



IRIS

International Research Institute of Stavanger

AGDERFORSKNING

AGDER RESEARCH

www.iris.no

**Svein Ingve Nødland, Knut Hidle
og Gro Kvaale**

Organisasjoner for identitet og integrering

**Evaluering av tilskuddsordning for
lokale innvandrersorganisasjoner og
lokalt frivillig virke**

Rapport IRIS - 2007/064

Prosjektnummer: 7252186
Prosjektets tittel: Evaluering av tilskuddsordning til lokale innvandrersorganisasjoner og lokalt frivillig virke
Oppdragsgiver(e): Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Forskningsprogram:
ISBN: 978-82-490-0523-9
Gradering: (åpen fra: 05.06.2007)

Stavanger / Kristiansand, 30.05.2007

(Svein Ingve Nødland
Prosjektleder

(Nils Asle Bergsgard)
Kvalitetssikrer

(Einar Leknes)
Forskningssjef
(Politikkutforming, Styring og Innovasjon)

Forord

Denne rapporten er fra et evalueringsoppdrag utført for Arbeids- og inkluderingsdepartementet. I evalueringen har vi sett på en statlig tilskuddsordning til lokale innvandrersorganisasjoner og lokalt frivillig virke. Formålet med tilskuddsordningen er å styrke organisering og deltakelse av innvandrere lokalt. Dette for å utvikle relasjoner på tvers av ulike innvandregrupperinger, og mellom minoritet og majoritet.

Evalueringsoppdraget er utført som et samarbeidsprosjekt mellom International Research Institute in Stavanger (IRIS) og Agderforskning. IRIS har hatt prosjektlederansvaret.

Vi vil takke alle som har stilt opp til samtaler og har svart på spørreundersøkelser, representanter fra innvandrersorganisasjoner og andre tilskuddsmottakere, forvaltere av tilskuddsordning i fylkeskommunene og IMDi.

En spesiell takk går til arbeidskollega Nils Asle Bergsgard ved IRIS. Han har i rollen som kvalitetssikrer gitt nyttige råd og synspunkter.

Endelig vil vi takke departementet for et interessant oppdrag om et aktuelt tema.

Stavanger / Kristiansand, 30. mai 2007

Svein Ingve Nødland, prosjektleder

INNHOLD

SUMMARY.....	7
SAMMENDRAG	9
1 INNLEDNING	11
1.1 Bakgrunn og formål	11
1.2 Analysemodell og problemstillinger	12
1.3 Metode- og undersøkelsesopplegg	16
2 TILSKUDDSORDNINGENS REKKEVIDDE	19
2.1 Innledning.....	19
2.2 Hvilke grupper benytter seg av tilskuddsordningen?.....	19
2.3 Kjennetegn ved organisasjonene.....	23
2.4 Innpass i støtteordningen.....	28
2.5 Hvor langt når man?.....	30
2.6 Sammenfatning og drøfting.....	33
INNVANDRERORGANISASJONERS EGENART OG SYN PÅ TILSKUDDSORDNINGEN	35
2.7 Innledning.....	35
2.8 Organisatorisk mangfold	35
2.9 Erfaringer med og synspunkter på tilskuddsordningen.....	39
2.10 Sammenfatning og drøfting.....	44
3 MÅLOPPNÅELSE.....	47
3.1 Måloppnåelse driftstilskudd	47
3.1.1 Målsettinger.....	47
3.1.2 Aktivitets- og organisasjonsprofiler	48
3.1.3 Organisasjonenes kontaktnettverk	51
3.1.4 Sosiale relasjoner og flerkulturelt fokus.....	54
3.1.5 Endringer i organisasjonsmassen	56
3.1.6 Måloppnåelse driftstilskudd	57
3.2 Måloppnåelse innenfor aktivitetstilskuddet	58
3.2.1 Aktiviteter med tilskudd.....	59
3.2.2 Målsettingers betydning for relasjoner på tvers	61

3.2.3	Organisatoriske forskjeller og flerkulturell praksis.....	62
3.2.4	Aktivitetens betydning for å motvirke rasisme og diskriminering	65
3.2.5	Perspektiver på tverrkulturelle aktiviteter og hvilke mulighetsrom som eksisterer for å realisere et slikt mål.....	66
3.2.6	Måloppnåelse aktivitetstilskudd.....	68
3.3	Oppsummering	69
4	FORVALTNINGSEFFEKTIVITET – SETT FRA FORVALTNINGENS STÅSTED.....	71
4.1	Innledning.....	71
4.2	Søknads- og saksbehandlingsprosessen	72
4.2.1	Utlysings- og søknadsfasen.....	72
4.2.2	Saksbehandlingsfasen	74
4.2.3	Oppfølging og kontroll.....	81
4.2.4	Oppsummering av søknads- og saksbehandlingsprosessen	83
4.3	Mål, ressurser og resultater	84
4.3.1	Trekk ved forvaltningens kapasitet	84
4.3.2	Forvaltningens vurdering av sitt mulighetsrom	85
4.3.3	Forvaltningens vurdering av ordningens måloppnåelse, resultater og effekter	87
4.3.4	Oppsummering av mål, resultater og effekter.....	89
4.4	Organisasjonsmodeller	89
4.4.1	Forvaltningens preferanser angående organisering og eventuelle forslag til endring.....	89
4.4.2	Fylkesmodellen og IMDi-samarbeidsmodellen	91
4.4.3	Oppsummering av organisasjonsmodeller	92
4.5	Oppsummering og avslutning – Forvaltningseffektivitet.....	92
5	OPPSUMMERENDE DRØFTING.....	95
5.1	Hvem når man og hvordan er måloppnåelsen?	95
5.2	Innretning, kriterier og forvaltning.....	97
5.3	Noen prinsipielle og fortolkningsmessige utfordringer	103
5.4	Hvordan kan tilskudd gis – skisse til en mulig restrukturering av ordningen?.....	107
	LITTERATUR.....	111
	VEDLEGG: SKJEMA SPØRREUNDERSØKELSER.....	113

