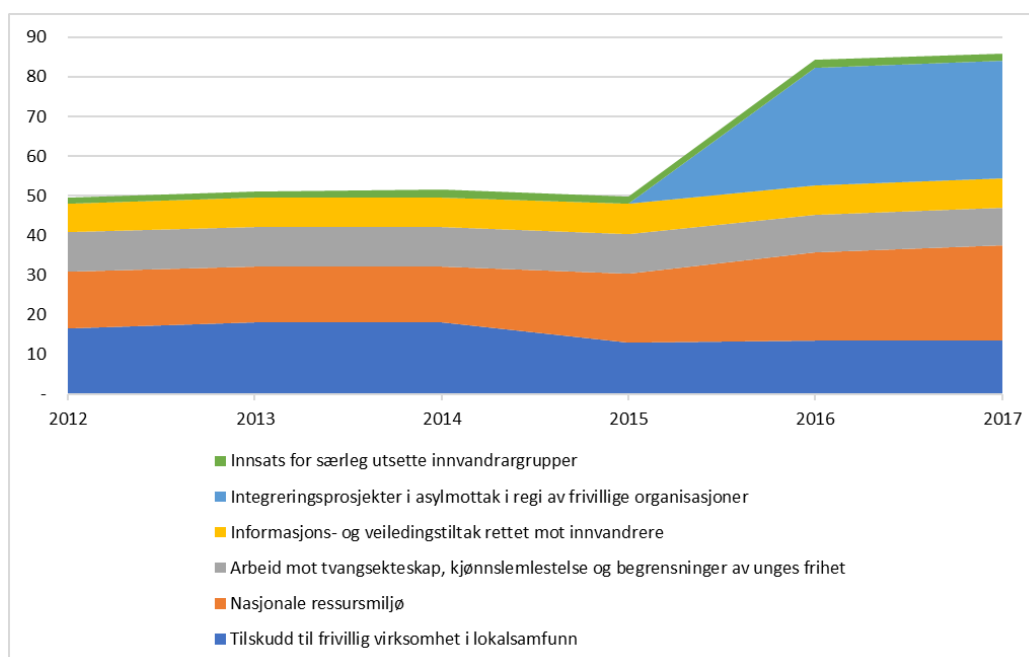
Ordningene er også ulikt utformet. De fleste er søknadsbaserte, mens to av ordningene er øremerkete tilskudd over statsbudsjettet. Det varierer hvorvidt ordningene tildeler drifts- eller aktivitetsstøtte. Tabell 1.1 gir en oversikt over utforming og forvaltning av hver av de seks tilskuddsordningene.

**Tabell 1.1: Tilskuddsordninger til innvandrersorganisasjoner og frivillig virksomhet**

Tilskudd til	Forvaltet av	Tildelingsmåte	Type støtte	Målgruppe for virksomheten som finansieres
Nasjonale ressursmiljøer på integreringsfeltet	IMDi nasjonalt	Tilskuddsmottaker og tildelingssum øremerkes i statsbudsjettet	Driftstilskudd	Mange målgrupper, f.eks. innvandrere og barna deres, samt myndigheter og befolkningen generelt
Integreringsprosjekter i asylmottak	IMDis regionkontorer	Søknadsbasert	Aktivitetstilskudd	Personer over 18 år som bor i asylmottak
1) Lokale innvandrersorganisasjoner 2) Frivillig virksomhet i lokalsamfunn	20 utvalgte kommuner, på vegne av IMDi	Søknadsbasert	1) Driftstilskudd 2) Aktivitetstilskudd	1) Innvandrere 2) Minoritets- og majoritetsbefolkningen
1) Informasjon- og veiledningstiltak rettet mot innvandrere 2) Tiltak knyttet til intensjonsavtaler mellom IMDi og frivillige organisasjoner	IMDi nasjonalt	Søknadsbasert	1) Aktivitetstilskudd 2) Ikke spesifisert	1) Bosatte arbeidsinnvandrere og andre bosatte innvandrere uten rett til introduksjonsprogram 2) Primært nybosatte flyktninger og majoritetsbefolkningen i lokalsamfunn
Holdningsskapende/forebyggende arbeid mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlig begrensning av unges frihet	IMDi nasjonalt	Søknadsbasert	Aktivitetstilskudd	Personer med opprinnelse i områder hvor tvangsekteskap og/eller kjønnslemlestelse forekommer
Innsats for særlig utsatte innvandrergupper	IMDi nasjonalt	Tilskuddsmottaker øremerkes i statsbudsjettet, mottaker søker om beløp	Aktivitetstilskudd	Særlig utsatte innvandrergupper

Bevilgningen på post 71 lå fra 2012 til 2015 på cirka 50 millioner kroner. I 2016 økte bevilgningen til over 84 millioner kroner, som følge av økte bevilgninger da mange menneskene søkte asyl i Norge høsten 2015. Figur 1.1 gir en oversikt over bevilgningene for hver av de seks ordningene, og for posten totalt for årene 2012-2017.

**Figur 1.1: Utvikling i bevilgning til tilskuddsordninger på post 71.**



Figur 1.1 viser at mens noen av ordningene er bevilget så å si det samme beløpet gjennom hele perioden, varierer støtten mer på andre ordninger. Det er verdt å legge merke til at bevilgningen til innvandrersamfunnsorganisasjoner og møteplasser i lokalsamfunn, det mørkeblå feltet nederst i figuren, først økte i 2013, og deretter ble redusert fra 2015. Samtidig har bevilgningen til nasjonale ressursmiljøer, det oransje feltet i figuren, økt betydelig, særlig fra 2015.

Tabell 1.2 viser at det i 2016 ble tildelt støtte til 680 prosjekter over de seks ordningene. Tre fjerdedeler av prosjektene var i regi av lokale innvandrersamfunnsorganisasjoner eller frivillig virksomhet i lokalsamfunn. Videre viser tabellen at det ble brukt 25,2 månedersverk totalt på å forvalte støtten i de seks ordningene i 2016.

**Tabell 1.2: Antall innvilgete søknader i 2016.**

Tilskudd til	Innvilgete søknader	Antall månedersverk forvaltning IMDI
Nasjonale ressursmiljøer	16	1,5
Integreringsprosjekter i asylmottak	104	15
Lokale innvandrersamfunnsorganisasjoner	128	2
Frivillig virksomhet i lokalsamfunn	381	
Informasjon- og veiledningstiltak rettet mot innvandrere, og 2)	12	4
Tiltak knyttet til intensjonsavtaler mellom IMDi og frivillige organisasjoner	8	
Holdningsskapende/ forebyggende arbeid mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlig begrensning av unges frihet	29	2,5
Innsats for særleg utsatte innvandrergrupper	2	0,125
<b>Totalt</b>	<b>680</b>	<b>25,2</b>

Figur 1.2 fremstiller bevilgning per ordning, og hvor stor bevilgning per månedersverk som ble forvaltet i 2016. Det framgår at tilskudd til informasjons- og veiledningstiltak, og tilskudd til integreringsprosjekter i asylmottak, var de mest kostbare ordningene å forvalte. De to ordningene

som øremerkes over statsbudsjettet, støtten til nasjonale ressursmiljøer og støtten til innsats for særlig utsatt grupper, var de minst kostnadskrevende.

**Figur 1.2: Bevilgning, og bevilgning per månedsverk til forvaltning, per ordning. Tall fra 2016.**



### 1.1. MANDAT OG TILNÆRMING TIL OPPDRAGET

Mandatet for gjennomgangen av de seks tilskuddsordningene var å 1) evaluere hvorvidt de seks ordningene – samlet og hver for seg - bidrog til å nå den enkelte ordnings mål samt overordnede integreringspolitiske mål, og 2) å vurdere hvorvidt ordningene treffer dagens og framtidige behov på integreringsfeltet. Gjennomgangen skulle særlig fokusere på regionale og kommunale behov.

Den helhetlige gjennomgangen svarer på tre overordnede spørsmål:

1. Hvilken rolle er det hensiktsmessig at frivilligheten har i integreringsarbeidet i årene som kommer, og hvordan bør det finansieres?
2. For hver av de seks tilskuddsordningene: Hva er resultater og effekter av tilskuddsordningen, og i hvilken grad bidrar innretningen og forvaltningen av ordningene til måloppnåelse?
3. Bør det gjøres endringer i noen av ordningene, eller i sammensetningen av ordninger?

I evalueringen har vi tatt utgangspunkt i DFØs veileder for evaluering av statlige tilskuddsordninger, og tilpasset dette rammeverket til problemstillingene i mandatet og det faktum at evalueringen gjelder et sett med tilskuddsordninger. Vi har vektlagt evalueringskriteriene *treffsikkerhet*, *måloppnåelse* og *effektivitet* for den enkelte tilskuddsordning. Kriteriet *måloppnåelse* anvender vi også når vi evaluerer ordningene samlet sett. Logikken er som følger:

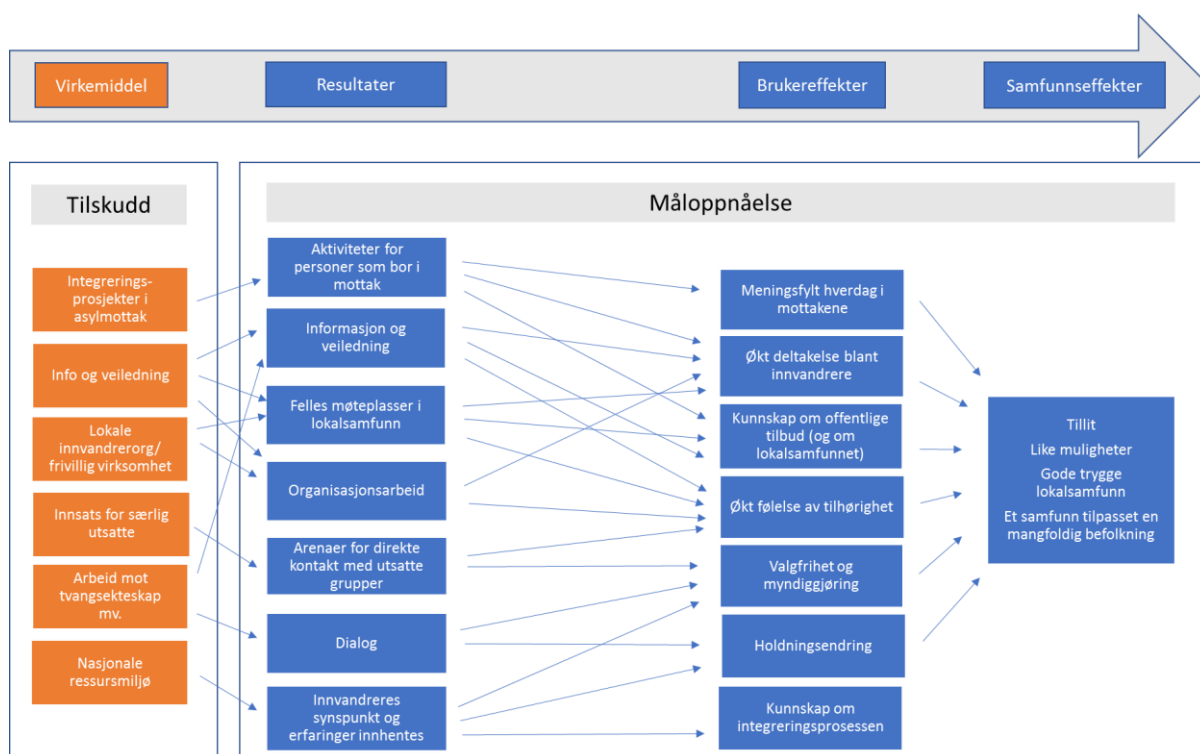
- Først spør vi om tilskuddet når frem til organisasjoner som kan realisere formålet på en god måte. Dette er ordningens *treffsikkerhet*: Uten at tilskuddet når frem, kan det heller ikke ha noen effekt. Treffsikkerhet handler om hvorvidt tildelingskriteriene, informasjon om ordningen mv. er slik at de aktuelle organisasjonene får kjennskap til ordningen, blir i stand til å søke, og har rett til å motta tilskudd.

- Det neste spørsmålet er om tilskuddet utløser relevante resultater hos dem som mottar det. Dette er ordningenes *måloppnåelse*: Har tilskuddsmottakerne gjennomført de aktivitetene eller det arbeidet de har fått tilskudd til? Har aktivitetene og arbeidet gitt de ønskede resultatene? Er det sannsynlig at resultatene gir de ønskede effektene? Måloppnåelse handler også om hvorvidt tilskuddet har *utløsende effekt*: Er det tilskuddet i seg selv som gir resultater og effekter, eller ville de vært realisert uansett, bare med andre finansieringskilder? I så fall kunne antakelig midlene kastet mer av seg ved å bli brukt på et annet formål.
- Det siste spørsmålet er om tilskuddet er utformet og forvaltet slik at det når målet mest mulig effektivt (styringseffektivitet) og til lavest mulig kostnad (kostnadseffektivitet). *Effektivitet* tar dermed for seg flere forhold, bl.a. målforskyving, lekkasjer og høye administrasjonskostnader. Hvis måloppnåelsen kan økes ved å gjøre endringer i utformingen eller forvaltningen innenfor samme økonomiske ramme, bør dette normalt gjøres.

Evalueringen av treffsikkerhet, måloppnåelse og effektivitet gir til sammen svar på om ordningen er så god at den bør tildeles mer midler, eller tvert imot så svak at den bør tildeles mindre midler – eller avvikles fullstendig. I denne vurderingen sammenlikner vi alle de seks ordningene, og ser særlig på om *sammensetningen av dem gir best mulig måloppnåelse innenfor en gitt økonomisk ramme*. Fordelingen av midler innenfor et system av tilskuddsordninger kan sies å være samfunnsøkonomisk effektiv dersom det ikke er mulig å øke den samlede måloppnåelsen ved å flytte midler fra den ene ordningen til den andre. Et annet viktig prinsipp er at en ikke bør ha flere tilskuddsordninger enn nødvendig. Vi stiller opp flere slike prinsipper og vurderer dagens system opp mot disse.

For å forstå hvordan tilskuddsordningene er ment å virke *samlet sett* for å oppnå målene med ordningene, har vi utviklet en modell presentert i figur 1.3. Figuren illustrerer tilskuddsordningene som de oransje boksene til venstre i figuren, mens de blå boksene fra venstre til høyre er resultater, brukereffekter og samfunnseffekter. Det er mange piler i figuren, og disse skal illustrere at hver tilskuddsordning bidrar til å realisere flere resultater, og at resultatene igjen kan gi flere typer brukereffekter. Modellen viser en forenklet utgave av hvilke resultater, brukereffekter og samfunnseffekter de seks tilskuddsordningene skal medvirke til. Myndighetene har ikke laget konkrete målformuleringer for de seks tilskuddsordningene eller post 71 *samlet sett*, så vi har utviklet figuren med utgangspunkt i målformuleringen for hver enkelt ordning samt omtalen av frivillige organisasjoner i avsnitt 3.2.4 i Prop 1 (2016-2017). Her framgår det hvilke resultater og mål som det forventes at frivillige organisasjoner kan bidra med i integreringsarbeid.

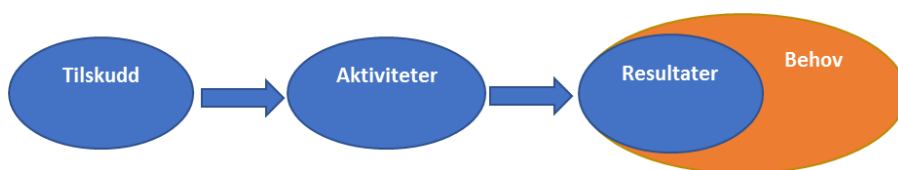
**Figur 1.3: Helhetlig resultatkjede for de seks tilskuddsordningene**



Figur 1.3 gir eksempler på hvilke *bruker- og samfunnseffekter* som forventes av de seks tilskuddsordningene i gjennomgangen. Dette er forhold som er svært utfordrende samt kostnads- og tidskrevende å måle på en forskningsmessig akseptabel måte. I og med at så mange tilskuddsordninger er vurdert, og man i mandatet har vektlagt at gjennomgangen skal vurdere hvordan ordningene bør innrettes fremover snarere enn å dokumentere effekter av ordningene i retrospekt, har vi vurdert at det er tilstrekkelig å bruke aktørenes egne vurderinger av bruker- og samfunnseffekter. Svakheten er at tilskuddsmottakere kan ha interesse av å over- eller underdrive effekter av tilskuddsordningene. Likevel mener vi at gjennom å triangulere synspunkter fra flere aktører og fra tidligere studier av tilskuddsordningene, og å forholde oss kritisk til materialet, har vi hatt et tilstrekkelig evalueringsgrunnlag for å vurdere måloppnåelse.

Mandatet for gjennomgangen er ikke bare å evaluere tilskuddsordningene opp imot målene med ordningene samlet og hver for seg, men å vurdere om de svarer til *dagens og framtidige behov*. For å kunne svare på dette, har vi gjennomført en vurdering i tre ledd: 1) Definere hva behovene er, 2) Drøfte hvilke oppgaver og roller frivillige organisasjoner er egnet til å ta på seg, i forhold til de oppgaver og roller stat og kommuner er gitt, og 3) for de oppgavene det er hensiktsmessig at frivillige organisasjoner tar på seg: Vurdere om målene i eksisterende tilskuddsordninger er i tråd med behovene, og om tilskuddsordningene er utformet og innrettet slik at støtten treffer de best egnede organisasjonene på en måte som er kostnadseffektiv både for staten og for organisasjonene. Denne sammenhengen illustreres i figur 1.4. Eksempelet viser en tilskuddsordning med god måloppnåelse, ved at resultatene dekker en så stor del av behovet som det kan.

**Figur 1.4: Tilskuddsordningen med og måloppnåelse**



## 1.2. METODISK GJENNOMFØRING

Det empiriske materialet som ligger til grunn for gjennomgangen består av dokumentstudier, en elektronisk spørreskjemaundersøkelse til alle organisasjoner som mottok tilskudd fra minst én av ordningene i 2016, casestudier i fire lokalsamfunn, og kvalitative intervjuer med ulike aktører i staten, i kommuner og blant tilskuddsmottakere. Vi presenterer hver av de empiriske datainnsamlingene nærmere i de neste avsnittene.

**Dokumentstudier:** Vi har gjort to typer dokumentstudier.

- I forbindelse med evaluering av den enkelte tilskuddsordning, har vi gjennomført deskstudier av tilskuddsdokumenter for perioden 2012-2016, det vil si rundskriv, tilsagnsbrev, tilskuddsrapporter, og et utvalg andre interne dokumenter og rapporteringer vi har fått oversendt fra IMDi.
- Både i arbeidet med å forstå og vurdere helheten i tilskuddsordningene, har vi gått gjennom en rekke forskningsrapporter, evalueringer og policydokumenter om frivillig sektor og frivillige organisasjoners rolle i integreringsarbeid.

**Elektronisk spørreskjemaundersøkelse til tilskuddsmottakere:** For å hente inn empiriske data for å evaluere den enkelte tilskuddsordning, gjennomførte vi i perioden 25.september til 19.oktober en spørreskjemaundersøkelse blant organisasjoner som fikk tilskudd over minst én tilskuddsordning. De to organisasjonene som fikk tilskudd til innsats for særlig utsatte innvandrergreper fikk ikke tilsendt undersøkelsen.

De fem ordningene som inngikk i spørreskjemaundersøkelsen er ulike med hensyn til hvem som forvalter dem, og hvordan de er utformet. Derfor tok vi utgangspunkt i et generisk spørreskjema, som så ble tilpasset den enkelte ordning. Vi spurte om følgende tema:

- Om ulike sider ved forvaltningen av ordningen, som informasjon fra, og kommunikasjon med IMDi, og tidsbruk knyttet til søking, rapportering og eventuelt administrasjon av tilskuddet
- Om aktiviteter og resultater av støtten samt hvilken betydning støtten hadde for at aktivitetene ble gjennomført
- Om organisasjonen, herunder hvilke inntektskilder de har, om de tilhører en regional eller landsdekkende organisasjon, og om de har ansatte
- Om organisasjonen mener de kan bidra med mer når det gjelder integrering og inkludering av innvandrere, og hva som eventuelt skal til

Undersøkelsen ble i utgangspunktet sendt til 616 respondenter. Etter tilbakemeldinger fra respondenter som mente de ikke var i målgruppen for undersøkelsen, endte vi opp med en

populasjon på 607 tilskuddsmottakere. Tabell 1.4 under viser fordelingen i populasjon og svarprosent per ordning.

**Tabell 1.3: Populasjon, antall svar og svarprosent per ordning.**

Tilskudd til	Populasjon	Antall fullstendige svar (ufullstendige svar)	Svarprosent (fullstendige)
Nasjonale ressursmiljøer på integreringsfeltet	16	12 (2)	75
Integreringsprosjekter i asylmottak	93	57 (4)	58
Lokale innvandrersorganisasjoner og frivillig virksomhet i lokalsamfunn	449 <sup>1</sup>	235 (38)	51
1) Informasjon- og veiledningstiltak rettet mot innvandrere,	1) 12	1) 6 (2)	1) 50
2) tiltak knyttet til intensjonsavtaler mellom IMDi og frivillige organisasjoner	2) 8	2) 7 (0)	2) 88
Holdningsskapende/ forebyggende arbeid mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlig begrensning av unges frihet	29	19 (3)	65
<b>Totalt</b>	<b>607</b>	<b>336</b>	<b>55</b>

**Kvalitative intervjuer:** Vi har gjennomført en rekke kvalitative intervjuer utenom casestudiene (omtalt under):

- Vi har gjennomført telefonintervjuer med et utvalg tilskuddsmottakere, hovedsaklig organisasjoner som har fått støtte som nasjonalt ressursmiljø, eller til innsats for særlig utsatte innvandrergupper.
- Vi har gjennomført personlige intervjuer med totalt sju informanter i IMDi sentralt, ved regionkontor, og i Justisdepartementet.

**Casestudier i fire lokalsamfunn:** Vi har gjennomført casestudier i fire lokalsamfunn/ kommuner. Formålet har primært vært å studere hvilken rolle frivillige organisasjoner spiller i lokalt integrerings- og inkluderingsarbeid, hvordan det finansieres, og å få inntrykk av hvilken rolle organisasjoner kan spille i integrerings- og inkluderingsarbeidet i årene som kommer. I tillegg har vi gjennom casestudiene gjort intervjuer med en rekke ulike organisasjoner som fikk tilskudd fra minst én av tilskuddsordningene i 2016, og organisasjoner som ikke har fått slikt tilskudd. Disse data har vi også brukt i evaluering av den enkelte tilskuddsordning.

Utvalget består av et lokalsamfunn i Nord-Norge, to på Vestlandet, og én på Østlandet. Et lokalsamfunn er en storby, én er en mindre by, én ligger nær en storby, og den siste er en landkommune. Tre av kommunene forvalter tilskudd til innvandrersorganisasjoner og frivillig virksomhet i lokalsamfunn. I den siste kommunen mottok flere organisasjoner støtte over denne ordningen da den ble forvaltet av fylkeskommunen, men de siste årene har ikke organisasjoner i denne kommunen mottatt støtte fra IMDis ordninger. Unntaket er lokallag av to ulike landsdekkende organisasjoner som har intensjonsavtale med IMDi.

<sup>1</sup> Tallet gjelder tilskuddsmottakere i 18 av de 20 kommuner/bydeler i Oslo som forvalter tilskuddet, og som vi har fått oversendt elektronisk kontaktdata til.



Vi har tilpasset utvalget av informanter etter å ha blitt litt kjent med hver av kommunene. Grovt sett har vi snakket med

- to til tre organisasjoner som har integrerings- eller inkluderingsaktiviteter i hver kommune, totalt ti organisasjoner
- leder for bosetting og kvalifisering av flyktninger
- den som forvalter tilskudd til innvandrersorganisasjoner og frivillig virksomhet i lokalsamfunn i to av kommunene, og representant for kulturkontor i de to øvrige kommunene
- asylmottak i de to kommunene som har asylmottak, totalt tre informanter.

### 1.3. RAPPORTENS OPPBYGNING

De følgende kapitlene er strukturert som følger:

- Kapittel 2 redegjør for behov på integreringsfeltet slik Brochmannutvalget definerte det i NOU 2017:2, og drøfter ulike roller frivillige organisasjoner har og kan ta i integreringsarbeid
- Kapittel 3 presenterer funn knyttet til finansiering av frivillige organisasjoner
- Kapittel 4 tar for seg hva som utgjør en god tilskuddsordning.
- Kapittel 5 – 10 presenterer evaluering av hver av de seks tilskuddsordningene på post 71.
- Kapittel 11 presenterer vår helhetlige evaluering av ordningene på post 71 og våre anbefalinger.



## KAPITTEL 2: HVILKEN ROLLE BØR FRIVILLIGE ORGANISASJONER SPILLE I INTEGRERINGSARBEIDET?

*Vi har lagt Brochmannutvalgets vurderinger av hva som er de største og viktigste utfordringene og behovene på integreringsfeltet til grunn i gjennomgangen. I dette kapitlet presenterer vi de to hovedutfordringene vi mener er relevante: 1) Innvandrerbefolkningen deltar mindre på ulike samfunnsområder enn majoritetsbefolkningen, og lave kvalifikasjoner og diskriminering er sentrale barrierer. 2) Kulturelle og økonomiske forskjeller blant innbyggerne gjør det krevende å skape et fellesskap der alle føler tilhørighet og likeverdighet. Det er særlig krevende dersom innvandrere generelt opplever, og oppleves av andre, å være både kulturelt forskjellige, delta mindre, og ha en dårligere økonomi.*

*Deretter tar vi for oss hvilke roller frivillige organisasjoner kan spille i forhold til myndighetene. Vi slår fast at de seks tilskuddsordningene til innvandrersamfunnsorganisasjoner og frivillig virksomhet i all hovedsak legger opp til at frivillige organisasjoner skal supplere offentlige tjenester, og de skal virke som interesseforsvarere. Videre redegjør vi for tre perspektiver på hvordan generell tillit dannes i samfunnet. Vi argumenterer for at den rollen frivillige organisasjoner stimuleres til å spille i arbeidet med integrering og inkludering viser at myndighetene legger til grunn alle de tre perspektivene for hvordan tillit dannes i samfunnet.*

*Casestudien av frivillige organisasjoners rolle i lokalsamfunn tyder på at frivillige organisasjoner er nyttige samarbeidspartener for kommuner og asylmottak, men at innsatsen ofte blir enda mer verdifull når den koordineres. Likevel er det ulikt hvor høyt kommunene prioriterer samarbeid med frivillige organisasjoner.*

*Vår konklusjon er at det er fornuftig at myndighetene fortsetter å finansiere frivillige organisasjoner for å supplere og forbedre offentlige tjenester, og å bygge tillit gjennom å formidle innvandreres synspunkter og erfaringer basert på aktiviteter blant innvandrere.*

### 2.1. HVA ER BEHOVENE PÅ INTEGRERINGSFELTET I DAG, OG I ÅRENE SOM KOMMER?

Det har vært en betydelig vekst i innvandringen til Norge de siste tjue-tredve år. Den største innvandringen av personer utenfra EØS-området kommer fra de «nye» EU-landene, og fra land i Afrika, Asia og Sør-Amerika. Grete Brochmann har de siste årene ledet to store utredninger om konsekvenser av innvandring for den norske velferdsmodellen og det norske samfunnet. Mens NOU 2011:7 *Velferd og Migrasjon. Den norske modellens framtid* fokuserte på *arbeidsinnvandrings* konsekvenser for den norske velferdsmodellen, har NOU 2017:2 *Integrasjon og tillit* hatt et bredere mandat knyttet til *flyktningeinnvandring*: Å vurdere velferdsmodellens bærekraft i årene som kommer, og å vurdere vilkårene for å fremdeles opprettholde samhold og tillit i det norske samfunnet. Selv om begge utredningene peker på sentrale behov som krever politisk handling, tar vi utgangspunkt i den siste NOUen, ettersom den gir det mest oppdaterte bilde av et felt i stadig endring.

Et sentralt utgangspunkt i NOU 2017:2 er at likestilling, likebehandling, demokrati og rettsstatsprinsipper har vært, og skal være, sentrale premisser for oppslutning og legitimitet i norsk politikk etter at de sentrale velferdsinstitusjonen kom på plass, selv om befolkningen blir mer mangfoldig.

NOU 2017:2 peker på at den kraftige økningen i innvandringen til Norge de siste tjue-tretti år, både av arbeidere, flyktninger og familiegjenforente, har endret sammensetningen av den norske befolkningen. Økt innvandring og en mer mangfoldig befolkning kan utfordre oppslutningen om verdiene likestilling, likebehandling, demokrati og rettsstatsprinsipper, enten ved at oppslutningen om verdiene synker, eller ved at det blir vanskeligere å sørge for f.eks. likebehandling eller at alle har reell tilgang til demokratiske prosesser. Her er begrepet integrering og innholdet i integreringspolitikken sentralt. *Integrering* henspiller på en prosess der aktørene dels blir gjort til, og dels gjør seg selv til, en del av en helhet, eller en tilstand der deltakere inngår i en helhet (Brochmann 2006). Integreringspolitikken skal legge til rette for dette.

Utredningen peker på ulike utviklingstrekk som sier noe om status for de integrerende prosessene i samfunnet:

- Innvandrere deltar lite i utdanning og opplæring. Blant innvandrere som deltar i utdanning og opplæring, oppnår mange svake resultater.
- Det er lavere grad av sysselsetting og løsere tilknytning til arbeidsmarkedet blant innvandrere, og det er flere i lavstatusyrker enn blant majoritetsbefolkningen. Mange innvandrere har ikke den kompetansen de trenger, eller de får ikke brukt den kompetansen de allerede har. Lav grad av sysselsetting gjelder særlig mennesker med fluktbakgrunn, mens de andre utfordringene gjelder også arbeidsinnvandrere.
- Mange innvandrere bedrer levekårene sine etter noen år, mens andre faller akterut.
- Innvandrere deltar mindre i organiserte aktiviteter og i sivilsamfunnsorganisasjoner.
- Innvandrere opplever flere barrierer både på arbeids- og boligmarkedet, og de stemmer sjeldnere ved valg.

De tendensene vi har pekt på så langt handler om hvorvidt innvandrere kan sies å være godt integrert på ulike samfunnsarenaer. Men det er også et annet utviklingstrekk som får sentral plass i NOU 2017:2. Det handler om hvilke konsekvenser høy innvandring til Norge har for *opplevelsen av samhold og tillit i befolkningen samlet sett*. Hovedutfordringen slik utvalget ser den, er at samtidig med økt innvandring til Norge, har det også blitt økt sosial og økonomisk ulikhet i befolkningen. Innvandrerbefolkningen er overrepresentert i lavinntektsgruppene. Utvalget mener at når de samme gruppene selv opplever, og oppfattes av andre, å være kulturelt og religiøst forskjellige samtidig som de er marginalisert på arbeidsmarkedet og dårligere økonomisk stilt, så blir det vanskeligere å opprettholde en fellesskapsfølelse i hele befolkningen.

Myndighetene har iverksatt en rekke tiltak på ulike sektorområder for å øke innvandreres deltakelse, for å forebygge og avhjelpe fattigdom og marginalisering, for å redusere diskriminering og forskjellsbehandling, og for å redusere potensialet for radikalisering. De sentrale spørsmålet i resten av kapittelet er hvilken rolle frivillige organisasjoner kan spille og spiller i dag, og hvilken rolle det er fornuftig at de spiller i årene som kommer.

## 2.2. HVILKE ROLLER KAN FRIVILLIGE ORGANISASJONERS TA?

Hvilke oppgaver myndighetene velger å sette ut til andre samfunnsaktører, har variert over tid, mellom politiske ideologier, og mellom samfunn. For å forstå mer av samspillet mellom myndighetene og de frivillige organisasjonene, må vi begynne med å se på ulike målsettinger og begrunnelser for statlig samarbeid med frivillige organisasjoner. Hvilke interesser har myndighetene

av å gi frivillige organisasjoner oppgaver i det hele tatt, og hvilke ulike roller har frivilligheten historisk sett tatt? Hvilke premisser kan legges til grunn for å vurdere om frivilliges roller er hensiktsmessige eller ikke?

Historisk sett har frivillige organisasjoner utøvd mye innflytelse. I Storbritannia og USA blir de gjerne sett på som et ideologisk alternativ til offentlig politikk og forvaltning, mens de frivillige organisasjonene i Norge i langt sterkere grad har samarbeidet med offentlige myndigheter. Frivillige organisasjoner har blant annet spilt en sentral rolle i utviklingen av den norske velferdsstaten, og nasjonale, idébaserte organisasjoner har vært en kanal for lavstatusgruppers innflytelse i politikken både lokalt og sentralt.<sup>2</sup>

I tråd med klassisk litteratur på feltet, som i første rekke er hentet fra Storbritannia og USA, har de frivillige organisasjonenes rolle i forhold til myndighetene vært oppfattet på minst fire ulike måter: Som *pionerer* for nye helse- og sosialpolitiske tiltak, som *interesseforsvarere* for grupper med spesielle behov i samfunnet, som *tjenesteforbedrere* som supplerer eller forbedrer allerede eksisterende offentlige tjenester, til selv å være rene *tjenesteytere* av tjenester som det offentlige ikke tar seg. (Dahle m.fl. 2012)

Hagelund og Loga (2009) trekker fram at en i forskningslitteraturen skiller mellom organisasjoners interne og eksterne demokratiske funksjon. Den interne funksjonen handler om organisasjonen er «skoler i demokrati» overfor sine medlemmer. Dette skjer f.eks. ved at det stilles krav til demokratisk oppbygning og til forvaltning av økonomiske ressurser når frivillige organisasjoner registrerer seg i offentlige registre og/eller mottar økonomisk støtte. Denne funksjonen gjelder generelt, men kan være særlig viktig for innvandrersamfunn fordi det er en måte å formidle sentrale samfunnsverdier på. Takle (2015) peker på et annet trekk, nemlig at med de kravene som stilles for å motta offentlig støtte i dag, fungerer organisasjonene også som «skoler i byråkrati». Hennes poeng er at kravene hever terskelen for hvem som har nødvendig kompetanse og ressurser til å motta offentlig støtte, og samarbeide med det offentlige. Den eksterne demokratiske funksjonen er at organisasjonene kan fungere som et organ som fremmer medlemmenes interesser i media, overfor myndighetene, eller overfor andre aktører.

Så langt har vi sett på *forholdet mellom* de frivillige organisasjonene og myndighetene. Men et annet sentralt aspekt er hvilken *selvstendig* rolle de frivillige organisasjonene kan spille i samfunnet. Bråten, Jahreie og Lillevik (2017) gir en god fremstilling av de sentrale begrepene og perspektivene, og vi bygger derfor i stor grad på deres fremstilling og kilder i de neste avsnittene.

Et sentralt begrep i denne sammenheng er *sosial kapital* eller *generell tillit*. Med disse begrepene mener man at borgerne ikke bare har tillit til de menneskene de kjenner, men også til mennesker de ikke kjenner. Empiriske undersøkelser viser at den sosiale kapitalen er høy i de nordiske landene, inkludert i Norge, og at høy sosial kapital er forbundet med økonomisk vekst, stabile politiske institusjoner, demokrati, sivil deltakelse og med velferdsstater. Sosial kapital eller generell tillit gjør det lettere å handle kollektivt for å løse felles problemer. Videre er det empirisk grunnlag for å si at sosial kapital bidrar til å gjøre demokratiske institusjoner mer velfungerende, at det fører til

---

<sup>2</sup> Makt- og demokratiutredningen, NOU 2003:19.

optimisme og toleranse, og at det styrker økonomisk vekst og demokratisk stabilitet (Rothstein og Stolle 2008).

Dermed blir det å bygge generell tillit i befolkningen en egeninteresse for myndighetene, uavhengig av politisk farge. Tilliten kan bygges mellom nyankomne og eksisterende medlemmer i det norske samfunnet, og mellom nyankomne/minoriteter og de samfunnsinstitusjoner og –prosesser som finnes. Men det finnes ulike teoretiske perspektiver, og få sikre svar, på hvordan sosial kapital eller generell tillit faktisk dannes. Selle og Wollebæk (2012) presenterer tre tilnærminger: 1) Sosialiseringperspektivet: Sosial kapital skapes ved at folk deltar og samhandler i frivillig virksomhet. 2) Et statssentrert perspektiv: Den generelle tilliten dannes, kanaliseres og påvirkes gjennom velferdsstatlige institusjoner og politikk. 3) Sivilsamfunnspektivet: Selve eksistensen av et organisert sivilsamfunn påvirker det generelle tillitsnivået i samfunnet, både blant dem som deltar i frivilligheten og dem som ikke gjøre det.

---

#### SOSIALISERINGSPERSPEKTIVET

Det første perspektivet på hvordan generell tillit skapes er mye vektlagt i norsk forskning på frivillig sektor, men knyttes gjerne til den amerikanske statsviteren Robert Putnam (2000). De tre kjernebegrepene i Putnams teori er *normer*, *nettverk* og *tillit*. Putnam mener at sosial kapital har én kulturell og én strukturell komponent, normer og nettverk, og at de står i et gjensidig, forsterkende avhengighetsforhold til hverandre. Felles nettverk danner felles normer, og felles normer forsterker et nettverk. Den teoretiske antakelsen er at gjennom kontakter og nettverk mellom individer, og ved at felles normer utvikles og forsterkes, dannes det tillit mellom individer.

Putnam skiller mellom to former for sosial kapital; sammenbindende (*bonding*) og overskridende (*bridging*) sosial kapital. Når den sosiale kapitalen er sammenbindende, er tilliten gangbar mynt i grupper som deler noen vesentlige, identitetsbaserte kjennetegn, f.eks. felles etnisitet, landbakgrunn eller religion. Innvandrersamfunnsorganisasjoner eller religiøse foreninger er noen eksempler på grupper som danner sammenbindende kapital. Medlemmene får tillit til hverandre fordi de deler noen identitetsmessige kjennetegn, som forsterkes gjennom felles erfaringer eller forestillinger. Da kan den sosiale kapitalen omsettes i interesserepresentasjon i det politiske systemet, eller den kan forsterke sosiale, verdimeslige og kulturelle bånd innad i gruppen.

De sammenbindende gruppene kan være verdifulle i et demokratisk representativt system, både lokalt og nasjonalt, fordi de kan være en kommunikasjonskanal til andre grupper i samfunnet eller med det politiske systemet. Slike grupper kan også være en arena som gir medlemmene trygghet og tilhørighet, en arena som motvirker sosial isolasjon, og en døråpner inn i det større fellesskapet. Samtidig er det slik at organiserte grupper av mennesker med mange likhetstrekk kan skape mistillit, fordi de ekskluderer individer eller grupper som ikke deler de samme kjennetegnene (Hagelund og Loga 2009; Enjolras m.fl. 2012). Mistilliten kan gå begge veier, både gruppens syn på resten av samfunnet, og storsamfunnets syn på gruppen.

Den overskridende eller brobyggende sosiale kapitalen kjennetegnes av nettverk som er åpne for nye medlemmer, samtidig som de har en relasjon til andre nettverk (Ødegård, Steen Johnsen og Ravnberg i Enjolras et.al. 2012:58). Her kan en idrettsforening eller en humanitær organisasjon tjene som eksempel. Disse organisasjonene er åpne for mennesker med ulik bakgrunn, så lenge de ønsker å drive med idrett eller deler de humanitære verdiene, og de kan samarbeide med hverandre eller

andre foreninger som ikke handler om idrett eller humanitært arbeid. Disse organisasjonene skaper møter mellom mennesker som ellers ikke ville omgås, og det kan bidra til at det bygges felles normer og nettverk *på tvers* av mer homogene grupper.

Ifølge Putnams logikk vil denne tverrgående tilliten gjøre det mulig for en mer heterogen gruppe å utvikle felles mål og å handle kollektivt. Men hva hvis de overskridende nettverkene ikke lykkes med å inkludere grupper som trenger å inkluderes? Ødegård, Steen Johnsen og Ravnberg (i Enjolras m.fl. 2012:58) tar opp denne problemstillingen, og finner nytte i begrepet *linking capital* eller lenkende kapital, introdusert av Woolcock (1989). Woolcock mener at den kulturelle, økonomiske og politiske konteksten påvirker hvordan den sosial kapitalen, tilliten mellom individene, fungerer. Dersom de sammenbindende nettverkene ikke greier eller ser verdien av å inkludere grupper som trenger å inkluderes, kan myndighetene ta på seg en koordinerende rolle og bringer ulike grupper sammen. Da spiller de en lenkende rolle. Den kan f.eks. bidra til at en innvandrersorganisasjon (et sammenbindende nettverk) kobles sammen med en idrettsforening (et overskridende nettverk), eller den kan samle mange ulike organisasjoner om felles prosjekter i nærmiljøet. Slik «lenkes» de ulike nettverkene sammen. Påstanden til Ødegård, Steen Johnsen og Ravnberg er derfor at det er de nettverkene som *både* er sammenbindende *og* overskridende som har et potensiale til å skape sosial kapital – tillit – og mulighet for kollektiv handling på tvers av grupper i samfunnet.

---

#### DET STATSENTRETE PERSPEKTIVET OG SIVLSAMFUNNSPERSPEKTIVET

I forskningslitteraturen er det imidlertid flere innvendinger til Putnams konklusjoner. For det første diskuteres det om hans slutninger basert på undersøkelser i amerikanske nabolag nødvendigvis gjelder i andre kulturelle kontekster. En annen og mer grunnleggende diskusjonen er hvorvidt det er gjennom sosiale møter i sivilsamfunnet generelle tilliten egentlig oppstår. Kan det snarere være slik at det er personer med høy generell tillit *fra før* som i størst grad tiltrekkes av frivillig arbeid?

Det andre perspektivet som Selle og Wollebæk (2015) presenterer, er det statssentrerte perspektivet. Her er grunntanken at generell tillit henger sammen med hvor godt statens institusjoner regulerer konflikt, og hvor universelle de velferdsstatlige tjenestene er. Da er det verken sivilsamfunnet eller de politiske institusjonene som er avgjørende, men de offentlige tjenestene som innbyggerne er i kontakt med; politiet, byråkratiet, helsevesenet og skolen. I dette perspektivet er det de juridiske og administrative virkemidlene, og måten tjenestene implementeres på, som har størst betydning for at tillit utvikles. Særlig viktig er det om institusjonene er rettferdige og upartiske, om de greier å avdekke og sanksjonere utnyttelse av fellesgoder og lovbrudd. De offentlige tjenestene og de som jobber der vil i dette perspektivet ha mest innflytelse på innbyggernes følelse av trygghet, hvilket inntrykk de har av andre borgere og deres oppførsel, og hvordan de oppfatter eventuell diskriminering rettet mot seg selv eller andre som står dem nær. (Rothstein og Stolle 2008) Som Bråten, Jahreie og Lillevik (2017, side 50) påpeker, så er det ut ifra dette perspektivet ikke enkeltpersoners møter med andre mennesker i frivillige organisasjoner som forklarer at det er høy tillit i de nordiske landene, men snarere velferdsstatens innretning og funksjon.

Selle og Wollebæk (2015) mener at mens Putnams sosialiseringsperspektiv overdriver effekten av mellommenneskelige møter i frivillige organisasjoner, så overses sivilsamfunnets funksjon i det statssentrerte perspektivet. Deres tilnærming, som vi her kaller sivilsamfunnspektivet, er at sivilsamfunnet og frivillige organisasjoner betydning primært handler om at de utgjør en *infrastruktur*

som gjør kollektiv handling mulig. Organisasjoner i sivilsamfunnet (der frivillige organisasjoner utgjør én del) må forstås som samfunnsinstitusjoner og kommunikasjonsstrukturer som kobler sammen mikro- og makronivået i samfunnet. De hevder at et sterkt sivilsamfunn kan forsterke offentlige institusjoners legitimitet og effektivitet på lengre sikt, dersom de er synlige i samfunnet og gir reell input til forvaltning og politikk. Men det er ikke bare opp til den enkelte organisasjon å spille en slik rolle, det må legges til rette for at organisasjonene kan fungere som «oppsynsmenn», både på lokalt og nasjonalt nivå. (Selle og Wollebæk 2015)

### 2.3. HVORDAN KAN DE SEKS TILSKUDDSORDNINGENE FORSTÅS?

I lys av de ulike rollene frivillige organisasjoner kan innta i forhold til myndighetene, og de teoretiske perspektivene på hvordan man kan anta at generell tillit oppstår i samfunnet: Hvordan kan vi forstå de seks tilskuddsordningene på post 71 som myndighetenes virkemidler for å engasjere frivillig sektor i integreringsarbeid?

Som det framgår av kapittel 1, mener vi at de overordnede målene med tilskuddsordningene er å skape tillit og like muligheter for innvandrere, å skape gode og trygge lokalsamfunn, og et samfunn som er tilpasset en mangfoldig befolkning (se omtalen av figur 1.3 i kapittel 1). Det sies også eksplisitt i styringsdokumenter at det de frivillige organisasjonene gjør, skal være et supplement til de offentlige tjenestene. Tilskuddene skal dessuten styrke den frivillige innsatsen i integreringsarbeidet. Vi oppfatter at de seks tilskuddsordningene samlet sett er et virkemiddelapparat rettet mot fire områder:

1. Å supplere den offentlige innsatsen overfor nyankomne innvandrere
2. Å supplere offentlige integreringspolitiske satsinger rettet mot deler av innvandrerbefolkningen, f.eks. i arbeidet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlig sosial kontroll av unge, i områdesatsinger, og i å bedre levekår blant marginaliserte innvandrere
3. Å styrke kunnskapen i samfunnet om innvandreres og minoriteters kår og ulike sider ved integreringsprosessen
4. Å styrke samkvemmet mellom minoritets- og majoritetsbefolkningen i lokalmiljøer

Av de seks tilskuddsordningene på post 71, er det to som retter seg mot nyankomne innvandrere: Integreringsprosjekter i asylmottak, og informasjon og veiledning til innvandrere. Gjennom disse ordningene supplerer frivillige organisasjoner det offentlige tilbudet, men de blir også *tjenesteytere* der det offentlige ikke har tilbud. Det er tydeligst i den første delen av ordningen om informasjon og veiledning, fordi det offentlige tilbyr i liten grad informasjon og veiledning til målgruppen for denne ordningen (arbeidsinnvandrere og andre innvandrere uten rett til introduksjonsprogram). Når det gjelder ordningen med integreringsprosjekter i mottak, oppfordres frivillige til å tilby (muntlig) norskstrening og arbeidsrettede tiltak før beboere juridisk sett har rett til kvalifisering (det vil si, når de får oppholdstillatelse).