Summary

The main objective of the financial support scheme for local immigrant and minority organisations and local voluntary activity is to facilitate minority integration and participation in civil society. The support scheme consists of two parts; a general operating grant and financial support for specific activities. Only immigrant/minority organisations can receive operational support, while there are no such restrictions on receiving activity support.

The overall objective of the support scheme can be met by (i) strengthening the organisational structure of immigrant/minority organisations; and (ii) by developing the external relations and networks of these organisations with respect to other minority groups, majority groups and local authorities. The evaluation demonstrates that the grant scheme is economically important for the immigrant/minority organisations, and it does contribute in both ways.

In the first place, the support scheme has had an impact on the organisational developments of immigrant/minority associations. The majority of these organisations are dominated by a specific national or ethnic group, even though there are also multicultural organisations. Grants are allocated to a multitude of ethnic groups through their respective minority organisations. In these organisations, both sexes are represented, as well as different age groups. Some groups are well established and well functioning, while others are less stable and have a somewhat loose organisational structure. There are still challenges to strengthen the organisational competence and capacity of these organisations, in order to secure their long term development and survival.

Secondly, most of the immigrant/minority organisations express intentions to develop their external networks and relationships to other minority and population groups, including the ethnic Norwegian majority. The organisations have some contact with individuals, other organisations, and local authorities. With respect to national integration policy/guidelines however, many organisations are still not sufficiently active in relation to external groups. In particular, this can be problematic for some of the single ethnically/nationally based associations. Many of these minority/immigrant associations organise a broad range of activities, and they are perhaps first and foremost important meeting points for their specific group(s). As such they constitute important meeting points in the civil society.

The provinces have the main administrative responsibility in managing the support scheme. As a trial arrangement in three provinces the support scheme is managed as a cooperative effort between the Directorate of Integration and Diversity (IMDi) and the province. Funds are allocated on the basis of written applications from the organisations. The most important criteria for receiving an operating grant are approved

accounts and the number of members. No funds are allocated locally to more than one organisation per country of origin. The general level of organisational activity is also of importance. The allocation of operating grants is carried out in a routine manner and with little assessment. The formal criteria are most important. When it comes to activity support however, assessing is more important. The projects ability to mobilize relations between majority and minority groups and between different minorities is emphasized. Some county government administration officers have been increasingly reluctant to support the celebration of national holidays for the different minority or national groups. Few of the provinces treat the support scheme as part of their strategic efforts. In most of the provinces, except Oslo, the case handler works alone with the support scheme. The provinces that have cooperated with the IMDi express satisfaction with the solution and the professional support they have received from this. The cooperation with the IMDi is therefore of special importance as a professional support. This evaluation recommends that the cooperation model between IMDI and the province is implemented in the remaining provinces.

A main challenge of this support scheme is to balance the needs of immigrants to organise themselves based on nationality, ethnicity, cultural background or religious conviction and to promote relations across these categories. As of today, these cross-category relations exist to a certain degree, and are facilitated by the support scheme.. At the same time we see that many organisations need activities to help maintain the national or ethnic identities of their member. The evaluation recommends a higher degree of awareness within the government administration when it comes to communicating diversity across the boundaries of nationality, ethnicity, cultural background or religious conviction Communicating difference most likely represents the greatest potential that the immigrant organisations have facing the Norwegian majority society.

The evaluation report concludes by outlining a possible restructuring of the support scheme. This is done in order to reach the goal of integration, while simultaneously taking the organisational diversity of minority groups into consideration. Possibly, this can be done by a tripartite grant scheme for separate types of minority organisations/groups. One category could be reserved for democratic membership organisations working for their own group or culture as well as engaging in integration activities. A second category might comprise grants for multicultural activities organised by other voluntary minority groups that are not formal democratic membership associations. A third category could be for local newcomers and entrepreneurial groups trying to reach out to new population segments or organising new types of activities.

Sammendrag

Tilskuddsordningen for lokale innvandrersorganisasjoner og lokalt frivillig virke har som mål å bidra til økt integrering og deltakelse av innvandrerbefolkningen i samfunnet. Tilskuddsordningen er todelt og består av driftstilskudd og aktivitetstilskudd (dvs. tilskudd til frivillig virke). Det er bare innvandrersorganisasjoner som kan få driftstilskudd. Aktivitetstilskudd kan tildeles både organisasjoner/grupperinger med innvandrerbakgrunn og aktører tilhørende majoriteten i befolkningen.

Måloppnåelse er forutsatt å skje på to måter: (i) ved å styrke egenorganisering blant mangfoldet av innvandrergrupperinger, og (ii) ved å utvikle de enkelte grupperingers relasjoner og deltakelse utad overfor andre minoritetsgrupper, majoritetsbefolkning og lokale myndigheter. Evalueringen viser at tilskuddsordningen er økonomisk sett viktig for lokale innvandrersorganisasjoner og bidrar i begge henseender.

For det første har ordningen medvirket en god del når det gjelder innvandreres egenorganisering. Flertallet av innvandrersorganisasjonene har en nasjonal/etnisk hovedforankring, men det finnes også flerkulturelle organisasjoner og nettverk. Tilskudd gis til et stort mangfold av miljøer i innvandrerbefolkningen. Det er en relativ balanse mellom begge kjønn og ulike aldersgrupper. Det finnes både veletablerte, velfungerende innvandrersorganisasjoner, og innvandrergrupperinger som er løsere organisert og mindre stabile. Særlig vedrørende de sistnevnte er det fortsatt en utfordring å styrke deres kompetanse og ressursgrunnlag, utviklings- og overlevelsesmuligheter.

For det andre gir de fleste innvandrersorganisasjoner uttrykk for å ha klare intensjoner om økt kontakt og integrering med andre grupper og majoritetssamfunnet. Det gjenstår imidlertid en del før at flertallet av organisasjoner fungerer så tverrkulturelt som en gjerne kunne ha ønsket det sett i lys av integreringspolitiske målsettinger. Særlig synes det som om organisasjoner med en nasjonal/etnisk hovedforankring kan ha problemer med å utvikle omfattende eksternt rettede aktiviteter og nettverk. Organisasjonene har kontakter utad til enkeltpersoner, andre organisasjoner og lokale myndigheter, men til dels i moderat omfang. Mange av disse organisasjonene har en betydelig bredde i sin aktivitet og fungerer kanskje først og fremst som viktige sosiale møteplasser for egen gruppe. De utgjør som sådan viktige minoritetsarenaer i det sivile samfunn.

Fylkene har hovedansvaret med forvaltningen av ordningen. Som en prøveordning i tre fylker forvaltes ordningen av IMDi og fylket. Midler tildeles på grunnlag av innkomne skriftlige søknader. Kriteriene for tildeling av driftstilskudd er først og fremst fremvisning av godkjente regnskaper og antall medlemmer. Det gis heller ikke tilskudd til mer enn en organisasjon fra hvert land i hvert fylke. Det generelle aktivitetsnivået vektlegges også noe i tildelingen av driftstilskudd. Tildeling av driftstilskudd er preget av rutinisert praksis og relativt lite skjønn. Her skal formelle kriterier være oppfylt. Mer skjønn gjør seg gjeldende i tildelingen av aktivitetstilskudd. Her er det særlig prosjektenes evne til å mobilisere relasjoner på tvers av majoritet og minoritet, og mellom ulike minoriteter, som vektlegges. Det ser ut til at forvaltningen har begynt å

stramme inn med hensyn til å gi midler til for eksempel feiring av nasjonale høytider. Få fylker ser ordningen som en del av sin strategiske satsing, og medarbeiderne som arbeider med denne ordningen må derfor for det meste ta avgjørelser på egen hånd, med unntak av Oslo. Samarbeidet med IMDi er derfor en viktig faglig støtte. Fylkene som har vært med i den såkalte IMDi-samarbeidsmodellen uttrykker tilfredshet med ordningen. Gitt dagens fylkesstruktur anbefales det i evalueringen å videreutvikle IMDi-samarbeidsmodellen til å omfatte alle fylkene.

En hovedutfordring i tilskuddsordningen er å finne en god balanse mellom innvandrersgruppers behov for å organisere seg i egne enheter og å fremme relasjoner og integrering på tvers. I evalueringen omtales dette som sentrale utfordringer som er uløst i ordningen, men som også ligger som et uavklart forhold i den norske integreringspolitikken. I dag er det en del relasjoner på tvers mellom ulike grupperinger og mellom majoritet og minoritet som en følge av tilskuddsordningen. Samtidig ser vi også behovet i organisasjonene for aktiviteter som kan vedlikeholde en annen nasjonal og etniske tilhørighet enn den norske. Slike ønsker er problematiske for forvaltningen som ønsker å styre organisasjonene inn mot det tverrkulturelle, hvilket de et stykke på vei har lyktes med. Det bør være en større bevissthet i forvaltningen rundt formidling av forskjellighet på tvers av ulike etniske, religiøse, kulturelle og nasjonale grenser. Dette fordi formidling av forskjellighet på tvers kanskje representerer et av de største potensialene som organisasjonene representerer inn mot det norske majoritetssamfunnet.