Vi oppfatter likevel at disse to ordningene i all hovedsak legger opp til at frivillige organisasjoner skal supplere og *forbedre* offentlige tjenester. Det samme gjelder for støtten som gis til forebyggende arbeid mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlig sosial kontroll av unge, og støtte til innsats for særlig utsatte innvandrergupper. Begge disse ordningene inngår som ett av flere virkemiddel rettet mot henholdsvis tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og sosial kontroll, og rettet mot fattigdom.



Støtte til nasjonale ressursmiljøer kan forstås som støtte til *interessereforvar*, fordi ressursmiljøene skal være en «kilde til alternativ kunnskap, formidling av erfaringer og synspunkter fra innvandrere og barna deres (...) basert på erfaring, en bred kontaktflate og solid forankring i ulike innvandrer miljøer». Her er det dessuten nærliggende å anlegge det tredje perspektivet om hvordan generell tillit dannes, om at sivilsamfunnet er en infrastruktur som kobler mikro- og makroplanet i samfunnet sammen. Det vilkåret Selle og Wollebæk (2015) legger til grunn for at sivilsamfunnet kan spille en slik funksjon i samfunnet, er at organisasjonene er synlige i samfunnet og gir reell input til forvaltning og politikk. Vi oppfatter at det er nettopp det som er tanken bak økonomisk støtte til nasjonale ressursmiljøer.

Tilskuddsordningen til lokale innvandrerorganisasjoner og til lokale møteplasser må forstås ut ifra den selvstendige rollen frivillige organisasjoner spiller i samfunnet – ikke som et supplement til spesifikke offentlige tjenester. Ordningen kan likevel oppfattes på flere måter. Ut ifra det første perspektivet, der tesen er at (generell) tillit oppstår i møtene mellom enkeltmennesker, retter ordningen seg mot å stimulere frivillige organisasjoner til å skape sosial kapital i flerkulturelle samfunn. Støtten til innvandrerorganisasjoner kan ses på som én måte å gi støtte til det som i teorien kalles *sammenbindende nettverk*, det vil si nettverk av mennesker med forholdsvis lik bakgrunn. Støtten til felles møteplasser må ses på som støtte til *overskridende nettverk*, det vil si nettverk av mennesker med ulik bakgrunn (Putnam 2000).

Bråten, Jahreie og Lillevik (2017) peker på at kommunene og innvandrerorganisasjonene selv har ulike oppfatninger av hva organisasjonene representerer. De finner at hovedtendensen blant de tjue kommunene som forvalter tilskuddet til innvandrerorganisasjoner, er at de er samarbeidsaktører og tjenesteytere. Kommunene er lite opptatt av at organisasjonene kan være kanaler for innflytelse og identitetsfellesskap. Organisasjonene selv derimot, oppfatter seg som identitetsfellesskap der de gjør aktiviteter som markerer og opprettholder en transnasjonal identitet.

Oppsummert kan vi si at de seks tilskuddsordningene til innvandrerorganisasjoner og frivillig virksomhet primært stimulerer frivillige organisasjoner til å spille rollen som *tjenesteforbedrere* og *interessereforvarere*. Overfor arbeidsinnvandrere og andre innvandrere uten rett til introduksjonsprogram (f.eks. familiegjenforente til norske og nordiske borgere) inviteres organisasjonene også til å spille en rolle som tjenesteyter av informasjon og veiledning.

#### 2.4. HVILKEN ROLLE SPILLER FRIVILLIGE ORGANISASJONER I LOKALSAMFUNN?

Frivillige organisasjoner som mottar tilskudd over post 71 vil i de aller fleste tilfeller ha sitt arbeid i et lokalsamfunn. Derfor har vi besøkt fire lokalsamfunn for å studere hvilken rolle frivillige organisasjoner spiller i lokalt integrerings- og inkluderingsarbeid, og hvordan de finansieres. Ett av de fire lokalsamfunnene var valgt ut fordi ingen av organisasjonene hadde fått støtte over post 71 de siste årene, men der flere frivillige organisasjoner hadde integreringsaktiviteter, herunder lokallag av organisasjoner med intensjonsavtale.

Det kvalitative materialet gir ikke grunnlag for å generalisere. Men ved å inkludere ett lokalsamfunn der ingen organisasjoner mottar tilskudd direkte fra noen av de seks ordningene i gjennomgangen, får vi illustrert hvordan frivillige organisasjoner jobber uten støtte fra IMDi. Siden utgangspunktet for casestudiene har vært tilskuddsordningene på post 71, er det rimelig å anta at vi har fått mer

informasjon om organisasjoner som får tilskudd herfra enn andre organisasjoner som også kan spille en rolle i integreringsarbeidet. Likevel har vi undersøkt hvordan kommunene finansierer og samarbeider med ulike organisasjoner om integrering og inkludering, uavhengig av om de er blant tilskuddsmottakerne eller ikke. Vi finner at kommunene samarbeider med mange organisasjoner i integreringsarbeidet, og at det strekker seg betydelig ut over det de seks støtteordningene i denne gjennomgangen favner.

I casestudien har vi funnet eksempler på organisasjoner som *tjenesteforbedrere*, *nettverksbyggere* og *interesseforsvarere*. Vi presenterer også funn om samspill mellom myndighetene og organisasjonene på disse områdene.

---

## FORBEDRE OG SUPPLERE OFFENTLIGE TJENESTER

Vi starter med å presentere funn knyttet til frivillige organisasjoners rolle opp imot asylmottak, kommunenes bosettings- og kvalifiseringsarbeid, og kommunenes levekårsarbeid.

### *Asylmottak*

Asylmottakene er et statlig ansvar forvaltet av UDI. Men asylmottakene påvirker likevel det lokalsamfunnet de er lokalisert i. Beboere blir synlige i lokalmiljøet, beboere i mottaket og i lokalsamfunnet forholder seg til hverandre i større eller mindre grad, og barn og unge benytter seg f.eks. av skoler og fritidstilbud. Noen steder er det betydelig motstand i lokalbefolkningen mot at det etableres asylmottak i lokalsamfunnet, og det finnes flere eksempler på at mennesker i lokalsamfunn protesterer dersom beboere de har blitt kjent med får avslag på sin søknad om opphold.

Lokale frivillige organisasjoner kan skape kontakt mellom beboere og lokalsamfunnet, og de kan dempe eventuelle konflikter mellom lokalbefolkning og beboere. Videre kan frivillige organisasjoner bidra til at de som etter hvert får opphold kan ha begynt å lære både om det norske samfunnet og det norske språket. En del beboere vil også bli bosatt i nærheten av asylmottaket de har bodd på, og da gir det også mening å knytte bånd til lokalsamfunnet allerede i mottaksfasen.

Et av asylmottakene vi besøkte hadde samarbeidet i flere år med noen få store frivillige organisasjoner, og var svært fornøyd med det tilbudet beboere fikk av disse organisasjonene. I etterkant av at mange asylsøkere kom til Norge høsten 2015, opplevde mottaket økt interesse fra lokalsamfunnet, og flere nye initiativer fra organisasjoner i lokalmiljøet om samarbeid. Noe kom som følge av tilskudd fra IMDi, men flere av organisasjonene de fortalte om fikk ikke slikt tilskudd. Informantene ved mottaket mente at den store interessen førte til at noen av aktivitetene konkurrerte med hverandre. Det førte til frustrerte beboere som hadde tilbud om for mange aktiviteter i noen perioder og nesten ingen i andre perioder. Det førte også til merarbeid for mottaket.

Etter at mange asylsøkere kom til Norge høsten 2015, har det blitt større fokus på å starte kvalifisering allerede i mottaket: Det er iverksatt forsøk med integreringsmottak, som er en særlig satsning rettet mot utvalgte asylmottak. Da det ble etablert tilskudd til integreringsprosjekter i mottak, var kvalifisering er én av målsettingene.

Selv om det er UDI som har ansvaret for asylmottakene og de fleste tjenestene som tilbys, spiller kommunene en rolle i kvalifiseringsarbeidet. De plikter å gi norskopplæring til beboere som har fått

positivt svar på sin søknad om opphold men som ennå ikke er bosatt, og de kan velge å tilby det samme til beboere som ennå ikke har fått svar på søknad om opphold. Frivillige organisasjoners rolle kan være med på å skape sosiale møteplasser der beboere får (muntlig) språktrening.

Den første delrapporten fra evalueringen av integreringsmottak peker på at mottakene opplever utfordringer med kvaliteten i kvalifiseringsarbeidet når frivillige organisasjoner får ansvar for dette (Rambøll 2017). Også noen av våre informanter pekte på utfordringer når frivillige tar ansvar for kvalifiseringsarbeid. Vi har også blitt gjort oppmerksomme på at det har oppstått konkurrerende tilbud når både kommunen og frivillige organisasjoner oppretter språkopplæringstilbud.

Funnene viser behovet både for å koordinere og for å tenke gjennom hvordan man best mulig bruker frivillige ressurser inn i arbeidet på asylmottak.

### *Bosetting og kvalifisering av flyktninger*

Mange kommuner, men langt fra alle, samarbeider med frivilligheten i arbeidet med nybosatte flyktninger. Bakgrunnen for IMDis ordning med intensjonsavtaler med landsdekkende organisasjoner, var nettopp å stimulere til økt bosetting av flyktninger i kommunene (Dahle m.fl. 2011). Evalueringen av introduksjonsprogrammet viser at 31 prosent av introduksjonsprogrammene samarbeider tett med frivillige. Det skjer både i store og små kommuner, men det er vanligst i de store kommunene (Djuve m.fl. 2017).

Evalueringen av introduksjonsprogrammet gir ikke informasjon om hva samarbeidet består i. De samarbeidskonstellasjonene vi fant i våre casestudier, kan grovt sett deles i to. Den ene samarbeidsformen var at kommunen formidler informasjon om lokale frivillige organisasjoner til deltakere i introduksjonsprogrammet, og formidler kontakt mellom dem. På den måten kan nybosatte få kontakt med andre deler av lokalsamfunnet enn det kommunale/offentlige tilbudet. Den andre samarbeidsformen vi finner, er at frivillige organisasjoner eller frivillige enkeltpersoner bidrar til selve innholdet i introduksjonsprogrammet, eller med tilbud som ligger nært opp til introduksjonsprogrammet uten å være en del av programmet formelt sett. Eksempler fra casestudiene er at frivillige inviteres inn i kvalifiseringen for å fortelle om lokalhistorie, om det sivile samfunnet i Norge, om hva det vil si å delta i en frivillig organisasjon, eller for å gi informasjon om hvilke organisasjoner og fritidstilbud som finnes i lokalsamfunnet. To andre mye brukte tiltak er leksehjelp og (språk)kafé. Der møtes frivillige og deltakere i introduksjonsprogrammet/ norskopplæring for sosialisering og muntlig språktrening. I mange tilfeller er tilbudene åpne for flere enn deltakere i introduksjonsprogram/ norskopplæring. En del kommuner godkjenner deltakelse på slike språkkaféer eller liknende tiltak som en del av introduksjonsprogrammet.

I flere tilfeller fant vi at kommunene kompenserte frivillige organisasjoner for at de bidrar med tilbud til nybosatte flyktninger, uten at det nødvendigvis innebærer at de kjøper tjenestene. I tillegg innebærer samarbeidet ofte koordinering fra kommunen.

Vi har også funnet eksempel på en kommune som benyttet seg av frivillige for å skaffe boliger til flyktninger, og vi har funnet eksempler på at frivillige organisasjoner har aktiviteter som helt eller delvis kan oppfattes som *konkurrerende* til kommunens tilbud. I et av eksemplene vi fant, skyldes det trolig dårlig koordinering i forbindelse med de store asylankomstene. I et annet tilfelle fant organisasjonen det vanskelig å nekte deltakere i introduksjonsprogrammet å delta på deres kurs,

som i utgangspunktet var rettet mot andre innvandrere enn deltakere i introduksjonsprogrammet, når disse ikke hadde utbytte av opplæringen i den kommunale voksenopplæringen.

### *Levekår*

Flere av de frivillige organisasjonene vi intervjuet i casestudiene rettet seg mot, eller hadde aktiviteter rettet mot, det vi kan kalle sårbare grupper. Tilbudene er gjerne utformet som sosiale møtesteder, som en arena for å gi informasjon, veiledning, språkhjelp, trøst og støtte. Flere av organisasjonene brukte en sosialfaglig tilnærming, og fikk støtte til særskilte prosjekter fra én eller flere ordninger over post 71.

Våre informanter i denne typen organisasjoner hadde kontakt med flere kommunale tjenester. Det er særlig skoler, kulturkontor, og helse- og sosiale tjenester de har kontakt med, og enkelte med administrativt og/eller politisk nivå. Gjennom kontakt med både kommunale tjenester og med administrativt/politisk nivå synes organisasjonene å spille en rolle som *formidler*.

I *formidlingsrollen* utveksler kommuner og organisasjoner informasjon om og synspunkter på hvilke behov som finnes, og om de kan finne felles løsninger. Organisasjoner i ulike kommuner har fortalt at kommunale tjenester støtter dem med faglige råd og kompetanse. Noen ganger er det enkeltpersoners behov det gjelder, så som psykisk helsehjelp, tiltak for å avdekke og motvirke sosial kontroll, eller sosiale tiltak overfor grupper. Flere av informantene våre understreker at kommunene ikke trenger å dele taushetsbelagt informasjon, for når organisasjonene og kommuner kjenner hverandre og har tillit til hverandre. Én av informantene i en organisasjon i en mellomstor kommune sier:

*Vi kjenner de kommunale tjenestene og lokalmiljøet godt, så vi vet hvem det er viktig at vi når, uten at de som jobber i kommunen må si det eksplisitt eller stå i fare for å bryte taushetsplikten sin.*

Noen av organisasjonene fortalte at de også har et tett samarbeid med kommunen både på administrativt og politisk nivå. For kommunene var det nyttig fordi organisasjonen kjenner behovene blant de sårbare gruppene gjennom arbeidet sitt, de har kontakter og nettverk i disse gruppene, og de frivillige organisasjonene kan forholdsvis raskt iverksette tiltak. Én informant i en organisasjon med mye samarbeid med sin kommune, forteller:

*Vi trenger å jobbe mer med menn, kan de si. Ja, det er vi enige i. Kan dere ikke starte en pilot på det, så vi får litt erfaringer? Joda, det kan vi gjøre ganske raskt gjennom arbeidet vi har (...). Vi kan bruke én medarbeider vi har der, og én frivillig. Så fikk vi ca 100.000 kroner, og fikk noen erfaringer i det arbeidet som vi kunne spille inn til handlingsplanen deres. Vi kan samhandle om akutte utfordringer, og det mer langsiktige arbeidet.*

De frivillige organisasjonene kan også bistå den enkelte innvandrere med å fremme sin sak overfor myndigheter, eller å søke hjelp. I én av organisasjonene tilbyr frivillige å sitte ved siden av når de som bruker møtestedet trenger å ringe til offentlige myndigheter. Da kan hjelperen bistå om det skulle oppstå språkproblemer, eller foreslå hva man kan eller bør stille spørsmål om, og hvordan.

I de fire lokalsamfunnene vi besøkte, ble idretts-, kunst- og kulturforeninger trukket fram som sentrale integreringsarenaer, særlig for barn og unge, inkludert barn og unge som bor i asylmottak. Dessuten lager både humanitære/ideelle organisasjoner og innvandrersorganisasjoner åpne sosiale arenaer, ofte rettet mot familier og voksne, nettopp fordi barna allerede har mange fellestilbud. En del av tilbudene markedsføres særlig overfor nyankomne flyktninger, mens andre rettes særlig mot barn, ungdom og voksne som bor i asylmottak.

Et tema som kom opp i noen casekommuner var at slike møteplasser gjerne kjennetegnes av en skjev fordeling mellom innvandrere og majoritetsbefolkningen, fordi de lages *for* å «hjelpe» innvandrere. I et kortsiktig perspektiv trenger ikke det være problematisk. Særlig møteplasser som knyttes til et asylmottak, eller aktiviteter rettet mot nyankomne flyktninger, synes å imøtekomme interessen for uformell kontakt mellom «de lokale» og de nyankomne, og bidrar trolig til å imøtekomme litt av de nyankomnes behov for informasjon og råd. Enkelte informanter fra lokalsamfunnene pekte på at også innvandrersorganisasjonene lager åpne møteplasser for alle, men at det er få fra majoritetsbefolkningen som deltar her. Det vi vet fra forskning på deltakelse i frivillige organisasjoner generelt, er at innvandrere deltar mindre i frivillig arbeid enn majoritetsbefolkningen, og at majoritets- og minoritetsbefolkningen i stor grad deltar i ulike typer organisasjoner: Mens majoritetsbefolkningen i størst grad deltar i fritidsorganisasjoner, engasjerer minoritetsbefolkningen seg i større grad i frivillig arbeid innen velferd, i rettighetsarbeid og i religiøse organisasjoner (Wollebæk og Sivesind 2010). Flere av våre informanter opplever at dette er en utfordring i deres lokalmiljø. De peker på behovet for å skape møteplasser og aktiviteter som voksne med ulike bakgrunner opplever som attraktive, uten at det er et poeng å møte folk som er annerledes enn seg selv.

### *Kommunen som koordinator*

Aasen et.al (2017) peker på at både frivillige organisasjoner og kommunene opplever et behov for økt koordinering, og at flere kommuner er i ferd med å prøve ut ulike måter å samhandle med frivillige på i integreringsarbeid. I de lokalsamfunnene vi besøkte, var det variasjoner i hvorvidt kommunene tok på seg en koordineringsrolle overfor de frivillige. I de større kommunene fant vi ulike men gode eksempler på at kommunene koordinerer og bringer ulike typer organisasjoner sammen om felles prosjekter – kommunene *lenker* organisasjonene sammen. Den største kommunen vi besøkte, har en omfattende plan for samarbeid med frivillige organisasjoner. Både den enheten som har ansvar for bosetting og kvalifisering av flyktninger, og kulturkontoret sentralt og i bydelene, jobbet med frivillige organisasjoner i et integrerings- og mangfoldsøymed. I de to andre bykommunene vi besøkte, rettet både kvalifiseringssenter/ flyktningetjeneste<sup>3</sup> og kulturkontor seg mot frivillige organisasjoner, men uten å samarbeide særlig med hverandre.

Den siste, mellomstore landkommunen, presenteres i boksen på neste side.

---

<sup>3</sup> Med flyktningetjenesten mener vi den enheten som har ansvar for å tilby introduksjonsprogram, og ofte også bosetting av flyktninger.

Kommunen er en mellomstor landkommune der om lag 10 prosent av befolkningen har innvandrerbakgrunn. Blant innvandrerne er det flest fra Litauen, Polen, Somalia, Eritrea, Tyskland og Thailand. Kommunen forvalter ikke tilskudd på vegne av IMDi, og ingen av organisasjonene hadde fått andre tilskudd fra IMDi de siste årene. Det er mange frivillige organisasjoner i kommunen, og kommunen gir driftsstøtte til disse etter søknad. Den ene innvandrerorganisasjonen som er registrert i kommunen, har også søkt om og fått driftsstøtte på lik linje med andre organisasjoner. I søknadsskjemaet bes søker oppgi om organisasjonen bidrar til integrering av flyktninger og innvandrere, for å minne organisasjonene på dette arbeidet. Det er særlig lokallag av to landsdekkende organisasjoner med intensjonsavtale som har aktiviteter rettet mot flyktninger og innvandrere, samt frivillighetssentralen. I tillegg har idrettslag og andre fritidstilbud for barn og unge deltakere med innvandrerbakgrunn.

Frivillighetssentralen framstår som en sentral aktør både i integrerings- og frivillighetsarbeidet. Frivillighetssentralen låner ut sentralens lokaler gratis til lag og organisasjoner, og bistår med praktisk hjelp samt råd og veiledning. I tillegg melder det seg en del frivillige som ikke er medlem i noen lag og foreninger, og en del enkeltpersoner stikker innom for en prat eller for å be om hjelp. Sentralen har en bred kontaktflate i lokalsamfunnet, og bruker det de lærer til å iverksette nye prosjekter. Lederen for sentralen forteller:

«Vi lytter i lokalmiljøet, finner ut hva det er behov for, og hvis det er innenfor det vi kan gjøre noe med, så prøver vi å imøtekomme behovet. Vi lytter på kommunen, og kan komme med innspill til kommunale planer.»

Sentralen er ikke kommunal, men en stiftelse med lokale organisasjoner som innskytere. Men kommunen har vært en viktig samarbeidspart siden oppstarten, og har de siste årene gitt et årlig tilskudd for at sentralen skal bistå med å koordinere frivillig innsats i lokalmiljøet. Tilskuddet kom til som en videreføring av et prosjekt der sentralen skulle koordinere frivillige på sykehjem i kommunen, fordi erfaringene var så gode. Det kommunale tilskuddet kommer i tillegg til det statlige tilskuddet frivillighetssentraler kan få. Frivillighetssentralen driver noen prosjekter selv, blant annet med støtte fra en statlig tilskuddsordning. Leder av sentralen beskriver rollen sin slik:

«Vi har ikke som mål å ha egen aktivitet, vi hjelper like gjerne andre å få til ting. Vi har oversikt og kan koble organisasjoner og personer sammen. Vi vet litt hva de ulike organisasjonene jobber med, og vi får med oss litt av hva som skjer. Det er jobben vår. (...) Frivillighetssentralen snakker ikke på vegne av lag og organisasjoner, og vi har ikke mandat til å pålegge noen noe. Men vi er et bindeledd, et serviceorgan. Vi kan f.eks. være en buffer for kommunen, vi kan forsvare og forklare hvorfor kommunen har avslått eller gjort noe på en eller annen måte som ikke organisasjonene forstår, eller som de er uenige i. Det er

*lettere for oss å ha kontakt med kommunen enn for det enkelte lag/organisasjon.»*

*Som sitatet viser, oppfattet lederen kjerneoppgaven sin som å bistå og koordinere aktiviteter i regi av frivillige lag og organisasjoner i kommunen. Men det er også en sentral oppgave å binde enkeltpersoner, frivillige organisasjoner, og kommunen sammen.*

I den mellomstore landkommunen, med foreløpig én etablert innvandrersorganisasjon, var forholdene for små til at det var behov for å binde sammen innvandrernettverk med andre typer organisasjoner. Men informantene så et behov for sørge for at de ordinære organisasjonene inkluderte innvandrere, særlig voksne innvandrere, og pekte på to sentrale utfordringer: Majoritetsorganisasjonene var ikke avvisende til at arbeidsinnvandrere eller flyktninger kunne delta i deres aktiviteter, men de var ikke nødvendigvis bevisste på at de måtte invitere dem, og eventuelt følge dem opp. En annen utfordring var at blant en del innvandreregrupper, inkludert blant europeiske arbeidsinnvandrere, gir ikke frivillig arbeid noe status eller blir verdsatt. Det betyr at de i utgangspunktet ikke trenger å være interessert i å delta, og at man må legge til rette på flere måter enn bare å invitere.

I eksempelet over var det en ikke-kommunal frivillighetssentral som «lenket» aktørene sammen, mens vi i de tre andre og større kommunene fant at kommunale aktører spilte denne rollen. Det kan med andre ord gjøres på ulike måter. I én av bydelene i storbyen har man satset på å etablere skolen som en møteplass etter skoletid for lokalsamfunnet. Kommunen har ansatt en kulturarbeider som koordinerer, og frivillighetssentralen er lokalisert der. Skolen ble et felles møtested der man inviterte til felles kulturarrangement der barn og unge viste frem musikk, dans og kunstuttrykk de har skapt, og som var godt besøkt av foreldre og besteforeldre uavhengig av landbakgrunn.

En annen kommune har valgt å bruke tilskuddet de forvalter fra IMDi til lokale møteplasser til dialogmøter mellom minoritets- og majoritetsorganisasjoner samarbeider om å arrangere. Dialogmøtene ble initiert av en frivillig organisasjon med tilskudd fra en av ordningene på post 71 for flere år siden, og kommunen overtok da den fikk i oppgave å forvalte tilskudd til lokale møteplasser på vegne av IMDi. I dialogmøtene ble medlemmer i forskjellige organisasjoner, både innvandrersorganisasjoner og andre typer organisasjoner, invitert til å delta. Etter hvert har medlemmer fra de ulike organisasjonene dannet grupper som kan lage ulike åpne fellesarrangement knyttet til fysiske aktiviteter, seminarer og folkemøter. I tillegg bidrar organisasjonene til å arrangere felles 8.mars-feiring og en stor årlig kulturfestival. På denne måten bidrar kommunen til at medlemmer av ulike organisasjoner engasjerer seg i felles prosjekter, noe som kan føre til at de får felles forståelser og gjensidig tillit.

Samlet sett tyder casestudiene på at kommunene kan finne ulike løsninger dersom de frivillige organisasjonene som har et potensiale for å samarbeide, ikke gjør det «av seg selv», også i kommuner som ikke forvalter tilskudd fra IMDi. Samtidig er det ikke gitt at kommunene prioriterer dette, noe vi også fant eksempel på blant kommunene vi besøkte.





## KAPITTEL 3: FINANSIERING AV FRIVILLIGE ORGANISASJONER SOM DRIVER INTEGRERINGSARBEID

*I dette kapitlet viser vi at det finnes en rekke finansieringsmuligheter for integreringsarbeid i frivillige organisasjoner, og vi presenterer funn som viser at organisasjoner som fikk tilskudd fra én eller flere av tilskuddsordningene i gjennomgangen også fikk finansiering fra andre kilder. Samtidig viser funn fra casestudiene at organisasjonene har svært ulike behov, og det varierer hvorvidt de opplever at det er utfordrende å finne den finansieringen de trenger for å gjennomføre tiltak de mener kan bidra til bedre integrering og inkludering. Noen strever med å få finansiert drift av organisasjonen. Andre leter etter finansiering til tiltak de mener det er behov for, og som er i tråd med de overordnede formålene med tilskudd til innvandrersorganisasjoner og frivillig virksomhet.*

*Vår vurdering er at de seks tilskuddsordningene må tilpasses de andre finansieringskildene som finnes, fordi det øker måloppnåelse og effektivitet. Noen tilpasninger handler om å avvikle ordninger der organisasjonene kan eller bør finne finansiering fra andre kilder. Andre tilpasninger kan være å øke bevilgninger i de ordningene der det er fornuftig at statlige myndigheter tar finansieringsansvaret, slik at organisasjonene slipper å bruke tid og krefter på å søke finansiering fra andre kilder for å finansiere samme formål (eller samme tiltak). Samtidig kan det være behov for å utrede frivillige organisasjoners behov nærmere, og gå i dialog om hva og eventuelt hvem i det offentlige som kan bistå.*

### 3.1. OFFENTLIGE OG PRIVATE FINANSIERINGSKILDER AV FRIVILLIG VIRKSOMHET

I gjennomgangen har vi undersøkt hvilke offentlige og private virkemidler som retter seg mot frivillige organisasjoner, og som har som mål å bidra til økt inkludering og bedre integrering av flyktninger og innvandrere. Overordnet finner vi en rekke finansieringskilder for frivillig arbeid med integrering, forvaltet av en rekke offentlige og private aktører.

Aasen m.fl. (2017) gir en grundig og detaljert redegjørelse for de ulike statlige tilskuddsordningene frivillige organisasjoner kan søke om til integreringsarbeid. Vi nøyer oss derfor med å gi en kort oversikt i tabell 3.1, og har prioritert å undersøke noen av de private stiftelsene nærmere. I kapitlene som presenterer vår evaluering av den enkelte tilskuddsordning på post 71 gir vi imidlertid mer informasjon om de statlige ordningene vi mener overlapper med ordningene på post 71.

#### STATLIG FINANSIERING

Det er Kulturdepartementet som har sektoransvaret for den statlige frivillighetspolitikken. Det innebærer blant annet forvaltning av momskompensasjonsordningen, og ansvar for rammetilskuddet som kommunene disponerer til frivillighetssentraler i sin kommune. Sektordepartementene har ansvar for virkemidler til frivillige organisasjoner innenfor sine fagområder. Tabell 3.1 gir en oversikt over en rekke tilskuddsordninger. Vi har valgt å inkludere ordninger som

- 1) rettes mot frivillige organisasjoner, enten direkte eller via kommunen,
- 2) har et eksplisitt formål om integrering og inkludering av innvandrere,
- 3) er rettet mot fattigdomsbekjempelse.

**Tabell 4.1: Statlige tilskuddsordninger rettet mot frivillige organisasjoners arbeid med integrering og inkludering av innvandrere**

Ansvarlig for tilskuddsordningen	Navn på tilskuddsordningen	Særskilt om ordningen
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)	Mentor- og traineeordninger for personer med innvandrerbakgrunn	Frivillige organisasjoner er én av flere typer virksomheter som kan søke om støtte, blant andre virksomheter og organisasjoner i offentlig og privat sektor, privatpersoner, kommuner og fylkeskommuner.
Utlendingsdirektoratet (UDI)	Tilskuddsordning til aktiviteter for barn og unge i mottak	
	Tilskuddsordning til organisasjoner som bistår barn med lang oppholdstid i Norge	
	Støtteordning for informasjon om assistert retur for asylsøker med endelig avslag og andre uten lovlig opphold	
Kompetanse Norge	Kompetansepluss frivillighet	
Kulturdepartementet	Tilskuddsordning <i>Inkludering i idrettslag</i>	Ordningen forvaltes av Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komite (NIF). Tilskuddet kan tildeles idrettslag som er medlemmer i NIF, og skal komme barn i alderen 6-12 år, og ungdom i alderen 13-19 år til gode. Tilskuddet tildeles idrettslag i utsatte bydeler i Oslo, samt randkommuner utenfor Oslo der en relativt stor andel av befolkningen har innvandrerbakgrunn, og i utsatte bydeler i Bergen, Trondheim, Stavanger, Drammen, Tromsø, Kristiansand, Fredrikstad, Sarpsborg, Haugesund, Bodø, Skien, Porsgrunn, Larvik, Sandefjord og Sandnes. <sup>4</sup>
Miljødirektoratet	Tilskudd til friluftaktivitet for personer med innvandrerbakgrunn samt driftsstøtte til Wild X	De som kan søke støtte er Friluftsrådernes Landsforbund (FL), interkommunale friluftsråd som ikke er tilsluttet FL, og sentralleddet i frivillige organisasjoner som er registrert i Enhetsregisteret og som arbeider med aktivitetsfremmende tiltak for friluftsliv for personer med innvandrerbakgrunn, og som har etablert lokallag og aktivitet i minimum 2 fylker.

<sup>4</sup> Tilskuddsbrev til Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité NIF for 2017.

<b>Barne- og likestillingsdepartementet (BLD)</b>	Tilskuddsordning Mangfold og inkludering	Ordningen forvaltes av Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU), og de som kan søke er «grupper, fritidsklubber eller organisasjoner av barn og unge». Søkere må være under 26 år.
<b>Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)</b>	Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn – åpne møteplasser	Frivillige organisasjoner, offentlige instanser og private aktører kan søke. Ordningen begrenser seg til 23 kommuner og 8 bydeler i Oslo.
	Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom	Frivillige organisasjoner, offentlige instanser og private aktører kan søke, men ut ifra ulike kriterier: 1) Frivillige organisasjoner, som arbeider for å gi et tilbud til barn og ungdom berørt av fattigdomsproblemer, kan søke direkte til Bufdir, gjennom organisasjonens sentralledd. 2) Andre frivillige organisasjoner kan søke, forutsatt at kommunen kunngjør ordningen lokalt vil kunngjøre ordningen lokalt og vurdere og prioritere søknader tilknyttet kommunen.
	Trygge lokalsamfunn og gode oppvekstmiljø	

Som oversikten i tabell 3.1 viser, forvaltes mange av de statlige tilskuddsordningene som rettes direkte mot integreringsarbeid av etatene som er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. Men også Kulturdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet og Miljødirektoratet har relevante ordninger. Disse ordningene forvaltes i stor grad av andre aktører, og rettes inn mot smalere grupper av frivillige organisasjoner.

Vi har inkludert tre tilskuddsordninger forvaltet av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet knyttet til fattigdomsproblematikk og inkludering generelt i storbyer. Ordningene retter seg ikke eksplisitt mot innvandrerbefolkningen, men vi vet både gjennom casestudiene og mer generelt at mange av prosjektene blant annet brukes for å inkludere innvandrere. Det har sammenheng med at mange innvandrere lever i relativ fattigdom, sammenlignet med resten av befolkningen.

---

## KOMMUNAL FINANSIERING

Kommunene har et stort ansvar i integreringsarbeidet, og disponerer midler både gjennom innbyggertilskuddet og gjennom integreringstilskuddet de får i forbindelse med bosetting av flyktninger. Aasen m.fl. (2017) trekker fram at mange kommuner har egne støtteordninger rettet mot frivillige organisasjoner, og gir eksempler på flere finansieringsmodeller fra storbyene. Vi finner også eksempler på kommunal finansiering av lokal frivillighet i våre casestudier, også i andre kommuner enn i storbyene. For eksempel ble søknad om driftstilskudd fra innvandrerorganisasjoner behandlet likt som tilsvarende søknader fra andre lokale organisasjoner, i den av våre fire casekommuner som ikke forvalter midler på vegne av IMDi.

Vi har imidlertid ikke grunnlag for å si noe om hvor utbredt kommunale tilskudd til innvandrerorganisasjoner eller til integreringsprosjekter i frivillig regi er blant norske kommuner. Men det synes klart at støtte til lokal frivillighet generelt, og til integreringsarbeidet spesielt, avhenger av lokalpolitiske prioriteringer. Flere av informantene fra kommunene fortalte at det ikke fantes kommunale midler til integreringsprosjekter i regi av frivillige organisasjoner (utover generell driftsstøtte). Én av informantene fortalte at hun brukte det at kommunen var én av tjue kommuner som forvalter midler på vegne av IMDi som et argument for at lokalpolitikere også burde bevilge mer til dette formålet.

---

## PRIVATE/IDEELLE STØTTEORDNINGER

I tillegg til støtteordninger i statlig og kommunal regi, finnes det flere private stiftelser som støtter ulike samfunnsnyttige formål, inkludert integrerings- og inkluderingsprosjekter. Aasen m.fl. (2017) mener stiftelsene kan være en viktig finansieringskilde overfor frivillige organisasjoner, og at de potensielt kan bidra til større grad av nytenking og utprøving siden de ofte har færre føringer enn offentlige midler.

Vi presenterer de stiftelsene vi har blitt kjent med gjennom prosjektet, og de støtteordningene de forvalter.

**Extrastiftelsen** ble etablert i 1993, og har 36 medlemsorganisasjoner med til sammen over én million medlemmer. I over tjue år har stiftelsen hatt en avtale med Norsk Tipping om Extra-spillet. Overskuddet av spillet tilfaller stiftelsen, og et bærende prinsipp er at alle frivillige helseorganisasjoner og organisasjoner for funksjonshemmede skal få ta del i dette overskuddet. I

2016 ble det fordelt 200 millioner kroner til over 700 helseprosjekter i regi av 87 organisasjoner over hele landet. Blant medlemsstiftelsene finner vi fem av de åtte organisasjonene som har intensjonsavtale med IMDi.

Stiftelsen forvalter prosjektmidler i to ordninger, Helse og Forskning. Formålet er å støtte tidsavgrensede helseprosjekter og -tiltak rettet mot målgrupper i Norge som fremmer levekår, fysisk og psykisk helse, mestring, livskvalitet og sosial deltakelse. For å søke støtte til helse- og forskningsprosjekter må søkeren være, eller samarbeide med, en av de godkjente søkerorganisasjonene. Det er søkerorganisasjonen som sender inn søknaden og er ansvarlig for prosjektet. Noen sentrale krav for å bli godkjent som søkerorganisasjon er å ha et vedtektsfestet helseformål, å ha virksomhet på minst fylkesnivå, og å være organisasjonens sentralledd. Organisasjoner som ikke godkjennes, er blant annet vel- og venneforeninger, frivillighetsentraler og krisesentre, livssynsorganisasjoner, organisasjoner med virke kun på kommunenivå, og organisasjonsledd og underliggende organisasjoner.

**Gjensidigestiftelsen** ble etablert i 2007 som en allmennyttig stiftelse. Stiftelsen er største aksjonær i Gjensidige Forsikring ASA, og stiftelsen ble omdannet til en finansstiftelse i forbindelse med børsnotering av Gjensidige Forsikring ASA i 2010. Det er aksjeutbyttet fra Gjensidige som tildeles allmennyttige prosjekter, med en visjon om å skape et tryggere samfunn. Stiftelsen tildeler midler innenfor fem innsatsområder: 1) Sikkerhet, 2) Mestring og læring, 3) Sosial inkludering og mangfold, 4) Fysisk aktivitet og 5) Kosthold. Det gis prosjektstøtte, og det stilles krav til at søkere registreres i frivillighetsregisteret. Støtten kan gis til frivillighetsentraler, interkommunale friluftsråd, og offentlige virksomheter dersom de inngår i et spleiselag med frivillige organisasjoner der sistnevnte er mottakere av støtten.

**Ulike Sparebankstiftelser.** Det finnes en rekke sparebankstiftelser som gir støtte til ideelle formål inkludert frivillige organisasjoner. Vi gir noen eksempler, men vi kan anta at det finnes flere liknende stiftelser i andre landsdeler enn det vi presenterer her.

**Sparebankstiftelsen DNB** gir støtte til tiltak som har verdi over tid, primært til fysiske investeringer og/eller kompetanseutvikling, innenfor fire ulike formål: 1) Kunst og kultur, 2) Kulturminner og historie, 3) Friluftsliv og naturkunnskap og 4) Nærmiljø, idrett og lek. Målgruppene for tiltakene skal være mennesker i alderen 6 til 30 år, og støtten gis til tiltak i Akershus, Buskerud, Oppland, Oslo, Telemark, Vestfold og Østfold samt Ringsaker kommune i Hedmark.

**Sparebanken Vest** deler ut midler til fire satsingsområder: 1) Oppvekst og utdanning, 2) Næring, 3) Idrett og 4) Kultur.

**Sparebankstiftelsen Sparebanken Sør** har et etablert samarbeid med andre regionale aktører, herunder kompetansefond, fylkeskommune og høgskole, støtter prosjekter relatert til levekårsutfordringer på Agder og i Telemark. Stiftelsen prioriterer særlig prosjekter med tidlige og forebyggende tiltak innenfor skole/utdanning og inkludering. Prosjektene skal inneholde komponenter av kompetanseheving og læring på høyskole-/universitetsnivå.

**Sparebank1 Nord- Norge** forvalter midler gjennom SNN-fondet. Fondet prioriterer til små og mellomstore prosjekter rettet mot barn og ungdom innenfor sitt markedsområde, innenfor

følgende temaer: 1) Kunnskap og forskning, 2) Kultur og 3) Idrett. Prosjektene må finne sted innenfor bankens markedsområde, og det gis ikke driftsstøtte.

Det finnes åpenbart flere finansieringsmuligheter enn de offentlige virkemidlene, også for integrerings- og inkluderingsprosjekter i regi av frivillige organisasjoner. De private stiftelsene knytter noen av de samme tildelingskriteriene til sine midler som det offentlige gjør, men i litt ulik grad. Formålene synes også åpnere enn de offentlige midlene, samtidig som de kan inneholde andre typer føringer. For eksempler prioriterer Gjensidigestiftelsen, som er hovedaksjonær i Gjensidige Forsikring *sikkerhet* som ett av sine innsatsområder, mens sparebankstiftelsen DNB støtter «tiltak som har verdier over tid». Sparebankstiftelsen Sparebanken Sør samarbeider med regionale kompetansefond, én fylkeskommune, og én høyskole, og stiller blant annet krav om komponenter av kompetanseheving og læring på høyskole-/universitetsnivå.

De ulike sparebankstiftelsene vi har presentert gir støtte til prosjekter innenfor tydelig definerte geografiske områder, og de har ulike prioriteringer i hvorvidt de støtter store eller små prosjekter. Når særskilte føringer knyttet til hvilke typer tiltak som støttes og ikke støttes sammenfaller med krav til hvilke typer organisasjoner, hvilke målgrupper, eller hvilke geografiske nedslagsfelt prosjektene kan ha, gir det ulik tilgang på finansiering fra stiftelser mellom landsdelene. Det kan tenkes at det også gjelder mellom frivillige organisasjoner i sentrale og mindre sentrale strøk, men det vet vi ikke.

Vi ser også at Extrastiftelsen de siste årene har tatt noen grep om sine ordninger, trolig for å kvalitetssikre og målrette midlene de forvalter. Konsekvensen er at midlene er mer tilgjengelige for større organisasjoner, og at det utelukkende er de sentrale leddene i organisasjonene som kan søke. På motsatt side finner vi SNN-fondet til Sparebank1 Nord-Norge som eksplisitt prioriterer små og mellomstore prosjekter, innenfor sitt markedsområde. Dersom de statlige tilskuddsordningene skal ta hensyn til de private finansieringsordningene, er spørsmålet om man skal forsøke å «tette hullene».

### 3.2. TILSKUDDSMOTTAKERNES FINANSIERINGSKILDER

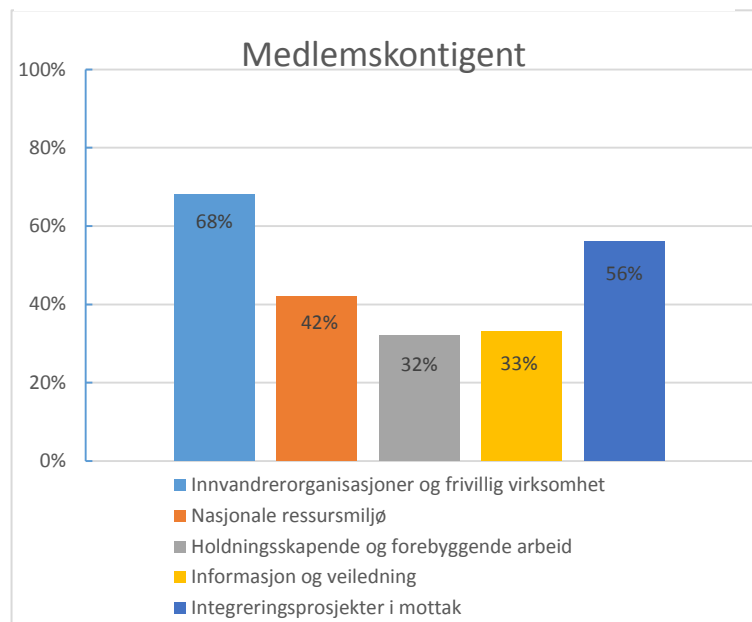
På de neste sidene skal vi presentere resultatene fra surveyen om hvilke inntektskilder tilskuddsmottakerne i 2016 oppga å ha utover tilskuddet fra IMDi. Vi gjør oppmerksom på at de åtte organisasjonene som har intensjonsavtale med IMDi ble ikke spurt om dette, fordi flere av dem er store organisasjoner med bred virksomhet innenfor en rekke felt som ikke berører integreringsområdet.

Figur 3.1 presenterer hvor stor andel av mottakere som oppga at de hadde inntekt fra medlemskontingent i 2016.

Figur 3.1 viser at det finnes medlemsorganisasjoner blant tilskuddsmottakere i alle ordninger, men at andelen er høyest blant mottakerne av de to ordningene tilskudd til innvandrerorganisasjoner og frivillig virksomhet og integreringsprosjekter i asylmottak.

Vi legger særlig merke til at færre enn halvparten av de nasjonale ressursmiljøene, som ifølge formålsformuleringen skal «samle og formidle eksisterende kunnskap og kompetanse på integreringsfeltet basert på erfaring, en bred kontaktflate og solid forankring i ulike innvandremiljøer», har inntekter fra medlemskontingent.

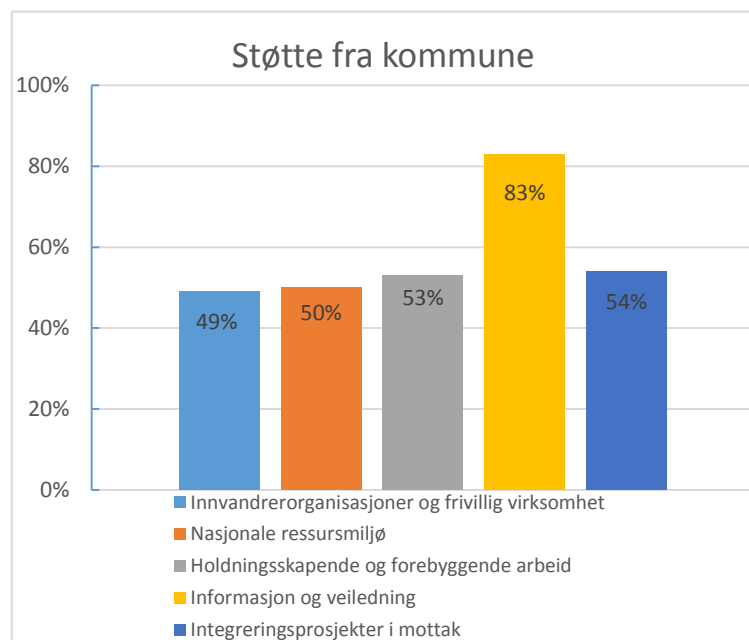
**Figur 3.1: Andel tilskuddsmottakere som oppga at medlemskontingent var én av inntektskildene i 2016.**



Figur 3.2 viser at halvparten eller flere tilskuddsmottakere i alle ordninger mottar støtte fra én eller flere kommuner.