Avslutningsvis beskrives i rapporten en mulig restrukturering for økt måloppnåelse når det gjelder integrering, samtidig som man ivaretar ulike innvandrersgrupperingers forskjellighet vedrørende organiseringsbehov og organisasjonsformer. Vi skisserer en deling av tilskuddet i tre målgruppekategorier, og med ulike stramme forvaltningsmessige krav. De tre foreslåtte kategoriene er: (i) Organisasjonsstøtte til innvandrersbaserte medlemsorganisasjoner. (ii) Aktivitetsstøtte til flerkulturelt virke helt eller delvis i regi av (ikke formelt medlemsbaserte) innvandrersgrupperinger. (iii) Etableringsstøtte/ nyskappingsstøtte til nye innvandrersgrupper som er i ferd med å utvikle organisert virke mot nye målgrupper/aktivitetsområder.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og formål

International Research Institute in Stavanger (IRIS) og Agderforskning har av Arbeids- og inkluderingsdepartementet fått i oppdrag å evaluere den statlige tilskuddsordningen til lokale innvandrersorganisasjoner og lokalt frivillig virke.

Tilskuddsordningen er som navnet indikerer, todelt. En del består av *driftsstøtte* som gis til lokale innvandrersorganisasjoner. En annen del er støtte til frivillig virke, i denne rapporten kalt for *aktivitetsstøtte*. Denne kan gis både til innvandrersorganisasjoner og andre lokale aktører som etter søknad kan få støtte til aktiviteter

Midlene til tilskuddsordningen bevilges over statsbudsjettet. I 2006 ble det bevilget 13,8 millioner kroner til dette formål. Pengene fordeles mellom fylkene med et likt beløp per innvandrere bosatt i fylkene.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har det overordnede administrative ansvar for tilskuddsordningen. Det er fylkeskommunene som forestår forvaltningen og har kontakt med tilskuddsmottakerne når det gjelder utlysning, informasjon, behandling av søknader, tildeling av midler, rapportering og oppfølging. Fylkeskommunene rapporterer til IMDi sentralt. I tre fylker, Oppland, Telemark og Østfold, pågår en prøveordning hvor regionale IMDi-kontorer gir støtte til fylkeskommunene i deres forvaltning av tilskuddsordningen.

Formålet med tilskuddsordningen er å styrke organisering og deltakelse av innvandrere lokalt. Dette for å utvikle relasjoner på tvers av ulike innvandrergupperinger, og mellom minoritet og majoritet. Målet er både at innvandrere får tilgang til flere sosiale nettverk og at de settes bedre i stand til å fremme felles interesser overfor lokale myndigheter.

Mangfold og *integrering* oppfatter vi som to grunnleggende premisser for tilskuddsordningen. Norske myndigheter er opptatt av at det skal være kulturelt, religiøst og verdimeslig mangfold i Norge. Myndighetene vektlegger at det eksisterer mange måter å være norsk på. Samtidig er integrerings- og inkluderingsperspektiver hvor ulike nasjonale, etniske og kulturelle grupperinger i økende grad samhandler med hverandre, med den etnisk-norske majoriteten, og involveres i samfunnets felles institusjoner, helt sentralt anliggender for politikken (St.meld. nr. 49 (2003-2004)).

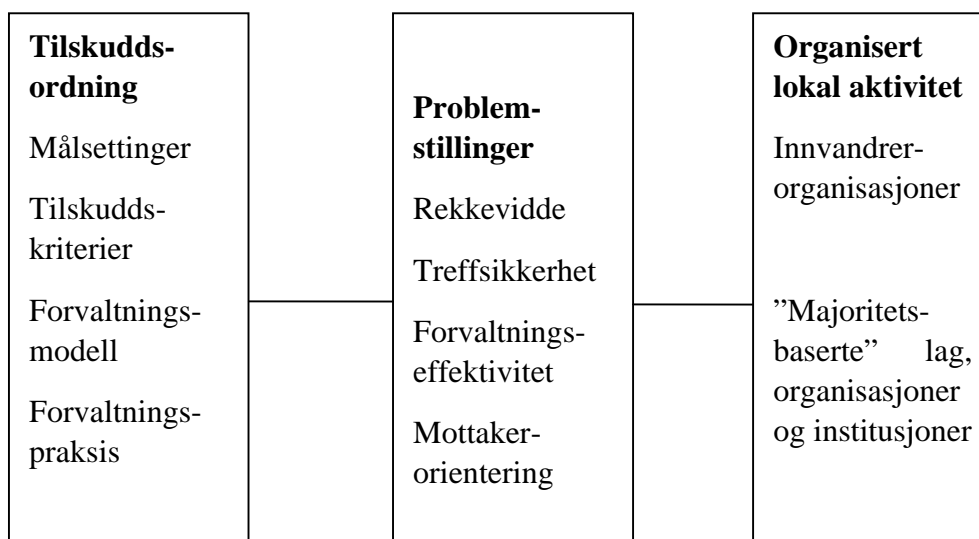
I tilbudsinnbydelsen sies det at formålet med evalueringen er å vurdere tilskuddsordningens bidrag til måloppnåelse, dens innretning og forvaltning. Vår forståelse av oppdraget er ut fra dette at departementet ønsker en vurdering av hvordan ordningen som helhet fungerer sett i forhold til mangfolds- og integreringspolitiske mål og de konkrete mål som tilskuddsordningen omfatter. Videre ønsker departementet også drøfting av og forslag til hvordan tilskuddsordningen kan forbedres.

I dette innledende kapitlet skal vi presentere de sentrale problemstillinger som vi har vært opptatt av i evalueringsarbeidet og hvordan vi har jobbet med disse på det metodiske plan.

1.2 Analysemodell og problemstillinger

Denne statlige tilskuddsordningen er som enhver annen slik tilskuddsordning kjennetegnet ved en for så vidt enkel og instrumentell logikk. Tilskudd gitt ut fra bestemte premisser og mål, antas å føre med seg konsekvenser/resultater hos tilskuddsmottakerne i tråd med de føringer som staten har lagt for ordningen.

For å få et grep om hvordan tilskuddsordningen fungerer har vi i evalueringsarbeidet fokusert sammenhengen mellom tilskuddsordningen på den ene side, og organisert aktivitet i lokalmiljøene på den annen side. I vår analysemodell er sammenhengene mellom ulike elementer i tilskuddsordningen og virksomhet i innvandrersorganisasjoner og annet frivillig virke, forsøkt konkretisert i ulike problemstillinger. Et analyseskjema som viser vår tilnæringsmåte er vist i figuren.



Vi har for det første lagt til grunn en forståelse av *tilskuddsordningen* hvor den består av fire hovedelementer:

- (i) Målsettinger for de to deler av tilskuddsordningen, driftsstøtte til lokale innvandrersorganisasjoner og aktivitetsstøtte til lokalt frivillig virke.
- (ii) Kriterier for å kunne motta tilskudd. Herunder også avgrensninger når det gjelder hvem som ikke kan motta tilskudd.

- (iii) Forvaltningsmodell mht. arbeidsoppgaver og ansvar.
- (iv) Forvaltningspraksis som viser hvordan ulike sider ved forholdet til tilskuddsmottakerne håndteres av forvaltningen.

Når det gjelder *organisert aktivitet i lokalmiljøene*, skiller vi for det andre mellom den aktivitet som skjer i regi av innvandrersorganisasjoner og grupperinger, og den aktivitet som forestås av andre grupperinger. Kategorien andre grupperinger omfatter frivillige organisasjoner, offentlige aktører og privatpersoner.

Disse to hovedelementene, tilskuddsordningen og organisert aktivitet i lokalmiljøene, knyttes i evalueringsopplegg og analyse sammen i fire problemstillinger som skal gjøres nærmere rede for i det følgende:

Rekkevidden – hvem nås med tilskuddsordningen?

I første rekke er dette spørsmål om i hvilken grad man når ulike typer innvandrersorganisasjoner og grupperinger gjennom tilskuddsordningen. Innvandrerbefolkningen består av mange forskjellige etniske/nasjonale grupper, og disse varierer mht. hvor mange de er og når gruppene kom til landet i større antall. Når man de ulike grupper i innvandrerbefolkningen?

Videre, ettersom tilskuddsordningen er todelt i en driftsstøttedel og en aktivitetsstøttedel, er det interessant å spørre om i hvilken grad man når ulike grupper av innvandrerbefolkningen gjennom de to tilskuddsformene. Hvordan fungerer i denne forbindelse kriteriene¹ for å bli tilskuddsberettiget?

Driftsstøtte kan gis til aktive organisasjoner med virksomhet som faller inn under målene for tilskuddsordningen. I driftsstøtteordningen er det videre en del formelle føringer. Det gjelder blant annet anbefalt minste antall medlemmer og regnskap godkjent av revisor valgt på årsmøte. Det er også satt en del avgrensninger. Medlemmene i en lokal innvandrersorganisasjon må komme fra land utenfor EØS-området, Sveits, USA, Canada, Australia og New Zealand. Videre skal driftsstøtte til nye nasjonale eller etnisk baserte organisasjoner som hovedregel bare skal gis i de tilfeller der en slik nasjonal/etnisk gruppering på forhånd ikke er organisert lokalt. Driftsstøtte kan ikke gis til trossamfunn som mottar støtte i egenskap av trossamfunn.

Aktivitetsstøtte til frivillig virksomhet i lokalsamfunn gis til aktører som oppfyller et eller flere av målkriteriene for dette. I retningslinjene for ordningen heter det videre at samarbeidstiltak mellom flere aktører og organisasjoner prioriteres. Det stilles mindre formelle krav for å motta aktivitetsstøtte. Er det slik at man gjennom aktivitetsstøtten når andre, og kanskje mer løst organiserte grupper, eller er det primært de samme som får driftsstøtte og aktivitetsstøtte?

¹ Jfr. IMDi rundskriv nr. 41/05. Statsbudsjettet 2006 Kap. 511, post 71 – Tilskudd til lokale innvandrersorganisasjoner og frivillig virksomhet i lokalsamfunn.

Innvandrerorganisasjoner må antas å være forskjellige når det gjelder formål, hvilke aktiviteter man driver med, alder og kjønn på de personer som man engasjerer i sitt virke. Spørsmålet kan derfor stilles om det er noen kjennetegn ved organisasjonene som er mer typiske enn andre.

Det er også viktig å vite mer om hva som kjennetegner de aktører som ikke er innvandrerbasert, men har sin primærtilknytning til ”majoriteten”, og som får aktivitetsstøtte. Er dette primært organisasjoner som i sitt virke har nære koblinger til minoritetsbefolkningen, eller handler det også mer generelle majoritetsgrupperinger som begynner å tilnærme seg minoritetsbefolkningen? Er dette organisasjoner som i sitt virke primært orienterer seg mot andre mennesker, slik som for eksempel Røde Kors, eller finner man også organisasjoner som i hovedsak driver med egenorganisering av aktivitet?