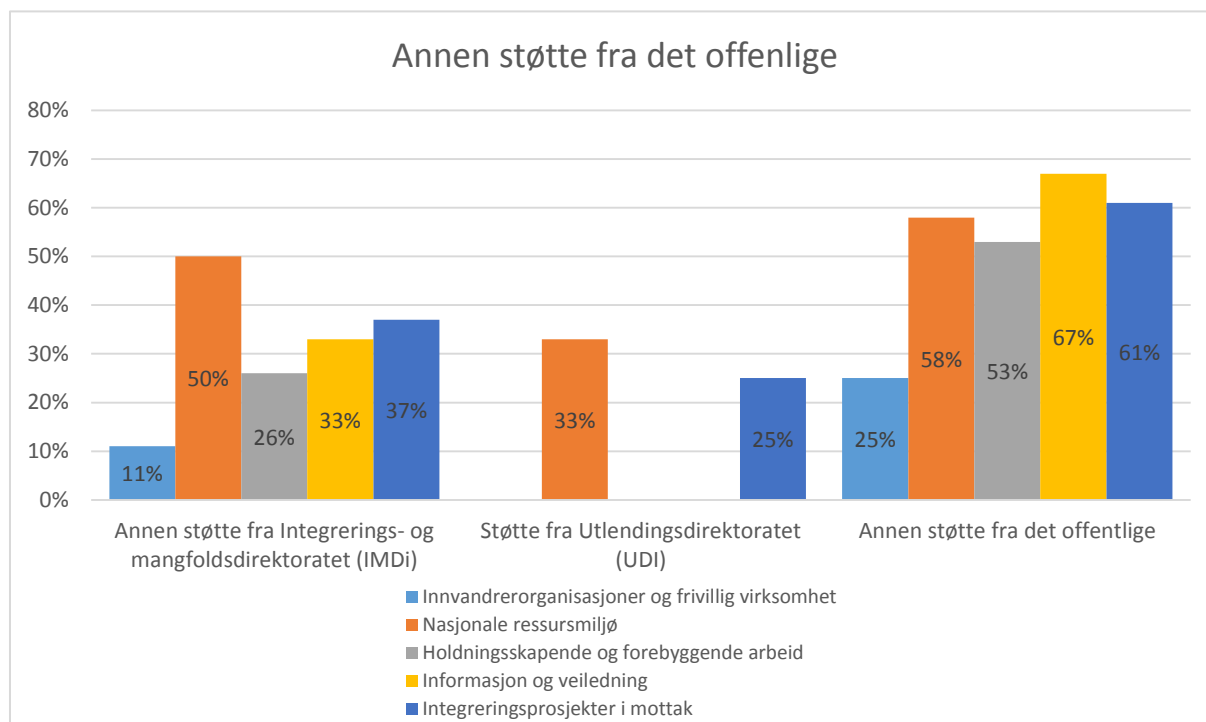
I intervjuer med kommuner og tilskuddsmottakere kom det fram tre hovedtyper av kommunal støtte. Den første var kommunal driftsstøtte, som kommuner gir til alle eller de fleste lokale organisasjoner som søker om det, også kommuner som ikke forvalter penger fra IMDi. Den andre typen støtte var også en driftsstøtte, men da med begrunnelsen om at organisasjonen gjør en oppgave kommunen verdsetter høyt, f.eks. å være et bindeledd mellom frivilligheten og kommunen, eller å gjøre sosialt arbeid i utsatt grupper. Den tredje formen for kommunal støtte er samarbeidsprosjekter, og flere trakk fram at de fikk fattigdomsmidler eller andre midler som kommunen har søkt om gjennom statlige tilskuddsordninger (inkludert IMDis ordninger rettet mot kommuner). Det kan tenkes at det er noe overlapp mellom de to siste formene for støtte, det vil si at kommunene finansierer oppgaver de anser som viktige med hjelp av statlige støtteordninger (gjelder særlig fattigdomsmidler).

**Figur 3.2: Andel tilskuddsmottakere som mottok støtte fra én eller flere kommuner.**



Figur 3.3 viser hvordan tilskuddsmottakerne har svart om annen støtte fra det offentlige.

**Figur 3.3: Andel tilskuddsmottakere som fikk annen støtte fra det offentlige i 2016.**



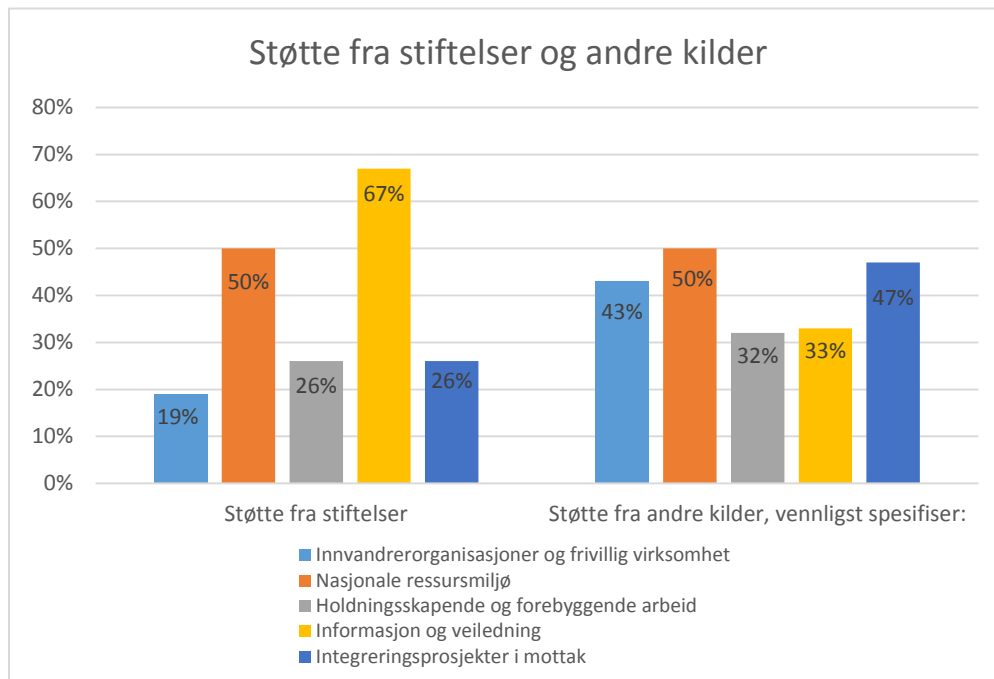
Overordnet viser figuren at mange av tilskuddsmottakerne mottar støtte fra andre offentlige aktører enn kommunene. Igjen er det ordningen for innvandreroorganisasjoner og frivillig virksomhet som skiller seg ut, der forholdsvis få får annen støtte fra IMDi, og kun en fjerdedel får støtte fra andre offentlige aktører. Blant mottakere i de andre ordningene får en betydelig andel tilskudd fra IMDi, og mer enn halvparten mottar støtte fra andre offentlige etater enn kommuner og IMDi.

Figur 3.4 fremstiller hva organisasjonene har svart når det gjelder støtte fra stiftelser og andre kilder. Det fremgår at organisasjoner i alle ordninger fikk støtte fra stiftelser i 2016, men andelen var høyest blant mottakere av tilskudd til informasjon og veiledning og blant de nasjonale ressursmiljøene.

Funnene viser at en stor andel av organisasjonene som får støtte over post 71 også får støtte fra andre kilder. Både gjennom intervjuer og deskstudier av tilskuddsdokumenter viser det seg at en del organisasjoner får støtte til *samme tiltak* gjennom flere kilder.



**Figur 3.4: Andel tilskuddsmottakere som fikk støtte fra stiftelser og andre kilder.**



### 3.3. TILSKUDDSMOTTAKERNES ADMINISTRATIVE RESSURSER

I kapittel 2 diskuterte vi hvilke roller det er hensiktsmessig at myndighetene finansierer frivillige organisasjoner for å ta. Vi problematiserte at myndighetene har forholdsvis lite kontroll med kvaliteten i arbeidet frivillige organisasjoner gjør, og vi pekte på at koordinering kan gjøre den frivillige innsatsen langt mer hensiktsmessig. Vi viste gjennom eksempler fra casestudien at i dag tar både frivillige organisasjoner selv og kommunene på seg koordineringsrollen.

I de følgende avsnittene skal vi blant annet se mer på hvorvidt organisasjonene som mottar tilskudd over post 71 har avsatt ressurser til koordinering. Dette belyser vi gjennom resultatene på to av spørsmålene i spørreundersøkelsen til tilskuddsmottakere i 2016. De to spørsmålene er om organisasjonene er lokallag av en regional eller landsdekkende organisasjon, og om de har ansatte.

Vi knytter to antakelser til hva svarene om tilhørighet til en regional eller landsdekkende organisasjon, og om organisasjonene har ansatte, kan si oss. For det første antar vi at tilhørighet til en større organisasjon, og det å ha betalte ansatte, gjør det enklere å søke ekstern finansiering. For det andre antar vi at tilhørighet eller ansatte gir kapasitet til å koordinere og kvalitetssikre det frivillige arbeidet, eller til å rekruttere nye frivillige. Hva er så begrunnelsene for at vi gjør disse antakelsene? For lokallag av større organisasjoner kan det ligge noen finansielle muligheter i organisasjonsstrukturen, det kan være lettere å få informasjon om offentlige og private støtteordninger, det kan være muligheter for å få støtte og veiledning i det administrative arbeidet med å søke støtte, og kanskje vil det også være lettere å tildele midler til et lokallag av en kjent organisasjon enn en ukjent organisasjon. Dette henger sammen med at regionale eller landsdekkende organisasjoner har ansatte. Organisasjoner som har ansatte vil ha kapasitet til å søke ekstern finansiering, og som oftest vil de også ha eller lett kunne tilegne seg kunnskap om hva som skal til for å få midler.

Tilhørighet til en større organisasjon, og/eller det å ha egne ansatte, kan på den ene siden gi en større merverdi av den eksterne finansieringen. Det er et argument for å samarbeide mer med slike organisasjoner i integreringsarbeidet. På den andre siden har disse organisasjonene et større behov for forutsigbarhet i inntekter og andre rammebetingelser, nettopp fordi de har flere utgifter knyttet til drift av en større og mer robust organisasjon. Det gjør det mer kontroversielt å redusere eller kutte støtten uten særskilte begrunnelser.

Tabell 3.2 fremstiller resultatene på spørsmålet om tilhørighet til en større organisasjon. Vi gjør oppmerksom på at spørsmålet ikke ble stilt til de nasjonale ressursmiljøene eller organisasjonene med intensjonsavtale.

**Tabell 3.2: Er organisasjonen et lokallag av en større organisasjon, f.eks. en regional eller landsdekkende organisasjon? Merk: Spørsmålet ble ikke stilt til nasjonale ressursmiljøer og organisasjonsavtale med IMDi.**

	Innvandrerorg. og frivillig virksomhet	Holdnings- skapende og forebyggende arbeid	Informasjon og veiledning til arbeidsinnvandrere m.fl.	Integreringsprosjekter i mottak	Totalt
Ja	38 %	21 %	67 %	62 %	42 %
Nei	62 %	79 %	33 %	38 %	58 %
N	230	19	6	56	311

Tabell 3.2 viser i kolonnen til høyre at når vi ser alle tilskuddsmottakere under ett, så var 42 pst. av tilskuddsmottakere i 2016 del av en større organisasjon. 58 pst. var ikke det. Fordelt på ordningene, viser det seg at en betydelig større andel av mottakere av tilskudd for informasjon og veiledning og for integreringsprosjekter i asylmottak er lokallag av større organisasjoner, mens mottakere av tilskudd til innvandrerorganisasjoner og frivillig virksomhet og til holdningsskapende og forebyggende arbeid ikke er det. Ytterligere analyser av data fra tilskuddsordning for innvandrerorganisasjoner og frivillig virksomhet viser at blant de som kun fikk driftstilskudd, det vil si innvandrerorganisasjoner, var bare 32 prosent lokallag av en større organisasjon.

Tabell 3.3 fremstiller resultatene på spørsmålet om organisasjonen har lønnede medarbeidere. Vi gjør oppmerksom på at de åtte organisasjonene som har intensjonsavtale med IMDi ikke ble spurt om antall ansatte generelt, men om antall ansatte som jobber med integrering. Disse resultatene gjengis i tabell 3.3.

Resultatene samlet for alle ordningene, som vises i kolonnen lengst til venstre, viser at over halvparten av tilskuddsmottakerne ikke har lønnede medarbeidere. På grunn av at det er langt flere organisasjoner som får støtte gjennom ordningen for innvandrerorganisasjoner og frivillig virksomhet enn de andre ordningene, påvirker disse organisasjonenes svar den totale fordelingen uforholdsmessig mye. I kolonnen lengst til høyre er tilskuddsmottakere i denne ordningen tatt ut. Da er det bare 23 prosent av tilskuddsmottakerne som ikke har ansatte, mens hele 43 prosent har mer enn to årsverk.

**Tabell 3.3: Har organisasjonen lønnede medarbeidere? Prosent.**

	Alle	Innvandrerorg. og frivillig virksomhet	Nasjonale ressursmiljø	Holdnings. og forebyggende arbeid	Informasjon og veiledning til arbeidsinnv. m.fl.	Integreringsprosjekter i mottak	Alle minus innvandrer org og friv.
Nei	56 %	70 %		28 %	17 %	27 %	23 %
Ja, mindre enn ett årsverk	9 %	7 %	17 %	11 %		18 %	15 %
Ja, 1-2 årsverk	13 %	10 %	33 %	6 %		21 %	18 %
Ja, flere enn 2 årsverk	22 %	13 %	50 %	56 %	83 %	34 %	43 %
N	318	226	12	18	6	56	92

Ytterligere analyser av tilskuddsmottakere i ordningen for innvandrerorganisasjoner og frivillig virksomhet viser at blant de organisasjonene som oppga at de hadde fått *driftsstøtte*, hadde hele 80 pst. ingen ansatte. Blant de andre ordningene er spredningen større, men minst halvparten har mer enn to årsverk. Men også i disse ordningene finnes det organisasjoner som drives uten ansatte.

Som nevnt før tabell 3.3 ble de åtte organisasjonene som har intensjonsavtale med IMDi ikke spurt om antall ansatte generelt. De fikk i stedet spørsmål om de hadde lønnede medarbeidere som har integrerings- og inkluderingsarbeid som del av sine arbeidsoppgaver. Tabell 3.4 viser at alle organisasjonene hadde det. Tre av organisasjonene hadde 1-2 årsverk, mens ytterligere tre hadde mer enn to årsverk.

**Tabell 3.4: Har noen av organisasjonens lønnede medarbeidere integrering- og inkluderingsarbeid som en del av sine arbeidsoppgaver? Absolutte tall og prosent.**

	Antall	Andel
Nei	0	0
Ja, mindre enn ett årsverk	1	14
Ja, 1-2 årsverk	3	43
Ja, flere enn 2 årsverk	3	43
N	7	100

Funnene vi har presentert så langt viser at det er store variasjoner i hvilken kapasitet organisasjonene som fikk tilskudd over post 71 i 2016 har. I lys av de antakelsene vi presenterte innledningsvis, om at organisasjoner med tilhørighet til en større organisasjon og/eller lønnede medarbeidere har større kapasitet til å søke ekstern finansiering og til å gi merverdi til arbeidet gjennom bedre koordinering, kvalitetssikring og rekruttering, viser funnene noen interessante mønstre:

- Lokale innvandrerorganisasjoner og andre organisasjoner som får støtte til å lage møteplasser i lokalsamfunn, har mindre kapasitet til å søke ekstern finansiering og til å koordinere og kvalitetssikre aktivitetene sine.
- Blant organisasjonene som fikk støtte til integreringsprosjekter i asylmottak, finner vi forholdsvis mange som tilhører en større organisasjon, mens det er stor spredning når det gjelder hvorvidt de har lønnede medarbeidere.

- Flertallet av organisasjonene som mottar støtte gjennom ordningen for holdningskapende og forebyggende arbeid og for informasjon og veiledning har lønnede medarbeidere, og flertallet tilhører også en større organisasjon. Samtidig finnes det organisasjoner i begge disse ordningene som verken tilhører en større organisasjon eller har lønnede medarbeidere.

#### 3.4. TILSKUDDSMOTTAKERNES FINANSIERINGSBEHOV

I casestudiene spurte vil organisasjonene hvilke inntekter og utgifter de hadde. Organisasjonene som hadde ansatte, fortalte at de største utgiftene deres var driftskostnader knyttet til lokaler og til lønn. I tillegg har de utgifter til aktiviteter. Organisasjoner som drives med frivillige ressurser kan også ha noen driftsutgifter, f.eks. ved at de kompenserer leder eller styremedlemmer for telefonutgifter, og de kan ha kostnader til leie av lokaler. Noen har fortalt oss at de dekker reiseutgifter for frivillige som har reise til et asylmottak lenger unna, eller dersom medlemmer reiser på kurs, møter eller inspirasjonssamlinger utenfor egen kommune.

Både organisasjoner med og uten ansatte også utgifter til aktivitetene, og det kan være alt fra kaffe, te og nøtter, hobbyutstyr, eller reiseutgifter ved utflukter, inngang på aktiviteter som svømming eller bowling.

Informantene i organisasjoner med ansatte uttrykte frustrasjon over mangelen på muligheter for å søke driftsstøtte, slik som denne informanten:

*I nesten alle sammenhenger er det slik at vi ikke kan søke om lønn. (...) Men aktivitetene våre er avhengig av human resources. I alle våre aktiviteter så er mennesker den største innsatsfaktoren; vi gir individuell veiledning og informasjon, og vi har åpen barnehage. Og så er det viktig med den riktige personen. Vi har moderat lønn, og vi har ingen med topplønninger. Men om vi søker etter folk med minimum 3 års utdanning, så kan du ikke tilby de en 10 prosent stilling på kveldstid der lønnen er under det andre arbeidsgivere tilbyr. Dette er kjempevanskelig. (...) Og kompetanseheving av stab – det får vi i alle fall ikke midler til. Så er det slik at jeg helt prinsipielt søker om det likevel. Hvis de mener at vi skal være kvalitetsbevisste, så er kompetanse en viktig bit av det. (...) Og vi greier jo ikke å bruke opp aktivitetsmidlene. Hvilke utgifter har vi der? Det er til kaffe, nøtter, te, kopiering, laminering av noen plakater kanskje.*

Informanten syntes det var urimelig at de ikke kan søke om driftsstøtte dersom det forventes at organisasjonen har kompetanse og jobber systematisk. Flere av organisasjonene vi snakket med fikk dekket driftsutgiftene sine fra kommunen.

Organisasjoner med ansatte uttrykte også frustrasjon over manglende kontinuitet i aktivitetsstøtten. De har den samme kapasiteten i starten av året som i resten av året, men færre oppgaver i starten fordi det ikke er penger til aktiviteter. Leder av en frivillighetssentral, som arrangerer flere årlige arrangementer i tillegg til en rekke prosjekter, forteller:

*Kommunen bidrar med penger til drift, men vi har ingen penger til aktivitet. Dette må vi skaffe andre steder. Det betyr at vi ikke har penger i starten av året, og vi kan ikke markedsføre noen aktiviteter før vi har midler. Ingenting til annonsering, til kaffe, til kopiering... Vi vet ikke hva vi har fra år til år. Det er helt banale ting. Det er ikke ny prosjektor vi snakker om, vi er på kaffe, te, sukker-stadiet. Det som må til for å drive en aktivitet.*

Men casestudiene viste også at ulike organisasjoner har ulike behov. Blant organisasjoner drevet av frivillige uten ansatte, kan det være mindre problematisk at det ikke er penger i begynnelsen av året. De har heller ikke behov for så store summer om gangen. En av informantene fra et lokallag til én av de landsdekkende organisasjonene, fortalte at da de hadde søkt om penger fra et internt fond i sin organisasjonen, fikk de mer penger enn de følte de kunne bruke:

*Vi søkte om 24.000 kr, og så fikk vi 80.000 kr. Jeg fikk nesten sjokk da jeg leste tildelingen. Hvordan skal vi bruke alt dette? Vi må jo bruke det konstruktivt, og rapportere på det. Vi greide å bruke 40.-50.000 kroner, og så fikk vi overført resten til i år, etter søknad.*

Informanten og organisasjonen bak sitatet strevde ikke så med å finne midler til å dekke utgifter i sine aktiviteter, men vi fant flere eksempler i casestudiene på innvandrerorganisasjoner og andre organisasjoner som ønsket å lage møteplasser eller iverksette prosjekter, men som ikke fant finansiering. Én av informantene fortalte at deres erfaring var at de verken hadde gode muligheter hos myndighetene eller private stiftelser:

*Jeg blir så provosert av at vi som sitter lokalt og kjenner behovene her ikke har noen muligheter. (...) Det er snakk om 20.000,- kroner, det er det vi trenger! Det er opplevelsen av at man jobber på, vi ser utfordringene, vi kjenner vårt lokalmiljø – og vi har en plan. Så får vi ikke muligheten. Så har vi banker, stiftelser og så videre, som myndighetene sier vi kan søke hos, men de gir ikke penger til dette arbeidet. (...) Vi søkte Gjensidigestiftelsen, men der var det ikke penger å få. Drift av aktivitet for voksne innvandrere er ikke et satsingsområde hos private stiftelser.*

Denne organisasjonen hadde imidlertid et tett og godt samarbeid med kommunen, og at kommunen ønsket å legge til rette for frivillighet. Likevel opplevde de ikke at det var så enkelt å få kommunale midler heller, uten at de samarbeidet om søknader om statlig finansiering. Informanten fortalte:

*Sammen med kommunen søkte vi penger til et radikaliseringsprosjekt, og der var det penger å få, utrolig mye penger! Vi fikk alt vi søkte om! Likevel var det ikke så lett for oss å få noe av det, men jeg greide å mase meg til at vi fikk 100.000 av midlene kommunen fikk. Det var bra! Det bør legges inn en egen post til frivilligheten i sånne prosjekter.*

Både dette sitatet og andre vi har presentert over, illustrerer en mulig tosidighet når det gjelder tilskuddsfinansieringen til frivillige organisasjoner. På den ene siden finnes det mye midler til prosjekter som kan svare på mer eller mindre akutte politiske behov, mens det på den andre siden finnes mindre midler til å drive systematisk langsiktig arbeid.

Intervjuene vi har hatt med frivillige organisasjoner i fire kommuner er ikke representative, og vi vet ikke om de erfaringene og synspunktene vi har gjengitt her er representative. Men intervjuene illustrerer noen poenger. Frivillige organisasjonene som jobber med integreringsprosjekter har ulike økonomiske behov. En del kommuner bidrar både med drifts- og aktivitetsstøtte, men organisasjonene søker også andre finansieringskilder – både statlige og private. Flere av informantene erfarte at det var vanskelig å få støtte til integreringsprosjekter fra private stiftelser, mens vi både i spørreundersøkelsen og tildelingslister fra noen av stiftelsene ser at det er gitt midler til integreringsprosjekter.



## KAPITTEL 4: HVA ER EN GOD TILSKUDDSORDNING?

*Vi tar her for oss de føringene som gjelder for utformingen og forvaltningen av en tilskuddsordning, med vekt på de vi bruker i våre anbefalinger. Føringene gjelder utformingen og forvaltningen av tilskuddsordningene. Evaluering av måloppnåelsen gir utfordringer vi omtaler i denne sammenhengen. Vi runder av kapitlet ved å se på hvordan politikk spiller inn i utformingen og forvaltningen av tilskuddsordninger, samt fremheve muligheter for fleksibilitet i forvaltningen som kan være relevante for de ordningene som evalueres i denne rapporten.*

### 4.1. INNLEDNING

Det finnes en rekke veiledere og rapporter som tar for seg hvordan tilskuddsordninger bør utformes og forvaltes. På noen punkter er føringene klare, mens det er stort rom for skjønn på andre. I dette kapitlet fokuserer vi på de føringene som gjelder for tilskudd til frivillige organisasjoner, med særlig vekt på de føringene vi bruker i det videre.

Kapitlet baserer seg på Finansdepartementets «Reglement for økonomistyring i staten», Finansdepartementets veileder «Om etablering og forvaltning av tilskuddsordninger i staten», DFØs veileder «Evaluering av statlige tilskuddsordninger», DFØs rapport 5/2017 «Hvordan er regelverk for statlige tilskuddsordninger utformet?» og KUDs veileder «Forenkling av statlige tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner».

Statlige tilskudd finnes i mange varianter og har følgelig ikke en enkel definisjon. Forenklet kan vi si at et statlig tilskudd er en utbetaling fra staten til ikke-statlige aktører for at de skal utføre aktiviteter opp mot befolkningen, i motsetning til en anskaffelse der varer eller tjenester leveres til bruk for statlige virksomheter. Overføringer til husholdninger, kalt stønader, defineres ikke som tilskudd.

I 2016 var det om lag 350 ulike statlige tilskuddsordninger finansiert over statsbudsjettet.<sup>5</sup> Frivillige organisasjoner kan søke på om lag 40 pst. av dem.<sup>6</sup>

### 4.2. TILSKUDDSORDNINGENS UTFORMING

#### FEM HOVEDELEMENTER I EN TILSKUDDSORDNING

Når vi omtaler utformingen av en tilskuddsordning, mener vi betingelsene som settes opp rundt ordningen. «Reglement for økonomistyring i staten» fremhever følgende fem punkter som hovedelementer i en tilskuddsordning:

- a) Mål og målgruppe for ordningen
- b) Kriterier for måloppnåelse
- c) Tildelingskriterier og beregningsregler
- d) Regler for oppfølging og kontroll
- e) Evaluering av tilskuddsordningen

<sup>5</sup> DFØs rapport 5/2017 «Hvordan er regelverk for statlige tilskuddsordninger utformet?»

<sup>6</sup> Oversikten på [regjeringen.no/frivilligtilskudd](http://regjeringen.no/frivilligtilskudd)

I tillegg vil det være et mål at ordningen ikke er for kostnadskrevende, verken for forvaltningsinstansen eller organisasjonene som skal søke på tilskuddet, og tilskuddsmottakerne som skal rapportere på måloppnåelse.

De fem hovedelementene over må vurderes i sammenheng med hverandre. Enkle og konkrete formulerte kriterier for måloppnåelse vil gjøre både rapportering og evaluering av tilskuddsordningen enklere. Tildelingskriteriene kan brukes som virkemiddel for å vri tilskuddsmottakerens aktivitet og støtte opp om målet med ordningen.

Ofte vil det være en avveining mellom forvaltningsinstansens behov for informasjon og hvor ressurskrevende ordningen skal være. Mer rapportering gir bedre oversikt over måloppnåelse, men innebærer potensielt unødvendig høye administrasjonskostnader både for offentlig sektor og hos tilskuddsmottakerne. Enkle og mekaniske tildelingskriterier er billige å administrere, men kan være mindre treffsikre enn skjønnsvurderinger basert på et bredere informasjonsgrunnlag. Kostnadseffektivitet innebærer å finne den rette avveiningen mellom slike hensyn.

Departementet har ansvar for å utforme et regelverk for tilskuddsordningen. Regelverket kan fremgå av forskrifter, men også dokumenter som retningslinjer, rundskriv, kunngjøringer/utlysinger mv. Reglene skal inneholde presiseringer av hovedelementene a-d (mål for ordningen, kriterier for måloppnåelse, tildelingskriterier og opplegg for kontroll og oppfølging) og ev. regler for evaluering av tilskuddsordningen.

Normalprosedyren for tilskudd<sup>7</sup> innebærer at tilskudd fordeles etter åpne søknadsprosesser og kjente tildelingskriterier. Departementet kan avvike fra disse kravene for eksempel ved tilskudd til navngitte mottakere.

I det følgende vil vi ta for oss hovedelementene (a-e) i en tilskuddsordning for å belyse hva som er en god utforming, før vi går over til en omtale av noen momenter ved forvaltning av tilskuddsordninger.

---

#### MÅL OG MÅLGRUPPE (HOVEDELEMENT A)

Målene med tilskuddsordningen, målgruppen og kriterier for måloppnåelse bør formuleres så presist som mulig. For det første er dette av hensyn til at Stortinget skal kunne ta stilling til bevilgningsforslaget. For det andre øker tydelige målformuleringer sannsynligheten for at målene nås og at det ikke skjer målforskyvinger. For det tredje vil eksplisitte formuleringer om hvilken informasjon man skal bruke for å vurdere måloppnåelse, gjøre det klarere hvordan ordningen skal evalueres i etterkant.

Et grunnleggende premiss for å ha en tilskuddsordning er at et statlig tilskudd må springe ut av statlige mål. Som vi var inne på tidligere i rapporten, er hensikten med et tilskudd å skape utløsende effekt.

1. Det offentlige ser *et behov* (formål: ønskede bruker- og samfunnseffekter)
2. som det forventes at *frivillige organisasjoner kan imøtekomme* på en god måte (aktiviteter utløst av tilskuddet)

---

<sup>7</sup> Normalprosedyren vil si kravene til utforming og forvaltning av statlige tilskudd som fremgår av punkt 6.2 og 6.3 i Bestemmelser om økonomistyring i staten.



3. dersom de får økonomisk støtte fra det offentlige til formålet (utløsende effekt)
4. uten negative utilsiktede konsekvenser (lekkasje).

Her er et eksempel på en resultatkjede som illustrerer hva resultater, bruker- og samfunnseffekter kan være for et tilskudd til frivillige organisasjoner på integreringsfeltet.

**Figur 4.1: Eksempel på resultatkjede**



I utgangspunktet er det ønskelig at tilskuddsordningens mål formuleres som brukereffekter og/eller samfunnseffekter, dvs. langt til høyre i resultatkjeden. Aktivitetene tilskuddet skal utløse er (som hovedregel) ikke målet i seg selv, og hører inn under tildelingskriteriene. Målformuleringen bør beskrive en ønsket tilstand eller endring som det er mulig å omsette i målbare kriterier.

Målformuleringen skal også definere en tydelig målgruppe, for eksempel asylsøkere i mottak, barnehagebarn med et annet morsmål enn norsk eller innvandrere som opplever diskriminering. I noen tilfeller kan målgruppen være tilskuddsmottakerne, eksempelvis innvandrerorganisasjoner i lokalsamfunn, dersom målet er at det skal finnes innvandrerorganisasjoner av for eksempel representasjons- og demokratihensyn.

#### KRITERIER FOR MÅLOPPNÅELSE (HOVEDELEMENT B)

Kriteriene for måloppnåelse må selvsagt henge sammen med målet for å kunne belyse måloppnåelsen. I praksis kan det imidlertid være vanskelig å finne kriterier som godt belyser virkninger på samfunnseffekt-nivå. Det vil nesten alltid være andre politiske tiltak og samfunnstrender som også har innvirkning på målet og målgruppen, og det er vanskelig å skille effektene fra hverandre. Dersom myndighetene har som mål å øke tilliten til samfunnet blant innvandrere, kunne man benyttet opplysninger fra spørreundersøkelser blant innvandrere om tilliten til det norske samfunnet, politiske systemet, rettsvesenet osv. til å vurdere samlet måloppnåelse for alle politiske tiltak rettet mot formålet. Det gir imidlertid liten mening å benytte dette som kriterier for å vurdere måloppnåelsen til én tilskuddsordning isolert.

Ofte vil det være mer fornuftig å ha kriterier for måloppnåelse som ser på omfanget og kvaliteten av organisasjonenes aktiviteter, resultater og brukereffekter. I så fall må det sannsynliggjøres at aktivitetene mv. betyr noe for det endelige målet.

Tildelingskriteriene har tre formål. De skal fortelle:

1. hvem som er potensielle tilskuddsmottakere/-søkere
2. hva tilskuddet kan brukes til
3. hvordan tilskudd til den enkelte mottaker skal fastsettes

### *Avgrensing av potensielle tilskuddsmottakere/-søkere*

Regelverket for tilskuddsordningen skal inneholde informasjon om hvem som kan motta/søke tilskuddet. Dersom det er en søknadsbasert tilskuddsordning, skal tydelige krav gjøre at aktuelle tilskuddsmottakere forstår at de kan søke og at ikke-aktuelle søkere skal avstå fra å søke: Det sparer tid både hos organisasjonen og tilskuddsforvalter. Tilskuddsmottakerne kan avgrenses ved at det stilles krav til organisasjonen, eksempelvis at organisasjonen er registrert i frivillighetsregisteret, har over et visst antall medlemmer eller annet. Det er fordelaktig om begrepsbruken er mest mulig lik på tvers av ordninger (eksempelvis definisjon av «tellende medlem» eller «landsdekkende organisasjon»), både av hensyn til organisasjonene som antakelig vil søke på flere tilskudd og forvalteren. I veilederen «forenkling av statlige tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner» foreslås det felles definisjoner for noen sentrale begreper som brukes ofte i tilskuddsordninger rettet mot frivillige organisasjoner. Alternativt til en søknadsbasert ordning, kan Stortinget øremerke tilskudd til mottakerne direkte over statsbudsjettet. Vi kommer tilbake til fordeler og ulemper ved de ulike tildelingsmetodene under.

### *Driftsstøtte vs. prosjektstøtte*

Tildelingskriteriene skal avklare om tilskuddet skal støtte opp under organisasjonens generelle drift (driftsstøtte) eller (del)finansiere et prosjekt eller noen konkrete aktiviteter (prosjektstøtte), og i så fall hvilke typer prosjekter/aktiviteter. Prosjektstøtte kan gjøre det lettere for tilskuddsforvalter å styre bruken av midlene, men ordningen er typisk også mer administrativt krevende.

Driftstilskudd gir organisasjonene mer handlingsrom til å disponere midlene slik de ønsker. Det er en mer forutsigbar inntektskilde for organisasjonene og innebærer ofte mindre arbeid med rapportering. Det er fremdeles en forutsetning at tilskuddet skal benyttes i tråd med ordningens formål og Stortingets forutsetninger for tilskuddet. Men i praksis er det først og fremst kriteriene for valg av tilskuddsmottaker som sikrer at tilskuddet finansierer organisasjoner som arbeider i samsvar med ordningens formål. Dersom organisasjonenes arbeid faller innenfor formålet med tilskuddsordningen, kan driftstilskudd være bedre enn prosjekttilskudd: Organisasjonens eksisterende arbeid kan være en vel så effektiv måte å nå målene på som et nytt prosjekt.

### *Kvantifiserbare og skjønnsmessige tildelingskriterier, samt øremerking*

Enkle og mekaniske tildelingskriterier er billige å administrere, men kan være mindre treffsikre enn skjønnsvurderinger basert på et bredere informasjonsgrunnlag. Et ytterpunkt er kvantifiserbare tildelingskriterier, eksempelvis antall timer norskundervisning mottakeren har tilbudt til asylsøkere. Så lenge det er lett å verifisere opplysningen tilskuddet beregnes og tildeles ut ifra, vil forvaltningskostandene i forbindelse med tildelingen være lave. Et annet ytterpunkt er at tilskuddsmottakerne navngis og beløpet fremgår direkte av budsjettproposisjonen. En mellomvariant er skjønnsmessige tildelingskriterier. Både i tilfellet med kvantifiserbare tildelingskriterier og navngitte mottakere gir tildelingskriteriene lite rom for skjønnsvurderinger hos

tilskuddsforvalteren. Dette bør isolert sett redusere forvaltningskostnadene, men kan gå på bekostning av treffsikkerheten i å finne tilskuddsmottakerne som best arbeider på en slik måte at målet med tilskuddet nås.

Også dersom tilskuddsforvalter velger å bruke et bredt informasjonsgrunnlag og faglig skjønn, er det viktig at tildelingskriteriene er tydelig formulert. De skal gi tilskuddsforvalter myndighet til å gjøre sine skjønnsvurderinger. Utydelige formuleringer kan være problematisk for tilskuddsforvalter fordi tildeling av tilskudd eller avslag på tilskuddssøknader kan regnes som enkeltvedtak dersom de har karakter av en skjønnsvurdering. Det innebærer at søkerne har rett til å få begrunnelse for, samt klage på, avslag. Det er et ulovfestet forvaltningsrettslig likhetsprinsipp som sier at søkere innenfor den krets som Stortinget har ment å tilgodese med den aktuelle budsjettposten, ikke kan utsettes for en forskjellsbehandling som mangler saklig grunn eller virker vilkårlig, urimelig eller urettferdig.

Det er fordeler og ulemper med alle formene for kriterier: Ytterpunktene kvantifiserbare kriterier og øremerking over statsbudsjettet, så vel som mellomvarianten skjønsmessige kriterier.

- Fordeler med kvantifiserbare tildelingskriterier og beregningsregler:
  - Administrasjonskostnadene er typisk lavere enn mer skjønsmessige kriterier.
  - Kvantifiserbare kriterier er ofte mer transparente og kan oppfattes som mer rettferdige, så lenge kravene regnes som fornuftige.
  - Tildelingen kan ofte bli mer forutsigbar for organisasjonene.
  - Dersom kriteriene henger godt sammen med formålet med ordningen, kan kriteriene være med på å gi organisasjonene riktige insentiver med tanke på å nå målet for ordningen. For eksempel vil krav til at en innvandrerorganisasjon samarbeider med andre organisasjoner kunne bidra til at deltakerne i organisasjonen får et større nettverk og at organisasjonene lærer av hverandre.
- Fordeler med øremerking over statsbudsjettet:
  - I utgangspunktet burde det være minst administrativt krevende, fordi søknadsrunden utgår. Imidlertid vil det være større politisk oppmerksomhet om øremerkede ordninger, med fare for at ressurser går med til lobbyisme, i stedet for søknadsskriving.
  - Det kan være mer forutsigbart for tilskuddsmottakeren, både fordi beslutningen om tilskuddet tas tidligere og fordi det erfaringsmessig ikke er politisk lett å fjerne organisasjoner som navngitt tilskuddsmottakere.
  - Det er mulig å tildele midler kun til enkelte organisasjoner uten hensyn til det ulovfestede forvaltningsrettslige likhetsprinsippet. Det kan for eksempel være effektivt å gi tilskudd til noen organisasjoner for at de skal være ressursmiljøer, uten at alle organisasjoner som kunne vært ressursmiljøer får tilskudd.
- Fordeler med skjønnsvurderinger i forvaltningen:
  - Tilskuddsforvalter kan benytte et bredere informasjonsgrunnlag enn det man klarer å få inn i kvantifiserbare beregningsregler.
  - Skjønsmessige kriterier kan forhindre målforskyving i de tilfellene det er vanskelig å finne beregningsregler som henger godt sammen med ordningens formål. Kvantifiserbare kriterier kan gjøre organisasjonene mer opptatt av å arbeide for å nå tildelingskriteriet, slik at de kan motta tilskudd også året etter, enn av å nå målet med ordningen.

- Det gir større rom for å bruke forvaltningsinstansens faglige vurderinger enn øremerking. Erfaringsmessig hensyntas ofte ikke forvalters- og departementets faglige råd dersom tilskuddet øremerkes. Øremerking gir også mindre kontroll av at tilskuddsmottakerne arbeider i tråd med formålet med ordningen og kan vise til tilfredsstillende resultater og måloppnåelse.
- Økt kontakt mellom tilskuddsforvalter og tilskuddsmottakere. Øremerking over statsbudsjettet kan gjøre kontakten med stortingsrepresentanter viktigere enn kontakten med, og rapporteringen til, tilskuddsforvalter.

---

#### OPPFØLGING OG KONTROLL (HOVEDELEMENT D)

Oppfølging og kontroll skal sikre at tilskuddet tildeles til de riktige mottakerne og at midlene er brukt i tråd med formålet, samt gi informasjon om graden av måloppnåelse. Kontroll er ressurskrevende for tilskuddsforvalteren, men også for tilskuddsmottakerne som skal oppgi opplysningene. Forvalter må derfor vurdere hvilke tiltak for oppfølging og kontroll som er nødvendige i den aktuelle ordningen. Ressursbruken på kontroll må vurderes opp mot nytten av kontrolltiltakene og størrelsen på tilskuddet.

Tilskuddsmottakerne skal rapportere på kriteriene for måloppnåelse, slik at tilskuddsforvalter kan vurdere graden av måloppnåelse. Opplysningene vil være en del av informasjonsgrunnlaget når tilskuddsforvalter rapporterer om ordningens samlede måloppnåelse til departementet. I en rapport fra KPMG om forenklingspotensialet i statlige tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner<sup>8</sup> (2016) er en av hovedkonklusjonene i rapporten at: «Den eksisterende kontroll av resultater er ikke optimal. Uklare rapporteringskrav gjør at forvalter ofte får mer informasjon enn de strengt tatt har behov for. Samtidig inneholder rapporteringen til en stor grad beskrivende informasjon om aktiviteter. En mer strukturert rapportering bygd opp rundt resultater og måloppnåelse ville gi en mer effektiv og nyttig kontroll av resultater.»

Dersom tilskuddsmottakerne er de samme over tid, typisk ordninger der mottakerne navngis over statsbudsjettet, kan det være hensiktsmessig å gjennomføre tiltak for oppfølging og kontroll av en viss andel av organisasjonene hvert år, slik at alle er fulgt opp innenfor en periode på for eksempel fem år.

---

#### EVALUERING (HOVEDELEMENT E)

Det overordnede spørsmålet i en tilskuddsevaluering er om målene for ordningen er nådd og i hvilken grad ordningen har bidratt til dette. Som det fremgår av kapittelet så langt, er det mange elementer som er viktig for at en tilskuddsordning skal ha ønsket effekt uten å være for kostnadskrevende. En evaluering kan vektlegge ulike sider av ordningen, eksempelvis om utformingen er i tråd med Økonomiregelverket og virker velfungerende i praksis, om forvaltningen er kostnadseffektiv, eller det er mulig å fokusere på de konkrete effektene og måloppnåelsen tilskuddsmottakerne skaper. Sistnevnte kan være særlig utfordrende å evaluere, spesielt dersom kriteriene for måloppnåelse er mangelfullt fremstilt i tilskuddsordningens regelverk.

---

<sup>8</sup>KPMG (2016) «Forenklingspotensialet i statlige tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner» [https://www.regjeringen.no/contentassets/7f289c698d5c41138c2a112c59f4b943/rapport\\_forenklingspotensialet\\_i\\_statlige\\_tilskuddsordninger\\_for\\_frivillige\\_organisasjoner.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/7f289c698d5c41138c2a112c59f4b943/rapport_forenklingspotensialet_i_statlige_tilskuddsordninger_for_frivillige_organisasjoner.pdf)

Ideelt sett burde effekten av tilskuddet måles gjennom eksperimentelle eller kvasieksperimentelle undersøkelser med en kontrollgruppe, men det vil ofte ikke være mulig. Dersom deskriptiv statistikk skal benyttes til å si noe om effekten av et tilskudd forutsetter det at årsakssammenhengene er enkle og tydelige. Særlig samfunnseffekter kan ofte ha mer sammensatte og indirekte årsakssammenhenger som er vanskelig å skille fra effekten av tilskuddet. Dersom man søker å si noe om sannsynligheten for at det er tilskuddsordningen som er driveren bak samfunnseffektene man ser, må man som et minimum ha oversikt over hvilke andre forhold som også kan forklare effektene. Selv om formålet med tilskuddet helst skal beskrive bruker- og samfunnseffekter, vil det ofte være mest meningsfylt med kriterier for måloppnåelse knyttet til tilskuddsmottakerens aktiviteter og resultater, samt de direkte brukereffektene.

Hensikten med et tilskudd er som nevnt innledningsvis å skape utløsende effekt, altså at tilskuddet faktisk bidrar til å nå målet og at det samme ikke ville vært realisert uten tilskuddsordningen. Et argument for at et tilskudd til frivilligheten vil skape utløsende effekt er at bedre økonomiske rammebetingelser for organisasjonene vil **utløse mer utbetalt innsats**. Denne sammenhengen er imidlertid vanskelig å dokumentere og teoretisk er det mulig å argumentere både for og imot denne antakelsen. Det finnes imidlertid andre argumenter for at tilskudd til frivillige organisasjoner skaper utløsende effekt. Frivillige organisasjoner har i ulik grad mulighet og evne til å finne andre finansieringskilder enn statlige tilskudd. Et tilskudd fra staten gjør at de frivilliges innsats i større grad kan gå til å produsere de ønskede aktivitetene og i mindre grad til å skaffe inntekter. Denne vridningen kan være en **mer effekt utnyttelse av de frivilliges innsats**, særlig i de tilfeller der organisasjonenes mulighet eller evne til å skaffe annen finansiering er begrenset.

Videre kan statlig tilskudd bidra til å **kanalisere den ubetalte innsatsen i statens villedde retning**. Tilskudd gis ikke betingelsesløst og til hvem som helst. Staten kan stimulere til spesifikke aktiviteter gjennom krav til hva midlene skal gå til (direkte virkemiddel/prosjektstøtte) eller gi økonomisk støtte til organisasjoner med mål som sammenfaller med statens mål (indirekte virkemiddel/grunnstøtte).

De to første argumentene for at tilskudd kan skape utløsende effekt (hhv. gjennom mer utbetalt innsats og mer effektiv utnyttelse av de frivilliges innsats) er vanskelig å dokumentere for hver enkelt ordning, og er mer å regne som antakelser som ligger i bunnen for generelt å gi tilskudd til frivilligheten.

Det siste argumentet om at tilskuddet kan bidra til å kanalisere den ubetalte innsatsen i statens villedde retning, vil ofte være fokuset når en evaluerer effekten av en enkelt tilskuddsordning. Konkret blir spørsmålene da om tilskuddsmottakerne bruker tilskuddsmidlene i samsvar med formålet og om man kan forvente at tilskuddet har ført til økt omfang av den ønskede aktiviteten (eller om organisasjonene ville gjennomført aktivitetene uansett ved hjelp av andre inntektskilder). Det er også relevant om tilskuddet delvis brukes på andre formål enn det som er i samsvar med tilskuddsordningens mål, såkalt lekkasje.

#### 4.3. FORVALTNING AV TILSKUDDSORDNINGER

Med forvaltning menes administrering av tilskuddsordningen i tråd med regelverket for ordningen som departementet har ansvar for å utforme. Det viktigste grunnlaget for forvaltningen er føringene for bevilgningen som er gitt av Stortinget i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet, ev.

presiseringer gitt av departementet i tildelingsbrev (dersom forvalter er en underliggende etat) eller oppdragsbrev til forvaltningsinstansen, og reglene for forvaltningen av tilskuddet.

I de fleste tilfeller delegeres forvaltningen til en underliggende etat, eventuelt kommunene, sentralleddet i en organisasjon eller annet. Et argument for å benytte mellomledd kan være at man ønsker å benytte seg av faglig kunnskap nærmere mottakeren. I tilfeller der en organisasjon skal videreformidle tilskudd, må det fremgå tydelig om organisasjonen er tilskuddsforvalter med tilhørende forvaltningsansvar eller en tilskuddsmottaker som videreformidler tilskudd.

Forvaltningens mål kan oppsummeres i fire punkter:

1. Tilskuddet når frem til de riktige tilskuddsmottakerne
2. Tilskuddsbeløp tildeles i samsvar med intensjoner og tildelingskriterier (korrekt beløp)
3. Tilskuddsmottaker anvender midlene i samsvar med formålet (korrekt anvendelse)
4. Riktig ressursbruk i forbindelse med forvaltningen (kostnadseffektiv forvaltning)

Tilskuddsforvalteren må avveie ressursinnsatsen lagt inn for å nå delmål 1-3 opp mot punkt 4 om kostnadseffektivitet. En riktig avveining innebærer at det ikke er mulig å redusere forvaltningskostnadene vesentlig, uten at kvaliteten svekkes eller risikoen for feil øker.

Utformingen av tilskuddsordningen har stor betydning for i hvilken grad tilskuddsforvalteren kan lykkes med å nå målene. Overordnet er det viktig at ordningen ikke er unødvendig komplisert å drifte for forvalteren eller å forstå for (potensielle) tilskuddsmottakere. Departementet må vurdere valg av forvaltningsinstans, bl.a. med tanke på at det ikke skal være unødvendige mellomledd i forvaltningen og ev. kompetansekrav. Det er også ønskelig at rundskrivene for ordningen dekker alle forhold av vesentlig betydning.

Vi viser til veilederen «Om etablering og forvaltning av tilskuddsordninger i staten» for nærmere retningslinjer for arbeidsoppgavene til tilskuddsforvalteren.

---

## POLITIKK I FORVALTNINGEN

Det kan lett bli en spenning mellom fag og politikk. Faglig vil ofte saksbehandlerne i et direktorat være bedre rustet enn politikere til å vurdere hvilke organisasjoner som best når formålet med ordningen, siden det er de som går igjennom organisasjonenes rapportering. Imidlertid kan det være politisk ønskelig å øremerke tilskudd til konkrete organisasjoner eller gi prosjektmidler til konkrete aktiviteter fordi vinneren er tydelig (både organisasjonen som mottar tilskuddet og brukergruppene tilskuddet skal nå), og det er lettere for befolkningen å forstå hvilke aktiviteter tilskuddet utløser. Den tilhørende baksiden er at omprioritering bort fra slike ordninger er desto vanskeligere politisk – taperne er like tydelige.

Når tilskuddsmottakerne utpekes over statsbudsjettet og ikke tildeles etter søknadsrunde i forvaltningen, har organisasjonene incentiver til å bruke ressurser på lobbyisme opp mot stortingsrepresentanter, i stedet for kontakt med tilskuddsforvalter og god rapportering. For at organisasjonene skal vektlegge rapporteringen, må det ha betydning i hvilken grad de dokumenterer måloppnåelse i tråd med ordningens formål. Det forutsetter igjen at tilskuddsforvalters vurderinger av organisasjonenes måloppnåelse har betydning for senere års tildeling.

Dersom tilskuddsmottakerne navngis over statsbudsjettet, frafaller kravet om kunngjøring og søknad, men utover dette gjelder det samme kravet om at regelverket skal inneholde hovedelementene beskrevet tidligere i kapittelet. For å sikre at ordningen legger til rette for at de riktige organisasjonene får penger, må målet, målgruppen og tildelingskriterier fremgå tydelig av regelverket. Det må være tydelig for Stortinget hva hensikten med ordningen er, slik at kun organisasjoner som faktisk passer inn i ordningen får tilskudd. Videre bør tilskuddsforvalters vurderinger av organisasjonenes måloppnåelse, basert på organisasjonenes rapportering, ha innflytelse på om navngitte organisasjoner fortsetter å få støtte og hvor stort tilskudd de får.

---

## FLEKSIBILITET I FORVALTNINGEN

Avhengig av hvordan tilskuddsordningen er utformet, har forvalter mer eller mindre fleksibilitet i hvordan forvaltningen skal skje. Vi ser tre former for fleksibilitet som er spesielt relevante for de ordningene som her evalueres.

### *Fleksibilitet hos forvalter til omfordeling mellom tilskuddsordninger*

Stortinget vedtar bevilgningen på hver enkelt utgiftspost. I tillegg gir omtalen av budsjettposten i budsjettproposisjonen og ev. konkretiseringer eller endringer i innstillingen fra Stortinget i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet føringer som forvaltningsinstansen må forholde seg til. Tilskuddsforvalter har både en fullmakt til og et pålegg om å benytte beløpet som er bevilget på utgiftsposten i tråd med det forutsette formålet.

Det er mulig for departementet å være mer eller mindre eksplisitt i budsjettproposisjonen om hva midlene skal benyttes til. Når det er flere tilskuddsordninger på samme post, kunne en tenkt seg at departementet i budsjettproposisjonen formulerte seg slik at forvaltningen ble gitt mer fleksibilitet til å vurdere kvaliteten på søknadene på tvers av flere tilskuddsordninger på samme post. Dette kan spesielt være aktuelt dersom enkelte tilskuddsordninger, av politiske årsaker eller pga. endrede forutsetninger, er relativt store i forhold til behovet, sammenliknet med de andre ordningene.

### *Søknads- og utbetalingstidspunkt i løpet av året*

Dersom det ikke er spesifisert i regelverket til ordningen, er det opp til tilskuddsforvalteren å ta stilling til hva som er hensiktsmessig tidspunkt for kunngjøring, søknadsfrist, første utbetaling, samt oppdeling av tilskuddet. Uansett bør tilskuddsforvalter, som sitter nærmest problemstillingene, ha en formening om overnevnte og kunne påvirke utformingen av regelverket.

Ifølge veileder for forenkling av statlige tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner har KUD vurdert om tidsfrister for søknader bør samkjøres, men konkludert med at det ikke er noen ulempe for søkerne at fristene er spredt, slik at arbeidet med søknader og rapportering kan fordeles gjennom året.

Veilederen anbefaler at kunngjøring og søknadsfrist bør være så tidlig at de første utbetalingene kan skje helt i starten av tilskuddsåret, da med forbehold om Stortingets godkjenning. Dette henger nært sammen med avsnittet over om mulighetene for flerårig støtte. For prosjekter kan det være ønskelig med søknadsfrist to ganger i året for å få raskere prosess fra ideen oppstår til gjennomføring.

Tilskuddsbeløp skal utbetales etter hvert som mottakerne har behov for å dekke de aktuelle utgiftene. Tilskudd til drift skal utbetales i terminer (måned, kvartal, halvår). Det er så vidt vi vet ingen retningslinjer for om beløpet er så lite at det gir mening med kun én utbetaling.

### *Mulighet for flerårig støtte*

I utgangspunktet gjelder bevilgninger kun budsjettåret. Det kreves særlig samtykke fra Stortinget for å pådra staten for utgifter som påløper i senere år. Tilsagnsfullmakter kan gis i form av romertallsvedtak. Det er et ønske om å begrense bruken av slike fullmakter fordi det reduserer myndighetenes mulighet til å omprioritere.

En av anbefalingene som KPMG fremhever som særlig forenklende i sin rapport om forenklingspotensialet i statlige tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner<sup>9</sup> (2016) er at flere tilskuddsordninger åpner for tildeling av flerårig støtte, både for å redusere ressursbruken på søknader og gi mer forutsigbare rammebetingelser for tilskuddsmottakerne, slik at de kan planlegge bedre og bygge opp sin kompetanse. Flerårig støtte vil måtte innvilges «med forbehold om Stortingets bevilgninger». Departementer som disponerer fullmakter til å pådra staten forpliktelser for framtidige budsjettår, må sørge for å prioritere de betalinger som forfaller i vedkommende budsjettår innenfor den budsjettammen som regjeringen fastsetter.

---

<sup>9</sup>[https://www.regjeringen.no/contentassets/7f289c698d5c41138c2a112c59f4b943/rapport\\_forenklingspotensialet\\_i\\_statlige\\_tilskuddsordninger\\_for\\_frivillige\\_organisasjoner.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/7f289c698d5c41138c2a112c59f4b943/rapport_forenklingspotensialet_i_statlige_tilskuddsordninger_for_frivillige_organisasjoner.pdf)



*Tilskudd til nasjonale ressursmiljøer fungerer etter hensikten på et overordnet nivå. Ordningen er øremerket og i praksis også svært politisk: Faglige hensyn tillegges relativt liten vekt. Vår vurdering er at det er behov for en slik tilskuddsordning, og at dagens ordning er viktig for å oppnå de fastsatte målene. Måloppnåelsen kan likevel økes ved at ordningen spisses ytterligere inn mot målet, der de viktigste tiltakene vil være å fastsette klare tildelingskriterier og kriterier for måloppnåelse. I tillegg bør bevilgningen reduseres, etter flere år med betydelig vekst. De organisasjonene som bidrar minst til måloppnåelsen, bør tas ut av ordningen.*

### 5.1. OM TILSKUDDSORDNINGEN

Tilskudd til nasjonale ressursmiljø på integreringsfeltet er driftsstøtte som øremerkes den enkelte organisasjon gjennom vedtak i Stortinget under behandlingen av statsbudsjettet. I 2016 mottok 16 organisasjoner til sammen 22,3 mill. kroner i støtte over denne ordningen.

Målet med ordningen fremgår av de årlige budsjettproposisjonene<sup>10</sup>:

*«Målet med tilskuddet til nasjonale ressursmiljøer på integreringsfeltet er å medvirke til økt deltakelse i, og økt tillit til, samfunnet blant innvandrere og barna deres. Tilskuddet skal sikre samfunnet kunnskap om alle sider ved integreringsprosessen, også mulige utfordringer, og hvordan disse kan håndteres. Tilskuddet skal medvirke til å gi alle de samme pliktene, rettighetene og mulighetene når det gjelder å delta i samfunnet og ta i bruk egne ressurser.*

*De nasjonale ressursmiljøene har en viktig rolle i å følge innvandrings- og integreringsfeltet. De skal blant annet være en kilde til alternativ kunnskap, formidling av erfaringer og synspunkter fra innvandrere og barna deres. Miljøene skal samle og formidle eksisterende kunnskap og kompetanse på integreringsfeltet basert på erfaring, en bred kontaktflate og solid forankring i ulike innvandremiljøer.*

*(...) Departementet vurderer at [de som får tilskudd i 2018] vil gi den nødvendige balansen mellom bredde, fornyelse og kontinuitet, jf. formålet med ordningen.»*

Av dette kan vi utlede at de nasjonale ressursmiljøene skal:

1. ha
  - a. en bred kontaktflate og solid forankring i innvandremiljøer
  - b. erfaring med sider ved integreringsprosessen, som kan formidles
2. formidle
  - a. eksisterende kunnskap på integreringsfeltet
  - b. alternativ kunnskap – få frem utfordringer ved integreringsprosessen
  - c. erfaringer og synspunkter fra innvandrere
3. bidra til
  - a. økt deltakelse i samfunnet blant innvandrere
  - b. økt tillit til samfunnet blant innvandrere

<sup>10</sup> Prop. 1 S (2016-2017) Justis- og beredskapsdepartementet, kap. 496, post 71. Setningen «Tilskuddet skal sikre samfunnet kunnskap om all sider ...» kom inn i 2017. Omtalen av regelverket mer generelt er basert på budsjettforslaget i de årlige budsjettproposisjonene, samt tilskuddsbrevene fra IMDi til tilskuddsmottakerne.

- c. å gi alle de samme pliktene, rettighetene og mulighetene til deltakelse og ta i bruk egne ressurser
  - d. kunnskap om utfordringer ved integreringsprosessen
  - e. kunnskap om hvordan utfordringer kan håndteres
4. utfylle hverandre
- a. ulike innvandremiljø – skal dekke en bredde
  - b. alle sider ved integreringsprosessen

De overordnede målene med ordningen er å medvirke til økt tillit til samfunnet blant innvandrere og barna deres og gi alle de samme pliktene, rettighetene og mulighetene når det gjelder å delta i samfunnet og ta i bruk egne ressurser. Økt deltakelse blant innvandrere kan både sees på som et virkemiddel for økt tillit, en indikasjon på at barrierer for deltakelse reduseres slik at man kommer nærmere målet om like muligheter, og et mål i seg selv.

For å oppnå målene ønsker staten kunnskap om alle sider ved integreringsprosessen, også mulige utfordringer og hvordan disse kan håndteres. Kunnskapen skal blant annet komme fra organisasjonens kontakt med innvandrere som møter utfordringer i ulike stadier i integreringsprosessen. Håpet er at bedre innsikt i konsekvensene av dagens integreringspolitikk og andre trekk ved samfunnet gjør det mulig å få til forbedringer slik at de ovennevnte målene nås.

I omtalen av tilskuddsordningens mål er de nasjonale ressursmiljøenes *formidlingsarbeid* sentralt. Men flere av organisasjonene har også en direkte effekt på de overordnede målene gjennom sitt arbeid opp mot enkeltindivider. Forutsetningen om at organisasjonene skal ha forankring i innvandremiljøer og formidle innvandrernes erfaringer innebærer at flere av organisasjonene bistår individer og grupper direkte med eksempelvis retts hjelp, rådgivning, leksehjelp, foreldreveiledning, jobbsøkerkurs, samt gjennom å være miljøer og nettverk der innvandrere kan delta.

---

## HISTORIKK

Utformingen av ordningen har vært omtrent uendret siden den ble opprettet i sin nåværende form i 2012. I forbindelse med opprettelsen ble det stilt et krav i Prop. 1 S (2011-2012) s. 49 som ikke senere er gjentatt, men som vi kommer tilbake til i evalueringen:

*«Premissen for å gi støtte vil vere at organisasjonane jobbar utoverretta, er inkluderande, driv brubygging og samarbeider med andre organisasjonar. Tilskota må bidra til å byggje relasjonar baserte på respekt, tillit og aksept mellom ulike aktørar på integreringsfeltet. Organisasjonane må kunne vise til planlagde mål og oppnådde resultat for å få støtte.»*

Da ordningen fikk sin form i 2012, erstattet den en søknadsbasert tilskuddsordning til landsdekkende organisasjoner. På skriftlig spørsmål fra KrF om hvorfor den søknadsbaserte ordningen ble erstattet av tilskudd til nasjonale ressursmiljø, svarte BLD-ministeren blant annet følgende<sup>11</sup>:

*«Organisasjonane som tidlegare har fått støtte som landsdekkjande, er særskilte når det gjeld formål, arbeidsform og organisering, slik at det er vanskeleg å vurdere måloppnåing og støttebeløp. For å sikre ei fleksibel ordning som gir rom for fornying og breidde i organisasjonslandskapet, og som*

---

<sup>11</sup> Skriftlig spørsmål fra Geir Jørgen Bekkevold (KrF) til barne-, likestillings- og inkluderingsministeren. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=51791>

*sikrar innvandrarbefolkninga ei stemme, vil departementet leggje om ordninga. (...) Det har også vært vanskelig å forene tilskuddsordningen med føringer fra Stortinget knyttet til tilskudd til enkeltorganisasjoner.»*

## FORVALTNING AV ORDNINGEN

I statsbudsjettet foreslår JD hvordan tilskuddsmidlene skal fordeles, med mottaker og beløp. JDs forslag er delvis basert på innspill fra IMDi, som igjen er basert bl.a. på organisasjonenes rapportering på forrige års tildelinger. Stortinget står imidlertid fritt til å gjøre endringer i budsjettforslaget.

Stortinget har tatt en aktiv rolle i forvaltningen av denne ordningen. Stortinget har økt den samlede bevilgningen, tatt nye organisasjoner inn, videreført tilskuddet til organisasjoner som JD foreslår tatt ut, og endret tilskuddsbeløpene til enkeltorganisasjoner. Fra 2012 til 2016 er bevilgningen økt fra 14 til 22 mill. kroner, hvorav det meste kom i forbindelse med Stortingets behandling. I samme periode er antallet organisasjoner økt fra 12 til 16. Tre av de fire kom inn som resultat av stortingsforhandlinger. I budsjettforslaget for 2016 foreslo regjeringen å ikke lenger gi tilskudd til to organisasjoner, Samora og Utrop, men etter stortingsforhandlingene er de beholdt i ordningen. Samtidig ble følgende setning tatt inn i målformuleringen i Prop. 1 S: «Tilskuddet skal sikre samfunnet kunnskap om alle sider ved integreringsprosessen, også mulige utfordringer, og hvordan disse kan håndteres.» Bevilgningen til Human Rights Service ble foreslått nedjustert i 2014, men i stedet økt, og økt også året etter. Medieoppslagene i denne forbindelse illustrerer at politiske hensyn vektlegges tungt i beslutningen om hvordan midlene skal fordeles.<sup>12</sup>

Tilskuddsmottakerne skal i henhold til tilskuddsbrevet rapportere på hvordan midlene er brukt, og hvordan de har bidratt til å nå målene for ordningen. Langt fra alle organisasjonene gjør dette: De leverer generelle årsrapporter for hele organisasjonens virksomhet, og rapporterer ikke spesifikt på hvordan tilskuddsmidlene er brukt, hva organisasjonene har gjort i løpet av året for å imøtekomme formålet med tilskuddet og i hvilken grad organisasjonenes virksomhet har hatt effekt på målet (måloppnåelse).

### 5.2. FUNN FRA EVALUERINGEN

Vår evaluering er i hovedsak basert på informasjon fra organisasjonenes rapportering, dvs. først og fremst årsrapportene med årsregnskap, IMDis vurdering av organisasjonenes måloppnåelse gjennom innspillene til JD i forbindelse budsjettforslagene, vår spørreundersøkelse til organisasjonene, og intervjuer med tre av organisasjonene og saksbehandler i IMDi. Noen av konklusjonene bygger også på Rogalandsforskningens evaluering av den tidligere tilskuddsordningen for landsdekkende organisasjoner, Nødland m.fl. (2005). Denne evalueringen omfatter om lag en tredel av de organisasjonene som i dag får tilskudd som nasjonale ressursmiljøer. Ordningen slik den er i dag, er ikke tidligere evaluert.

<sup>12</sup> Se for eksempel <https://www.dagsavisen.no/kultur/kutter-stotte-til-flerkulturell-avis-1.421049>.

*Så lenge ordningen er øremerket, vil den være politisk*

Det kan argumenteres for at de organisasjonene som øremerkes av Stortinget, per definisjon er de organisasjonene som bør få tilskudd: Ordningen er øremerket, og det er i siste instans Stortinget som bestemmer øremerkingen. Allerede i regjeringens budsjettproposisjon til Stortinget kan det være tatt betydelige politiske hensyn, slik at heller ikke dette forslaget viser de faglige hensynene alene. Men i tillegg kan altså Stortinget gjøre de endringene Stortinget måtte ønske, i bevilgning, organisasjoner og beløp. Stortinget kan også gjøre endringer i kriteriene for hvem som kan få tilskudd. Det er dermed Stortinget som gjennom sine vedtak bestemmer både hvem som skal kunne få tilskudd, og hvem som får det.

Ved at ordningen er øremerket, *kan* den dermed være svært politisk. Vårt inntrykk, fra tildelingene, intervjuene og medieoppslag, er at den også er det i praksis. Integreringsfeltet er et felt flere politiske partier bruker aktivt i kommunikasjonen ut mot velgerne. En effektiv måte å nå frem til velgerne på, er å gjøre endringer i en tilskuddsordning: Små og enkle endringer i beløp eller mottakere kan få svært mye medieoppmerksomhet, og ha stor symbolverdi. For å kunne gjøre slike endringer, er det imidlertid nødvendig at ordningen er øremerket, dvs. at det faktisk er Stortinget som peker ut mottakerne. I avsnittet om effektivitet kommer vi tilbake til fordelene og ulempene ved en øremerket, og dermed politisk, ordning.

*Faglig sett: Sammensetningen av organisasjoner er god – på et overordnet nivå*

Treffsikkerheten kan likevel også vurderes ut fra faglige kriterier. Riktignok er det ikke fastsatt tildelingskriterier for ordningen, siden tilskuddsmottakerne navngis og beløp fastsettes i statsbudsjettet. Som vi skal se i avsnittet om måloppnåelse, er også målformuleringen så vid at det er vanskelig å utlede klare inklusjons- og eksklusjonskriterier fra den. Rammeverket for ordningen gir altså ikke klare kriterier å vurdere de nasjonale ressursmiljøene opp mot. De mer konkrete kravene som ble hevdet da ordningen ble innført, jf. over, er ikke blitt gjentatt i senere budsjettproposisjoner.

Målet med ordningen er dermed det mest konkrete vi har. Ut fra organisasjonenes beskrivelse av sine egne mål, ser alle organisasjonene ut til å falle innenfor målet med ordningen. Overordnet ser det ut til at organisasjonene dekker ulike områder og utfyller hverandre ved å fokusere på litt ulike problemstillinger og målgrupper, jf. kravet om at de samlet skal «gi den nødvendige balansen mellom bredde, fornyelse og kontinuitet». For eksempel er MiRA-senteret et ressurscenter av og for kvinner med minoritetsbakgrunn, og med fokus på bl.a. empowerment. Antirasistisk senter (ARS) retter seg mot innvandrere generelt og har hovedfokus på diskriminering. Videre: Selv om både ARS og Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD) har fokus på diskriminering, ser OMOD ut til i større grad å fokusere på likeverd i offentlige tjenester. ARS fokuserer mer på å mobilisere personer med innvandrerbakgrunn til full deltakelse i samfunnet, bl.a. gjennom jobbsøkerkurs. Vurdert opp mot dagens vide målformulering ser dermed sammensetningen av organisasjoner ut til å være god. Vi har vel å merke ikke vurdert om det finnes andre organisasjoner som burde inn i ordningen.

### *Vanskelig å vurdere måloppnåelsen uten klarere mål, kriterier for måloppnåelse og bedre rapportering*

En utfordring i evalueringen av måloppnåelsen for denne ordningen, er at det overordnede målet med ordningen, dvs. tillit og deltakelse, er så abstrakt og vanskelig å måle. For tillit finnes det for eksempel spørreundersøkelser som måler tilliten blant innvandrere til samfunnet, politiet, medmennesker osv., men det er mange forhold som kan påvirke hvordan slik statistikk utvikler seg over tid. Akkurat denne tilskuddsordningens betydning for tillit er umulig å avgjøre empirisk. Et godt prinsipp er at enhver tilskuddsordning enten bør ha et mål langt til høyre i resultatkjeden (bruker- eller samfunnseffekter) som det er mulig å evaluere mot, eller vite at det er en klar kausal effekt fra en evaluerbar størrelse lengre til venstre i kjeden (aktiviteter/resultater), på målet for ordningen. I tillegg skal det etableres kriterier for måloppnåelse, dvs. hva man forventer å se av aktiviteter og resultater som følge av tilskuddet. Dette gjelder også et øremerket tilskudd som dette.

I dag er ikke disse kravene oppfylt. Dermed blir det vanskelig å vite hva ordningen skal evalueres opp mot, og hva som skal til for at den kan sies å fungere godt nok. I fravær av kriterier for måloppnåelse, vurderer vi måloppnåelsen opp mot målformuleringen for ordningen, og de ulike leddene i denne, jf. over.

Det er også vanskelig å få klarhet i hva en del av organisasjonene egentlig bruker disse tilskuddsmidlene til, siden rapporteringen deres er så mangelfull. I spørreundersøkelsen oppga 6 av 12 respondenter at de utarbeider egne rapporter for å rapportere til IMDi; 4 tilpasser rapporter som brukes i andre sammenhenger, og 2 sender rapporter som brukes i andre sammenhenger. Mange av rapportene er ikke spisset inn for å svare på hvordan organisasjonen arbeider for å oppnå målene med tilskuddsordningen. Det rapporteres ikke spesifikt på hvordan tilskuddsmidlene fra denne ordningen er brukt, hva organisasjonene har gjort i løpet av året for å imøtekomme formålet med tilskuddet og i hvilken grad organisasjonenes virksomhet har hatt effekt på målet (måloppnåelse). IMDi bekrefter vår vurdering: De opplever at det er vanskelig å vurdere om organisasjonene faktisk gjør det de skal.

### *Er kunnskapen organisasjonene formidler basert på solid forankring i innvandremiljøer?*

Vi begynner med å vurdere om organisasjonenes arbeid tilfredsstiller følgende krav i målformuleringen: Organisasjonenes formidlingsarbeid skal *basere seg på organisasjonenes brede kontaktflate og solide forankring i innvandremiljøer*. Kravet er antakelig ment som et forsøk på å sikre at organisasjonenes kunnskapsformidling faktisk vil bidra til det overordnede målet om økt tillit og økt deltakelse, samt mer konkret å bedre integreringsprosessen.

For å vurdere om en organisasjon har solid forankring i innvandremiljøer, ser vi hen til organisasjonenes arbeidsform, i mangel av bedre indikatorer: Organisasjoner som driver individuell bistand og arrangerer kurs og aktiviteter for innvandrere har åpenbart en kontaktflate som i hvert fall *kan* gi dem innblikk i innvandreres synspunkter og erfaringer, og den ønskede forankringen. Organisasjoner som ikke har slike individrettede aktiviteter, vil antakelig måtte gjøre en ekstra innsats for å få denne forankringen. Nødland m.fl. (2005) stiller spørsmål ved hvorvidt det i det hele tatt lar seg gjøre: «Uten de problemer og erfaringer som organisasjonene får ta del i ved sitt møte med enkeltmennesker som søker råd og støtte, vil de stå mye svakere ved utvikling av egen kunnskap og kompetanse. Etter vår vurdering er det en organisk sammenheng mellom det å hjelpe

enkeltmennesker og det å drive politikk for å fremme holdninger, påvirke praksiser og endre lover og regelverk.» Basert på dette, er organisasjonenes forankring i innvandremiljøer varierende.

#### *Organisasjonene ser i hovedsak ut til å levere de resultatene de skal – men med stor variasjon*

Vår vurdering er at de fleste nasjonale ressursmiljøene gjennomfører de aktivitetene de skal, og i stor grad også leverer resultatene. Denne vurderingen er basert på vår gjennomgang av organisasjonenes rapporter, deres egenvurdering der og i spørreundersøkelsen og intervjuene, samt IMDis vurderinger gjennom innspillene til JD i budsjettprosessene:

- De *tilegner seg mer kunnskap* om ulike sider ved integreringsprosessen, blant annet ved at organisasjonene arbeider opp mot innvandremiljøer og bistår individer og grupper.
- De *formidler* innvandrerbefolkningens erfaringer og synspunkter, samt eksisterende kunnskap på integreringsfeltet.

Organisasjonene selv mener at de gjennomfører aktiviteter som er i tråd med ordningens mål. Samtlige organisasjoner som har svart på spørreundersøkelsen, oppga at de i 2016 gjennomførte aktiviteter som hjelper innvandrere til å delta i samfunnet. De fleste av organisasjonene bistår individer og grupper direkte, i form av rettshjelp, rådgivning, språkopplæring, leksehjelp, foreldreveiledning og jobbsøkerkurs. Organisasjonene bidrar også gjennom å være miljøer og nettverk der innvandrere kan delta.

Alle utenom én oppga dessuten å ha drevet med formidling av erfaringer og synspunkter fra innvandrere. IMDi gjør hvert år en vurdering av om organisasjonene har aktivitetsnivå som samsvarer med forventningene og tildelingen. Deres vurdering er at alle organisasjonene har et tilstrekkelig høyt aktivitetsnivå.

Bildet er likevel ikke entydig: I én av organisasjonene er aktivitetsnivået lavt. I flere av de andre organisasjonene er det grunn til å stille spørsmål ved det de formidler: Sitter de med kunnskap som ikke en ordinær avis kunne kommet med? Har de en forankring i et innvandremiljø som gjør at de er i en posisjon til å komme med *nyttig alternativ kunnskap*? For den ene av disse organisasjonene kan det også være grunn til å tro at formidlingen ikke gir innvandrerne *økt* tillit til samfunnet.

#### *Sammenhengen mellom resultater og effekter ser i hovedsak ut til å være god*

Det neste spørsmålet er om organisasjonenes aktiviteter gir de tiltenkte *effektene*. Vi forstår det slik at de nasjonale ressursmiljøene skal senke barrierer for deltakelse (brukereffekter) og bidra til økt tillit til samfunnet, samt like muligheter, plikter og rettigheter til deltakelse (samfunns effekter). Vårt overordnede inntrykk er at organisasjonenes arbeid gir disse effektene i stor grad:

- Organisasjonenes *aktiviteter bidrar* til å senke barrierer for deltakelse i samfunnet.
- *Kunnskapsformidlingen gir ny innsikt* som medfører at det offentlige og andre aktører gjør endringer som senker barrierer for deltakelse i samfunnet.
- *Reduserte barrierer for deltakelse bidrar til økt tillit* til samfunnet blant innvandrere og *like muligheter, plikter og rettigheter* når det gjelder å delta i samfunnet og ta i bruk egne ressurser.

Organisasjonenes bistand ut mot individer og grupper er viktig i denne sammenhengen. Flere av organisasjonene blir dessuten lyttet til av myndighetene, og påvirker politikktutviklingen. Dette baserer vi på eksempler på organisasjonenes gjennomslagskraft, IMDis vurdering og organisasjonenes egenvurdering. Organisasjonene driver også med formidling overfor aktører som

skoler, barnevern og politi. Innsikten organisasjonene kan komme med om innvandreres kultur, erfaringer og utfordringer kan være nyttig for disse aktørene i møtet med innvandrerbefolkningen. Organisasjonene kan også påvirke holdningene i minoritetsmiljøer og befolkningen for øvrig. Her kan det være et dilemma mellom å skulle formidle utfordringer i integreringsprosessen og det å være en brobygger og skape tillit.

Vår vurdering støttes av Nødland m.fl. (2005), som evaluerte en tredel av de organisasjonene som får støtte i dag. Der var konklusjonen at organisasjonene har en vesentlig betydning når det gjelder bistand til enkeltindivider, og at de har en vokter- og varslingsfunksjon og en opinionsdannende funksjon. De spiller en rolle i forhold til myndighetene når det gjelder påvirkning av politikken utforming og iverksetting, men deres innvirkning når det gjelder konkretisering av politisk rammeverk og praksis er begrenset. Alle organisasjonene anses å ha spisskompetanse innen minoritetsrelaterte felter. De er likevel til dels for brede og har for lite dybdekompetanse når det gjelder å møte behov og ha politisk innflytelse på mange spesifikke områder.

#### *Tilskuddet ser ut til å ha betydelig utløsende effekt*

Vår vurdering er at dette tilskuddet er viktig: De samlede effektene av organisasjonenes arbeid ville vært mindre hvis tilskuddet ble avvirket. Tilskuddet utgjør en stor andel av driftsinntektene for flere av organisasjonene, se tabell 5.1. Dette er også for en stor del organisasjoner som ikke har mange andre finansieringskilder å søke om tilskudd fra. Særlig er det begrenset med andre muligheter for å få driftstilskudd, som gir organisasjonene mer fleksibilitet i hvordan midlene skal benyttes.

**Tabell 5.1: Utbetalt tilskudd og tilskudd som andel av organisasjonenes driftsinntekter 2016**

	Tilskudd 2016	Tilskuddsandel
Antirasistisk senter	2 175 000	19
Caritas	2 000 000	21
Human Rights Service (HRS)	1 835 000	47
Innvandrerne Landsorganisasjon (INLO)	600 000	29
JustUnity	1 500 000	100
Kristent Interkulturelt Arbeid (KIA)	1 265 000	5
LIM – Likestilling, integrering, mangfold	700 000	92
Minotenk – minoritetspolitisk tenketank	750 000	42
MiRA – Ressurscenter for innvander- og flyktningkvinner	2 050 000	55
Multikulturelt Initiativ- og Ressursnettverk (MiR)	500 000	88
Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS)	2 630 000	100
Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD)	1 440 000	57
Samora	500 000	36
Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)	1 850 000	23
Utrop	500 000	21
Fargespill Bergen	2 000 000	23

I spørreundersøkelsen understreker organisasjonene tilskuddets betydning. En av organisasjonene oppsummerer det slik: «Driftstilskuddet vi mottar fra er avgjørende for vår virksomhet. Støtten til drift muliggjør stabilitet, kontinuitet og utvikling i vårt arbeid. Økt driftstilskudd vil gjøre at vi kan

videreutvikle flere av våre tilbud under stabile rammer.» Flere av organisasjonene understreker at driftsstøtte er avgjørende for å kunne søke om aktivitetsstøtte: Tilskuddet har dermed en effekt utover selve beløpet de får i driftsstøtte.

I spørreundersøkelsen ser vi videre at 5 av 13 organisasjoner oppga at de ikke ville gjennomført aktivitetene uten tilskuddet, mens 7 svarte at de ville gjennomført dem i mindre omfang. Én organisasjon oppga at den ville gjennomført aktivitetene uten tilskuddet.

Vi spurte også om sammenhengen mellom tilskuddsordningens mål og organisasjonenes arbeid. 6 av 12 respondenter oppga at organisasjonens arbeid er tilpasset alle målene med tilskuddsordningen, mens 4 svarer at organisasjonens arbeid er tilpasset *noen* av målene med ordningen.

Det er likevel overraskende lite samsvar mellom hvor viktig organisasjonene oppgir at tilskuddet er for at de skal gjennomføre sine aktiviteter og hvor stor andel tilskuddet utgjør av driftsinntektene. Av de 5 organisasjonene som oppga at de ikke ville gjennomført aktivitetene uten tilskuddet så utgjør tilskuddet under 30 pst. av driftsinntektene for 3 av dem og mellom 40-55 pst. for de to andre. Organisasjonene som oppgir at de arbeider på en annen måte som følge av tilskuddet har ikke i gjennomsnitt høyere tilskudd som andel av driftsinntektene enn de andre.

---

## EFFEKTIVITET

### *Fordeler og ulemper med en øremerket – og dermed politisk – ordning*

Tilskudd til nasjonale ressursmiljøer er i dag en øremerket ordning, dvs. ikke søknadsbasert. Som vi har argumentert for over, er dette en viktig årsak til at den også er svært politisk, dvs. at faglige hensyn tillegges relativt liten vekt i tildelingene. Det er dermed et spørsmål om ordningen bør gjøres søknadsbasert, slik den også var før 2012.

Det er både fordeler og ulemper med øremerkede tilskudd sammenliknet med søknadsbaserte tilskudd, jf. kapittel 4. Øremerkede tilskudd har i utgangspunktet en fordel ved at de er mindre administrativt krevende fordi søknadsrunden utgår. Kostnaden av å forvalte ordningen er lavere ved en øremerket ordning enn en søknadsbasert ordning. IMDi forvalter 15 mill. kroner i tilskudd til nasjonale ressursmiljø per månedsverk i IMDi og om lag tilsvarende (16 mill. kroner) for tilskuddsordningen for innsats mot særlig utsatte innvandrergupper. Dette skiller seg markant fra de søknadsbaserte ordningene der IMDi forvalter 2-7 mill. kroner per månedsverk.

Lavere tidsbruk i IMDi kan imidlertid bli mer enn oppveid av organisasjonene må bruke ressurser på lobbyisme. I spørreundersøkelsen er organisasjonene spurt om i hvilken grad de har tatt en aktiv rolle for å sikre videre støtte som nasjonalt ressursmiljø. 8 av 12 organisasjoner svarte at de har vært i kontakt med stortingsrepresentanter. 7 av de 8 har også vært i kontakt med IMDi og/eller JD. 5 av organisasjonene sier de får tilskuddet hvert år uten å gjøre noe spesielt, men to av dem oppgir likevel at de tar kontakt med både IMDi og stortingsrepresentanter. En av organisasjonene sier det slik: «Forventningen om at vi må ha mye kontakt med politikere tar fokus vekk fra de som trenger arbeidet mest.»

Det er også en kjensgjerning at IMDi må ta kostnadene ved å utføre oppgaver *som om* denne ordningen skal forvaltes ut fra faglige hensyn – men *nytt* av dette arbeidet blir ikke nødvendigvis realisert. IMDi skal gå igjennom organisasjonenes rapportering og utarbeide faglige anbefalinger,



men anbefalingene blir ofte ikke brukt. IMDis arbeid vanskeliggjøres av at en del av organisasjonene ikke rapporterer på det de skal rapportere, men i stedet bruker ressurser på politisk påvirkning. Ordningen er dermed et godt eksempel på at navngiving av tilskuddsmottakerne over statsbudsjettet kan gjøre kontakten med stortingsrepresentanter viktigere enn kontakten med tilskuddsforvalter.

En fordel med øremerkede tilskudd er at de er mer forutsigbare for tilskuddsmottakeren, både fordi beslutningen om tilskuddet tas tidligere og fordi det erfaringsmessig ikke er politisk lett å fjerne organisasjoner som er navngitt som tilskuddsmottakere.

Øremerking gjør det dessuten mulig å tildele midler kun til enkelte organisasjoner uten hensyn til det ulovfestede forvaltningsrettslige likhetsprinsippet. Det kan være effektiv bruk av knappe ressurser å gi ekstra ressurser til noen organisasjoner for at de skal være ressursmiljøer, uten at alle organisasjoner som kunne vært ressursmiljøer får tilskudd: Gevinsten ved at én organisasjon oppnår visse resultater kan være stor, men øker ikke nødvendigvis veldig hvis flere organisasjoner får midler til det samme.

Stor vekt på politiske hensyn kan dessuten gi et større mangfold av tilskuddsmottakere enn dersom tildelingene var rent faglig begrunnet. Dette er særlig viktig for en ordning der et formål er å frembringe «alternativ kunnskap».

Sist, men ikke minst, må dagens ordning vurderes ut fra alternativet: På et så politisk interessant område som integrering vil politikerne etter alt å dømme ha behov for å markere seg på en eller annen måte. Et dagsaktuelt eksempel på at politikere velger å støtte personer som er kjent gjennom media, er støtten til stiftelsen «Født fri» som ble tildelt 5 mill. kroner i forbindelse med Stortingets behandling av statsbudsjettet for 2017. De «skamløse» kvinnene, Nancy Herz, Sofia N. Srour og Amina Bile, som ble tildelt Fritt Ords Honnør og kom ut med boken «Skamløs» i 2017, opprettet stiftelsen «Født fri» i november 2017 på initiativ fra Abid Raja (V) og Trine Skei Grande (V), akkurat i tide til å motta tilskudd. «Født fri» er et nytt nettverk mot sosial kontroll i minoritetsmiljøer og for kvinners rettigheter.

Dette beløpet er betydelig større enn de eksisterende øremerkede tilskuddene over post 71. For nasjonale ressursmiljøer var gjennomsnittlig tildeling på 1,5 mill. kroner og største på 2,6 mill. kroner, mens tilskuddene til innsats for særlig utsatte innvandrergupper maksimalt har utgjort i overkant av 1 mill. kroner. Født fri er nærliggende å sammenlikne med MiRA-senteret, som i 2016 mottok 2 mill. kroner som et nasjonalt ressursmiljø. MiRA er et nettverk av og for kvinner med minoritetsbakgrunn i Norge som arbeider for å oppnå reell likestilling og integrering av minoritetskvinner og unge jenter. Det kan stilles spørsmål ved om en nyoppstartet stiftelse bruker midlene like effektivt mot å nå formålet som en etablert organisasjon. I veilederen om forenkling av statlige tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner argumenteres det for at organisasjonenes eksisterende arbeid ofte kan være vel så effektiv måte å nå et mål på som å opprette nye prosjekter.

Oppsummert anbefaler vi derfor at ordningen beholdes som en øremerket, og dermed politisk ordning: Dette gir et rammeverk for tildeling av midler som legger til rette for at midlene brukes på en mest mulig effektiv måte, der også faglige hensyn ivaretas i en viss grad.

### *Utformingen og forvaltningen bør spisses klarere mot myndighetenes mål*

Det er mulig å forbedre ordningens måloppnåelse ved å spisse utformingen og forvaltningen av den klarere inn mot myndighetenes mål. Målet med ordningen er i dag vidt formulert, og målformuleringen er lang. Det fremgår ikke klart hva tildelingskriteriene er, og det er ikke utformet kriterier for måloppnåelse. I tillegg er rapporteringen fra mange av organisasjonene lite rettet mot denne tilskuddsordningen, slik at det er vanskelig å vurdere konkret hva de har gjort. Alle disse forholdene svekker ordningens styringseffektivitet, i den forstand at de åpner opp for at organisasjonene kan bruke de statlige midlene til andre formål enn det som er statens intensjon.

I en spissing av ordningen er det avgjørende at staten først klargjør hva målet med ordningen faktisk er. Dette målet bør deretter operasjonaliseres i en målformulering som er kortere og mer konkret enn i dag; kriterier for tildeling, og kriterier for måloppnåelse. Statsbudsjettet er den naturlige plasseringen for slike føringer, siden det er dette Stortinget tar stilling til. Driftstilskudd innebærer at organisasjonene står relativt fritt til å arbeide på den måten de vil. Kriteriene for utvelgelse av tilskuddsmottakerne er det som skal sikre at tilskuddet fører til resultater som bidrar til å nå målet. Uten klare kriterier for tildeling, er det fare for lekkasje, dvs. at tilskuddet benyttes til å finansiere andre aktiviteter og resultater som ikke bidrar til å nå målet.

Et utgangspunkt kunne være de kriteriene som ble slått fast for ordningen ved etableringer i Statsbudsjettet for 2012. Siden disse premissene ikke er blitt gjentatt i senere proposisjoner er deres status uklare. I henhold til disse kriteriene skal organisasjonene jobbe utadrettet, være inkluderende, drive brobygging og samarbeide med andre organisasjoner, bidra til å bygge relasjoner baserte på respekt, tillit og aksept mellom ulike aktører på integreringsfeltet, vise til planlagte mål og vise til oppnådde resultater.

Klarere kriterier for tildeling og måloppnåelse legger til rette for en bedre rapportering fra organisasjonene, der de rapporterer på bruken av tilskuddet, organisasjonenes resultater og hvordan disse bidrar til å nå målet. Det gir neppe særlig effekt å kreve bedre rapportering uten at det først blir klarere hva de skal rapportere på. Samtidig er bedre rapportering antakelig avgjørende for at IMDi skal få et tilstrekkelig faglig grunnlag for sine anbefalinger til at regjeringen og Stortinget vil velge å legge vekt på dem. Også for øremerkede tilskudd bør måloppnåelsen få konsekvenser for senere års tildeling. Dette er vel å merke også noe organisasjonene er opptatt av selv: «Det er viktig at godt etablerte tiltak, som har kan vise til gode resultater over tid blir satset videre på.», og «Vi ser gjerne at tilskuddet i større grad er resultatorientert.»

### *Bevilgningen bør kuttes – ikke alle organisasjonene jobber effektivt i dag*

Vårt klare inntrykk er at det er stor variasjon i organisasjonenes måloppnåelse, slik vi påpeker over. En del organisasjoner ser ut til å arbeide lite målrettet inn mot denne tilskuddsordningens mål: De har for så vidt høy aktivitet, men det er grunn til å tvile på om aktiviteten gir de ønskede resultatene og effektene. En av organisasjonene har også lav aktivitet. Videre stiller vi spørsmål ved forankringen i innvanderbefolkningen for noen av de organisasjonene som ikke driver individrettet arbeid. Det er ikke en del av vårt mandat å evaluere hver enkelt organisasjon. IMDi gjør imidlertid dette i forbindelse med at de utarbeider sine anbefalinger, og deres vurderinger stemmer godt overens med vårt inntrykk. Samtidig som noen av organisasjonene viser svak måloppnåelse, vurderer vi det som nevnt slik at sammensetningen av organisasjoner i dag er god.

Alt i alt vurderer vi det slik at bevilgningen til denne ordningen bør kuttes. De organisasjonene som har god måloppnåelse, bør fortsatt få tilskudd. De andre bør det ikke. De midlene som blir til overs, kan i stedet brukes på en av de andre tilskuddsordningene på posten, eventuelt på helt andre formål der de kan de kaste mer av seg.



*Tilskudd til integreringsprosjekter i asylmottak fungerer etter hensikten på et overordnet nivå. Den store og uforutsigbare variasjonen i antallet beboere i asylmottak gjør det vanskelig å treffe behovet for aktivisering av denne gruppen med et så tregt virkemiddel som en statlig tilskuddsordning. Fordelingen av tilskuddsfinansierte aktiviteter er mer rettet mot aktivisering enn aktiviteter som skal bedre muligheter for deltakelse i arbeid eller utdanning for beboerne. Vi tilrår at ordningen vurderes overført til UDI, og at bevilgningen reduseres fra nivået i 2017. Ordningen kan også spisses og forenkles noe slik at de frivillige i enda større grad tilbyr det mottakene og beboerne har behov for.*

### 6.1. OM TILSKUDDSORDNINGEN

Tilskudd til integreringsprosjekter i asylmottak i regi av frivillige organisasjoner har som formål å utnytte ventetiden i asylmottak best mulig og å forberede flyktninger på bosetting i kommunene.

Denne tilskuddsordningen er ikke evaluert tidligere, noe som må ses i sammenheng med at den ble etablert i 2016. De frivillige organisasjonenes arbeid i asylmottak behandles imidlertid av NIBR i Berit Aasen m.fl. (2017). Studien tar for seg en del større frivillige organisasjoner og frivillige som mobiliseres gjennom sosiale medier, og beskriver det arbeidet de gjør i asylmottak. Studien beskriver også spillet mellom frivilligheten og myndighetene nasjonalt og lokalt, og gir en oversikt over finansieringsordninger på området. Derimot gir den ingen vurdering av resultatene og effektene av de frivilliges arbeid, og den går heller ikke spesielt inn i den tilskuddsordningen vi tar for oss.

Tilskuddet skal stimulere til aktiviteter som bidrar til at beboere i mottak får en meningsfull hverdag og bedre muligheter for deltakelse i arbeid eller utdanning.<sup>13</sup> Rundskrivet for 2017 gir tre delmål for ordningen:

- Øke muligheter for deltakelse i arbeid eller utdanning gjennom norsktrening og arbeidsrettede tiltak
- Øke kunnskap om det norske samfunnet og gi informasjon om rettigheter og plikter
- Øke deltakelse i lokale lag og foreninger, herunder friluft- og idrettsaktiviteter

Tilskuddsordningen ble etablert i forbindelse med at mange mennesker søkte om asyl høsten 2015, og skulle bidra til å styrke frivillighetens innsats for å ta imot og integrere flyktninger.

Tilskuddsordningen er videreført etter at asylankomstene avtok, med om lag samme bevilgning: 29,5 mill. kroner i 2016 og 29 mill. kroner i 2017. Dette er dermed også den beløpsmessig største tilskuddsordningen på posten.

Tildelingene skal bl.a. ivareta følgende hensyn:

- Det er kun frivillige organisasjoner som kan motta tilskudd. Driftsoperatører for asylmottak kan ikke motta tilskudd.

---

<sup>13</sup> Omtalen er basert på Prop. 1 S (2016-2017) Justis- og beredskapsdepartementet, rundskrivet for ordningen av 2016 og 2017 (rundskriv 14/2016 og 12/2017), praksisnotat utarbeidet av IMDi Øst for regionkontorene, og informasjon fra saksbehandlere i IMDi.