Treffsikkerhet – hvordan er måloppnåelsen?

Når det gjelder måloppnåelse, må dette vurderes separat for de to delene av tilskuddsordningen.

Formål med *driftstilskuddet* er å styrke organiseringen av innvandrere lokalt, øke mangfoldet ved at innvandrere får tilgang til flere sosiale nettverk, samt at de skal kunne fremme felles interesser overfor lokale myndigheter.

Det kan være krevende å utvikle relativt små innvandrergrupperinger til bærekraftige organisasjoner med kontinuitet i sin virksomhet. I hvert fall gjelder det i tilknytning til barn og ungdom (Nødland, 2006). På den annen side er det også ønskelig å få inn nye organisasjoner for å styrke mangfoldet. Viktige spørsmål vedrørende måloppfyllelse for driftstilskuddet er utvikling i antall organisasjoner totalt sett, fordeling/balanse av nye versus vel etablerte organisasjoner, samt som omtalt foran, variasjoner i medlemmer/deltakeres bakgrunn.

Med tanke på sosiale nettverk har dette både en intern og en ekstern dimensjon. Internt sier variasjoner i medlemmer/deltakernes etnisk/nasjonale bakgrunn noe om dette. Eksternt er spørsmålet om innvandrerorganisasjonene har koblinger utad i lokalsamfunnet, til andre lokale lag og organisasjoner.

Når det gjelder å fremme interesser overfor lokale myndigheter, er spørsmålene i hvilken grad innvandrerorganisasjonene har myndighetskontakt, og hva slag kontakt de har med lokale myndigheter.

Formål med *aktivitetstilskuddet* er å bidra til kontakt, samhandling og nettverksbygging mellom personer med innvandrerbakgrunn og resten av befolkningen, å fremme toleranse mellom ulike grupper av befolkningen og motvirke rasisme og diskriminering, samt å rekruttere flere personer med innvandrerbakgrunn til frivillige organisasjoner og frivillig virksomhet.

Aktivitetsstøtte gis til konkrete aktiviteter/prosjekter. Måloppnåelsen kan vurderes langs to dimensjoner. For det første hvilke aktiviteter man får støtte til, og for det andre aktivitetenes flerkulturelle karakter.

Forvaltningseffektivitet sett i relasjon til målene for ordningen

Hvordan fungerer forvaltningen av tilskuddsordningen? Med begrepet forvaltningseffektivitet vil vi her forstå hvordan tilskuddsforvalters måte å jobbe på kan påvirke hva man oppnår ved tilskuddsordningen. Det er flere tema av interesse i den forbindelse.

For det første er det viktig å vite hvordan fylkene som tilskuddsforvaltere bidrar til å informere om ordningen og den kontaktflate de har i forhold til innvandrermiljøene spesielt. Men også kontakt mot aktuelle majoritetsrelaterte aktører som kommunene er her av interesse.

Saksbehandling i søknadsprosessen er for det andre en sentral side ved forvaltningen. Innvandrersorganisasjoner må antas å ha varierende kompetanse og erfaring i relasjon til myndigheters tilskuddsforvaltning. Hvordan fylkene forholder seg til organisasjonene er derfor viktig å få klarlagt. Hvordan fungerer denne saksbehandlingen med hensyn til dialog versus rutinisert praksis?

Et tredje aspekt handler om hvordan man prioriterer. Ifølge forvaltningsinstansens tidligere rapportering er det bare en mindre del av omsøkt beløp som imøtekommes. Hvilke implikasjoner har et mye større behov for enn tilgang på midler for måten en som forvalter velger å prioritere mht. innvilgning av søknader og utmåling av tilskudd?

Et fjerde aspekt handler om rapportering og kontroll. Fungerer det tilfredsstillende, eller er det spesielle utfordringer knyttet til tilskuddsordningens utforming og målgruppenes egenart? Støter man på spesielle utfordringer med hensyn til innvandrersorganisasjoner med en antatt varierende grad av erfaring med frivillig organisasjonsarbeid og relasjoner til myndighetene?

Et femte og siste tema av en litt annen karakter, gjelder fylkens ansvar for å forvalte ordningen. Som nevnt er det i noen fylker en forsøksordning hvor regionale IMDi-enheter bistår fylkene i forvaltningen. Kan det ut fra de samlede erfaringer med forvaltning av ordningen være grunnlag for å endre på dette forvaltningsansvaret? Det finnes minst to aktuelle alternativer til dagens fylkeskommunale forvaltning. En overføring av hele ansvaret til IMDi eller en generell samarbeidsmodell beslektet med den pågående forsøksordningen er begge alternativer som drøftes.

Mottakerorientering

Tilskuddsordningen slik den i dag er utformet er langt på vei typisk for støtteordninger rettet mot frivillig virksomhet. Til grunn for ordningen ligger det mer og mindre eksplisitte frivillighetspolitiske forutsetninger om at frivillig engasjement og organisering kan styrkes gjennom driftstilskudd og aktivitets/prosjektstøtte (St.meld. nr 27 (1996-97)). Driftstilskuddet er en form for grunntilskudd som skal stimulere til medlemsbasert og lokalt virke, lokal demokratiutvikling og demokratiskolering. Aktivitetstilskuddet er en form for verdibasert samvirke ut fra begrunnelser knyttet til ønske om å realisere felles mål og utløse frivillige ressurser.