- Målgruppen er primært beboere over 18 år, men familieaktiviteter omfattes. Tilskuddet dekker ikke aktiviteter rettet mot bosatte flyktninger.
- Tilskudd gis primært til aktiviteter i ordinære asylmottak, dvs. ikke transittmottak, akuttmottak eller mottak for enslige mindreårige.
- Organisasjonene bør ha etablert kontakt med mottaket før søknad. Organisasjonene bør inngå samarbeid med kommunen, næringsliv og andre organisasjoner
- Ordningen skal nå ut til flest mulig mottaksbeboere

---

## FORVALTNING AV ORDNINGEN

IMDi har valgt å legge en stor del av forvaltningen til regionkontorene. Dette begrunnes dels med at ordningen krever en omfattende saksbehandling som følge av den store bevilgningen, og dels med at regionkontorene har større nærhet til mottakene og de frivillige organisasjonene i sitt område.

IMDi har valgt å fordele tilskuddsmidlene ut til organisasjonene på to måter:

- Noe av midlene fordeles mellom IMDi's regionkontorer, etter antallet mottaksbeboere ved utgangen av året før. Regionkontorene fordeler midlene videre til organisasjonene etter søknad. Dette utgjorde 15,5 mill. kroner i 2016. Det har vært åpnet for refordeling av midlene mellom regionkontorene.
- Resten av midlene holdes av til en nasjonal pott som IMDi Øst deler ut til nasjonale organisasjoners sentralledd etter søknad. Sentralleddene fordeler deretter midlene videre til sine lokallag. Dette utgjorde 13,5 mill. kroner i 2016.
- For 2017 er det gitt en nedre grense for prosjektets budsjett på 40 000 kroner, av hensyn til saksbehandlingskapasiteten i IMDi.
- I de tilfellene mottaket legges ned i aktivitetsperioden, kan aktivitetene rettes mot et annet mottak (i samråd med IMDi), eller midlene tilbakebetales.

Grunnen til at noe av potten tildeles sentralleddene er at IMDi ønsket å kunne spre midlene blant deres lokallag uten å måtte ta på seg en omfattende saksbehandling selv. Det er organisasjonene selv som skal påse at lokallag ikke får tilskudd både fra den nasjonale potten og direkte fra IMDi til samme prosjekt; dette presiserer IMDi i tilskuddsbrevet til sentralleddene.

UDI forvalter et tilskudd til aktivitetstilbud for barn i mottak, som har store likhetstrekk med IMDi's ordning. Aktiviteter som er rettet mot familier vil i praksis være i målgruppen for begge ordningene. UDIs ordning er beløpsmessig større, på 63 mill. kroner i 2016 og 31 mill. kroner i 2017. I tillegg er asylmottakene ilagt et ansvar for å aktivisere beboerne.

## 6.2. FUNN FRA EVALUERINGEN

---

### TREFFSIKKERHET

IMDi informerer aktivt om ordningen. I tillegg til informasjon på nettsiden, har de sendt ut informasjon til kommuner, mottak og frivilligkoordinatorer, og informert i aktuelle fora. Informasjonen ser ut til å være nyttig for organisasjonene: 54 pst. av organisasjonene i spørreundersøkelsen fant frem til informasjonen selv, og 71 pst. sier at de ikke hadde behov for veiledning fra IMDi i søknadsprosessen. Oppsummert ser det ut til at ordningens treffsikkerhet er god.

*Organisasjonenes aktiviteter er rettet mer mot det ene målet enn det andre*

En viktig kilde for å kunne vurdere om organisasjonene leverer de resultatene de skal, er organisasjonenes egenrapportering gjennom tilskuddsrapportene og vår spørreundersøkelse: I begge kilder blir organisasjonene bedt direkte om å oppgi hva de har gjort, og i hvor stor grad og hvordan disse aktivitetene kan sies å bidra til målet for ordningen. En åpenbar utfordring er riktignok at organisasjonene vil kunne ha en tendens til å overrapportere måloppnåelsen, både fordi de er oppriktig entusiastiske på egne vegne og fordi de ønsker å få tilskudd også senere år. Andre viktige kilder er dermed intervjuene med saksbehandlere i IMDi og asylmottak: Disse må antas å være mer objektive i sine svar, men omfatter bare det utvalget av prosjekter de selv kjenner til.

Tabell 6.1 viser hvilke resultater og effekter organisasjonene selv svarer at de leverer. Svarene er omtrent likt fordelt mellom de tre resultatene: Økte norskkunnskaper, økt kunnskap om det norske samfunnet og inkludering av beboerne i lokalsamfunnet.

Derimot er vektleggingen av de to effektene svært skjev: Mens 75 pst. svarer at de «i stor grad» bidrar til en mer meningsfull hverdag i mottaket, er det bare 26 pst. som svarer det samme for «bedre mulighet for deltakelse i arbeid eller utdanning». Søknadene er fordelt etter samme mønster. Måloppnåelsen er dermed større for den kortsiktige enn den langsiktige brukereffekten. Dette gjenspeiler antakelig organisasjonenes kompetanse og hva de har søkt om: I praksis vil det typisk være enklere å bidra til en mer meningsfull hverdag, enn integrering i arbeidsmarked og utdanning.

**Tabell 6.1. I hvilken grad aktivitetene i 2016 bidro til å oppnå ulike resultater og effekter. Prosent. Kilde: Spørreundersøkelsen.**

	I liten grad	I noen grad	I stor grad
Økte norskkunnskaper blant beboere i mottak	3	48	48
Økt kunnskap om det norske samfunnet blant beboere i mottak	2	43	55
Inkludere beboere i mottak i lokalsamfunnet	9	34	57
En mer meningsfull hverdag i mottaket for beboere		25	75
Bedre muligheter for deltakelse i arbeid eller utdanning for beboere i mottak	33	39	28

*Ikke alle organisasjonene leverer aktiviteter mottakene og beboerne trenger*

Det er mye som kan sies å gi «en mer meningsfull hverdag», og spennet i søknadene er da også bredt. For mottakene er det imidlertid ikke alt som treffer. Mottakene arrangerer også selv aktiviteter, og dette er ofte gruppeaktiviteter som foregår på mottaket. Basert bl.a. på intervjuene ser det ut til at mottakene har behov for at de frivillige bidrar særlig med én-til-én-aktiviteter, aktiviteter rettet mot enslige, unge menn og aktiviteter som inkluderer mottaksbeboerne i lokalmiljøet. Dette er et eksempel på at det offentlige ikke kan ha for høye ambisjonsnivåer når de lener seg på frivillige organisasjoner: Det er vanskelig å finne gode «matcher» mellom frivillige og beboerne, bl.a. fordi de frivillige i en del tilfeller er godt voksne damer. Dialogen mellom mottakene

og organisasjonene ser ut til å være en kritisk suksessfaktor for god måloppnåelse: De frivillige må levere noe mottakene og beboerne trenger, og ikke for eksempel trylleshow til mottak uten barn.

Tilskuddsmidlene skal fordeles slik at flest mulig beboere nås. I praksis er det imidlertid ofte avvik mellom hvor mange de frivillige ser for seg å nå, og hvor mange som faktisk blir nådd. En av årsakene er at mange beboere ikke ønsker å være med på aktiviteter. En annen er at utskiftningen av beboere er stor, slik at det er reelt vanskelig å vite lang tid på forhånd hvem som skal bo der – og en del mottak legges også ned.

#### *Mange av aktivitetene ville vært gjennomført også uten dette tilskuddet*

Er det nødvendig med et slikt tilskudd, eller ville frivillige gjennomført disse aktivitetene uansett? Det er ikke enkelt å svare klart på dette. På den ene siden bidro frivillige organisasjoner inn mot beboere i mottak også før dette tilskuddet ble etablert. Organisasjoner som Refugees welcome har også bidratt betydelig i forbindelse med den siste asyltilstrømmingen, uten statlige tilskudd. På den andre siden er tilstrekkelig aktivisering i mottak viktig for en vellykket bosettings- og integreringsprosess. Store positive samfunnseffekter kan forsvare et statlig tilskudd.

Vår vurdering er at det er behov for et statlig tilskudd til frivillig virksomhet i mottak, rettet mot aktivisering og aktiviteter som skal bedre muligheter for deltakelse i arbeid eller utdanning for beboerne for alle beboerne som har behov for dette. Dagens tilskuddsordning kan imidlertid endres på flere punkter slik at den får *sterkere utløsende effekt*. Det går vi nærmere inn på i de neste avsnittene.

### EFFEKTIVITET: GJØR ORDNINGEN DET MULIG Å NÅ MÅLET EFFEKTIVT, OG TIL EN LAV KOSTNAD?

#### *Hvis målet er å bedre muligheter for deltakelse i arbeid eller utdanning, bør det gjenspeiles i utforming og forvaltning*

I dag går det meste av tilskuddsmidlene til aktiviteter rettet mot en mer meningsfull hverdag, og relativt lite går til aktiviteter som direkte er rettet mot aktiviteter som skal bedre muligheter for deltakelse i arbeid eller utdanning for beboerne for. Dersom myndighetene faktisk mener at dette er et viktig formål med denne ordningen, må det gjenspeiles i utformingen. IMDi kan for eksempel legge føringer på at 50 pst. av midlene skal gå til denne typen aktiviteter, og der dette fremgår av informasjonen til søkerne og blir implementert i forvaltningen.

#### *Det er vanskelig å treffe et bevegelig mål med en treg ordning*

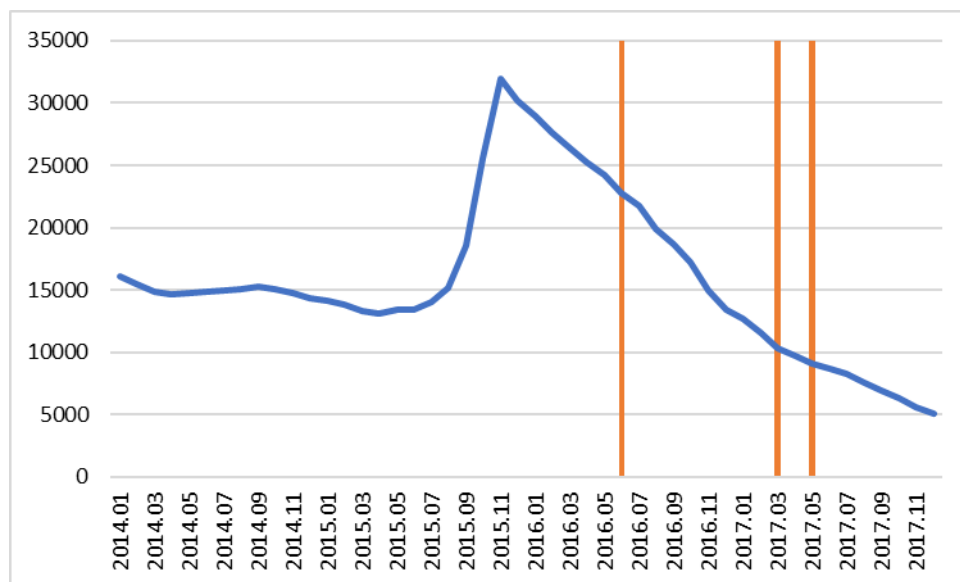
En statlig tilskuddsordning er grunnleggende treg, ved at det normalt tar svært lang tid fra bevilgningen fastsettes til aktivitetene blir gjennomført. Dette er illustrert i Figur 6.1: Bevilgningen til tilskuddsordningen blir i praksis bestemt i juni året før tilskuddsåret, i forbindelse med forberedelsene til regjeringens budsjettkonferanse i august. Samtidig presenterer UDI og IMDi prognoser for antallet asylankomster, kommunenes bosetting og antallet returer, som til sammen gir antallet beboere i mottak. Disse prognosene brukes som grunnlag for å fastsette bevilgningene på en rekke poster. De bevilgede midlene til tilskudd til integreringsprosjekter i asylmottak blir utbetalt til organisasjonene tidligst i mars året etter, noe som innebærer at aktivitetene ikke kommer i gang før april-mai, dvs. nesten et år etter at bevilgningen ble fastsatt.

For at bevilgningen til denne ordningen skal kunne treffe behovet for aktiviteter i mottak rimelig presist, må UDI og IMDi dermed lage presise prognoser både for antallet asylankomster,



kommunenes bosetting og antallet returer. I praksis er dette svært vanskelig, siden alle de tre forholdene avhenger av en rekke faktorer som hver kan endre seg betydelig og brått. Dette gjelder særlig antallet asylankomster, som er den viktigste årsaken til de store endringene i antallet beboere i mottak de siste årene.

**Figur 6.1 Utviklingen i antallet beboere i mottak og fastsettelse av tilskudsbevilgning mv. 2014-17**



Kilder: Tallene for antallet beboere i mottak er hentet fra UDIs nettside. Opplysningene om tidspunkt for fastsettelse av tilskudsbevilgning er hentet fra vår erfaring med budsjettarbeidet fra Finansdepartementet, mens tidspunktene for fordeling av midler og igangsettelse av tiltak er hentet fra intervjuene med IMDi og mottak. Opplysningene er sammenstilt av Vista Analyse.

Utfordringene med å justere en bevilgning inn mot et sterkt varierende behov viser seg tydelig for denne tilskudsordningen: Selv om antallet beboere i mottak var langt lavere i 2017 enn i 2016, er bevilgningen til IMDis tilskudsordning holdt på om lag samme nivå, fra 29,5 mill. kroner til 29 mill. kroner. Basert på den informasjonen vi har til rådighet, ser det ut til at bevilgningen i 2017 var så stor at det ble gitt tilskudd til flere aktiviteter enn mottakene kunne nyttiggjøre seg. Noe av midlene kunne dermed kastet mer av seg hvis de ble anvendt på andre formål.

Vi anbefaler at tilskudd til integreringsprosjekter i asylmottak legges inn under UDI. Formålet med ordningen er som nevnt overlappende med UDIs tilskudd til aktivitetstilbud for barn i asylmottak. UDI har dessuten forvaltningsansvaret for asylmottakene, og inngår kontraktene med driftsoperatørene. I deres arbeid er de allerede nødt til å ta hensyn til fluktusjonene i antallet asylankomster og beboere i mottak. Det vil dermed være stordriftsfordeler ved at de får ansvaret for å dimensjonere også denne tilskudsordningen, fremfor at IMDi skal bygge opp samme kompetanse. En overføring innebærer at UDI får et mer fullstendig ansvar for mottakene: Ikke bare drift av mottakene og aktivisering av barn og unge, men også aktivisering av voksne.

Det kan argumenteres for at integrerings-/kvalifiseringsperspektivet i ordningen gjør at den fortsatt bør ligge i IMDi: Det kan være gevinster ved at søknadene bør vurderes av noen med særskilt kompetanse på integrering og kvalifisering, eller at de tilskudsfinansierte aktivitetene ses i sammenheng med IMDis øvrige arbeid. Med tanke på hva slags tiltak tilskuddet i dag finansierer, er det ikke sikkert at dette er viktige hensyn: Tilskudd til aktivisering av beboere i mottak kan riktignok

gi god integrering på sikt, men et slikt tilskudd kan antakelig ivaretas godt også av UDI. Uansett må hensynet til integrerings-/kvalifiseringsperspektivet veies opp mot fordelene ved en ansvarsoverføring til UDI.

*Ordringen kan forenkles slik at ressursbruken knyttet til den reduseres*

Søknadsprosessen kan forenkles: Rundskrivet stiller i dag krav om at organisasjonene «bør» samarbeide med næringslivet, andre organisasjoner og kommuner – i tillegg til mottakene. I våre intervjuer med mottak, IMDi og organisasjoner, samt i spørreundersøkelsen, har vi undersøkt hvordan dette praktiseres og hva som er nytteverdien av dem. Vår vurdering er at kravene om samarbeid med næringsliv, andre organisasjoner og kommuner kan fjernes: Denne formen for samarbeid er ikke viktig, og kravene blir i praksis ofte ikke fulgt opp.

Derimot anbefaler vi at kravet om at organisasjonene skal samarbeide med mottaket gjøres strengere: Dette samarbeidet er viktig for å sikre aktiviteter som er spisset mot mottakets og beboernes behov.

## KAPITTEL 7: TILSKUDD TIL LOKALE INNVANDRERORGANISASJONER OG FRIVILLIG VIRKSOMHET I LOKALSAMFUNN

*Tilskudd til lokale innvandrersorganisasjoner og frivillig virksomhet i lokalsamfunn er en ordning der staten gir tilskudd til 20 kommuner for viderefordeling til innvandrersorganisasjoner (driftstilskudd) og frivillig virksomhet mer generelt (aktivitetstilskudd). Vår vurdering er at det ikke bør tas distriktshensyn i utvalget av kommuner i en ordning med et så lokalt virkeområde, men at utvalget bør bestemmes ut fra størrelsen på innvandrerbefolkningen alene. Det ser ut til at offentlig støtte av denne typen er viktig for å realisere de ønskede resultatene. Prinsipielle hensyn taler imidlertid for at dette bør være et kommunalt, og ikke et statlig ansvar. Vår vurdering av de praktiske konsekvensene av å overføre dette ansvaret til kommunene tilsier at den statlige aktivitetsstøtten kan avvikles, men at det kan være gode grunner til å beholde en statlig driftsstøtte til innvandrersorganisasjoner. Det er imidlertid behov for å utrede konsekvensene av en slik spissing nærmere før den gjennomføres.*

### 7.1. OM TILSKUDDSORDNINGEN

Tilskudd til lokale innvandrersorganisasjoner og frivillig virksomhet i lokalsamfunn er en todelt ordning.<sup>14</sup>

- Del a) gir støtte til drift av lokale innvandrersorganisasjoner. Formålet er å medvirke til og styrke deltakelsen i organisasjonslivet og i sosiale nettverk for denne delen av befolkningen.
- Del b) gir støtte til frivillig virksomhet i lokalsamfunn. Formålet er å skape møteplasser og aktiviteter i lokalsamfunn på tvers av ulike grupper i befolkningen.

Innvandrersorganisasjoner kan dermed søke driftsstøtte gjennom del a), og aktivitetsstøtte gjennom del b). Andre organisasjoner kan søke aktivitetsstøtte gjennom del b). Begge tilskuddene skal medvirke til å skape økt tillit til, og tilhørighet i, det norske samfunnet. I terminologien fra kapittel 2 kan driftsstøtten ses på som støtte til sammenbindende nettverk, mens aktivitetsstøtten er støtte til overskridende nettverk.

Kriteriene for å få driftstilskudd er bl.a. at organisasjonen er en lokal, frivillig, medlemsbasert innvandrersorganisasjon som er hjemmehørende i en av de 20 ovennevnte kommunene, og der medlemmene er innvandrere eller norskfødte med to innvandrede foreldre fra land som nevnt over. Organisasjonen må ha eksistert i minst to år, ha organisasjonsnummer, være registrert i Frivillighetsregisteret og ikke være et trossamfunn som mottar støtte i egenskap av trossamfunn. Kriterier fra IMDi av mer veiledende art er at organisasjonen bør ha et minsteantall betalende medlemmer (20 i de minste kommunene); nettverk, forankring og gjennomslag i aktuelle miljøer eller lokalsamfunn; frivillig innsats i organisasjonene og god økonomistyring.

Det ble satt av 11,1 mill. kroner til ordningen i 2016. IMDi fordeler tilskuddsmidlene mellom 20 utvalgte kommuner, se Tabell 7.1. Det er kommunene som informerer organisasjonene, tildeler midler og følger opp. Utvalget av kommuner er basert på størrelsen på innvandrerbefolkningen<sup>15</sup>,

<sup>14</sup> Omtalen er basert på rundskrivet for ordningen av 2016 (rundskriv 11/2016) og Prop. 1 S (2015-2016) Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, kap. 821, post 71, samt Fafos rapport om tilskuddsordningen fra 2017 av Beret Bråten m.fl.

<sup>15</sup> Antallet innvandrere og norskfødte med to innvandrede foreldre fra land utenfor Norden, Sveits, USA, Canada, Australia og New Zealand.

men det tas også distriktshensyn for å få med kommuner fra alle deler av landet. Utvalget ble bestemt av departementet i 2015, og er ikke endret etter dette. Fordelingen av midler mellom kommunene er bestemt ut fra størrelsen på innvandrerbefolkningen.

I tillegg kommer 2,3 mill. kroner som er øremerket organisasjoner og aktiviteter i Groruddalen og Søndre Nordstrand, som del av områdesatsingene der. Disse midlene har samme formål som, og brukes som, aktivitetsstøtten i tilskuddsordningen for øvrig. Vi omtaler imidlertid ikke disse midlene i det videre: Områdesatsingene omfatter så mange tiltak i tillegg til disse midlene at det ikke gir mening å evaluere dem som et enkelttiltak.

**Tabell 7.1 Fordelingen av tilskuddsmidler mellom kommunene i 2016. Kilde: Bråten m.fl. (2017).**

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

Kommunene bestemmer selv fordelingen av midlene mellom driftsstøtte til innvandrersorganisasjoner og aktivitetsstøtte. I 2016 gikk 24 pst. av de fordelte midlene til driftsstøtte til innvandrersorganisasjoner, til sammen 2,4 mill. kroner.<sup>16</sup> Midlene ble fordelt på 126 innvandrersorganisasjoner, dvs. i gjennomsnitt kr. 18 900 til hver organisasjon. De resterende 76 pst. ble gitt i aktivitetsstøtte, til sammen 7,6 mill. kroner. Fordelt på 292 søknader ga dette i gjennomsnitt 26 100 kroner per søknad. Det er noe flere majoritetsorganisasjoner enn innvandrersorganisasjoner som mottar aktivitetsstøtte. Dette skyldes at majoritetsorganisasjonene sendte flere søknader: Innvilgelsesprosenten var høyere for innvandrersorganisasjoner. Oslo skiller seg noe fra de andre kommunene: Her er det flere innvandrersorganisasjoner enn majoritetsorganisasjoner som både søker om og mottar aktivitetsstøtte. Hver enkelt kommune skal beregne driftstilskuddet til innvandrersorganisasjoner ut fra antallet registrerte medlemmer, etter faste satser. For aktivitetstilskuddet er det ikke gitt noen føringer på beløpet.

## HISTORIKK OG FORVALTNING

Ordningen har røtter tilbake til 1970-tallet, med de statlige tilskuddene til innvandrersorganisasjoner.<sup>17</sup> Midlene ble lenge forvaltet av staten, men i 1985 ble det igangsatt en prøveordning der kommunene fikk tildelt midler etter søknad, som de så kunne videreformidle ut til lokale organisasjoner. Reglene for tildeling ble utformet i den enkelte kommune. Ved inngangen av

<sup>16</sup> Opplysningene om fordelingen av tilskuddsmidlene er hentet fra Bråten m.fl. (2017), kap. 4.

<sup>17</sup> Avsnittet om ordningens historikk er basert på Bråten m.fl. (2017).

2000-tallet ble forvaltningen ut mot organisasjonene utført av fylkeskommunene, og organisasjoner over hele landet kunne søke. Dette fortsatt ut 2014, da forvaltningsansvaret ble flyttet til de 20 kommunene omtalt over. Fra og med 2015 er det dermed bare organisasjoner hjemmehørende i disse kommunene som har kunnet søke.

Overflyttingen fra fylkeskommunene til de 20 kommunene hadde to hovedbegrunnelser. Den ene var prinsipiell: Det er i kommunene de lokale organisasjonene har sitt virke. Den andre var mer pragmatisk: Bevilgningen til ordningen ble kuttet kraftig fra 2014 til 2015, fra 15,88 til 10,83 mill. kroner, etter å ha vært nominelt uendret over flere år. Kuttet skyldtes bl.a. en omdisponering til nasjonale ressursmiljøer. Avgrensningen til de 20 kommunene innebar dermed en spissing av de tilskuddsmidlene som sto igjen.

## 7.2. FUNN FRA EVALUERINGEN

Fafo har nylig tatt for seg innvandrersorganisasjonenes rolle og potensial i integreringsarbeidet (Bråten m.fl. (2017)). Rapporten er ingen fullstendig evaluering av tilskuddsordningen, men vurderer kommunenes forvaltning og innvandrersorganisasjonenes arbeid. Fafos undersøkelser og funn gjør at vi fokuserer på andre forhold, som utformingen av tilskuddsordningen og betydningen av tilskuddet for organisasjonenes arbeid. Fafos rapport behandler dessuten i liten grad *majoritetsorganisasjonenes arbeid*, som de kan få finansiert gjennom aktivitetsstøtten i denne ordningen. For øvrig baserer vi vår evaluering på organisasjonenes egenvurdering gjennom spørreundersøkelsen, våre undersøkelser i fire utvalgte lokalsamfunn, en gjennomgang av søknader og tilskuddsrapporter, og intervju med saksbehandler i IMDi.

### TREFFSIKKERHET: NÅR TILSKUDET FREM TIL DE ØNSKEDE ORGANISASJONENE?

Tilskuddet fordeles til organisasjoner i 20 kommuner, jf tabell 7.1. Organisasjoner i de andre kommunene får ikke tilskudd. Treffsikkerhet handler dermed først og fremst om hvorvidt de 20 kommunene er riktig valgt ut. Kommunene er valgt ut etter antall innvandrere fra gitte land, men det tas også hensyn til fordelingen ut over landet, slik at noen kommuner utenfor Østlandet får tilskudd selv om de ikke er blant de 20 kommunene med størst innvandrerbefolkning.

Vår vurdering er at tilskuddet bør fordeles til de kommunene med størst innvandrerbefolkning, uten at det tas distriktshensyn. Samfunnsøkonomisk er det en god tilnærming å fordele midlene mellom de kommunene med flest innvandrere: Da vil midlene treffe flest. I tillegg bør det optimalt sett tas hensyn til hvilke kommuner tilskuddet vil ha størst utløsende effekt i, men dette avhenger av vanskelig observerbare forhold som motivasjon, satsingsvilje etc. og er dermed mindre egnet som fordelingskriterium. Distriktshensyn er mindre logisk i en *lokal* ordning som denne: Tilskuddet gis til organisasjoner og aktiviteter som er ment å virke innenfor lokalsamfunn, og det stilles ingen krav om at virkningene skal ha større geografisk utstrekning enn dette – selv om det selvfølgelig kan være tilfelle. Dermed bør tilskuddet gis de lokalsamfunnene som kan ha størst nytte av det, uten tanke for hvor i landet disse samfunnene ligger.

Treffsikkerhet handler også om hvorvidt kommunene fordeler midlene til de riktige organisasjonene. Her er virkningskjeden lang: Kommunen må *gjøre seg kjent* med organisasjonslivet slik at de kan nå ut med informasjon til alle som bør søke. Kommunen må deretter *informere og tilby bistand i*

*søknadsprosessen. I tillegg må de ha vurdert hvordan midlene skal fordeles mellom driftstilskudd innvandrersorganisasjoner og aktivitetstilskudd.*

Kommunenes praksis varierer betydelig på alle de tre punktene. Når det gjelder kjennskap til organisasjonslivet og aktiv informasjon og bistand, identifiserer Fafo flere suksesskriterier. «Et byråkrati som også er ubyråkratisk» er et av disse, dvs. at de ansatte gis mandat og rom for å møte de frivillige aktørene på deres premisser. Det betyr oppsøkende virksomhet, arbeid utenfor ordinær arbeidstid, veiledning av organisasjoner som mangler systemkompetanse mv. Selv blant våre casekommuner er variasjonen stor her: Én kommune har lagt forvaltningen av tilskuddsordningen til en enhet som verken jobber med integrering eller frivillige, men med forvaltning av andre tilskuddsordninger. I forvaltningen av støtten forholder man seg her til innkommende søknader uten særlig annen informasjon. I en annen kommune driver den enheten som forvalter tilskuddet oppsøkende arbeid, og viser stor vilje til å nå ut til aktuelle organisasjoner med informasjon om muligheten for å søke støtte. Likevel mener forvalteren at de ikke når ut til alle de aktuelle organisasjonene. Inntrykket av at det er stor variasjon i kommunenes forvaltning bekreftes av spørreundersøkelsen: 52 pst. av organisasjonene svarer at kommunen har lagt til rette for at de kan bidra på integreringsområdet. 42 pst. svarer at kommunen har gjort dette «i noen grad», og 5 pst. (13 organisasjoner) svarer «i liten grad».

Innvandrersorganisasjonene kan ha behov for mer hjelp både til å finne ordningen, og til å søke. For disse blir dermed kommunenes arbeid ekstra viktig. Variasjonen i kommunenes arbeid innebærer at treffsikkerheten for denne tilskuddsordningen varierer mer mellom kommunene for innvandrersorganisasjonene, enn for majoritetsorganisasjonene.

I tillegg er det stor variasjon i hvor mye av tilskuddsmidlene som gis til innvandrersorganisasjonene. Noen kommuner gir ikke driftstilskudd til innvandrersorganisasjoner i det hele tatt (Bråten m.fl. 2017). Andre har valgt en 50/50-fordeling mellom drifts- og aktivitetstilskudd. I noen kommuner er det dessuten svært få innvandrersorganisasjoner som søker. Siden staten ikke har gitt noen føringer på hva som er ønsket fordeling mellom de to, finnes det heller ikke noe svar på om dagens fordeling er god. Dette kommer vi tilbake til i avsnittet om effektivitet. I denne sammenhengen er vår viktigste konklusjon at tilskuddet ikke når fram til mange av de innvandrersorganisasjonene som kunne bidratt positivt i integreringsarbeidet.

---

#### MÅLOPPNÅELSE: UTLØSER TILSKUDET RELEVANTE RESULTATER?

##### *Organisasjonene leverer de resultatene og effektene de skal*

Ideelt sett ville en evaluering av måloppnåelsen til denne ordningen vært basert på en undersøkelse til alle landets kommuner, der vi systematisk kunne sammenlikne de 20 som får tilskudd, med de om lag 400 som ikke gjør det. En slik innfallsvinkel var imidlertid ikke mulig innenfor rammene av dette oppdraget. I stedet benytter vi et bredt sett av informasjon fra søknader og tildelinger, organisasjonenes rapportering til IMDi, tilskuddsmottakernes svar på spørreundersøkelsen og undersøkelsene i de fire case-kommunene, hvorav én ikke er blant de 20 kommunene.

Rapporteringen fra organisasjonene tyder på at de stort sett leverer det de skal:

Innvandrersorganisasjoner med driftstilskudd er i drift, og organisasjoner med aktivitetstilskudd leverer møteplasser og aktiviteter som planlagt. Unntakene ser ut til å dreie seg om aktiviteter som nådde ut til færre enn antatt, men dette må påregnes.

Et vanskeligere spørsmål er hvorvidt resultatene gir de tiltenkte *effektene*:

1. Fører drift av lokale innvandrersorganisasjoner til økt deltakelse i organisasjonsliv og sosiale nettverk for innvandrerbefolkningen?
2. Fører møteplasser og aktiviteter i lokalsamfunn til økt integrering og inkludering?

Igjen er organisasjonenes egenvurderinger positive, se tabell 7.2. Hovedinntrykket er at organisasjonene svarer likt på tvers av de to delene i ordningen. En forskjell er likevel at flere av innvandrersorganisasjonene med driftstilskudd erkjenner en lav måloppnåelse enn de som har fått aktivitetstilskudd. Dette må antakelig ses i sammenheng med målene: Det å skape møteplasser og aktiviteter på tvers av ulike grupper må antas å være en integrert del av den aktiviteten de får tilskudd til, mens det å styrke innvandreres deltakelse i lokale frivillige organisasjoner og sosiale nettverk, er noe som lykkes organisasjonene i varierende grad.

Vår samlede vurdering er likevel at de aktivitetene og organisasjonene som gis tilskudd, ser ut til å levere de resultatene og effektene de skal. Spørsmålet blir dermed om de ville levert dette også *uten tilskudd* – og om kommunene ber dem levere *de riktige tingene*. Det første handler om addisjonalitet, og det andre om styringseffektivitet, se neste avsnitt.

**Tabell 7.2: Organisasjonenes egenvurdering av måloppnåelsen**

	I liten grad	I noen grad	I stor grad
<b>I hvilken grad har driftsstøtten dere fikk i 2016 bidratt til å oppnå følgende?</b>			
Styrke innvandreres deltakelse i lokale frivillige organisasjoner	11	32	57
Styrke innvandreres deltakelse i sosiale nettverk	11	37	52
<b>I hvilken grad har aktivitetene dere fikk støtte til i 2016 bidratt til å oppnå følgende?</b>			
Skape møteplasser i lokalsamfunn på tvers av ulike grupper i befolkningen	3	36	61
Skape aktiviteter i lokalsamfunn på tvers av ulike grupper i befolkningen	4	38	59

*Behovet for ordningen er ikke opplagt – resultatene kan i stor grad finansieres på andre måter*

Opprettelse av en statlig tilskuddsordning skal begrunnes særskilt. I dette tilfellet vil vi argumentere for at en del av de ønskede resultatene og effektene kan finansieres på andre måter, og at det kan være hensiktsmessig å overføre ansvaret for i hvert fall deler av denne offentlige støtten til kommunene: *Kommunene* kan opprette tilskuddsordninger med andre midler enn tilskuddet fra IMDi. Det er også et poeng at *organisasjonene* kan søke om midler fra en rekke andre kilder, siden dette kan påvirke hva den offentlige støtten bør rettes inn mot.

De aller fleste kommuner gir i dag en eller annen form for økonomisk støtte til frivillige organisasjoner som de finansierer over eget budsjett.<sup>18</sup> Dette er gjerne generelle ordninger der integrering inngår som et av flere formål sammen med idrett og kultur mv. En del kommuner har

<sup>18</sup> Det ser ikke ut til å finnes undersøkelser som viser dette direkte, men vi vet at alle kommuner i dag har samarbeid med frivillig sektor der de støtter dem økonomisk og/eller med utlån av gratis lokaler mv., jf. St.meld. nr. 39 (2006-2007) *Frivillighetsmeldingen*.

også egne tilskuddsordninger til integreringsformål. Ordningene finnes både blant store og små kommuner.

Organisasjonene kan altså søke om både kommunale og statlige midler fra kommunen, men de kan også søke om tilskudd fra en rekke andre instanser. Bredden fremgår av spørreundersøkelsen, der organisasjonene ble bedt om å svare på hvilke andre finansieringskilder de hadde i 2016.

Organisasjonene har bl.a. mottatt støtte fra:

- Andre statlige organer: UDI, Bufdir og Husbanken
- Andre offentlige organer: Ambassader, Nordisk ministerråd
- Stiftelser og fond: Ekstrastiftelsen, Sparebankstiftelsen DNB, Frifond, Norsk Tipping mv.

Tabell 7.3 viser hvor stor andel av organisasjonene som mottok støtte fra andre kilder enn tilskudd til frivillig virksomhet i lokalsamfunn, etter hvorvidt de mottok tilskudd til drift (del a), aktivitet (del b) eller begge deler. Det er et klart mønster i at det finnes flere alternativer til aktivitetstilskuddet enn til driftstilskuddet. Kommunal støtte er en spesielt viktig finansieringskilde: Hele 53 pst. av de som mottok aktivitetstilskudd, mottok også kommunal støtte – mot 38 pst. for innvandrersorganisasjonene med driftstilskudd. Aktivitetstilskuddet suppleres også oftere enn driftstilskuddet av annen offentlig støtte, med hhv. 31 og 11 pst.

**Tabell 7.2 Andre finansieringskilder for tilskuddsmottakerne etter type tilskudd. Prosent.**

	Driftstilskudd	Aktivitetstilskudd	Begge
Støtte fra kommunen	38	53	63
Annen støtte fra IMDi	2	11	22
Annen støtte fra det offentlige	11	31	28
Støtte fra stiftelser	9	24	22
Medlemskontingent	87	59	100
Andre kilder	31	47	56
N	45	148	32

Tilskudd til frivillig virksomhet i lokalsamfunn har ulik økonomisk betydning for de ulike organisasjonene og aktivitetene, jf. tabell 7.3. Det er stor variasjon i hvor stor andel driftstilskuddet utgjør av organisasjonenes budsjett: 23 pst. av organisasjonene oppgir at det utgjør 10 pst. eller mindre, mens 13 pst. oppgir at det utgjør 75 pst. eller mer. For aktivitetene som finansieres med aktivitetstilskudd, utgjør dette tilskuddet i gjennomsnitt en større andel, og det oppgis å utgjøre hele finansieringen for 12 pst. av aktivitetene.



**Tabell 7.3 Hvor stor andel tilskuddet utgjør av budsjettet for hhv. organisasjonen og aktiviteten**

	Driftstilskudd	Aktivitetstilskudd
1-10 pst.	23	12
11-25 pst.	17	18
26-50 pst.	35	32
51-75 pst.	13	15
76-99 pst.	9	12
100 pst.	4	12
N	78	171

Også organisasjonenes mer subjektive vurdering varierer: 25 pst. av innvandrersorganisasjonene med driftstilskudd oppgir at de ikke ville vært i drift uten dette tilskuddet, mens 55 pst. oppgir at organisasjonen måtte ha drevet med mindre omfang. Samtidig oppgir 20 pst. at de ville ha vært i drift som i dag. Blant de organisasjonene som får aktivitetstilskudd, oppgir 47 pst. at aktiviteten ikke ville blitt gjennomført uten tilskuddet, 44 pst. oppgir at den ville blitt gjennomført i mindre omfang, og 10 pst. oppgir at den ville blitt gjennomført i samme omfang. Funnene må ses i sammenheng med at mange mottakere av aktivitetstilskudd er små lokale innvandrersorganisasjoner uten større moderorganisasjoner.

#### *Likevel to mulige begrunnelser for at staten skal ta et finansieringsansvar her*

Tilskudd til lokale innvandrersorganisasjoner og frivillig virksomhet i lokalsamfunn skal gå til organisasjoner som arbeider *lokalt*. Tilskuddet finansierer dessuten arbeid som i all hovedsak har *lokale gevinster*. Det er kommunen som skal ta hånd om sine innbyggere. I utgangspunktet er det dermed rimelig at kommunene selv finansierer dette arbeidet. Mange av dem gjør dette allerede, som nevnt over.

Staten har dessuten allerede tatt en del av finansieringsansvaret: Kommunene kompenseres for utgifter knyttet til integrering og inkludering gjennom integreringstilskuddet og fordelingsnøkkelen i kommunenes inntektssystem. Spørsmålet er dermed: Hva er begrunnelsen for å ha en statlig tilskuddsordning til dette formålet? Vi ser to mulige begrunnelser:

- Sørge for at det finnes et *minstenivå* på den økonomiske støtten: Hvis samfunnet står overfor betydelig større gevinster av at en oppgave blir utført enn kommunen gjør selv, vil kommunen prioritere denne oppgaven lavere enn det som er best for samfunnet. Hvis det heller ikke finnes andre finansieringskilder som kan gi et slikt minstenivå, kan det være rasjonelt at staten gir et øremerket tilskudd til kommunene slik at de prioriterer oppgaven høyere.
- Sørge for at det gis støtte til de *riktige formålene*: Hvis det er vanskelig for organisasjonene å få finansiert oppgaver staten mener er viktige for samfunnet, kan det være rasjonelt at staten gir et øremerket tilskudd til kommunene slik at de kan finansiere denne.

#### *For aktivitetsstøtten er det ikke opplagt at noen av begrunnelsene er oppfylt*

Med dagens praksis i kommunene er det ikke mulig å svare klart på om det statlige tilskuddet er nødvendig for å sikre et minstenivå på kommunenes økonomiske støtte til organisasjonene.

Vi må skille mellom to effekter: «crowding out» og «crowding in». «Crowding out» innebærer at det statlige tilskuddet gjør at kommunene bruker *mindre* av sine egne penger på å finansiere

integreringsarbeid i frivillige organisasjoner. «Crowding in» betyr det motsatte, at kommunen henter frem *mer* av sine egne midler til dette formålet.

Blant de 20 kommunene som får tilskudd, varierer det hvilken av effektene som er sterkest: I noen kommuner erstatter det statlige tilskuddet kommunale midler, og den utløsende effekten av tilskuddet er liten. I andre kommuner brukes tilskuddet aktivt til å få ledelsen til å prioritere dette formålet høyere enn de ellers ville gjort. Der er den utløsende effekten stor.

Også for organisasjonene er bildet blandet: Som vist tidligere, ville noen av tilskuddsmottakerne gjennomført den samme aktiviteten i samme omfang uten tilskudd, mens andre ikke ville gjort det. I mange tilfeller utgjør tilskuddet så små beløp at det ikke har stor praktisk betydning, jf. funn i spørreundersøkelsen og case-undersøkelsen. Et konkret eksempel er et budsjett på 200 000 kroner der 100 000 kroner kommer fra en annen statlig instans, 90 000 kroner kommer fra ulike andre aktører, og 10 000 kroner kommer fra denne tilskuddsordningen. I andre tilfeller ser det imidlertid ut til å være avgjørende, illustrert ved at bare 10 pst. av organisasjonene sier at de ville gjennomført aktivitetene i samme omfang uten tilskudd.

Det neste spørsmålet er om staten med dette tilskuddet vrir organisasjonenes arbeid bort fra det de uansett ville gjort, og over mot det staten mener er ønskelig. Vår vurdering er at denne effekten neppe er stor: Formålet til aktivitetsstøtten er i dag så bredt at det sammenfaller godt med det organisasjonene uansett ville gjort, jf. deres øvrige aktiviteter. Dessuten, for at tilskuddet skulle vridd aktiviteten, måtte formålet med tilskuddet vært klart kommunisert ut til organisasjonene, og det ser i mange tilfeller ikke ut til å være tilfelle. I case-undersøkelsene var det flere organisasjoner som ikke hadde satt seg inn i hva formålet med denne støtten er, noe som er naturlig når de får støtte fra flere ulike kilder. I utsendelsen av spørreundersøkelsen ble det også klart at organisasjonene ofte ikke vet at de har fått støtte fra IMDi, men tror den er fra kommunen. Samlet tyder funnene på at formålet med den statlige støtten er så lite spesielt at dette ikke i seg selv kan forsvare en statlig ordning.

#### *For driftsstøtten kan begge begrunnelsene være oppfylt*

Det er lettere å begrunne en statlig driftsstøtte til lokale innvandrersorganisasjoner. Det kan være riktig å gi mer offentlig støtte til innvandrersorganisasjoner enn det den enkelte kommune vil finansiere, og dette kan i seg selv begrunne et statlig tilskudd. Innvandrersorganisasjoner kan ha positive effekter som ikke kommunene har forutsetninger for å se og ta innover seg, bl.a. ved at de kan ha en sammenbindende funksjon («bonding») der den sosiale kapitalen kan omsettes i interesserepresentasjon i det politiske systemet, eller forsterke sosiale, verdimeslige og kulturelle bånd innad i gruppen. Dette er mindre «håndfaste» effekter enn de møtene som skjer gjennom språkkafeer og andre møteplasser, men som likevel kan være svært viktige i et større samfunnsperspektiv, jf. kap. 2. Det er også et poeng i seg selv at støtten kommer fra kommunen, siden dette kan åpne for verdifull dialog, gi kommunen en kommunikasjonskanal ut mot grupper det er vanskelig å nå, og gi organisasjonene økt kompetanse i å forholde seg til offentlige instanser. Et mer generelt poeng er at mange organisasjoner er avhengig av noe driftsstøtte for å kunne søke aktivitetsstøtte, slik at det er nødvendig å gi innvandrersorganisasjonene noe driftsstøtte dersom det er ønskelig at også de skal bidra med aktiviteter. Et klart funn er at det finnes færre alternative finansieringskilder til driftsstøtten enn aktivitetsstøtten i denne ordningen, jf. over. Det er også en del kommuner som ikke ønsker å finansiere innvandrersorganisasjoner, fordi det strir mot deres syn

på hva som gir god integrering (Bråten m.fl. 2017). Hvis det offentlige ønsker innvandrersorganisasjoner, kan altså staten måtte ta et ansvar.

Også den andre begrunnelsen holder: Dagens målformulering ser ut til å vri innvandrersorganisasjonenes arbeid i en bestemt retning. Driftsstøtten skal medvirke til og styrke deltakelsen i organisasjonslivet og i sosiale nettverk for denne delen av befolkningen, og skal dermed medvirke til å skape økt tillit til, og tilhørighet i, det norske samfunnet. Dette krever noe mer av innvandrersorganisasjonene enn å være rene møteplasser for en liten gruppe mennesker med samme bakgrunn.

Samtidig kan det være at noen av de ønskede effektene av lokale innvandrersorganisasjoner kan oppnås ved å i stedet opprette innvandrerråd i kommunen. I en av våre case-kommuner ble dette trukket frem som en aktuell løsning: Innvandrerråd kan ha en veldefinert rolle i de kommunale beslutningsprosessene og sørge for reell påvirkning og deltakelse, som igjen kan gi økt tillit til, og tilhørighet i, det norske samfunnet. I denne kommunen hadde administrasjonen arbeidet for å få opprettet innvandrerråd, men den politiske ledelsen ønsket det ikke. Vår informant i administrasjonen påpekte at de ville hatt nytte av sterkere statlige føringer, for eksempel i form av et statlig krav om innvandrerråd i alle kommuner med innvandrerbefolkning over en viss størrelse.

*Oppsummering: Prinsipielt bør kommunene finansiere dette selv. Men i praksis er det mindre opplagt*  
Prinsipielt bør offentlig støtte til lokale frivillige organisasjoner på integreringsområdet finansieres av kommunene. Det er kommunene som står nærmest behovene og organisasjonene, og de som får mye av nytten av organisasjonenes arbeid. Flere kommuner gjør det dessuten allerede, også blant de 20 kommunene som får statlig tilskudd øremerket dette formålet.

I praksis er det likevel viktig å vurdere konsekvensene av å avvike det statlige tilskuddet. Vår vurdering er at konsekvensene vil variere mellom kommunene: Noen kommuner vil erstatte de statlige midlene med kommunale, mens andre vil redusere sin finansiering med *mer enn* de statlige midlene. For driftstilskuddet til innvandrersorganisasjoner vil de negative konsekvensene antakelig være større, ved at flere kommuner vil kutte i denne støtten.

De faktiske konsekvensene avhenger imidlertid av flere forhold vi ikke har kunnet undersøke innenfor rammene av dette oppdraget: Hvor mange kommuner har i dag egne tilskuddsordninger til disse formålene? Hva er årsakene til at andre kommuner ikke har det? Dessuten: Er det ønskelig å legge føringer om at flere kommuner skal ha innvandrerråd, og på hvilken måte kan de erstatte innvandrersorganisasjoner?

Basert på de prinsipielle vurderingene og vårt inntrykk av de faktiske forholdene, anbefaler vi at aktivitetsstøtten i tilskuddet avvikles, og driftsstøtten videreføres. Vi understreker imidlertid at de faktiske forholdene bør utredes nærmere for å kunne vurdere dette på et tilstrekkelig grunnlag.

---

EFFEKTIVITET: GJØR TILSKUDDET DET MULIG Å NÅ MÅLET EFFEKTIVT OG TIL EN LAV KOSTNAD?

*Kommunene fordeler midlene tynt, og forvaltningskostnadene er høye*

Det er en klar tendens til at kommunene fordeler tilskuddsmidlene tynt ut over mange organisasjoner og arrangementer fremfor å prioritere noen få. Dette fremgår av Fafos undersøkelse og bekreftes av våre egne. Én av våre casekommuner gir for eksempel tilskudd til alle som søker,

såfremt de anses å oppfylle kriteriene for ordningen. Dette er gjort bevisst, men vi stiller spørsmål ved vurderingen: Kommuner som tildeler midlene mer strategisk, vil kunne oppnå mer per tilskuddskrone. Kommunene må antas å kjenne de lokale behovene og organisasjonene; dette er en viktig grunn til at de er satt til å forvalte ordningen. Dermed vil de også ha en formening om hvilke organisasjoner og aktiviteter som treffer behovene spesielt godt, eller som de ønsker å utvikle slik at de kan treffe fremtidige behov. Ved å konsentrere tilskuddsmidlene om disse, kan de samlede effektene bli større enn dersom midlene spres tynt utover.

For organisasjonene oppleves det også frustrerende å få så lite penger når de bruker så mye tid på å søke om og rapportere på tilskudd. Transaksjonskostnadene ser i det hele tatt ut til å være høye for denne ordningen: IMDi bruker to månedersverk, hver av de 20 kommunene bruker tid, og søkerne opplever altså ordningen som tidkrevende i forhold til beløpene de får.

Det at forvaltningskostnadene er høye for kommunene illustreres ved at noen av dem velger å bruke tilskuddsmidler til administrasjon, selv om dette er i strid med regelverket for ordningen. I 2016 var det om lag 1 mill. kroner av den avsatte tilskuddspotten som ikke ble tildelt organisasjonene, hvorav om lag 700 000 kroner i Oslo kommune.<sup>19</sup> Dette er en lekkasje, der tilskuddsmidler blir brukt på noe annet enn det de er ment for.

#### *Tilskuddsordningen bør fortsatt forvaltes av kommunene*

Vi legger til grunn at det fortsatt skal være en ordning rettet mot frivillig virksomhet i lokalsamfunn. I så fall er det fornuftig at kommunene forvalter den. Som påpekt av Fafo, kan de ikke-økonomiske sider ved å forvalte en tilskuddsordning være svært viktige: det gir et utgangspunkt for dialog med innvandremiljøene, og økt kunnskap på begge sider. I tillegg må det antas at kommunene har bedre kunnskap om de lokale miljøene og behovene enn IMDi, selv om dette i praksis ser ut til å variere.

Dersom tilskuddet spisses inn mot driftsstøtte til innvandrerorganisasjoner og dagens bevilgning opprettholdes, kan midlene fordeles mellom flere kommuner enn 20. Uansett bør distriktshensynet i ordningen fjernes slik at tilskuddet gis til de kommunene som har flest innvandrere og dermed størst behov for lokale innvandrerorganisasjoner – selv om langt de fleste av disse kommunene ligger på Østlandet.

#### *Tilskuddsordningen bør ikke gjøres om til et stimuleringsstilskudd til «svake kommuner»*

Våre undersøkelser viser at noen kommuner arbeider lite aktivt for å få med de frivillige organisasjonene i sitt integreringsarbeid. Samtidig er det noen kommuner som rapporterer om at den statlige støtten er viktig for å stimulere kommunal støtte. Dette reiser spørsmål om det bør etableres et statlig *stimuleringsstilskudd*. Statlige tilskuddsmidler kan motivere den administrative og politiske ledelsen til å tildele egne midler, og kan på sikt gi økt kompetanse om frivillige og integrering i kommunen.

Et statlig stimuleringsstilskudd kan være fornuftig under visse omstendigheter, men vi tilrår det ikke her. På det boligsosiale området har vi nylig anbefalt å gjeninnføre et kompetansetilskudd for å «løfte» de kommunene med det svakeste arbeidet (Vista Analyse, 2017). Dette tilskuddet begrunner vi med at det boligsosiale arbeidet i liten grad er lovpålagt, slik at mange kommuner prioriterer det

---

<sup>19</sup> Bråten m.fl. (2017). For Oslos del kan dette henge sammen med at fylkeskommunene inkludert Oslo, kunne bruke 10 pst. av midlene til administrasjon før omleggingen i 2015, og at det tok noe tid før Oslo endret rutine.

lavt. Videre er det boligsosiale arbeidet komplekst og krever et visst nivå i form av kompetanse, boligmasse og finansieringsvilje for at det skal ha resultater. Samtidig legger vi vekt på at det er vanskelig å utforme et slikt tilskudd på en god måte. Det er vanskelig å velge ut de riktige kommunene: dvs. kommuner som er motivert for å få til et slikt arbeid, men ikke får det til. Videre må tilskuddets bruksområde avgrenses slik at kommunene bruker det på virksomme formål.

For stimulering av frivilliges innsats på integreringsområdet stiller det seg annerledes: Alle kommuner er allerede pålagt en rekke oppgaver på dette området gjennom lov, og må dermed ha et visst nivå på sitt integreringsarbeid. Kommunene mottar også integreringstilskudd ved bosetting av flyktninger, som kan brukes på kompetanseoppbygging og annet med langsiktige effekter.



*Tilskudd til informasjon og veiledningstiltak rettet mot innvandrere fungerer etter hensikten. Begge delordningene har tilfredsstillende treffsikkerhet og måloppnåelse, og begge synes å nå målene på en kostnads- og styringseffektiv måte. Vi spør likevel om delordning a) i tilstrekkelig grad treffer behov i distriktene, og vurderer at en økt bevilgning kan brukes på å treffe flere i distriktene. I delordning b) er det lavere måloppnåelse på målet om økt inkludering i organisasjonene, og vi peker på at det finnes en rekke finansieringskilder for lokallagene. Vi vurderer likevel at delordningen er berettiget av flere årsaker: Delordningen er innrettet for å utløse integrerings- og inkluderingsaktiviteter i lokallag som ellers kan velge å prioritere andre formål og målgrupper. Det kan imidlertid vurderes om flere av de andre statlige tilskuddsordningene som dels retter seg mot samme formål og dels mot de samme organisasjonene, kan samordnes. I så fall kan bevilgningen og effektiviteten i ordningen økes, slik at færre lokallag bruker ressurser på å søke andre statlige tilskudd med samme formål.*

*Ordningen kan på mange måter ses på som to ulike ordninger med et felles rundskriv. Det overordnede målet er felles, men ellers gjør todelingen seg gjeldende på nær sagt alle områder; fra hvem som kan søke på midlene til hva som ønskes oppnådd og for hvem. Justeringer som kan vurderes er å dele ordningen i to, eller å koble delordningene tettere sammen ved å utvide formålet i delordning a) eller presiserer at målgruppene for delordning a) også er målgrupper for delordning b).*

### 8.1. OM TILSKUDDSORDNINGEN

Tilskudd til informasjons- og veiledningstiltak er en todelt ordning, som har følgende formål:

*Målet er at innvandrere skal få informasjon som er tilpasset deres behov. Særlig nyankomne trenger kunnskap om og innføring i det norske samfunnet. Mange trenger i tillegg veiledning for å styrke deltakelsen i lokalsamfunnet. Ordningen skal bidra til å styrke frivillige organisasjoner sitt arbeid med integrering av flyktninger og innvandrere i lokalsamfunnet.*

Ordningens to deler kan kort oppsummeres slik:

- I del a) gis støtte til informasjon om det norske samfunnet rettet mot arbeidsinnvandrere<sup>20</sup> og personer som ikke omfattes av introduksjonsordningen. Informasjonstema kan være lover og regler (rettigheter og plikter i arbeidslivet, boliganskaffelse m.m.), offentlige tjenester (helse, barnevern, barnehage m.m.) og lokalt frivillig organisasjonsliv. Alle frivillige, ideelle organisasjoner som er registrert i frivillighetsregisteret kan søke om støtte.
- I del b) gis det støtte til aktiviteter iverksatt av frivillige organisasjoner som har intensjonsavtale med IMDi. Det er sentralleddene i de åtte organisasjonene som har intensjonsavtale som kan søke, og det gjelder Den Norske Turistforening, Frivillighet Norge, Norske Kvinners Sanitetsforening, Norsk Folkehjelp, Norges Fotballforbund, Norges Røde Kors, Redd Barna og Norges idrettsforbund.

IMDi sentralt forvalter tilskuddet, og i 2016 var det satt av 4,25 millioner kroner til den første delen av ordningen, og 3,2 millioner kroner til den andre delen av ordningen.

<sup>20</sup> Det presiseres at arbeidssøkere fra EU/EØS ikke er en prioritert målgruppe.

Vi har ikke lykkes med å fastslå når del a) av ordningen ble etablert, men den omtales som en ordning i melding til Stortinget nr. 18 (2007-2008) *Arbeidsinnvandring* (s 195). Denne delen av ordningen er ikke tidligere evaluert, og vi har derfor lagt særlig vekt på denne delen av ordningen i vår evaluering.

I perioden 2013 til 2015 ble både utforming og forvaltning av del a) endret. Bakgrunnen var en betydelig økning i antall søknader i 2012 sammenlignet med 2011, og at mange organisasjoner søkte om forholdsvis små beløp. De tre mest sentrale endringene som ble gjennomført, var:

- Formålet ble spisset ved å vektlegge at støtten skulle gå til *informasjons- og veiledningstiltak*. I 2012 utgjorde tiltak rettet mot å styrke deltakelsen i lokalsamfunn størsteparten av tiltakene, ifølge IMDi orientering til departementet. Med endringen ble det ikke lenger gitt støtte til slike tiltak, utover «veiledning for å styrke deltakelsen i lokalsamfunnet», jf formuleringen av formålet med ordningen.
- Det ble definert et intervall for hvor mye støtte hvert prosjekt kunne støttes med, på 350.000 til 500.000 kroner. Det var en betydelig økning i forhold til tildelinger som ble gjort de siste årene før denne endringen.
- Fra 2015 kunne det innvilges prosjektstøtte for flere år.

Ordningens del b) ble slått sammen med del a) i 2010. Da hadde IMDi hatt samarbeidsavtaler med seks av de landsdekkende frivillige organisasjonene fra høsten 2008/våren 2009. Gjennom avtalene uttrykte organisasjonene en intensjon om å stimulere lokallagene sine til å utvikle lokalt integreringsarbeid og møteplasser for minoritets- og majoritetsbefolkningen i kommunene. Avtalene kom i stand i forbindelse med utfordringer med å bosette et stort antall flyktninger i kommunene (Dahle m.fl. 2012). I 2014 og 2015 ble det inngått intensjonsavtale med ytterligere to organisasjoner, Den Norske Turistforening og Norges idrettsforbund. Potten som de åtte organisasjonene kan søke om midler til, ble ikke økt. Denne delen av ordningen ble evaluert av ideas2evidence i 2011, og er grundig omtalt i NIBRs ferske rapport om frivilliges ressurser langs asylkjeden (Dahle et.al. 2012; Aasen et.al. 2017). Vi omtaler funn fra disse rapportene i kapittelet der det er relevant.

### 8.2. FUNN FRA EVALUERINGEN

I arbeidet med evalueringen har vi gjort dokumentstudier av tilskuddsdokumenter og forsknings-/utredningsrapporter der ordningen er omtalt, og vi benytter data fra spørreundersøkelsen til tilskuddsmottakere og fra intervjuer vi har gjennomført med tilskuddsforvalter og et utvalg tilskuddsmottakere.

---

## TREFFSIKKERHET

*Delordning a) treffer mange i målgruppen, men primært i storbyene*

I årene etter at endringene i del a) ble gjennomført, har antallet søknader og søkerorganisasjoner blitt betydelig redusert. Tabell 8.1 presenterer utviklingen i antall søknader, innvilgete prosjekter og organisasjoner som har fått støtte i perioden 2012-2016.



**Tabell 8.1: Søknader, innvilgede prosjekter, og organisasjoner som fikk støtte. 2012-2016. Kilde: Tilskuddsdokumenter.**

År	2012	2013	2014	2015	2016
Søknader	64	37	30	27	25
Innvilgede prosjekter	24	13	11	13	12
Innvilgede flerårige prosjekter	Ikke mulig	Ikke mulig	Ikke mulig	6	n.d.
Videreføringer	8	11	9	5	10
Antall organisasjoner som fikk innvilget midler	25	13	11	13	11

Når vi sammenligner tallene fra 2012 med 2013, ser vi at antallet søknader, innvilgede prosjekter og organisasjoner som har fått støtte ble nesten halvert. Hele 11 av de 13 prosjektene som fikk støtte i 2012 ble videreført til 2013.

Ser vi på den videre utviklingen, viser det seg at antallet søknader har fortsatt å synke år for år fra 2013 og fram til 2016, mens antallet innvilgede prosjekter og organisasjoner som får støtte er nesten helt stabilt. Tallene for videreføringer, og hvor mange prosjekter som fikk innvilget flerårige prosjekter, tyder også på at mange av de samme organisasjonene får støtte år etter år.

En hypotese er at med de endringene som ble foretatt i 2013, ville det være de store og ressurssterke organisasjoner med tilstedeværelse i mange byer og tettsteder i Norge som ville bli favorisert. Bredal og Lidén (2015) peker på en slik utvikling i tilskuddsordningen til forebyggende/ holdningsskapende innsats mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlig begrensning av unges frihet. Men vår gjennomgang av de organisasjonene som har fått midler til informasjons- og veiledningstiltak i femårsperioden 2012-2016, viser at det ikke først og fremst er store og ressurssterke organisasjoner som har lyktes med å få midler år etter år. Det er snarere et mangfold av organisasjoner, som studentbaserte rettshjelpstiltak, minoritets- og innvandrersorganisasjoner, et kompetansesenter, og en stor humanitær organisasjon. Gjennom disse seks organisasjonene har støtten blitt fordelt på tiltak i Oslo, Bergen, Trondheim og kommuner i Nordland.

Ved å se på hva som kjennetegner de organisasjonene som falt ut av ordningen fra 2013, og hvilke organisasjoner som er kommet inn, ser vi imidlertid en tydelig dreining. Stadig færre små organisasjoner med lokal forankring utenfor storbyene har fått støtte, samtidig som stadig flere store, humanitære organisasjoner med arbeid flere steder i landet, har fått tilskudd. Den største endringen ser vi fra 2012 til 2013. Dette året falt en rekke små organisasjoner med forankring utenfor storbyene ut. I 2015 og 2016 forsvant enda flere organisasjoner med et geografisk avgrenset virkeområde ut av ordningen, som Kultursenteret Sisa i Alta, Somalisk kvinnenettverk i Asker, og Nansenskolens dialogprosjekt i Skedsmo kommune. Samtidig kom det flere store organisasjoner med et større geografisk nedslagsfelt inn, som Kristent Interkulturelt Arbeid (KIA Norge), Norges Røde Kors, Kirkens Bymisjon og SEIF, samt flere regionale og lokale lag av store organisasjoner, som Norsk Folkehjelp Oslo, KIA Rogaland og Caritas Bergen.

Oppsummert viser funnene at i delordning a) har det vært en dreining bort fra mindre organisasjoner utenfor de store byene, og til større humanitære organisasjoner med bredere geografisk nedslagsfelt. De aller fleste prosjektene som støttes er i de største byene, men det er et mangfold av

organisasjoner og aktiviteter som støttes. Ut ifra et samfunnsøkonomisk perspektiv kan denne dreiningen på mange måter være fornuftig, fordi antallet arbeidsinnvandrere er totalt sett høyere i byene enn i mindre sentrale byer. Samtidig bor det mange arbeidsinnvandrere og personer som er familiegjenforent i mange norske kommuner. Mange arbeidsinnvandrere flytter til bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner) som tidligere har hatt lav innvandring fra utlandet, og de utgjør ofte de største gruppene av innvandrere i et lokalsamfunn. Samtidig er det betydelige regionale forskjeller i sysselsetting av innvandrere. Søholt, Tronstad og Bjørnsen (2014) peker på ulike muligheter og barrierer som hemmer og fremmer sysselsetting av innvandrere i distriktene. Et av trekkene ved de barrierene som listes opp, er opplevd usikkerhet og mangel på kunnskap blant arbeidsgivere og kommuner om hvordan de kan bidra til økt sysselsetting av arbeidsinnvandrere. Tilsvarende peker forskerne på at innvandrernes barrierer handler om begrenset evne til å navigere i det regionale arbeidsmarkedet.

Ordningens treffsikkerhet kan dermed på den ene siden vurderes å være god, fordi den ved å støtte prosjekter i de store byene treffer mange i målgruppen. På den andre siden er det rimelig å tro at det finnes en del lokalsamfunn i distriktene der informasjons- og veiledningsprosjekter rettet mot innvandrere som ikke har rett til introduksjonsprogram kunne ha betydning for å øke deltakelse og samkvem mellom disse gruppene og lokalbefolkningen. Studien til Søholt, Tronstad og Bjørnsen (2014) tyder på at det er mye usikkerhet rundt hvordan man skal møte og engasjere arbeidsinnvandrere i en del lokalsamfunn. Funn fra vår casestudie tyder også på at det er behov for økt deltakelse i lokalsamfunn fra disse målgruppene, og at det krever andre innfallsvinkler enn det å inkludere personer med fluktbakgrunn.

#### *Delordning b) har god treffsikkerhet fordi støtten treffer mange lokalsamfunn*

Vi har bare i noen grad lyktes med å få informasjon om hvilke kriterier som ligger til grunn for sammensetningen av organisasjoner som har intensjonsavtale med IMDi. Gjennom intervjuer med informanter i IMDi har det kommet fram at organisasjonene må kunne lage aktiviteter som tiltrekker seg både majoritets- og minoritetsbefolkningen, og at de må ha en geografisk utbredelse i mange lokalsamfunn. Det har variert hvorvidt det er IMDi eller organisasjonene selv som har tatt initiativ til å få på plass en intensjonsavtale, men fra IMDi side har man de siste årene vært opptatt av at eventuelle nye avtaler burde inngås med organisasjoner som driver aktiviteter framfor humanitært hjelpearbeid.

De åtte landsdekkende organisasjonene som har intensjonsavtale med IMDi setter i verk/gang et mangfold av aktiviteter over store deler av landet. Spørreundersøkelsens resultater viser at lokallagene selv søker om å få del i tilskuddsmidlene som det nasjonale leddet får tildelt fra IMDi (etter søknad), og i 2016 fikk mer enn 80 lokallag støtte til aktiviteter. En gjennomgang av organisasjonenes tilskuddsrapporter viser at midlene har stort geografisk nedslagsfelt – både i ulike landsdeler og i by- og landkommuner.

Vår vurdering er at mangfoldet av organisasjoner og at støtten fordeles til mange lokalsamfunn, gjør at delordning b) har god treffsikkerhet.

---

## MÅLOPPNÅELSE

I del a) forventes tilskuddsmottakerne å utarbeide/gjennomføre informasjons- og veiledningstiltak som treffer arbeidsinnvandrere og andre innvandrere som ikke omfattes av introduksjonsloven.

Organisasjonene som får støtte i del b) forventes å iverksette og videreføre aktiviteter, primært i sine lokallag, som på den ene siden øker deltakelse i lokalsamfunnet blant flyktninger og innvandrere, og som på den andre siden fører til at flere flyktninger og innvandrere deltar i organisasjonenes ordinære aktiviteter.

#### *Delordning a) bidrar til økt kunnskap blant personer i målgruppene*

Blant prosjektene som fikk støtte for å gi informasjons- og veiledningstiltak i 2016, rettet åtte av tolv seg mot arbeidsinnvandrere og deres familier, mens fire prosjekter rettet seg mot en mer sammensatt målgruppe. I spørreundersøkelsen har vi spurt tilskuddsmottakerne om aktivitetene deres har bidratt til økt deltakelse i lokalsamfunnet, og til økt kunnskap om det norske samfunnet, i de to målgruppene. Resultatene viser at organisasjonene selv vurderer at aktivitetene deres i større grad fører til at økt kunnskap enn til deltakelse i lokalsamfunnet:

- 6 av 7 oppga at aktivitetene hadde bidratt til at arbeidsinnvandrere i stor grad har fått økt kunnskap om det norske samfunnet, mens 2 av 7 oppga at aktivitetene i stor grad hadde bidratt til at flere arbeidsinnvandrere deltar i lokalsamfunnet. De øvrige 5 oppga at aktivitetene i noen grad hadde bidratt til dette.
- 4 av 7 oppga at aktivitetene i stor grad hadde bidratt til at andre i målgruppen hadde fått økt kunnskap om det norske samfunnet, mens 3 av 7 oppga at aktivitetene i stor grad hadde bidratt til at andre i målgruppen deltar i lokalsamfunnet.

Noen tilskuddsmottakere utdyper svarene sine og forteller at andre resultater av prosjektene er at personer i målgruppen får bedre norskkunnskaper, at de får hjelp i møte med offentlige institusjoner som NAV, helsetjenester eller krisesentre, eller andre organisasjoner. Noen oppgir at de også hjelper personer i målgruppen til å få jobb. Én tilskuddsmottaker som arrangerer kurs for arbeidsinnvandrere, mener at deltakere har bedre forutsetninger for å etablere egen bedrift, og å handle i tråd med det norske lovverket, som følge av de aktivitetene de får støtte til. En annen trekker frem at mange deltakere også deltar i andre aktiviteter, og dermed får økt nettverk.

#### *Delordning a) øker omfanget av informasjons- og veiledningstiltak til målgruppene*

Når det gjelder spørsmålet om tilskuddets betydning for å realisere resultatene, må vi først vurdere om det finnes andre virkemidler for å realisere de samme resultatene. Vi har ikke funnet andre tilskuddsordninger rettet mot frivillige organisasjoners innsats for arbeidsinnvandrere og andre innvandrere som ikke omfattes av introduksjonsordningen, men det offentlige har to relevante tjenester for disse målgruppene, nemlig *Servicesentrene for utenlandske arbeidstakere (SUA)* og nettstedet *nyinorge.no*:

- SU Servicesentrene for utenlandske arbeidstakere (SUA) finnes i Oslo, Stavanger, Bergen, Trondheim og Kirkenes, og drives i regi av Arbeidstilsynet, politiet, Skatteetaten og Utlendingsdirektoratet. Her kan arbeidsinnvandrere og deres arbeidsgivere få informasjon om HMS, svar på spørsmål og arbeidsforhold så som arbeidstid og lønnsvilkår, samt få en del arbeidsrelaterte tjenester knyttet til registrering, oppholdstillatelse, skattekort og flyttemelding.
- *nyinorge.no* er et nettsted som samler opplysninger fra en rekke offentlige etater på flere språk. IMDi er ansvarlig for nettstedet. Det henvender seg til familieinnvandrere på norsk og engelsk, og til arbeidsinnvandrere på norsk, engelsk, polsk, tysk og litauisk. Informasjonen for

begge grupper er kategorisert under syv overskrifter: 1) Flytting til Norge, 2) Arbeid, 3) Barn og skole, 4) Helse, 5) Fritid, 6) Transport og tjenester, 7) Verdt å vite.

Én av informantene fortalte at mange av innvandrerne som deltok i deres aktiviteter ikke nødvendigvis greide å nyttiggjøre seg av informasjonen i disse offentlige tilbudene, fordi de ikke fikk veiledning eller forstod hva informasjonen betydde i deres situasjon. En del av dem turte ikke nødvendigvis heller å spørre offentlig ansatte om råd og veiledning, i frykt for at de ved å fortelle om sine bekymringer, sine sosiale eller helsemessige problemer, kan forverre egen situasjon. Denne situasjonsbeskrivelsen bekreftes i tilskuddsrapporter fra andre tilskuddsmottakere. På den andre siden hadde de frivillige god nytte av *nyinorge.no*, ifølge informanten, både fordi de kunne bruke nettstedet til å veilede deltakerne til å finne informasjon på egenhånd, og fordi det ga dem trygghet i at de sammen med deltakerne til enhver tid fant riktig og oppdatert informasjon. I tillegg kan de frivillige oppfordre deltakere i sine aktiviteter til å kontakte offentlige tjenestetilbud de kan ha nytte av, og veilede dem i hvilke instanser de skal kontakte og hvordan de skal gå fram.

Det neste spørsmålet er om tilskuddet påvirker frivillige organisasjoner til å gjøre noe de ellers ikke ville ha gjort; ordningens addisjonalitet. Vi har stilt flere spørsmål i spørreundersøkelsen som forsøker å fange opp dette. Resultatene tyder på at tilskuddet bidrar til et større omfang av aktiviteter rettet mot målgruppen:

- 5 av 8 organisasjoner oppgir at de ville ha gjennomført aktivitetene uten tilskudd fra IMDi, men i mindre omfang.
- 4 av 5 organisasjoner som fikk mindre midler enn de hadde søkt om, oppga at det fikk konsekvenser for gjennomføringen av de planlagte aktivitetene.

Dette tyder på at tilskuddet utløser *mer* aktivitet enn det som ellers ville funnet sted, men ikke nødvendigvis at disse aktivitetene ikke ville blitt gjennomført i det hele tatt uten tilskudd. Det kan f.eks. dreie seg om økte åpningstider, eller at organisasjonene kan ha noen ansatte som kan veilede og støtte de frivillige i aktivitetene.

Det er også verdt å bemerke at noen av organisasjonene som får midler, har utvidet sitt arbeid til flere byer de siste årene. Det kommer fram gjennom tilskuddsrapporter at utvidelsen primært skyldes at organisasjonene har sett behov for tilbudet i flere byer, og at tilskuddet har muliggjort en slik utvidelse. Det er et viktig resultat av ordningen.

Samlet sett vurderer vi at måloppnåelsen for denne ordningen er forholdsvis god. Organisasjonene leverer de aktiviteter og resultater de får støtte til, selv om det ser ut til at innsatsen i større grad øker målgruppens kunnskap om det norske samfunnet enn å føre til at deltar mer i lokalsamfunnet sitt. Tilskuddets utløsende effekt handler ikke nødvendigvis om at tilbudet ikke ville eksistert uten tilskudd, men at det blir mer tilgjengelig, kan nå flere, og at tilbud og metoder spres til flere lokalsamfunn.

#### *Delordning b) bidrar mest til økt kunnskap og deltakelse, mindre til inkludering i organisasjonene*

Evalueringen av tilskuddsordningens del b) fra 2011 konkluderte med at de seks organisasjonene som på daværende tidspunkt hadde slike avtaler med IMDi, jevnt over hadde god måloppnåelse. Et flertall av lokallagene som hadde fått støtte, hadde videreført eller ønsket å videreføre aktivitetene de hadde igangsatt. Organisasjonenes integreringsarbeid hadde økt i omfang som følge av intensjonsavtalene, og bidratt til at organisasjonene hadde tatt organisatoriske grep for å jobbe mer

målrettet og systematisk enn tidligere. Evalueringen pekte også på at mens IMDi var spesielt opptatt av at støtten skulle føre til økt inkludering i organisasjonene, vektla organisasjonene selv integreringsaktiviteter i større grad. (Dahle m.fl. 2012)

I spørreundersøkelsen vi gjennomførte til de åtte organisasjonene som har intensjonsavtale med IMDi i inneværende gjennomgang, skilte vi i spørsmålene mellom resultater for innvandrere (økt kunnskap og økt deltakelse) og resultater knyttet til økt inkludering i organisasjonene selv.<sup>21</sup> Resultatene viser at organisasjonene mener støtten i større grad har gitt resultater i form av økt deltakelse og økt kunnskap om samfunnet blant innvandrere, enn i form av økt inkludering i lokallag.

- 4 av 7 organisasjoner oppgir at aktivitetene i stor grad har bidratt til at innvandrere har fått økt kunnskap om samfunnet, og at flere innvandrere deltar i lokalsamfunnet. De øvrige 3 oppgir at dette har skjedd i noen grad.
- 1 av 7 oppgir at aktivitetene i stor grad har bidratt til å inkludere flyktninger og innvandrere i sitt lokallag/ å styrke frivillige organisasjoner sitt arbeid med integrering av flyktninger og innvandrere i lokalsamfunnet. De øvrige 6 oppga at aktivitetene i noen grad bidrog til dette.

Når det gjelder spørsmålet om tilskuddets betydning for å realisere resultatene, viser tabell 8.2 resultatene fra spørreundersøkelsen.

**Tabell 8.2: Tilskuddets betydning for å realisere resultatene. Kilde: Spørreundersøkelsen.**

Ville dere ha gjennomført aktivitetene uten tilskuddet fra IMDi?		Har aktiviteter som ble etablert med tilskuddet de siste årene blitt videreført uten tilførsel av midler? (Merk: Frivillighet Norge ikke spurt)	
Ja	0	Nei	0
Ja, men i mindre omfang	2	I noen grad	4
Nei	5	Ja	2
Ikke svart/spurt	0	Ikke spurt	1
N	7	N	7

Vi ser at hele 5 av de 7 organisasjonene oppgir at aktivitetene *ikke* ville blitt gjennomført uten tilskuddet fra IMDi. 2 svarte at de ville ha gjennomført aktivitetene, men i mindre omfang. Videre viser tabellen at 2 av de 6 organisasjonene som ble spurt om aktiviteter er videreført uten tilskudd svarte ja, mens 4 av 6 organisasjoner oppga at det hadde skjedd *i noen grad*.

Samtidig som mange av disse organisasjonene oppgir at aktivitetene ikke ville blitt gjennomført uten tilskuddet, har vi i gjennomgangen funnet flere statlige tilskuddsordninger som støtter integrerings- og inkluderingsarbeid blant flyktninger og innvandrere i regi av frivillige organisasjoner. I tillegg finnes det en rekke private fond og stiftelser som lokallag i disse landsdekkende organisasjonene kan søke om støtte fra. En del av de andre statlige tilskuddsordningene retter seg dessuten nettopp mot noen av organisasjonene som også har intensjonsavtale med IMDi. *Tilskudd til lokale møteplasser*,

<sup>21</sup> Siden Frivillighet Norge ikke jobber direkte mot enkeltpersoner men mot frivillige organisasjoner, men får støtte til organisasjonsutviklende aktiviteter for organisasjoner, fikk de spørsmålet «I hvilken grad har aktivitetene dere fikk støtte til i 2016 bidratt til å styrke frivillige organisasjoner sitt arbeid med integrering av flyktninger og innvandrere i lokalsamfunnet?» mens de øvrige organisasjonene fikk spørsmålet «I hvilken grad har aktivitetene dere fikk støtte til i 2016 bidratt til å inkludere flyktninger og innvandrere i deres lokallag?»

omtalt i kapittel 7, er én av ordningene. I flere av de 20 kommunene som forvalter ordningen er det lokallag av noen av disse åtte organisasjonene som har fått tilskudd. Andre aktuelle tilskuddsordninger som retter seg mot noen av de åtte organisasjonene med intensjonsavtale, er *Inkludering i idrettslag*, som Norges idrettsforbund og olympiske og paraolympiske komite (NIF) forvalter på vegne av Kulturdepartementet, *tilskudd til friluftaktivitet for personer med innvandrerbakgrunn* forvaltet av Miljødirektoratet, og ordningen *Mangfold og inkludering* som forvaltes av Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU).

Vi er derfor i tvil om den utløsende effekten av tilskuddet er så høy som man kan få inntrykk av gjennom spørreundersøkelsens resultater, når mange lokallag også benytter seg av andre finansieringskilder for å dekke utgifter til integreringsprosjekter. Samtidig kan det være at støtten som utløses gjennom intensjonsavtalene har noen andre fordeler. På spørsmål om tilskuddsordningen er en god måte å stimulere lokallagene til å jobbe med integrering og inkludering på, ble følgende poenger trukket fram i de åpne svarene:

- Støtten har en symbolsk verdi ved at stat og frivillighet jobber mot et felles mål
- Lokallag kan realisere aktiviteter når utgifter til enkel servering, transport, innkjøp av utstyr m.m. blir dekket, og fordi ordningen er enkelt og ubyråkratisk for lokallagene
- Støtten er avgjørende fordi å få lokallag til å drive et godt integrerings- og inkluderingsarbeid krever kursing, nye måter å arbeide på, og mer ressurser til koordinering av frivillige enn øvrige aktiviteter

Organisasjonene peker altså på at intensjonsavtalene og tilskuddet har en symbolsk verdi, den er ubyråkratisk, og kvaliteten på arbeidet lokallagene gjør kan heves gjennom kursing, metodeutvikling, og støtte. Det kan bidra til at lokallagene prioriterer integreringsprosjekter, selv om de også har mulighet til velge å fokusere på andre målgrupper i lokalmiljøet. Vi har ikke gjort undersøkelser for å sannsynliggjøre at disse eller andre mekanismer utløser mer aktiviteter enn man ville gjort uten tilskuddet. Men vi har intervjuet lokallag som i noen av organisasjonene som trekker fram nettopp støtte og erfaringsdeling gjennom egen moderorganisasjon, og evalueringen fra 2011 konkluderte med at intensjonsavtalene hadde en slik utløsende virkning på lokallagene.

Samlet sett er vår vurdering at måloppnåelsen er tilfredsstillende – muligens med unntak av målet om økt inkludering i organisasjonene. Vi har ikke undersøkt hva som kan være forklaringen på at dette lykkes i mindre grad.

---

## EFFEKTIVITET

*Det er god kostnadseffektivitet i delordningene, men det er svak kobling mellom dem.*

Målgrupper, målformuleringer og målhierarkiet fungerer godt i hver av delordningene, og i tråd med kravene til en god tilskuddsordning, jf kapittel 4. Funn fra spørreundersøkelsen viser at tilskuddsmottakerne i stor grad opplever informasjonen de får om ordningen som tilstrekkelig:

- 6 av 7 tilskuddsmottakere i hver delordning oppgir at de hadde tilstrekkelig informasjon da de skulle søke
- Alle tilskuddsmottakere (i begge delordninger) syntes det var lett å forstå hvilke krav som ble stilt for å få tilskudd

På den andre siden er det uklart for tilskuddsmottakerne hvor stort beløp de kunne regne med å få i tilskudd. I delordning a) fordeles svarene omtrent likt på de tre svarkategoriene «ja/ i noen grad/nei», mens i delordning b) oppgir 4 av 7 «i noen grad». Her kan det være et forbedringspotensial.

Det er også lave forvaltningskostnader knyttet til ordningen, jf figur 2 i kapittel 1. Det er noen variasjoner i hvor mange dager tilskuddsmottakerne oppgir å bruke på å søke og rapportere på ordningen. I delordning a) bruker 4 av 7 tre til fire dager, mens i delordning b) bruker 4 av 7 mer enn fem dager. Det knytter seg sannsynligvis til at alle organisasjonene oppgir at lokallagene må søke om midler til sine prosjekter. Sånn sett blir støtten i denne delen av ordningen forvaltet to ganger: Først fordeler IMDi støtten etter søknad til hver av de åtte organisasjonene, som så fordeler støtten etter søknad til lokallag. Kostnadene ved forvaltningen kunne vært lavere dersom organisasjonene slapp å søke til IMDi hvert år, og at bevilgningen til hver organisasjon var kjent fra år til år.

Tidligere i kapittelet pekte vi på at det finnes en rekke andre tilskuddsordninger som retter seg mot noen av de samme organisasjonene som har intensjonsavtale, og som skal bidra til det samme – integrering og inkludering av innvandrere. I gjennomgangen har vi dessuten funnet at noen av organisasjonene med intensjonsavtale også mottar støtte over del a) i ordningen. I ett av tilfellene er det bevilget midler til det *samme tiltaket* over begge delene av ordningen. Begge disse forholdene reduserer kostnadseffektiviteten: Samme organisasjon utarbeider flere søknader – til IMDi eller andre statlige etater, for å finansiere tiltak med det samme formålet - og i ett tilfelle altså også til det samme tiltaket. Løsningen kan være å øke bevilgningen, helst ved å slå den sammen med andre statlige ordninger, slik at organisasjonene får gjennomført de prosjektene som staten og organisasjonene mener er gode nok, uten å bruke for mye ressurser på forvaltning.

#### *Svak kobling mellom de to delordningene*

Selv om mål og målgrupper fungerer godt innad i den enkelte delordning, er det naturlig å problematisere den svake koblingen mellom de to ordningene. Formålet i rundskrivet er felles, men både målgrupper, typer tiltak, og hvilke konkrete resultater tilskuddet forventes å gi, er forskjellig. Dermed gis det ikke noen stordriftsfordeler i forvaltningen av ordningen, og de kunne like gjerne vært to separate tilskuddsordninger. Årsaken til at de to delene er slått sammen kan være historisk, for etter det vi har fått opplyst var delordning a) tidligere innrettet med et bredere formål og målgrupper. Ordningen skal i noen av årene før 2012 ha rettet seg både mot arbeidsinnvandrere, familiegjenforente og flyktninger. Som vi har redegjort for tidligere i kapittelet, ble det til og med 2012 gitt støtte både til tiltak for å øke deltakelse i lokalsamfunn blant målgruppene, i tillegg til å gi informasjon og veiledning. Mål og målgrupper liknet med andre ord mer på måten del b) er utformet på i dag.

#### *Ordningen kan justeres*

Dersom delordningene beholdes slik de er, ser vi få ulemper med å ta konsekvensen av at det på mange måter er to ordninger, og faktisk dele den i to. Men en kan også tenke seg at noen justeringer kan øke ordningens måloppnåelse.

En høyere bevilgning til delordning a) kunne rettferdiggjøre at flere midler ble tildelt mindre lokalsamfunn, selv om disse midlene ville treffe færre i målgruppen per prosjekt. Forutsetningen er at organisasjoner i distriktene faktisk kjenner til ordningen, og at de skriver relevante og gode søknader. Vi har i gjennomgangen av tilskuddsdokumenter sett at det er noen søkere fra distriktene,

men at de ikke lykkes med søknadene sine. Vi har ikke grunnlag for å vurdere hva som skal til for at frivillige organisasjoner i distriktene lykkes bedre med søknadene sine, eller om ordningen er godt nok kjent blant organisasjoner i aktuelle distrikter.

En annen mulighet kan være å gi organisasjonene i delordning b) en rolle. Vi kan ikke utelukke at en del av lokallagenes prosjekter allerede benyttes av arbeidsinnvandrere og andre innvandrergupper som ikke går i introduksjonsordningen. Likevel har vi et inntrykk fra casestudiene og fra vår kjennskap til feltet at mange lokallag fokuserer mest på bosatte flyktninger – eller snarere at både rekruttering og innholdet i tiltakene i størst grad tiltrekker seg mennesker med fluktbakgrunn. Det kan tenkes at sentralleddene i organisasjonene med intensjonsavtale må jobbe mer med hvordan de kan nå flere grupper, og at IMDi kan oppfordre til dette gjennom å gi et ekstra tilskudd til et slikt utviklingsarbeid.

En tredje mulighet er å bruke ordningen til å stimulere til at det utvikles flere felles møteplasser for voksne, som kjennetegnes av å være attraktive både for innvandrere og for lokalbefolkningen. Det vil innebære å endre formålet i delordning a) igjen, slik at organisasjoner igjen kan søke om midler til felles møteplasser. I så fall kan en tenke seg at prosjektene bør være innenfor den beløpsgrensen som allerede gjelder i ordningen, og at noen av tildelingskriteriene bør være at prosjektet skal innebære metodeutvikling samt dokumentasjon og spredning av metoder. Slik kan man forsterke den utløsende effekten, ved unngå å tildele midler til tiltak som uansett ville funnet sted med andre finansieringskilder (f.eks. kommuner eller private/ideelle kilder), og man øker kostnadseffektiviteten ved å unngå for små prosjekter. Det viktigste målet må være å sørge for at mennesker som bor i samme lokalsamfunn og har lite med hverandre å gjøre møtes, uten at det er for å «hjelpe» noen.



## KAPITTEL 9: TILSKUDD TIL HOLDNINGSSKAPENDE/FOREBYGGENDE ARBEID MOT TVANGSEKTESKAP, KJØNNSLEMLESTELSE OG ALVORLIG BEGRENSNING AV UNGES FRIHET

*Tilskudd til frivillige organisasjoners holdningsskapende/forebyggende arbeid mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet fungerer etter hensikten på et overordnet nivå. Funnene viser at det har vært en dreining i hvilke typer organisasjoner som får støtte gjennom ordningen. Vi vurderer at en bred sammensetning av organisasjoner og et bredt geografisk nedslagsfelt gir best treffsikkerhet. Derfor anbefaler vi å sikre bred markedsføring av ordningen i aktuelle lokalsamfunn, og en forenkling av søknads- og rapporteringsrutiner for å sikre at ulike organisasjoner ser seg tjent med å søke. For å øke ordningens effektivitet anbefaler vi også å redusere antall målformuleringer, å presisere informasjonen som gis i rundskriv, og å tydeliggjøre tildelingskriteriene.*

### 9.1. OM TILSKUDDSORDNINGEN

Tilskudd til forebyggende, holdningsskapende arbeid mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlig begrensning av unges frihet er et virkemiddel i handlingsplanen «Retten til å bestemme over eget liv. Handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2017-2020).» Den første handlingsplanen mot tvangsekteskap ble presentert i slutten av 1998, mens den første handlingsplanen mot kjønnslemlestelse kom i 2000 (Bråten og Elgvin 2014). I 2013 ble det lansert en felles handlingsplan for de to temaene samt «alvorlige begrensninger av unges frihet». IMDi fikk ansvaret for å forvalte den nye ordningen.

Rundskrivet formulerer formålet med ordningen slik:

*Målet med ordningen er å stimulere frivillige organisasjoner til å forebygge tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet gjennom å arbeide for endring av holdninger og praksis i aktuelle miljøer. Gjennom dette vil man hindre at kjønnslemlestelse blir gjennomført på barn som har opphold i Norge og øke sjansene for at de unge kan ta selvstendige valg når det gjelder valg av ektefelle.*

I 2016 og 2017 var det satt av 9,53 millioner kroner til tilskuddsordningen i Prop 1 S (2015-2016). Ordningen er ikke endret i perioden 2012 og fram til i dag.

Tilskuddsordningen er et virkemiddel som benytter den muligheten som frivillige organisasjoner har til å nå fram til personer med opprinnelse i områder hvor tvangsekteskap og/eller kjønnslemlestelse forekommer, med informasjon og andre aktiviteter som kan bidra til å endre holdninger til disse praksisene. Et av tildelingskriteriene i ordningen er at tilskuddsmottaker må ha nettverk, forankring og/eller gjennomslag i aktuelle miljøer. Tilskuddsordningen skiller seg fra de andre tilskuddsordningene på post 71 ved at hovedformålet ikke er å *skape* nettverk og tillit, men nettverk og tillit er *forutsetninger* for å nå ut informasjon og kunnskap, og å endre holdninger (brukereffektene). Organisasjonene *braker* det nettverket og den tilliten de har, for å nå ut til målgruppene. Det er nødvendig fordi temaene som skal formidles omhandler privatsfæren, de er kulturelt betinget, og de som utsettes kan være i en sårbar situasjon. Vår vurdering er at sentrale premisser for at resultatkjeden skal fungere, er at de frivillige organisasjonene som mottar støtte

- har eller kan få tillit og gjennomslag i aktuelle miljøer
- har eller henter inn faglig kunnskap og kompetanse, både på temaene men også på formidling
- bruker metoder og innfallsvinkler som treffer målgruppen, og som er egnet til å endre holdninger
- inntar en forebyggende rolle, og når ut til og engasjerer målgruppene.

Inneværende handlingsplan er klar på at det er vanskelig å vite noe sikkert om omfanget av tvangsekteskap og kjønnslemlestelse i Norge, eller hvor mange barn og unge som er i risikozonen.

Når det gjelder tvangsekteskap, har det vært en økning i antall henvendelser til hjelpeapparatet. Henvendelsene de kommer i størst grad fra personer med bakgrunn fra Pakistan, Irak, Somalia, Afghanistan, Tyrkia og Syria.<sup>22</sup> Selv om antallet unge voksne innvandrere og norskfødte med innvandrerbakgrunn fra de aktuelle landene vokser, og selv om de fleste unge voksne med innvandrerbakgrunn gifter seg med en partner med innvandrerbakgrunn, så vet en ikke om det blir flere i risikogruppen. Det vi imidlertid vet, er at krig og konflikt, f.eks. i Syria, i Jemen og i andre land i Midt-Østen, har ført til flere barne- og tvangsekteskap. Økte flyktingestrømmer fra disse landene påvirker trolig omfanget av problematikken også i Norge. (Handlingsplanen 2017-2020)

Når det gjelder kjønnslemlestelse, så finnes det flere varianter av praksisen, og alle er forbudt i Norge. Praksisen finnes i litt over 30 land, men det er gjerne en lokal skikk i enkelte folkegrupper og uvanlig i resten av landet. Praksisen er særlig utbredt i enkelte afrikanske land i et belte rundt Sahara, og i noen land i Midt-Østen. I den nye handlingsplanen mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse (2017-2020) informeres det om at blant norske innvandrere er det særlig personer med bakgrunn fra Eritrea, Etiopia, Gambia, Sudan og Somalia som er eller kan bli utsatt. Likevel tyder erfaringene fra hjelpeapparatet på at det er svært sjelden at kjønnslemlestelse utføres på jenter etter at de har flyttet til Norge. Dersom det forekommer, skjer det gjerne når jentene er på besøk i hjemlandet. Men en stor gruppe jenter og kvinner har blitt kjønnslemlestet før de kom til Norge.

## 9.2. FUNN FRA EVALUERINGEN

Følgeevalueringen av den forrige handlingsplanen omtaler tilskuddsordningen både i én delrapport (Bredal og Lidén 2015) og i sluttrapporten (Lidén og Bredal 2017). Vi omtaler resultater fra disse rapportene der det er relevant. Det empiriske grunnlaget for evalueringen er gjennomgang av tilskuddsdokumenter og tidligere rapporter om ordningene, en spørreundersøkelse til tilskuddsmottakere i 2016, og intervjuer med tilskuddsforvalter og et utvalg tilskuddsmottakere.