Spørsmål som kan stilles er om hvordan tilskuddsordningen som et helhetlig konsept og i tråd med generelt frivillighetspolitisk tankegods treffer innvandrerbefolkningen og dens organiserte uttrykk? Er den form tilskuddsordningen har fått uproblematisk sett i forhold til hvordan innvandrerbaserte organisasjoner og grupperinger fungerer? Eller skapes det gjennom tilskuddsordningen føringer som ikke er i tråd med de målsettinger man har med den?

1.3 Metode- og undersøkelsesopplegg

For å evaluere problemstillingene skissert foran har vi benyttet et undersøkelsesopplegg der kvalitative og kvantitative metoder kombineres. Vi har gjennomført følgende aktiviteter:

Fokusgrupper

Vi gjennomførte to fokusgrupper i henholdsvis Kristiansand og Oslo. Til sammen i de to gruppene var nærmere 20 forskjellige innvandrergupperinger til stede. Formålet med fokusgruppene var først og fremst å få innsikt i hvordan innvandrersorganisasjoner opplever sin situasjon generelt sett og hvilke erfaringer de hadde med tilskuddsordningen. Vi var mer opptatt av å lytte enn av å stille mange og detaljerte spørsmål, og vi møtte mange engasjerte representanter for innvandrergupperinger som fortalte om hva de gjorde og hvilke problemer de støtte på.

Casestudier fylker

For å få en dybdeforståelse av hvordan tilskuddsordningen fungerer på fylkesnivå har vi gått nærmere inn på fem fylker og snakket med forvaltere og mottakere av tilskudd. Vi har sett på fylkene Oslo, Oppland, Østfold, Rogaland og Troms. Oslo ble valgt som det største innvandreryfylket med omfattende og lang erfaring. Oppland og Østfold er to av fylkene der man samarbeider med IMDi's regionale kontorer. Rogaland og Troms er to fylker som følger den ordinære fylkeskommunale forvaltningsmodellen.

I alle fylkene snakket vi med fra en til flere samlet av saksbehandlerne. I Oppland og Østfold hadde vi i tillegg samtaler med representanter for IMDi-kontorene. I tillegg hadde vi også en samtale med ansvarlig person for tilskuddsordningen i IMDi sentralt.

Vi har også hatt samtaler med til sammen med mellom 10 og 15 forskjellige mottakere av tilskudd. De fleste av dem var representanter for innvandrersorganisasjoner, men vi hadde også intervjuer med en del representanter for majoritetsbaserte enheter.

Alt i alt opplevde vi gjennom dette opplegget å få mye kjennskap til tilskuddsordningen. Først og fremst fikk vi vite mye om hvordan forvaltningen praktiseres og hvilke problemer man støter på. Men disse samtalene ga også innblikk i hvordan innvandrersorganisasjonene fungerer og hvilke utfordringer de erfarer.

Spørreskjemaundersøkelse fylker

For å supplere dybdestudiene gjennomførte vi en nettbasert undersøkelse til saksbehandlere i fylkene. Denne ble lagt opp med vekt på graderte svar og vurderinger av de ulike forvaltningstema. Gjennom undersøkelsen fikk vi svar fra 16 av 19 fylker, dvs. svar fra 84 % av populasjonen.

Spørreskjemaundersøkelse organisasjoner

Alle organisasjoner som var registrert som mottakere av driftsstøtte i 2006 fikk tilsendt et spørreskjema om kjennetegn ved organisasjonen, dens mål og aktiviteter og erfaring med tilskuddsordningen. I alt var dette 327 organisasjoner. Vi mottok svarskjema fra 141 organisasjoner, dvs. svar fra 43 % av populasjonen. Svarfordelingen var rimelig godt fordelt på fylkene og mellom organisasjoner med ulik nasjonal/etnisk tilhørighet.

Spørreskjemaundersøkelse aktivitetstilskudd

Alle organisasjoner, privatpersoner eller offentlige foretak som var registrert som mottakere av kun tilskudd til aktiviteter i de fem case-fylkene i 2006 fikk tilsendt et spørreskjema. I alt gjaldt dette i underkant av 190 organisasjoner. Disse mottakerne ble spurt om kjennetegn ved organisasjonen, hvilke type tiltak det ble mottatt støtte til, målsettinger med tiltakene og om organiseringen av tiltakene. I alt svarte 84 mottakere, som vil si en svarprosent på 45 %.

Vurdering av datamaterialet

Undersøkelsesopplegget har som beskrevet foran bestått av mange aktiviteter. Det har gitt oss en nødvendig bredde i evalueringsarbeidet. Tilskuddsordningen har som vi skal komme tilbake til en karakter hvor samhandling mellom forvaltningsinstans og tilskuddsmottaker er sentral, og det å få informasjon om hvordan ting oppfattes å fungere fra begge sider har derfor vært viktig. Det å kombinere kvantitativ bredde (spørreskjema undersøkelser) og kvalitativ dybde (samtaler) informasjon har videre vært viktig for på den ene side å kunne gjøre tallmessige vurderinger, og på den annen side å fange opp hva aktørene spesielt er opptatt av.