### TREFFSIKKERHET

Vi oppfatter at organisasjonenes nettverk og tillit i målgruppene (eventuelt deres evne til å danne nettverk og tillit) er et sentralt premiss for at de aktivitetene som tilbys. Et sentralt spørsmål for å vurdere treffsikkerhet er derfor hvilke organisasjoner som får støtte, og hvilken del av målgruppen disse når.

<sup>22</sup> Se f.eks. handlingsplanen mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse (2017-2020), side 16.

### *Viktig å sikre en bred sammensetning av organisasjonstyper som tildeles tilskudd*

IMDi skrev i sin rapport til departementet i 2012 at det var flest innvandrersorganisasjoner som fikk støtte, men at også noen av de store humanitære organisasjonene som Norsk folkehjelp, Røde Kors og Kirkens Bymisjon hadde fått støtte dette året. Bredal og Lidén (2015) fant noen år senere at stadig færre innvandrersorganisasjoner, og stadig flere store humanitære eller ideelle organisasjoner, fikk støtte i 2013 og 2014. Vi finner at denne utviklingen har fortsatt. I 2016 var det bare 4 av 29 prosjekter som ble iverksatt av medlemsbaserte innvandrersorganisasjoner, det vil si organisasjoner som (primært) samler innvandrere med samme etniske bakgrunn. En betydelig andel av tilskuddsmottakerne var såkalte minoritetsorganisasjoner, det vil si organisasjoner som hovedsakelig samler personer som har minoritetsbakgrunn men ulike landbakgrunner. Tilsammen sju av prosjektene som ble støttet var i regi av ulike lokale og regionale lag i Røde Kors og stiftelsene knyttet til Kirkens Bymisjon.

Det har med andre ord skjedd en dreining i hvilke typer organisasjoner som får støtte. Påvirker det ordningens treffsikkerhet overfor målgruppene? Lidén og Bredal (2017) mener at de organisasjonene de har undersøkt i dybden, et utvalg på fem organisasjoner med gode resultater, når ut til personer i målgruppen som har et begrenset sosialt nettverk. Mange av foreldrene i prosjektene har ustabil eller ingen arbeidstilknytning, og de har lite kontakt med offentlige instanser. Samtidig peker forskerne på at organisasjonene i mindre grad treffer personer som er mindre åpne for å diskutere familieliv eller familieproblemer. Det kan være både veletablerte og ressurssterke familier i denne gruppen, og de kommer kanskje ikke i kontakt med organisasjoner som retter seg mot sårbare grupper.

Vi har i vår datainnsamling derfor undersøkt arbeidet til andre typer organisasjoner. Eksempelet i boksen under viser at kunnskapsformidling og dialog om temaer som negativ sosial kontroll og tvangsekteskap også kan skje gjennom organisasjoner som har en fritidsaktivitet som hovedformål. Eksempelet illustrerer at gjennom den tilliten og de bånd som skapes gjennom de vanlige fritidsaktiviteter, kan en nå ut med andre typer budskap til målgrupper som andre organisasjoner kan ha vanskeligere for å nå.

*Målsettingen for idrettsforeningen er todelt: Å være en idrettsforening der innvandrerungdom kan drive idrett i et trygt og sosialt miljø, og å være en døråpner til vanlige norske idrettsforeninger. Derfor jobber foreningen med å sosialisere ungdommene inn i skrevne og uskrevne regler i idretten, de kan bidra med tilskudd til medlemskontingent i ordinære idrettsforeninger, og de arrangerer gratis turneringer der de inviterer vanlige idrettsforeninger til å delta. Idrettsforeningen bruker noen av de sosiale samlingene med ungdommene til å ta opp temaer som ungdommene er opptatt av. Etter initiativ fra medlemmene, startet de et prosjekt om tvangsekteskap og negativ sosial kontroll med støtte fra tilskuddsordningen.*

Hva så med medlemsbaserte innvandrersorganisasjoner, som i mindre grad har fått støtte gjennom denne tilskuddsordningen de siste årene? Vi har ikke et godt nok grunnlag for å svare på om slike organisasjoner nødvendigvis når ut til flere, eller til andre målgrupper enn det større organisasjoner som Røde Kors og Kirkens bymisjon kan. Men fra casestudiene fant vi eksempler på at de kan nå

andre målgrupper enn de Lidén og Bredal omtaler. Eksempelet i boksen under illustrerer at én av de medlemsbaserte innvandrersorganisasjonene som får støtte over ordningen har nådd personer i eget miljø som var skeptiske til prosjektet i utgangspunktet, og at de opplever at temaene nå diskuteres i miljøet. Informantene mente at de gjennom prosjektet også hadde opprettet et bedre forhold mellom sitt eget miljø og barneverntjenesten, og lederne benyttet kontakten de har med andre innvandrersorganisasjoner i kommunen til å formidle erfaringene sine.

*Én av tilskuddsmottakerne vi intervjuet, en medlemsbasert innvandrersorganisasjon, fortalte at utgangspunktet for prosjektet var at mange av medlemmene opplevde dilemmaer og problemer knyttet til oppdragelse av egne barn. Med hjelp av prosjektstøtten, har organisasjonen arrangert workshop for foreldre om temaer knyttet til familie og oppdragelse. Metoden har vært å kombinere mindre samtaler mellom ektefeller, med samtaler i større grupper. Informantene vektla at enkle kjøreregler som å starte arrangementet presis, og å behandle både andre møtedeltakere og inviterte foredragsholdere (f.eks. fra barnevernet) med respekt selv om en kan være uenig i det som blir sagt, har vært viktig*

*I starten var det motstand mot prosjektet blant en del av medlemmene i foreningen. Foreldregenerasjonen var blant annet lite vant til at begge ektefeller deltar sammen på denne måten utenfor hjemmet. Men workshopene har etter hvert blitt godt mottatt.*

*Informantene fra organisasjonen mener at metoden har skapt mer åpenhet blant medlemmene om de dilemmaer de opplever i skjæringspunktet mellom egen og norsk kultur i familiespørsmål. Prosjektmedarbeiderne forteller også at de på grunn av prosjektet har fått en slags brobygger-rolle mellom sitt eget miljø og det kommunale barnevernet. Det betyr at de bistår medlemmene med å forstå brev og saksgang, de kan være i kontakt med barnevernet dersom de tror det er saker som kommer til å få barnevernets oppmerksomhet, og de oppfordrer familier som er i kontakt med barnevernet til å samarbeide for å finne gode løsninger.*

*Organisasjonen har mottatt støtte over flere år, og har blant annet benyttet anledningen til å videreføre aktivitetene til flere andre innvandremiljøer i kommunen. Det har de gjort ved å fortelle hvordan de har jobbet med temaene i sin forening på andre foreningers samlinger, men samtidig har de vært opptatt av at den enkelte forening må få eierskap til aktivitetene.*

Lidén og Bredals eksempler og de eksemplene vi har funnet i vår gjennomgang, illustrerer verdien av at ordningen treffer ulike typer organisasjoner. Det oppfatter vi at også IMDi mener. Én av informantene fra IMDi uttrykte at de opplever å lykkes med å fordele støtten mellom organisasjoner som leverer solide resultater hvert år, og nye organisasjoner. Vår vurdering er at treffsikkerheten er tilfredsstillende når det gjelder hvilke organisasjoner som får støtte, men det bør fortsatt være oppmerksomhet rundt sammensetningen av organisasjoner i årene som kommer. IMDi er avhengig

av at forskjellige typer organisasjoner faktisk søker, og at søknadene har god kvalitet. Samtidig er det IMDis oppgave å sørge for at ordningen er kjent for ulike typer organisasjoner i aktuelle lokalmiljø. Som vi kommer tilbake til under, mener vi også at det kan gjøres forenklinger ikke slike forhold i større grad enn nødvendig hindrer mindre profesjonaliserte organisasjoner å søke støtte.

#### *Størst treffsikkerhet i sentrale strøk*

Det er ulikt hvor spredd bosettingen av innvandrere i de aktuelle målgruppene er. Blant personer med pakistansk og tyrkisk bakgrunn bor 70-80 prosent i Oslo og Akershus (Østby 2017). Somaliere bor derimot mer spredt, (Østby, Høydahl og Rustad 2013). I 2012 utgjorde Somaliere den største innvandrerggruppen i 17 kommuner, fra Telemark i sør til Vesterålen og Finnmark i nord. En liknende tendens finnes for irakere og afghanere.

Bredal og Lidén peker på at ordningen har få søkere fra Nord-Norge, og det gjelder også for årene etter deres undersøkelse. I spørreundersøkelsen ba vi organisasjonene om å oppgi i hvilke kommuner de hadde aktiviteter i, som var finansiert med tilskuddet. En gjennomgang av svarene viste at i 2016 hadde ingen av prosjektene aktiviteter i Telemark, Rogaland, Sogn og Fjordane, Troms eller Finnmark, mens flere organisasjoner hadde aktiviteter i de største byene og i kommuner på det sentrale Østlandet. Tabell 9.1 presenterer de kommunene der flere prosjekter har hatt aktiviteter i 2016.

**Tabell 9.1: Antall organisasjoner som oppgir å ha hatt aktiviteter i storbyene i 2016.**

Kommune	Antall organisasjoner som har fått støtte til aktiviteter i kommunen
Oslo	9
Bergen	5
Kristiansand	4
Drammen	4
Skedsmo	4
Trondheim	2

Organisasjonene retter seg mot ulike målgrupper, så det er ikke nødvendigvis et problem at flere organisasjoner jobber i de samme byene og kommunene. Poenget er at selv om mange i de aktuelle målgruppene for denne ordningen er bosatt sentralt på Østlandet, bor det grupper av personer i målgruppen i mange ulike kommuner spredt rundt om i landet. I et regionalt perspektiv synes dermed ordningen å ha svakere treffsikkert. Igjen handler det om at organisasjoner fra ulike aktuelle lokalmiljøer velger å søke støtte, og at søknadene har god kvalitet.

#### MÅLOPPNÅELSE

I rundskrivet for 2016 er målet operasjonalisert i ni spesifikke målformuleringer som sier noe om hvilke mål, effekter, temaer og spesifikke målgrupper prosjektene kan rette seg mot. Flere av målgruppene er overlappende, f.eks. ved at noen målsettinger gjelder «foreldre og foresatte» mens andre gjelder «gutter og menn». Denne komplekse målstrukturen gjør det vanskelig å få oversikt over hvilke mål som skal nås for hvem, det gjør det vanskelig å undersøke hvorvidt målene nås, og det gjør det vanskelig å vurdere om balansen mellom f.eks. informasjonskampanjer og dialoggrupper er god.

I spørreskjemaet bearbeidet vi målformuleringene fra rundskrivet til spørsmål om målgrupper, og resultatmål på kort og lang sikt. De fleste prosjektene retter seg mot flere målgrupper, så respondentene kunne oppgi flere målgrupper i spørreundersøkelsen. Målgruppene som kommer frem av målformuleringene i rundskrivet er dessuten dels overlappende. Tabell 9.2 viser at nesten alle prosjektene det er svart for, retter seg mot unge mennesker. Mange retter seg også mot foreldre og foresatte og/eller gutter og menn.

**Tabell 9.2: Hvilke målgrupper rettet deres aktiviteter seg mot (i 2016)? N=19. Kilde: Spørreundersøkelsen.**

Målgruppe	N	Prosentandel
Unge mennesker	17	81
Foreldre og foresatte	13	62
Gutter og menn	14	67
Religiøse	7	33
Religiøse samfunn/ trossamfunn	5	24
Skoler	7	33
Befolkningen generelt	8	38

Tabell 9.3 og 9.4 (neste side) presenterer data fra undersøkelsen om tilskuddsmottakernes vurderinger av hhv. resultater (9.3) og brukereffekter (9.4) av prosjektene.

Begge tabellene viser hvor mange respondenter som oppga at prosjektet «i stor grad» hadde bidratt til at personer i målgruppen(e) hadde fått økt kunnskap eller forståelse for ulike sider ved temaene tvangsekteskap og kjønnslemlestelse.

Uavhengig av målgruppe, viser resultatene i tabell 9.3 tydelig at tilskuddsmottakerne mener de i størst grad har lyktes med å skape *økt forståelse for negative konsekvenser* av de tre temaene ordningen fokuserer på, og *økt kunnskap om det offentlige tjeneste- og hjelpeapparatet*. Prosjektene har i minst grad gitt målgruppene *økt kunnskap om kjønnslemlestelse*. Disse funnene gjelder uavhengig av målgruppe.

Tabell 9.4 indikerer at tilskuddsmottakerne mener den største effekten av arbeidet, uansett målgruppe, er *at flere unge mennesker blir i stand til å foreta egne valg av ektefelle*. Når det gjelder holdningsendring, ser vi at blant prosjektene som har rettet seg mot foreldre og foresatte, mot religiøse ledere og religiøse samfunn/trossamfunn, så vurderer tilskuddsmottakerne at holdningsendringen er størst for kjønnslemlestelse.

Disse resultatene kan tyde på at man i mindre grad har lyktes med å få effekter som gjelder å endre holdninger til grensesetting blant unge, og til tvangsekteskap. Samtidig er det for enkelt å vurdere effekter av holdningsendrende arbeid på en så statisk måte som et spørreskjema er. Derfor ble respondentene også oppfordret til å skrive mer om resultater og effekter med egne ord. Én informant skriver at de vet at prosjektet har stoppet konkret alvorlig vold, bidratt til å løse opp i tvangsekteskap, og stoppet flere kjønnslemlestelser. Andre peker på at de gjennom deltakere i tiltaket har nådd ut til flere, fordi disse har snakket om temaet i sin omgangskrets. Flere forteller at organisasjonen har fått flere aktive deltakere, at de legger til rette for samtaler mellom voksne og ungdommer, og at det å diskutere temaet sammen med andre fra samme kultur over tid er avgjørende for å kunne endre holdninger.

**Tabell 9.3: I hvilken grad har aktivitetene dere fikk støtte til i 2016 bidratt til at personer i målgruppen(e) har... . Prosent, basert på tiltakets målgruppe.**

Som har svart "i stor grad"	Unge mennesker	Foreldre og foresatte	Gutter og menn	Religiøse ledere	Religiøse samfunn/ trossamfunn	Skoler	Befolkningen generelt
... fått økt forståelse for negative konsekvenser av tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og/eller alvorlig begrensning av unges frihet	71	62	71	57	40	71	63
... fått økt kunnskap om kjønnslemlestelse	24	38	21	57	40	0	38
... fått økt kunnskap om alvorlig begrensning av unges frihet	65	62	64	43	40	86	75
... fått økt kunnskap om tvangsekteskap	53	46	64	43	20	57	63
... fått økt kunnskap om det offentlige tjeneste- og hjelpeapparatet	71	62	57	57	20	71	75
N	17	13	14	7	5	7	8

**Tabell 9.4: Prosent. Merk at N er lav for hver av målgruppene.**

Som har svart "i stor grad"	Unge mennesker	Foreldre og foresatte	Gutter og menn	Religiøse ledere	Religiøse samfunn/ trossamfunn	Skoler	Befolkningen generelt
... at personer i målgruppen(e) har endret holdninger til tvangsekteskap	35	23	36	14	0	43	25
... at personer i målgruppen(e) har endret holdninger til kjønnslemlestelse	18	31	14	43	40	0	13
... at personer i målgruppen(e) har endret holdninger til grensesetting for barn og unge	35	15	36	29	0	14	13
... at flere unge mennesker blir i stand til å foreta egne valg av ektefelle	53	46	64	43	40	57	38
... at færre barn og unge mennesker blir kjønnslemlestet	12	0	0	0	0	0	0
... at flere personer utsatt for kjønnslemlestelse får hjelp og støtte	0	0	0	0	0	0	0
... at ungdom selv bekjemper alvorlig begrensning av unges frihet, tvangsekteskap, og/ eller kjønnslemlestelse	0	0	0	0	0	0	0
N	17	13	14	7	5	7	8

Som vi allerede har problematisert, så har ordningen svært mange målformuleringer, og det kan påvirke ordningens effektivitet. Målformuleringene gir hver for seg, og samlet, mye forskjellig informasjon. Rundskrivene for 2016 og 2017 gir dessuten informasjon om hvilke typer aktiviteter det gis støtte til, både innbakt i målformuleringene og på flere andre steder i rundskrivet. Informasjonen er forholdsvis detaljert og dels overlappende. Tildelingskriteriene derimot, er på et svært overordnet og generelt nivå.<sup>23</sup>

For oss framstår informasjonen som forholdsvis uoversiktlige, og det er etter vår mening ikke enkelt å vite hva man bør vektlegge i søknaden for å treffe tildelingskriteriene best mulig. De er heller ikke i tråd med kravene til en god tilskuddsordning, som anbefaler tydelige målformuleringer og godt definerte målgrupper for å øke sannsynligheten for at målene nås, for å gjøre det klarere hvordan ordningen skal evalueres i etterkant, og for å gjøre søknad og rapportering så enkelt som mulig – både for rapportør og den som skal vurdere rapporteringen.

Funn fra spørreundersøkelsen viser at 15 av 20 (75 pst) synes det var lett å forstå hvilke krav som ble stilt for å få tilskudd, mens 14 av 20 (70 pst) oppga at de hadde tilstrekkelig informasjon da de skulle søke. De øvrige, hhv 5 og 6 tilskuddsmottakere, synes det i noen grad var lett å forstå kravene for å få tilskudd, og trengte noe hjelp og veiledning fra IMDi da de skulle søke.

Likevel er det stor variasjon i hvor mange dagsverk organisasjonene oppgir å bruke på å søke og rapportere på tilskuddet.

**Tabell 4: Hvor mange dagsverk brukte dere på å søke og rapportere på tilskuddet? N=18**

Mindre enn ett dagsverk	Antall	Andel
1	2	10 %
2	5	25 %
3	1	5 %
4	2	10 %
5	2	10 %
Mer enn 5 dagsverk	8	40 %

Mens 7 av 18 som svarte på dette spørsmålet (35 pst) brukte 1-2 dagsverk, brukte 8 tilskuddsmottakere (40 pst) mer enn 5 dagsverk. Det er vanskelig å fastslå hvorfor det er så stor forskjell i hvor mye arbeid den enkelte tilskuddsmottaker legger ned i arbeidet med søknad og rapportering. Men 12 av 20 tilskuddsmottakerne (60 pst) synes at det bare i noen grad var lett å forstå hvor stort beløp de kunne regne med å få i tilskudd. De resterende 6 tilskuddsmottakerne (30 pst) synes ikke det var lett.

Én av informantene våre fortalte at de alltid fikk et lavere beløp tildelt enn de har søkt om. Det fører til at de i tillegg til å utarbeide søknad må bruke tid på å justere prosjektplan og budsjett etter

<sup>23</sup> Vi registrerer at informasjonen som gis om ordningen for 2018 er endret, men vi har ikke gjort oss kjent med denne siden den er offentliggjort i slutfasen av vår gjennomgang.



tildeling. Denne informanten ønsket seg klarere signal om hva hun kunne forvente, slik at hun kunne skrive en treffsikker søknad og slippe å revidere den.

En annen forklaring kan være at søkere som har fått støtte over flere år enten kan gjenbruke deler av tidligere søknad, eller at det blir enklere for dem å søke og rapportere fordi de kjenner skjemaene og vet hva de skal vektlegge. Én informant som hadde mindre erfaring med å søke støtte fra IMDi, fortalte at han det første året rapporterte på tilskuddet på over 16 sider. I ettertid mente han at det sikkert var mer enn IMDi forventet, men for deres organisasjon var det nytt å skulle rapportere på offentlige tilskuddsmidler på den måten. En annen informant mente at for henne, som norskspråklig, høyt utdannet og ansatt leder av en ideell organisasjon, var arbeidet med søknad og rapportering greit. Men hun trodde at om hun hadde delegert det til andre i organisasjonen, som ikke hadde norsk som førstespråk og heller ikke samme bakgrunn som henne, så ville de brukt lang tid både på å forstå skjemaene og på å fylle dem ut.

Vi vurderer at mer informasjon om hva som vektlegges i søknader og rapporter, inkludert hvordan størrelsene på tildelingene avgjøres, kan redusere organisasjonenes kostnader med å søke og rapportere på tilskuddet. Det gjelder særlig organisasjoner som kan være uvante med offentlig tilskuddsforvaltning. Flere informanter, også fra IMDi selv, har dessuten pekt på at søknadsportalen som IMDi har brukt har vært vanskelig å bruke. Etter det vi forstår, skal den søknadsportalen som er benyttet de siste årene ikke brukes lenger, fra og med 2018.

Oppsummert er det etter vår vurdering flere forhold som bør justeres for å gjøre ordningen mer kostnadseffektiv, og for å unngå at det ikke er lite informasjon eller unødvendige krav som gjør at ikke flere organisasjoner velger å søke, eller ikke skriver gode nok søknader.



*Tilskuddsordningen til særlig utsatte innvandreregrupper er ikke utformet for å oppnå mål som ikke kan oppnås på andre måter, og bærer preg av å ha kommet til for å ramme inn støtten til visse organisasjoner og prosjekter. Vi foreslår å avvikle ordningen, men vi anbefaler at IMDi vurderer måloppnåelsen til de to prosjektene og tar stilling til om den offentlige støtten bør videreføres på andre måter.*

### 10.1. OM TILSKUDDSORDNINGEN

Tilskudd til innsats for særlig utsatte innvandreregrupper har som formål å skape arenaer for direkte kontakt med utsatte innvandreregrupper.<sup>24</sup> Tiltakene skal bidra til myndiggjøring og integrering av utsatte innvandreregrupper, og være bygget på samarbeid med ressurspersoner og brobyggere i ulike minoritetsmiljøer. Tilskuddet gis både som driftstilskudd og prosjekttilskudd, og finansierer spesifikke deler av enkelte organisasjoners virksomhet. Det ikke fastsatt kriterier verken for tildeling, utmåling eller måloppnåelse. Ordningen er ikke tidligere evaluert. Dette er også den klart minste ordningen på post 71, med 2 mill. kroner i 2016.

Tilskudd til særlig utsatte innvandreregrupper har hele tiden vært øremerket bestemte mottakere. Mottakerne pekes ut av departementet i statsbudsjettet, etter dialog med IMDi i varierende grad. Etter at organisasjonene er pekt ut i statsbudsjettet, sender de en søknad til IMDi der de oppgir et søknadsbeløp og gjør rede for hva de vil bruke midlene til. Det er IMDi som bestemmer hvordan midlene skal fordeles, men det finnes ingen offentlig tilgjengelige kriterier for hva de legger vekt på.

Gjennom hele evalueringsperioden 2012-16 er tilskudd gitt til to eller tre mottakere per år, og samlet tilskudd har vært 2 mill. kroner eller lavere. Kirkens bymisjon har mottatt tilskudd hvert år til Primærmedisinsk verksted. MiRA Ressurscenter for kvinner med minoritetsbakgrunn har mottatt tilskudd alle år fra 2013, til Mødre som veiledere. I 2016 var det bare disse to som fikk tilskudd. I 2017 skal det også gis tilskudd til Refugee Alliance. Øvrige mottakere har vært Pertinax (2012) og NORSOMbro i Leadership foundation (2013, 2014 og 2015).<sup>25</sup>

I 2016 fikk Kirkens bymisjon det beløpet de søkte om, 1,3 mill. kroner, mens MiRA fikk et lavere beløp, 700 000 kroner i stedet for 850 000 kroner. Både Kirkens bymisjon og MiRA mottar også offentlig støtte fra andre kilder, MiRA bl.a. gjennom tilskudd til nasjonale ressursmiljøer.

Kirkens bymisjon får tilskudd til Primærmedisinsk verksted (PMV).<sup>26</sup> PMV er ulike grupper som møtes jevnlig i lokaler rundt i Oslo: Internasjonal kvinnekafé, korangrupper, iransk kvinnegruppe mv. I tillegg tilbyr PMV veiledning til enkeltpersoner i møte med ulike hjelpeinstanser, og tilbyr konsultasjoner med en fast ansatt helsesøster. De gjennomfører også prosjekter knyttet til konkrete temaområder som tvangsekteskap og kjønnslemlestelse og rusforebyggende arbeid.

<sup>24</sup> Beskrivelsen er basert på omtalen i Prop. 1 S for hvert av årene 2012-17, IMDis årlige helhetlige rapportering på tilskudd til frivillig virksomhet på integreringsfeltet, og informasjon fra saksbehandler i IMDi.

<sup>25</sup> Mangler det en mottaker i 2012? Samlet bevilgning for PMV og Pertinax ser ut til å være 200 000 lavere enn bevilgningen på posten (1,3 vs. 1,5 mill. kroner).

<sup>26</sup> Omtalen er basert på <https://kirkensbymisjon.no/tiltak/pmv-flerkulturelt-ressurscenter-i-oslo/>

MiRA får tilskudd til Mødre som veiledere.<sup>27</sup> Denne metoden tar utgangspunkt i mødres egne ressurser for å bidra til «empowerment» av mødre med minoritetsbakgrunn. MiRA tilbyr ulike kurs og trener utvalgte mødre til å bli veiledere for andre kvinner med minoritetsbakgrunn i sine lokalmiljøer, slik at den kunnskapen de har tillært seg gjennom kursene viderefremmes. Målet er å øke kvinners kunnskapsnivå om egne og deres barns rettigheter, bidra til optimisme og selvtillit i oppdragelsen, samt å bidra til livsglede og deltagelse blant mødre med minoritetsbakgrunn. Metoden er brukerstyrt, det vil si at kvinnene selv er med å foreslå, utvikle og planlegge aktivitetene, arrangementene og temaer for kursene.

## 10.2. FUNN FRA EVALUERINGEN

### TREFFSIKKERHET OG MÅLOPPNÅELSE

Når målformuleringen er så uklar, er det også vanskelig å evaluere ordningens treffsikkerhet og måloppnåelse. Hva er «særlig utsatte grupper»? Med kun to mottakere er det dessuten vanskelig å unngå at en evaluering tar for seg de to organisasjonene, og ikke tilskuddsordningen som sådan. Det er ikke i tråd med mandatet for vårt oppdrag.

Det overordnede inntrykket fra rapporteringen og intervjuer er likevel at organisasjonene leverer de resultatene og effektene de skal gjennom disse prosjektene. Vi har ikke grunnlag for å vurdere om tilskuddet har så stor effekt at det bør videreføres til begge, men legger det til grunn i det videre.

Samtidig oppfordrer vi IMDi som tilskuddsforvalter til å gå igjennom rapporteringen for begge prosjektene og vurdere måloppnåelsen opp mot det tilskuddet de mottar. I denne vurderingen bør det både tas hensyn til hvor unikt tilbudet i prosjektet er, hvor mange brukere det treffer og organisasjonens muligheter til å finansiere prosjektet på annen måte.

### EFFEKTIVITET OG RELEVANS

Vårt hovedbudskap for denne ordningen er at den bør avvikles, og at prosjektene i stedet bør få offentlig finansiering på andre måter. Vi bygger denne konklusjonen på flere forhold:

- Det kreves særskilte begrunnelser for å ha egne tilskuddsordninger. I de tilfellene støtten kan gis på andre måter, vil det normalt være å foretrekke bl.a. for å minimere kostnadene til forvaltning.
- Ordningen er ikke utformet for å oppnå mål som ikke kan oppnås på andre måter. Slik vi forstår det, er ordningen ikke etablert for å oppnå spesielle formål, men for å finansiere spesielle prosjekter. Målformuleringen er dermed mer kommet til som følge av hvilke prosjekter som skulle få tilskudd, enn omvendt.
- Ordningen bør uansett endres betydelig dersom den skal videreføres. Det er behov for å klargjøre målformulering og kriteriene for tildeling, utmåling og måloppnåelse. Dette er nødvendig for å bedre styringseffektiviteten, men også av hensyn til mottakerne, som i dag ikke kan vite hva som vil vinne frem når de søker om beløp. Det er også behov for å revurdere forvaltningen, som i dag skjer i to trinn ved at departementet først øremerker mottakerne, som så må søke om støtte.

<sup>27</sup> <http://mirasenteret.no/unge-jenter/modre-som-veiledere/>.

I dette kapitlet samler vi trådene og svarer på de tre overordnede spørsmålene i gjennomgangen:

1. *Hvilken rolle er det hensiktsmessig at frivilligheten har i integreringsarbeidet i årene som kommer, og hvordan bør det finansieres?*
2. *For hver av de seks tilskuddsordningene: Hva er resultater og effekter av tilskuddsordningen, og i hvilken grad bidrar innretningen og forvaltningen av ordningene til måloppnåelse?*
3. *Bør det gjøres endringer i noen av ordningene, eller i sammensetningen av ordninger?*

Vi starter dette kapitlet med en drøfting av hvilken rolle frivillige organisasjoner bør ha i årene som kommer, og hvordan det bør finansieres. Utgangspunktet er de teoretiske perspektivene og funnene om frivillige organisasjoners rolle som ble presentert i kapittel 2, og om finansiering av frivillige organisasjoners integrerings- og inkluderingsaktiviteter fra kapittel 3.

Deretter presenterer vi den helhetlige vurderingen av de seks tilskuddsordningene under kap. 496, post 71. Det sentrale formålet er å sikre at tilskuddsordningene er hensiktsmessig innrettet for å møte dagens og fremtidige behov på integreringsfeltet. Evalueringene av de seks enkeltordningene i kapittel 5 til 10 utgjør et viktig utgangspunkt. Det er der vi går i detalj og viser hvordan hvert enkelt funn er belagt. Hver av ordningene er evaluert opp mot tre kriterier:

- *Treffsikkerhet: Når tilskuddet frem til de ønskede organisasjonene?*
- *Måloppnåelse: Utløser tilskuddet relevante resultater og effekter?*
- *Effektivitet: Gjør tilskuddet det mulig å nå målet effektivt og til en lav kostnad?*

I evalueringene peker vi på hvilke sider ved utformingen og forvaltningen som kan forklare eventuelle svakheter i treffsikkerheten, måloppnåelsen eller effektiviteten. Til grunn for evalueringene ligger de prinsippene vi presenterte i kapittel 4 om hva som utgjør en god tilskuddsordning.

### 11.1. FRIVILLIGE ORGANISASJONERS ROLLE I INTEGRERINGSARBEIDET

Brochmannutvalget peker på to overordnede tendenser som utfordrende for å nå målet om at personer med innvandrerbakgrunn skal bli en likeverdig del av det norske samfunnet: 1) at innvandrerbefolkningen deltar mindre, og at barrierene knytter seg både til kvalifikasjoner og diskriminering, og 2) at kulturelle og økonomiske forskjeller gjør det krevende å skape et opplevde fellesskap der alle føler tilhørighet og likeverdighet – særlig når kulturelle og økonomiske forskjeller overlapper. Det er grunn til å tro at disse to utviklingstendensene vil være betegnende for samfunnsutviklingen også i årene som kommer, og at det vil være et hovedmål både i integreringspolitikken og på andre sektorområder å motvirke de negative konsekvensene av disse tendensene.

Brochmannutvalget peker selv på en del løsninger. De vurderer at en politikk som kan skape tillit og dempe potensialet for konflikt og polarisering må omfatte «levekårpolitikk og økonomisk utjevning – primært gjennom kvalifisering og aktivisering for arbeid; grunnleggende utdanning; motarbeiding av diskriminering og utvikling av fellesarenaer i sivilsamfunnet»<sup>28</sup>. Utvalget framhever også at det er

<sup>28</sup> NOU 2017:2, side 27 og side 186.

behov for tydeligere forventninger til hvilke krav som stilles til norsk medborgerskap, blant annet støtte til demokrati, likestilling og barns rettigheter, samt deltakelse i arbeidsliv og sivilsamfunn.

Det finnes allerede en rekke tiltak rettet mot de utfordringene som pekes på i NOU 2017:2, både i integreringspolitikken og på andre politikkområder. De statlige myndighetene har hovedansvaret for å lede an i arbeidet, men både kommuner, partene i arbeidslivet, private aktører og sivilsamfunnet deltar. Kommunene har et betydelig lovpålagt ansvar for integrering i sine lokalsamfunn, i tillegg til oppgaver de velger å ta på seg og som de får økonomisk kompensasjon for av statlige myndigheter. Det gjelder f.eks. bosetting av flyktninger, og tiltak for å bedre levekår og forebygge ulike former for utenforskap. Men hvilken rolle er det frivillige organisasjoner kan og bør ta i dette arbeidet?

Funnene fra gjennomgangen viser at mange av organisasjonene som får tilskudd fra IMDi også mottar annen offentlig støtte, blant annet for å jobbe mot fattigdom og radikaliserings, for å jobbe med familierelaterte spørsmål, og for å invitere innvandrere inn aktiviteter som mange i den norske befolkningen benytter seg av. De frivillige organisasjonenes innsats er med andre ord rent innholdsmessig rettet mot flere av de områdene Brochmannutvalget pekte på som sentrale, og finnes på langt flere områder enn det som støttes gjennom de seks tilskuddsordningene som denne rapporten handler om. Det gjør det vanskeligere å slå fast om nettopp disse seks ordningene er innrettet mot behovene på feltet. Men det vi kan slå fast, er at tilskuddsordningene på post 71 stimulerer de frivillige organisasjonene til å ta på seg to typer roller: Å supplere og forbedre offentlige tjenester, og å øke den generelle tilliten i samfunnet.

---

#### SUPPLERE OFFENTLIGE TJENESTER

Frivillige organisasjoner brukes i liten eller ingen grad til å løse velferdsoppgaver overfor personer med innvandrerbakgrunn på egen hånd. Det er etter vår oppfatning fornuftig, også i årene som kommer. Det er viktig at myndighetene tar et lederansvaret i integreringsarbeidet, samtidig som andre samfunnsaktører inviteres og stimuleres til å delta. Men rent faktisk er det også hensiktsmessig at myndighetene tar hovedansvaret for innholdet i viktige tjenester som finansieres av det offentlige. Sentrale oppgaver som opplæring og kvalifisering er både faglig og ressursmessig krevende oppgaver, og det er avgjørende å lykkes med disse oppgavene. Det forutsetter både faglig kompetanse, styring, men også systemer for likebehandling, dokumentasjon og personvern. Skulle man overført flere slike oppgaver til frivillig sektor, ville det enten måtte følges av en rekke krav for å sikre et forsvarlig og godt tilbud, eller at en nedjusterte forventningene til at disse kravene skal oppfylles. En kan verken forvente eller kreve at mennesker som gjør en ubetalt innsats på sin fritid skal kunne oppfylle slike krav.

Samtidig er det nyttig at det finnes aktører i samfunnet som kan danne nettverk, og som kan møte enkeltmennesker og bistå dem med de behovene de har, uten krav til profesjonell saksbehandling eller krav om likebehandling. Det er også påpekt i intervjuer vi har hatt: Enkeltmennesker tør å fortelle frivillige de får tillit til om sine problemer, nettopp fordi de frivillige ikke kan ta fra dem noen rettigheter eller tilbud. De kan lytte, og forsøke å hjelpe. Det gjør også at frivillige organisasjoners spiller en viktig rolle i lokalsamfunn som formidler både av enkeltpersoners behov, og som en diskusjonspartner for lokale myndigheter og tjenester. Funn fra gjennomgangen viser at flere kommuner gir penger til frivillige organisasjoner i sitt lokalsamfunn, nettopp fordi de har nytte av arbeidet deres.

På et område gjør likevel frivillige organisasjoner en oppgave som i liten grad supplerer et offentlig tilbud, nemlig det å gi informasjon og veiledning til arbeidsinnvandrere og andre innvandrere som ikke har rett eller plikt til språkopplæring eller introduksjonsprogram. Disse gruppene forventes å kunne greie seg selv i det norske samfunnet, og det er ingen særskilte tilbud rettet mot dem. Det henger på den ene siden sammen med et prinsipielt standpunkt om at de gjennom arbeid eller familie er forsørget og har mulighet til å få den hjelpen de trenger, og at man ikke ønsker å gjøre det mer attraktivt å flytte til Norge uten at man har arbeid eller en familietilknytning. På den andre siden kan tilskuddsordningen oppfattes som en erkjennelse av at en del mennesker i disse gruppene har noen behov som det er i samfunnets interesse å imøtekomme. Det er etter vår oppfatning en logisk begrunnelse, og fornuftig at frivilligheten fortsetter å spille en slik rolle når det offentlige selv ikke skal tilby disse gruppene noe særegent.

---

#### BIDRA TIL ØKT TILLIT

En av hovedutfordringene som Brochmann-utvalget pekte på, var å opprettholde tilliten i en mer mangfoldig befolkning når kulturelle og økonomiske forskjeller overlapper. De menneskene som oppfattes som mest kulturelt forskjellig i det norske samfunnet, er oftere også dårlig økonomisk stilt. Noen av løsningene Brochmann-utvalget pekte på, var en treffsikker levekårspolitikk og å utvikle fellesarenaer i samfunnet. De seks tilskuddsordningene vi har studert i denne gjennomgangen stimulerer frivillige organisasjoner til å bygge tillit gjennom å skape møteplasser i lokalsamfunn, og ved å formidle innvandreres synspunkter og behov. Er det fornuftige måter å bruke frivillige organisasjoner på, for å opprettholde det høye tillitsnivået det norske samfunnet er kjennetegnet av?

I kapittel 2 redegjorde vi for tre teoretiske tilnærminger til hvordan generell tillit dannes i samfunnet: 1) gjennom enkeltmenneskers møte med hverandre (sosialiseringsperspektivet), 2) gjennom en opplevelse av at offentlige tjenester virker på en fornuftig og rettferdig måte (det statsorienterte perspektivet) og 3) gjennom at det finnes aktører i det sivile samfunnet (f.eks. frivillige organisasjoner) som tar en synlig og aktiv rolle i den offentlige samfunnsdebatten, og at disse anerkjennes som legitime og viktige aktører (sivilsamfunns perspektivet).

Vi mener at den rollen frivillige organisasjoner har i arbeidet med inkludering og integrering i dag, viser at myndighetene legger alle de tre perspektivene til grunn. Det statsorienterte perspektivet kommer til syne ved at staten tar ansvar for sentrale velferdstjenester, ved at de er lovregulert, og ved å sørge for systemer for kvalitetssikring og at det utvikles kompetanse i tjenestene. Når myndighetene sørger for gode velferdstjenester, påvirker de den generelle tilliten direkte, om vi legger det statsorienterte perspektivet til grunn. Frivillige organisasjoner bidrar ved å supplere og veilede mennesker i å navigere i de offentlige tjenestene, og å videreformidle behov til offentlige tjenester.

De to andre perspektivene kommer blant annet til syne i de oppgavene frivillige organisasjoner gis gjennom tilskuddsordningene. Det sosialiserende perspektivet er sentralt for å forstå hvorfor myndighetene gir støtte til innvandrerorganisasjoner, og til møteplasser og aktiviteter i lokalsamfunn.

Det siste perspektivet, sivilsamfunns perspektivet, tar utgangspunkt i at organisasjoner i sivilsamfunnet er en infrastruktur som skal koble mikro- og makronivået i samfunnet sammen. Det er etter vår oppfatning en viktig prinsipiell begrunnelse for støtten til nasjonale ressursmiljø.

Utgangspunktet for å forstå dette, er at det finnes flere andre samfunnsaktører som gjør liknende oppgaver som de nasjonale ressursmiljøene. Både media og forskningsinstitusjoner framskaffer kunnskap om integreringsprosessen, til dels også innvandreres synspunkt og erfaringer samt utfordringer ved integreringsprosessen. Både media og forskere løfter integreringstemaet i samfunnsdebatten, og bidrar i å drøfte hvordan utfordringene kan håndteres. Myndighetene kan også iverksette andre tiltak for å få mer kunnskap om et saksområde, eller å påvirke samfunnsaktørens praksis: De kan opprette en ombudsfunksjon eller etablere egne ressurs- og kompetansesenter i statlig regi. Det er allerede blitt gjort på andre politikkområder. Hvorfor skal det offentlige da finansiere at frivillige organisasjoner gjør noe liknende? Det prinsipielle svaret må være at når frivillige organisasjoner tar på seg en formidlings- og ombudsrolle, så kan det bidra til økt tillit i befolkningen på en annen måte enn det media, forskere, eller statlige ombudsroller gjør. Det gis støtte til frivillige organisasjoner også på andre sektorområder, så som støtte til bruker- eller interesseorganisasjoner som representerer funksjonshemmede, seksuelle minoriteter, rusmisbrukere, eller barnevernsbarn. Når myndighetene støtter frivillige organisasjoner til å framskaffe kunnskap og til å delta i samfunnsdebatten, handler det dypest sett om å bidra til en bredere debatt og til økt tillit i samfunnet. Sivilsamfunnspektivet er også relevant for å forstå myndighetenes intensjonsavtaler med landsdekkende organisasjoner, og støtte til lokale innvandrersorganisasjoner – det er en måte å knytte mikro- og makronivåene i samfunnet sammen på.

I tillegg kan samarbeidet mellom frivillige organisasjoner og myndighetene forstås som en slags beredskap i krysspunktet mellom sivilsamfunnets og myndighetenes interesser – slik f.eks. hjelpekorps og ulykkesberedskap til fjells og til sjøs er eksempler på. I forbindelse med integreringsarbeid, er den innsatsen frivillige organisasjoner og sivilsamfunnet gjorde over hele landet da antallet mennesker som kom til Norge og søkte om asyl økte betydelig sommeren og høsten 2015, det mest nærliggende eksempelet på frivillige organisasjoner som en beredskap.

---

#### HVORDAN BØR FRIVILLIGE ORGANISASJONERS INTEGRERINGSARBEID FINANSIERES?

I kapittel 3 presenterte vi flere statlige og private/ideelle finansieringskilder for prosjekter som kan bidra til integrering og inkludering i regi av frivillige organisasjoner. Vi presenterte også funn som viser at mange av tilskuddsmottakerne får støtte fra andre kilder enn de tilskuddsordningene denne gjennomgangen handler om, for å jobbe med temaer som er relevante for de behovene Brochmannutvalget peker på som sentrale i årene som kommer, f.eks. fattigdom, radikalisering, familierelaterte spørsmål, og å invitere innvandrere inn aktiviteter som mange i den norske befolkningen benytter seg av.

Vi har gjennom casestudien også funnet at frivillige organisasjoner samarbeider tett med kommuner både i bosettings- og kvalifiseringsarbeid, i arbeidet mot lave levekår, marginalisering og radikalisering, og på andre måter som er relevant i det lokale inkluderings- og integreringsarbeidet. Dette finansieres dels av kommunenes egne midler, og dels ved at kommunen søker statlige tilskudd og bruker bevilgningene sammen med frivillige organisasjoner. Samtidig er det verdt å merke seg at både fra de lokalsamfunnene vi besøkte, fra dokumentgjennomgang og fra tidligere forskningsrapporter (se f.eks. Søholt, Tronstad og Bjørnsen 2012) synes det å være forholdsvis lite oppmerksomhet rundt hvilke behov arbeidsinnvandrere eller personer som er gjenforente med



norske og nordiske statsborgere har, til tross for at disse utgjør den største gruppen av innvandrere til Norge.

De frivillige organisasjonenes innsats for bedre levekår, sårbare grupper, og å skape felles arenaer, er altså langt mer omfattende enn det som støttes gjennom de seks tilskuddsordningene vi har gått gjennom. Slik kommer det også til å være i årene som kommer. Derfor bør tilskuddsordningene over kap.496, post 71 tilpasses andre finansieringskilder for å øke effekten. En slik tilpasning kan handle om å samle statlige tilskuddsordninger som går til samme formål i én ordning, slik at søknadene kan ses i sammenheng og bevilgningen administreres mer effektivt. En annen tilpasning kan være å spille ballen over til kommunene der det vil gi større effekt. Våre funn bekrefter det en rekke tidligere studier har påpekt; at de frivilliges innsats i lokalt integrerings- og inkluderingsarbeid blir langt mer nyttig når den koordineres (se f.eks. Aasen m.fl. (2017), Bråten m.fl. (2017), Ødegård, Steen Johnsen og Ravnberg (2012)). Vi mener derfor det er gode grunner til at kommunene tar et større ansvar for å lage felles møteplasser i egne lokalsamfunn. Det kan gi kommunene insentiv til å ta et større og mer systematisk koordineringsansvar i eget lokalsamfunn, og å sørge for at de kommunale tjenestene koordineres bedre i møte med frivilligheten. Det finnes også private/ideelle finansieringskilder for denne typen aktiviteter, som gjør det mindre nødvendig for staten å finansiere disse aktivitetene.

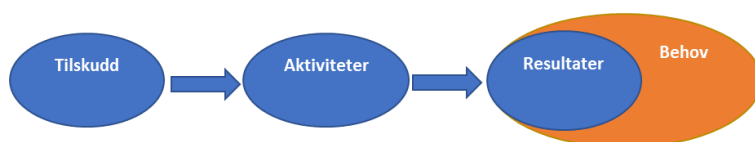
Samtidig viser gjennomgangen at frivillige organisasjoner har svært ulike behov, og det varierer hvorvidt de opplever at det er utfordrende å finne den finansieringen de trenger for å gjennomføre tiltak de mener det er behov for på integreringsområdet. Det kan være behov for å utrede frivillige organisasjoners finansieringsbehov nærmere, gå i dialog om hvorvidt det offentlige kan bistå, og om det er kommunene eller staten som eventuelt bør bidra.

## 11.2. HELHETLIG EVALUERING AV TILSKUDDSORDNINGENE

I den helhetlige evalueringen fokuserer vi på tilskuddsordningenes måloppnåelse, og hvordan denne kan styrkes: Er tilskuddsordningene hensiktsmessige sett opp mot brukernes og samfunnets behov – i dag og fremover? Er det mulig å forbedre måloppnåelsen ved å endre på sider ved utformingen og/eller forvaltningen av ordningene?

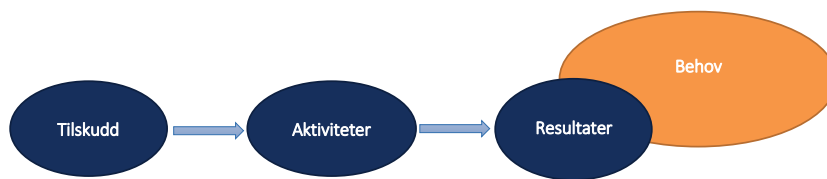
Noe forenklet er tilskuddsordningene ment å fungere slik: Staten gir tilskudd, tilskuddet utløser noen aktiviteter, og aktivitetene gir de resultatene som er nødvendige for å møte behovene på integreringsområdet. I så fall har tilskuddsordningene god måloppnåelse, og dette tilfellet er vist i Figur 11.1.

**Figur 11.1: Tilskudd med god måloppnåelse.**



Det er imidlertid flere forhold som kan gi svak måloppnåelse, se figur 11.2. Figuren fanger opp ulike mekanismer avhengig av om det er snakk om dagens eller fremtidige behov.

**Figur 11.2: Tilskudd med svak måloppnåelse**



Svak måloppnåelse sett opp mot dagens behov kan følge av at:

1. Tilskuddet er lite viktig for å utløse aktivitetene: Hvis organisasjonene ville levert resultatene også uten tilskuddet, er det ikke tilskuddet som gir de gode resultatene. Dette er vist ved den svake pilen lengst til venstre i figuren.
2. Det gis tilskudd til lite virksomme formål: Organisasjonene gjennomfører de aktivitetene de får penger til, men disse aktivitetene gir i liten grad de resultatene man ønsker eller forventet at de skulle. Dette er vist ved den svake pilen lengst til høyre i figuren. Det kan også finnes andre måter å realisere resultatene på, mer effektivt.
3. Tilskuddsordningene på posten er ikke satt sammen på best mulig måte: Ordningene er ikke innrettet slik at de dekker det reelle behovet, og/eller bevilgningen på posten burde være fordelt annerledes for å dekke behovet i større grad. I figuren er dette vist ved at resultatene i liten grad overlapper med behovene: Selv om organisasjonene gir de resultatene de er bedt om, kan altså måloppnåelsen bli svak hvis 1) de får penger til aktiviteter som i liten grad treffer behovet, eller 2) det gis *for mye* penger til aktiviteter som i liten grad treffer behovet og *for lite* penger til aktiviteter som i stor grad dekker behovet.
4. Trekk ved utformingen og/eller forvaltningen svekker måloppnåelsen. Det kan være manglende samsvar mellom hvordan de ulike ordningene er utformet, eller en lite hensiktsmessig balanse mellom fag og politikk.

Svak måloppnåelse sett opp mot fremtidige behov kan følge av at:

1. Tilskuddet blir mindre viktig. Nye finansieringskilder, endringer i organisasjonene eller lavere bevilgninger til de seks tilskuddene på post 71, kan alle gjøre at organisasjonene velger å finansiere arbeidet sitt på andre måter eller å gjøre aktiviteter rettet mot andre mål og målgrupper.
2. Effektene av de frivilliges arbeid endrer seg. Endringer i de frivilliges arbeidsformer eller fokus kan gjøre at arbeidet deres blir mindre effektivt for å gi de ønskede resultatene. I figuren gir dette en svakere pil lengst til høyre.
3. Behovene endrer seg. Nye utfordringer på integreringsområdet kan tale for at de frivillige bør levere andre resultater enn tidligere. I figuren kan det illustreres ved at sirkelen «behov» flytter seg.

Måloppnåelsen kan altså bli svak som følge av to forhold: Trekk ved tilskuddsordningene, og utenforliggende faktorer. Vi skal se at begge deler kan gi behov for å gjøre endringer i utformingen eller forvaltningen av tilskuddsordningene.

Hovedproblemstillingen her er tilskuddsordningenes måloppnåelse sett opp mot dagens behov, og hvilke forhold ved utformingen og forvaltningen av ordningene som kan forklare eventuelle svakheter:

1. Om tilskuddet er viktig for å utløse aktivitetene
2. Om det gis tilskudd til virksomme formål
3. Om tilskuddsordningene på posten er satt sammen på best mulig måte
4. Utformingen og forvaltningen av ordningene

#### OM TILSKUDET ER VIKTIG FOR Å UTLØSE AKTIVITETENE

Er det slik at organisasjonene faktisk trenger disse tilskuddene for å levere de gode resultatene, eller ville de funnet andre finansieringskilder hvis disse tilskuddene falt bort? Det vi her spør om, er altså om tilskuddene har utløsende effekt. Spørsmålet er kontrafaktisk: Vi spør om hva som ville ha skjedd i en situasjon uten tilskudd. Som påpekt i kapittel 4, er dette vanskelig: Vi kan ikke sammenlikne det organisasjonene gjør i dag, med noe det er umulig å observere. I evalueringene av enkeltordningene har vi forsøkt å besvare dette spørsmålet ved å bruke informasjon fra en rekke ulike kilder, som til sammen gir grunnlag for å evaluere tilskuddenes utløsende effekt på et overordnet nivå. En grundigere evaluering av enkeltordningene krever mer informasjon enn det har vært mulig å samle inn innenfor rammene av dette oppdraget. Et eksempel er tilskudd til lokale innvandrersorganisasjoner og aktiviteter i lokalsamfunn, der det ville vært naturlig å samle inn informasjon om de frivilliges arbeid i alle landets kommuner, og ikke bare de 20 som mottok tilskudd.

Som redegjort for i første del av kapittelet, er vår overordnede konklusjon at staten fortsatt bør gi tilskudd til frivillige organisasjoner på integreringsområdet over denne posten. De frivilliges arbeid realiserer en rekke resultater som er viktige for å møtes dagens behov på integreringsfeltet. Det er dessuten fornuftig at staten tar en del av finansieringsansvaret, som vi så i kapittel 3, både når det er snakk om å supplere offentlige tjenester og når det er snakk om å bygge generell tillit i samfunnet. Den utløsende effekten er imidlertid ikke like stor i alle ordningene.

*Tilskudd til nasjonale ressursmiljø* vurderes å være viktig for at disse organisasjonene skal finnes og yte den innsatsen de gjør, men variasjonen mellom organisasjonene er betydelig. Tilskuddet er stort, og for mange av organisasjonene finnes det få andre finansieringskilder som kan ta denne rollen.

*Tilskudd til integreringsprosjekter i asylmottak* i regi av frivillige organisasjoner ser ut til å ha betydelig utløsende effekt, ved at det krever at organisasjonene gjør noe annet enn de ellers ville gjort. Samtidig er det betydelig overlapp med en tilskuddsordning som forvaltes av UDI, som innebærer at IMDi og UDI uansett må samarbeide om forvaltningen i dag.

*Tilskudd til lokale innvandrersorganisasjoner og aktiviteter i lokalsamfunn*: Prinsipielt bør kommunene finansiere denne typen støtte selv, men dette argumentet er sterkere for aktivitetsstøtten enn for driftsstøtten til innvandrersorganisasjonene. I praksis finnes det en rekke alternative finansieringskilder til aktivitetsstøtten, både i kommunene og fra andre kilder. Det er færre alternativer til driftsstøtten.

*Tilskudd til informasjons- og veiledningstiltak rettet mot innvandrere:* Noen av organisasjonene som får tilskudd til informasjon og veiledningstiltak til arbeidsinnvandrere m.fl. ville gjort noen av aktivitetene likevel, men trolig ikke i samme omfang. Organisasjonene treffer annerledes enn de offentlige informasjonstilbudene (SUA og nynorge.no) fordi de tilbyr mer enn skriftlig informasjon, og i en ramme som gir «trøst» og sosial tilhørighet. Også intensjonsavtalene i ordningen ser ut til å utløse flere aktiviteter i lokallag. Det som virker viktigst med denne delen av ordningen er at organisasjonene kan ansette egen person som kan inspirere, støtte og veilede lokallagene, og holde arbeidet i hevd innad i organisasjonen. Selve tilskuddsmidlene ut til lokallagene er mindre viktige: Der finnes det mange alternative finansieringskilder, både kommunale og statlige.

*Tilskudd til arbeid mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlig begrensning av unges frihet* ser ut til å ha god utløsende effekt. For det første er det bare noen få organisasjoner som sier de ville gjennomført aktiviteter uten tilskudd, men da i mindre omfang, og de som fikk mindre midler enn de søkte om reduserte i aktiviteter. Når det gjelder finansiering er det naturlig at det er det offentlige som støtter denne typen tiltak.

*Tilskudd til innsats for særlig utsatte innvandreregrupper:* Med kun to mottakere er det vanskelig å evaluere tilskuddsordningen uten å evaluere mottakerne samtidig. Vi avstår derfor fra å konkludere om dette tilskuddets utløsende effekt.

---

#### OM DET GIS TILSKUDD TIL VIRKSOMME FORMÅL

Måloppnåelsen avhenger kritisk av at organisasjonene gjør noe som faktisk virker, det vil si virksomme formål. Det generelle inntrykket er at tilskuddsordningene finansierer mye virksomt arbeid i organisasjonene, både gjennom drifts- og aktivitetsstøtte. Flere av tilskuddsordningene gir imidlertid rom for organisasjoner og aktiviteter som ikke nødvendigvis bidrar vesentlig til målene for ordningene. Dette skyldes delvis at målene er grunnleggende vanskelige å nå, uansett hvordan organisasjonene arbeider, men også at en del av målformuleringene er svært vide. Organisasjonenes arbeid må også ses opp mot andre måter å nå målene for ordningene: Det kan være andre måter å nå målene på enn å gå veien om de frivillige organisasjonene. Samtidig er det et politisk mål i seg selv å styrke frivilligheten, blant annet fordi et aktivt og synlig sivilsamfunn kan bidra til å øke den generelle tilliten i samfunnet.

*Tilskudd til nasjonale ressursmiljø:* Som redegjort for tidligere i kapittelet, mener vi det er gode grunner for å gi driftstilskudd til et utvalg organisasjoner som kan opparbeide seg kunnskap og formidle den. Ved at det stilles krav om forankring i innvandremiljøer, skal organisasjonene være i en unik posisjon til å formidle kunnskap som kan benyttes til å forbedre integreringsprosessen, som en alternativ, supplerende kilde til den kunnskap som media, forskningsinstitusjoner og andre aktører kan gi om integrasjonsprosessen. Men noen av organisasjonene som får dette tilskuddet ser ut til å ha svak forankring i innvandremiljøene, mens andre rett og slett har et lavt aktivitetsnivå. Derfor er det behov for at myndighetene klargjør hva målene for ordningen skal være, og utformer klare kriterier for tildeling og måloppnåelse i tråd med dette. Klarere kriterier for tildeling og måloppnåelse legger i sin tur til rette for å kreve mer konkret rapportering fra organisasjonene. Dette legger bedre til rette for en kritisk vurdering hvilke organisasjoner som bør være i ordningen, og hvilke som bør tas ut – selv om ordningen fortsetter å være så politisk som i dag.

*Tilskudd til integreringsprosjekter i asylmottak i regi av frivillige organisasjoner* har en todelt målformulering. Ett av formålene er i tråd med det mange organisasjoner uansett ville gjort, mens det andre er vanskeligere å nå for de frivillige. Det gir en klar dreining i retning av det første: Aktiviteter som gir en mer meningsfull hverdag i mottaket, fremfor aktiviteter som gir beboere bedre muligheter for deltakelse i arbeid eller utdanning. Våre funn viser at en del av aktivitetene er for lite spisset mot det mottakene og beboerne har behov for. Dette er delvis fordi noen organisasjoner ikke er tilstrekkelig samsnasket med mottaket før de søker om tilskudd, og delvis fordi noen av de aktivitetene beboerne har behov for er vanskelige å levere.

*Tilskudd til lokale innvandrersorganisasjoner og aktiviteter i lokalsamfunn:* Organisasjonene leverer i stor grad resultater og effekter i tråd med målformuleringen. Imidlertid er ordningen utformet slik at målene for aktivitetsstøtten er godt i tråd med det organisasjonene uansett ville gjort, mens målene for driftsstøtten i større grad krever en bevisst dreining av organisasjonenes arbeid. Vi peker videre på at det finnes alternative måter å nå noen av de samme målene på, for eksempel kan innvandrerråd oppnå mye det samme som innvandrersorganisasjonene.

*Tilskudd til informasjons- og veiledningstiltak rettet mot innvandrere:* Organisasjonene som får støtte til informasjons og veiledningstiltak rettet mot arbeidsinnvandrere og andre innvandrere uten rettigheter i introduksjonsordningen skaper resultater og effekter i tråd med målformuleringen, samt hjelp og trøst til grupper som det offentlige er lite i kontakt med. Støtten til organisasjoner med intensjonsavtale fører til tiltak rettet mot flyktninger og innvandrere i mange lokallag, at gode metoder og tiltak spres, og at lokallagene får støtte i arbeidet. Måloppnåelsen synes å være mindre når det gjelder økt inkludering i organisasjonen. Vi vet for lite om årsakene til at måloppnåelsen synes lavere her.

*Tilskudd til arbeid mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlig begrensning av unges frihet.* Den overordnede målformuleringen for denne ordningen er klar, men resten av målhierarkiet er uoversiktlig. Det er formuler hele ni delmål, og flere av dem sier noe om hvilke mål, effekter, temaer og spesifikke målgrupper prosjektene kan rette seg mot. En kompleks målstruktur er problematisk av flere grunner. Med nåværende målstruktur er det vanskelig å få oversikt over hvilke mål som skal nås for hvem, og dertil vanskelig å undersøke i hvor stor grad de resultatene som skapes bidrar til å nå målene – eller behovene. For det andre kan den komplekse målstrukturen føre til at noen av målene ikke nås, eller at det er de minst viktige målene det gis mest penger til. Organisasjonene leverer i stor grad de aktivitetene de får midler til, men om det brukes mest penger på de tiltakene som er viktigst for å nå målene, er vanskelig å vurdere.

*Tilskudd til innsats for særlig utsatte innvandreregrupper.* Det er behov for å klargjøre både målformulering og kriterier for tildeling, utmåling og måloppnåelse.

---

## SAMMENSETNINGEN AV TILSKUDDSORDNINGENE PÅ POSTEN

Vi tolker hovedformålet med de seks tilskuddsordningene som å bidra til økt tillit til det norske samfunnet, og like muligheter til å delta, ta egne valg og gjøre bruk av offentlige tilbud. Hver av ordningene bidrar til målene på ulike måter, noe som gjenspeiler seg i at de har forskjellige målformuleringer og målgrupper.

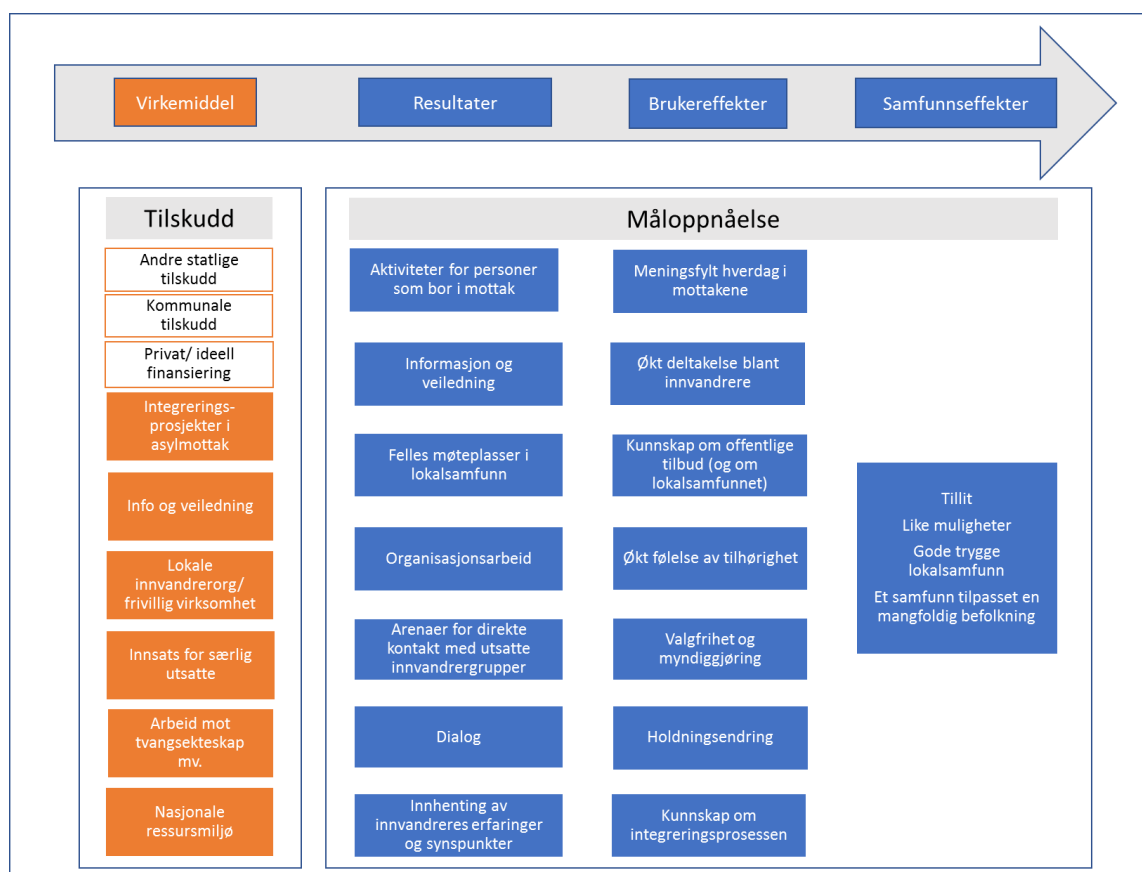
Midlene på posten er fordelt ulikt mellom ordningene. Ideelt sett skal midlene fordeles slik at den siste kronen i den samlede bevilgningen gir samme nytte i alle ordningene: Den samlede nytten skal ikke kunne økes ved å fordele midlene annerledes.

I dette avsnittet spør vi om tilskuddsordningene på posten er satt sammen på best mulig måte: Er det de riktige ordningene som er etablert? Bør noen av dem slås sammen eller flyttes over til andre? Og er bevilgningen hensiktsmessig fordelt, eller bør noen av ordningene få mer, og andre mindre?

Vi ser forbedringspotensial på flere punkter. De seks ordningene på posten er etablert hver for seg, og på ulike tidspunkter: En av ordningene har røtter tilbake til 1970-tallet, mens en av de andre ble etablert i 2016. Bevilgningene varierer fra 2 til nær 30 mill. kroner i 2017. Noen av ordningene gir tilskudd til drift, og andre til aktiviteter. En del organisasjoner får midler fra flere ordninger til samme formål. Samtidig er noen av ordningene delt inn i flere delordninger med ulike formål.

Figur 11.3 gir en stilisert illustrasjon av hvordan de seks tilskuddsordningene bidrar til å nå hovedmålet. I tillegg er utvalgte alternative tilskudd som retter seg mot samme formål inkludert. Figuren er en variant av figur 1.6 i kapittel 1, men vi har fjernet pilene mellom de enkelte boksene i figuren, siden det er den samlede strukturen som er hovedformålet i denne illustrasjonen. Våre anbefalinger innebærer å forenkle denne strukturen noe.

**Figur 11.3: Sammensetningen av tilskuddsordningen på posten i dag**



*Tilskudd til nasjonale ressursmiljø.* Vi anbefaler å beholde denne ordningen, men at målformuleringen og kriteriene for tildeling, utmåling og måloppnåelse spisses inn mot ordningens faktiske formål. Vi anbefaler imidlertid også at bevilgningen til ordningen reduseres: Noen av de

organisasjonene som i dag får tilskudd, ser ut til å ha så lav måloppnåelse at midlene vil kaste mer av seg i andre ordninger. Tilskudd til nasjonale ressursmiljø bør spisses mot noen utvalgte organisasjoner som skal drive formidlingsarbeid basert på innsikt blant annet tilegnet ved hjelp av sin brede kontaktflate mot innvandremiljøer.

*Tilskudd til integreringsprosjekter i asylmottak i regi av frivillige organisasjoner:* Vi anbefaler å beholde et statlig tilskudd til dette formålet, men at det slås sammen med UDIs ordning rettet mot barn og unge. Dersom aktiviteter for å bedre beboeres mulighet i arbeid og utdanning fremdeles skal være et av formålene med ordningen, må ordningen spisses klarere inn mot dette. Samtidig anbefaler vi å redusere bevilgningen, siden det i dag gis støtte til flere aktiviteter enn det mottakene kan nyttiggjøre seg.

*Tilskudd til lokale innvandrerorganisasjoner og aktiviteter i lokalsamfunn:* Vi anbefaler å avvikle aktivitetsstøtten i ordningen, og overlate til kommunene å finansiere denne typen arbeid. En spissing mot driftsstøtte til lokale innvandrerorganisasjoner vurderes å gi økt måloppnåelse samlet sett. Hvis bevilgningen ikke endres, kan den deles mellom flere enn dagens 20 kommuner. Sammensetningen av kommunene bør endres slik at tilskudd gis til de kommunene som har størst innvandrerbefolkning, uavhengig av distriktshensyn.

*Tilskudd til informasjons- og veiledningstiltak rettet mot innvandrere:* Formålet med ordningen bør bevares, og aktiviteter særlig rettet mot arbeidsinnvandrere bør videreføres. Vi mener også at intensjonsavtalene med store landsdekkende organisasjoner har noe for seg. Det å støtte det sentrale organisasjonsleddet til å påvirke lokallag til å drive integrerings- og inkluderingsarbeid, og til å veilede og støtte dem i arbeidet er fornuftig, og utløser sannsynligvis flere aktiviteter enn uten slik støtte.

Det er imidlertid flere justeringer som kan vurderes for å treffe behovene bedre. For eksempel vil en økning i bevilgningen i delordning a) kunne brukes til å treffe flere behov i distrikt med mange arbeidsinnvandrere eller andre innvandrere utenfor introduksjonsordningen, forutsatt at IMDi vurderer at det er mulig å få flere og bedre søknader fra frivillige organisasjoner i distriktene. Det bør også vurderes om flere av de andre statlige tilskuddsordningene som dels retter seg mot samme formål og dels mot de samme organisasjonene som i delordning b), kan samordnes. Det kan f.eks. vurderes om en sammenslåing av ordninger med liknende formål men forvaltet av andre statlige aktører enn IMDi, vil kunne medføre økte bevilgninger. Økt bevilgning kan i så fall brukes for å stimulere organisasjonene til å videreutvikle arbeid rettet mot økt inkludering, og mot målgruppene som delordning a) retter seg mot.

Vi trekker også fram noen justeringer knyttet til at det er svak kobling mellom de to delordningene. Et alternativ er å ta konsekvensen fullt ut, og dele ordningen i to. Da vil formål og målgrupper med støtten til organisasjoner med intensjonsavtale tydeliggjøres sammenlignet med i dag, når målene i hovedsak er nedfelt i den enkelte organisasjons samarbeidsavtale. Et annet alternativ er å tydeliggjøre at målgruppen for delordning a) også gjelder delordning b), og gi insentiver til at lokallag lager tiltak eller sørger for å rekruttere ulike innvandrergrupper (jf avsnittet over). Vi kan ikke utelukke at dette allerede skjer, men tror det kan skje i større grad. Et siste alternativ er legge til et formål i delordning a). Flere av våre informanter har pekt på at det er behov for å utvikle flere felles møteplasser for voksne, som kjennetegnes av å være attraktive både for innvandrere og for lokalbefolkningen. Et slikt formål kunne legges til denne ordningen både fordi det synes å være et

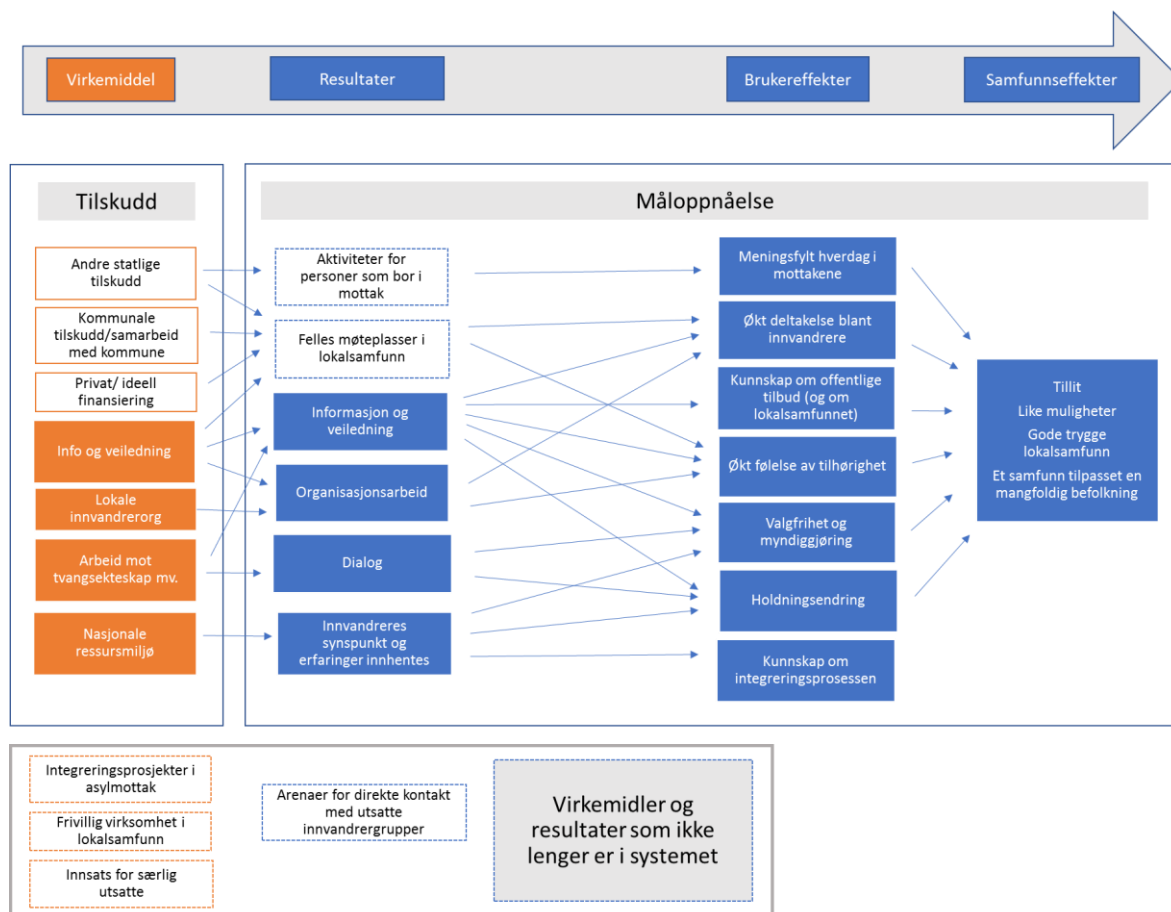
fornuftig tiltak å bruke midler på, gitt de økende forskjellene i samfunnet, og for å styrke koblingen mellom de to delordningene. Ved å tildele beløp i den størrelsesorden som ordningen allerede gjør, unngår en sannsynligvis å finansiere tiltak som likevel blitt gjennomført med andre finansieringskilder. En bør dessuten vurdere om tildelingskriteriene skal sikre at prosjektene utvikler metoder og konsepter som kan spres til flere lokalsamfunn. Da kan en unngå å få for mange små prosjektsøknader, og sikre at det gis støtte til virksomme formål. Slik støtte bør være åpen for andre enn lokallag til landsdekkende organisasjoner.

*Tilskudd til arbeid mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlig begrensning av unges frihet:* Vi anbefaler å fortsatt gi statlig støtte til dette formålet, men at ordningen spisses klarere inn mot de målene myndighetene anser som viktigst. En slik spissing kan også avdekke rom for å redusere bevilgningen, og flytte midlene over til andre ordninger.

*Tilskudd til innsats for særlig utsatte innvandreregrupper* foreslås avvirket, men IMDi bør evaluere organisasjonenes arbeid, og på grunnlag av dette vurdere om de kan støttes over andre ordninger.

Våre anbefalinger innebærer forholdsvis store endringer i sammensetningen av tilskuddsordningene på posten. Endringene er oppsummert i Figur 11.4.

**Figur 11.4 Våre forslag til endringer i sammensetningen av tilskuddsordningene på posten.**





Med flere tilskuddsordninger rettet mot samme formål, kan det være gevinster å hente ved at de forvaltes på samme måte. Samtidig kan det være grunner til at noe bør være forskjellig. Men hvilke forhold ved forvaltningen kan det være fornuftig at er like? Og hva skulle tilsi at de likevel bør være forskjellige? Dette er det få retningslinjer for i det statlige rammeverket for tilskuddsforvaltning, dvs. Finansdepartementets veileder om etablering og forvaltning av tilskuddsordninger i staten, DFØs veileder om evaluering av statlige tilskuddsordninger eller det bakenforliggende regelverket. KUDs veileder om forenkling av statlige tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner er inne på problematikken med hvordan og i hvilken grad man bør koordinere forvaltningen av tilskuddsordninger. Det foreslås særlig noen felles definisjoner av nøkkelbegreper som ofte går igjen i tildelingskriterier. Det ser ut til å ha blitt økt fokus på forenkling av tilskuddsordninger de senere årene, blant annet er det omtalt som et langsiktig mål at frivillige organisasjoner i sin kontakt med offentlige virksomheter ikke må levere samme opplysninger mer enn én gang.

Det er fremdeles mange problemstillinger rundt samordning i utforming og forvaltning som ikke er adressert i noen veileder eller retningslinjer. Vi foreslår her noen kriterier for hva som er et «godt samordnet» sett med tilskuddsordninger, og vurderer dagens utforming og forvaltning ut fra dette. Videre tar vi for oss politikernes rolle i tildelingen av midler over post 71 og spør om balansen mellom fag og politikk er hensiktsmessig.

---

#### GRADEN AV SAMORDNING I UTFORMINGEN OG FORVALTNINGEN

Det er noen av elementene i en tilskuddsordning som det er mer relevant å samordne på tvers av ordninger enn andre. Vi velger å trekke frem følgende elementer for disse ordningene:

- Beregningsregler: Tilskuddets størrelse bør være likt i sammenliknbare ordninger slik at ikke noen organisasjoner ledes til å søke fra feil ordning for å få mer tilskudd.
- Forvaltningen bør være plassert i samme enhet, dvs. i samme del av IMDi, med mindre noe annet kan begrunnes særskilt. Det at noen få personer setter seg inn i systemet for alle ordningene, vurderer søknadene og følger opp organisasjonene, gir stordriftsfordeler og bedre informasjonsflyt.
- Søknadsskjemaene bør være mest mulig like, både for å spare tid hos begge sider og for at søknadene lett skal kunne sammenliknes på tvers av ordningene
- Rapporteringskravene bør være mest mulig like, av samme grunner som søknadsskjemaene. Kravene vil naturlig nok fremdeles variere, bl.a. med størrelsen på tilskuddsbeløpet.
- Utbetalingen av tilskuddene bør skje til samme tid og fordelt over året på samme måte, for å spare tid hos IMDi og gi økt forutsigbarhet hos mottakerne. Det bør vurderes om enkelte tilskudd er så små at det ikke er hensiktsmessig å dele opp utbetalingen. Kunngjøring og søknadsfrist bør være så tidlig at de første utbetalingene kan skje helt i starten av tilskuddsåret (med forbehold om Stortingets godkjenning) – her er organisasjonenes tilbakemeldinger helt i tråd med anbefalingen i veilederen om forenkling av statlige tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner.

Vår vurdering er at tilskuddsordningene er godt samordnet i dag. Ordningene er så vidt forskjellige at det både gir mening og ikke er forstyrrende med en del forskjeller i utforming og forvaltningen. De informantene som får støtte gjennom flere ordninger, har ikke lagt vekt på at forskjellene er

problematisk. Det ser også ut til at IMDi er oppmerksom på de fallgruvene som finnes, og innretter forvaltningen deretter.

Noe forbedringspotensial er det likevel. Søknadsskjemaene og kravene til rapportering bør gjennomgå slik at IMDi bare ber om de opplysningene de faktisk trenger i sin saksbehandling og oppfølging, og ikke mer. Som nevnt i kapittel 4 bør organisasjonenes rapporter gi en strukturert oversikt over resultatene av organisasjonens arbeid, og organisasjonene bør rapportere konkret på deres grad av måloppnåelse opp mot tilskuddsordningens kriterier. En omtale av organisasjonens aktiviteter og vage formuleringer om hvordan arbeidet faller innenfor formålet med tilskuddet er ikke tilstrekkelig. Samtidig er det flere av organisasjonene som ønsker å kunne fortelle mer om innholdet i hva de gjør. Dette er en type informasjon som kan være av stor nytte i evalueringssammenheng, både for IMDi, organisasjonen selv og eksterne evaluatorene. Det stiller imidlertid store krav både til IMDi og organisasjonene for at rapporteringen skal bli tilstrekkelig spisset og samtidig enkel å utarbeide og forholde seg til.

---

#### BALANSEN MELLOM FAG OG POLITIKK

I tilskuddsforvaltningen kan det være motsetninger mellom fag og politikk, slik vi så i kapittel 4. Spenningen skyldes blant annet at politikerne ønsker å synliggjøre vinnerne i budsjettproposisjonen, mens det gir mindre rom for faglig skjønn. Det faglige skjønnet kan utøves langs flere dimensjoner, henholdsvis velge mellom potensielle tilskuddsmottakere innenfor én ordning og vurdere ulike ordninger opp mot hverandre. For det første kan faglig skjønn innebære å vurdere tilskuddsmottaker opp mot andre potensielle mottakere, basert på søknad og eventuelt tidligere års rapportering. Det er en fare ved øremerkede ordninger at i) organisasjoner som ikke helt faller inn under formålet med ordningen likevel navngis i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet og ii) tildelingen i stor grad blir historisk bestemt, og ikke basert på en vurdering av tilskuddsmottakernes måloppnåelse tidligere år eller en vurdering av om andre organisasjoner heller burde fått tilskudd. Sistnevnte ser vi tendenser til for det øremerkede tilskuddet til nasjonale ressursmiljøer. Tilskuddet til innsats for særlig utsatte innvandrergupper er preget av at målformuleringen er blitt til mer som en konsekvens av hva organisasjonene gjør, enn omvendt.

Det faglige skjønnet kan også være å vurdere nytten av ulike tilskuddsordninger opp mot hverandre, ut ifra både det grunnleggende behovet og hvor godt ordningen fungerer. Dersom et behov, en tilskuddsordning, eller noen organisasjoner har fått mye politisk oppmerksomhet, er det en fare for at det tildeles for mye midler til formålet, ordningen eller mottakeren, sammenliknet med hva som faglig regnes som effektiv bruk av midlene. Dette kan være tilfelle for tilskudd til aktiviteter i asylmottak, der tilstrømmingen av asylsøkere fikk svært mye oppmerksomhet i 2015. Det kan også være tilfelle for ordningen med tilskudd til forebyggende/holdningskapende arbeid mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlig begrensning av unges frihet: Ved å tildele en stor bevilgning til dette formålet, kan man signalisere at problemet er stort, uavhengig av hva de rent faglige hensynene tilsier.

Dersom kravene til søknad og rapportering er for omfattende, kan det gå særlig ut over noen type søkere, eksempelvis innvandrerorganisasjoner med svakere norskkunnskaper, som kan ha vanskeligere for å tilegne seg oversikt over hvilke tilskuddsordninger en kan søke på og hvordan å

skrive en god søknad. Dersom disse organisasjonene synliggjør sitt arbeid for politikerne og kan motta tilskudd på annet vis enn gjennom en søknadsrunde, kan det føre til økt mangfold.

Et dagsaktuelt eksempel på at politikere velger å støtte personer som er kjent gjennom media, er støtten til stiftelsen «Født fri» som ble tildelt 5 mill. kroner i forbindelse med Stortingets behandling av statsbudsjettet for 2017. Stiftelsen «Født fri» ble opprettet på initiativ fra Abid Raja (V) og Trine Skei Grande (V) i november 2017 akkurat i tide til å motta tilskudd. «Født fri» er et nytt nettverk mot sosial kontroll i minoritetsmiljøer og for kvinners rettigheter.

Det kan være interessant å sammenlikne dette beløpet med størrelsen på de øremerkede tilskuddene. For nasjonale ressursmiljøer var gjennomsnittlig tildeling på 1,5 mill. kroner og største på 2,6 mill. kroner, mens tilskuddene til innsats for særlig utsatte innvandrergupper har maksimalt utgjort i overkant av 1 mill. kroner. Det er kanskje spesielt nærliggende å sammenlikne med tilskuddet til MiRA-senteret på 2 mill. kroner som et nasjonalt ressursmiljø. MiRA er et nettverk av og for kvinner med minoritetsbakgrunn i Norge som arbeider for å oppnå reell likestilling og integrering av minoritetskvinner og unge jenter. Målet til de to nettverkene er ikke identiske, men ganske overlappende. Det kan stilles spørsmål ved om en nyoppstartet stiftelse bruker midlene like effektivt mot å nå formålet som en etablert organisasjon. Som det påpekes i veilederen om forenkling av statlige tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner, kan en styrking av eksisterende organisasjoners arbeid ofte kan være vel så effektivt for å nå et mål som å opprette nye.

#### 11.5. MÅLOPPNÅELSE I FORHOLD TIL FRAMTIDIGE BEHOV

De overordnede målsettingene med de seks tilskuddsordningene er å bidra til at samfunnet, som er mer mangfoldig enn tidligere, fremdeles kjennetegnes av høy tillit, like muligheter, og gode og trygge lokalsamfunn. Vi mener disse målsettingene er relevante for å imøtekomme de behov og utfordringer som finnes på integreringsfeltet, både i dag og i årene framover. Dagens tilskuddssystem er fleksibelt og robust overfor endringer. Ulikhetene mellom ordningene gjør det dessuten mulig å tilpasse pengebruken betydelig ved simpelthen å endre vektleggingen mellom ordningene.

Dessuten er det klokt av myndighetene å ha et tett og godt samarbeid med noen av de store organisasjonene, og de som har tett kontakt med ulike innvandrermiljøer. Erfaringen fra sommer og høst 2015 da mange flere personer enn foregående år søkte om asyl i Norge, er at slike «kriser» mobiliserer frivillige – både gjennom de etablerte organisasjonene og gjennom nye nettverk og organisasjoner. Det illustrerer verdien av et sterkt sivilsamfunn i seg selv, men det er også rimelig å tro at det var ekstra verdifullt at myndigheter og en del av de etablerte organisasjonene hadde samarbeidet i en årrekke. Frivillige organisasjoner utgjør på den måten en slags beredskap som gjør samfunnet i stand til å takle ulike behov, og til å agere raskt når det trengs. På kort sikt er det antakelig asyltilstrømningen som er den største kilden til variasjon i behovet.

---

#### ANDRE FORHOLD SOM KAN PÅVIRKE MÅLOPPNÅELSEN FREMOMER

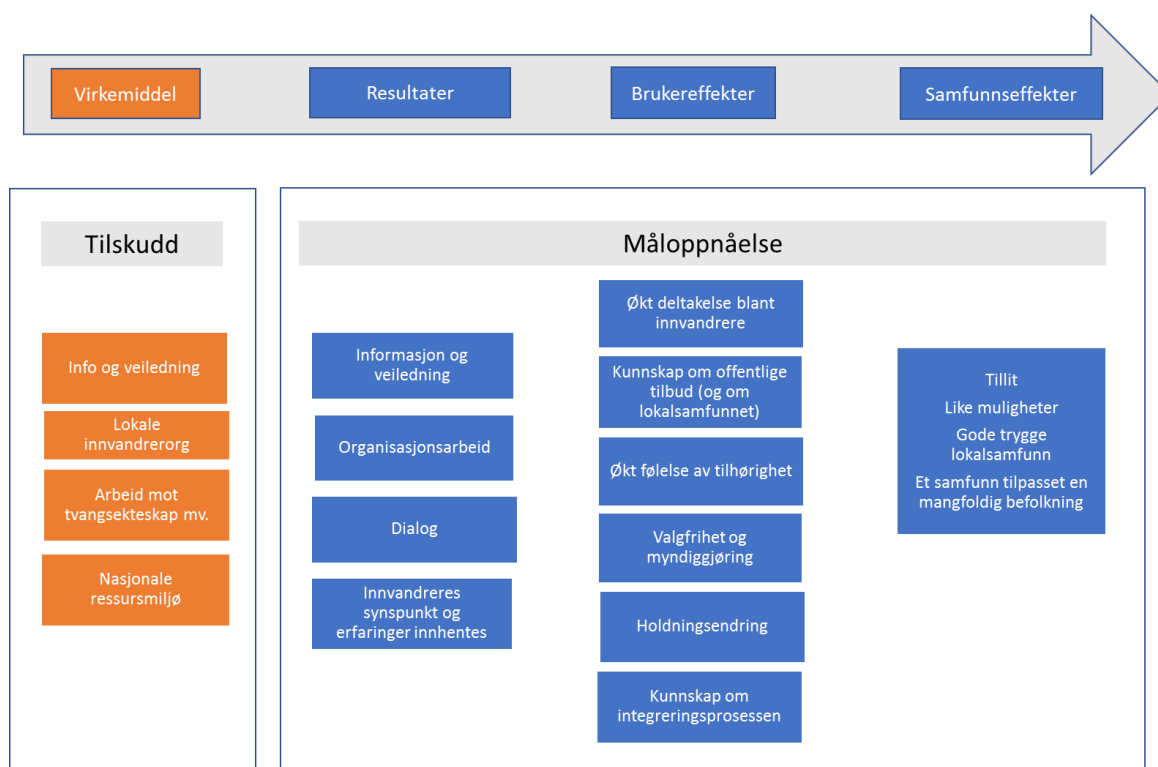
Det kan skje endringer som gjør tilskuddsordningene mindre (eller mer) viktige for organisasjonene fremover, slik at den utløsende effekten deres blir mindre (eller større). Det kan for eksempel være at nye finansieringskilder blir etablert, eller at eksisterende ordninger blir tilført mer midler. En større satsing på trossamfunn eller mot vold i nære relasjoner kan for eksempel påvirke behovet for

tilskudd til hhv. enkelte innvandrersorganisasjoner og organisasjoner som arbeider for å endre holdninger mot tvangsekteskap mv.

## 11.6. OPPSUMMERT: ET ENKLERE OG MER MÅLRETTET TILSKUDDSSYSTEM

Med våre forslag til endringer, blir den nye sammensetningen av tilskuddsordningene som illustrert i Figur 11.5. Dette gir et tilskuddssystem som er enklere, og som gir større måloppnåelse innenfor samme ramme. Systemet er fortsatt fleksibelt, slik at det kan imøtekomme mange av de endringene som kan skje fremover. I anbefalingene har vi lagt vekt på å ikke foreslå flere endringer enn nødvendig, slik at omstillingskostnadene blir lavest mulig.

**Figur 11.5: Sammensetningen av tilskuddsordningene på posten etter de foreslåtte endringene**



- Aasen, B., M. Haug og B.Lynnebakke (2017). *Frivillighetens ressurser langs asylsøkerkjeden. En studie av frivillige organisasjoners innsats under og i etterkant av de store ankomstene i 2015*. NIBR-rapport 2017:3.
- Bråten, B. J. Jahreie og R. Lillevik (2017). *Innvandrerorganisasjoners rolle i integrering. Sett gjennom en statlig tilskuddsordning*. Fafo-rapport 2017:14.
- Dahle, M., J.E. Grindheim, A.Høgestøl og J. Ryssevik (2011). *Frivillig sektor som integreringsarena. En evaluering av intensjonsavtalene mellom Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og seks frivillige organisasjoner*. Ideas2evidence rapport 8/2011.
- Djuve, A.B., H.C. Kavli, E. Braanen Sterri og B.Bråten (2017). *Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker – for hvem?* Fafo-rapport 2017:31.
- Hagelund, A. og J. Loga (2009). *Frivillighet, innvandring, integrasjon. En kunnskapsoversikt*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor 2009-1.
- Lidén, H. og A.Bredal (2017). *Fra særtiltak til ordinær innsats. Følgeevaluering av handlingsplanen mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlig begrensninger av unges frihet*. ISF-rapport 2017:1.
- Lidén, H. A. Bredal og E. Hegstad. *Framgang. Andre delrapport i følgeevalueringen av handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlig begrensninger av unges frihet 2013-2016*. ISF-rapport 2015:10.
- Nødland, S.I., K. Allred, C. Berg og S. Opedal (2005). *Skal alle gjøre alt? – evaluering av landsdekkende organisasjoner på innvandrerfeltet*. Rapport RF – 2005/061.
- Putnam, R. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.
- Rambøll (2017). *Evaluering av integreringsmottak*.
- Rothstein, B. og D. Stolle (2008). "The State and Social Capital. An institutional Theory of Generalized Trust." *Comparative Politics* 40(4), 441-459.
- Selle, P. og D. Wollebæk (2012). «Sivilsamfunn og tillit.» I H. Skirbekk og H. Grimen *Tillit i Norge*. Oslo: Res Publica.
- Selle, P. og D. Wollebæk (2015). «The Complex Relationship Between Civil Society and Trust.» *Italian Sociological Review*, 5(3).
- Sundet, G. og M.Samuelsen (2016). *Forenklingspotensialet i statlige tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner*. KPMG.
- Søholt, S., K. Rose Tronstad og Bjørnsen, H.M. (2014). *Innvandrere og sysselsetting i et regionalt perspektiv. En kunnskapsoppsummering*. NIBR-rapport 2014:25.

Takle, M. (2015). "Immigrant organisations as schools of bureaucracy". *Ethnicities*. Vol 15.  
<http://hdl.handle.net/10642/2372>

Ødegård, G., K. Steen-Johnsen og B. Ravnberg (2012). «Rekruttering av barn og unge til frivillige organisasjoner. Barrierer, tiltak og institusjonelt samarbeid.» i B. Enjolras, K. Steen-Johnsen og G.Ødegård (red). *Deltagelse i frivillige organisasjoner. Forutsetninger og effekter*. Rapport 2012:4. Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.

---

#### OFFENTLIGE UTREDNINGER, VEILEDERE M.M.

Direktoratet for økonomistyring (2017). *Hvordan er regelverk for statlige tilskuddsordninger utformet?* Rapport 5/2017.

Finansdepartementet. *Om etablering og forvaltning av tilskuddsordninger i staten. Veileder*. 09/2008.

Finansdepartementet. *Reglement for økonomistyring i staten*. 06/2010.

Kulturdepartementet (2017). *Veileder: Forenkling av statlige tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner*. 02/2017.

Melding til Stortinget nr 39 (2006-2007) *Frivillighet for alle*

Melding til Stortinget nr. 18 (2007-2008) *Arbeidsinnvandring*.

Melding til Stortinget nr 30 (2015-2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*

NOU 2003:19. *Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen*.

NOU 2017:2. *Integrasjon og tillit. Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*.

Prop. 1 S (2011-2012), Barne-, og likestillings- og inkluderingsdepartementet

Prop. 1 S (2015-2016) Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

Prop. 1 S (2016-2017) Justis- og beredskapsdepartementet.

Senter for statlig økonomistyring (2007). *Evaluering av statlige tilskuddsordninger*. SSØ 11/2007.





IDEAS2EVIDENCE

Bygger kunnskap