Det synes på noen punkter som at spørreskjema gir lite nyanserte svar. Særlig viser dette seg i mange tilskuddsmottakeres vurdering av hvilke målsettinger organisasjonen tillegger vekt, jfr. kapittel 4 om måloppnåelse. Dette kan blant annet ha med erfaringer med spørreundersøkelser å gjøre. I hvert fall understreker det behovet for metodetriangulering, for å la informasjon innhentet ved ulike metoder innbyrdes belyse hverandre. Gjennom vårt brede og sammensatte datamateriale mener vi å ha et godt grunnlag for å vurdere tilskuddsordningen og hvordan den fungerer.

2 Tilskuddsordningens rekkevidde

2.1 Innledning

Driftstilskudd gis til lokale innvandrersorganisasjoner. Aktivitetstilskudd gis både til organisasjoner og grupperinger av innvandrerbakgrunn, og til organisasjoner og andre aktører med utspring i majoritetssamfunnet. Problemstillingen hvor langt man når med støtteordningen, omfatter derfor to forskjellige spørsmål:

- (i) Hvem når man fra innvandrerbefolkningen?
- (ii) I hvilke segmenter av majoritetssamfunnet finner man mottakere av tilskudd?

Hovedvekten legges på det første spørsmålet. Tilskuddsordningen er i særdeleshet rettet mot innvandrerbefolkningen. Det er viktig å få kunnskap om hvilke grupperinger man ”treffer” med tilskuddsordningen. Det andre spørsmålet er viktig med tanke på hvilke aktørgrupper som involverer seg i integreringsaktiviteter.

I dette kapitlet ser vi på hvordan tilskuddsmottakerene er fordelt på hovedkategorier, dvs. hvordan de fordeler seg på tilskuddsformer og mellom innvandrersorganisasjoner og andre grupper. Vi vil også se på organisasjonenes landtilhørighet. Videre skal vi se på enkelte kjennetegn ved tilskuddsmottakerne, samt gjøre rede for hvordan de fikk kjennskap til tilskuddsordningen. Til sist skal vi vurdere hvor bredt man når med tilskuddsordningen sett i forhold til den fylkesvis fordeling av innvandrerbefolkningen.

2.2 Hvilke grupper benytter seg av tilskuddsordningen?

Tilskuddsordningen er som nevnt todelt. Den består av driftsstøtte hvor mottakerne bare kan være innvandrersbaserte organisasjoner, og den består av støtte til frivillig virke/aktivitetsstøtte hvor både innvandrersorganisasjoner og majoritetsbaserte aktører - frivillige organisasjoner, offentlige aktører og privatpersoner, kan inngå.

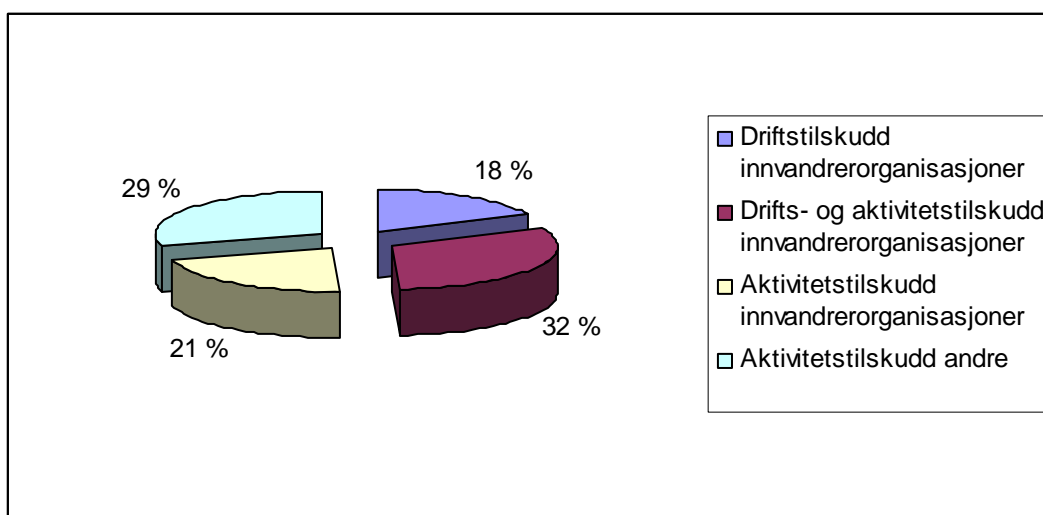
Mottakere av driftsstøtte

Ifølge oversikter fra alle fylkene ble 327 lokale innvandrersorganisasjoner bevilget driftsstøtte i 2006. Ifølge svar på spørreundersøkelsen fra 141 av disse fikk 37 prosent av disse organisasjonene bare driftstilskudd, mens de øvrige 63 prosent fikk både driftsstøtte og aktivitetsstøtte.

I følge besvarte spørreskjema fra 16 fylker som dekket mer enn 90 prosent av organisasjonene som fikk driftstilskudd, var det fra disse fylkene i alt 324

organisasjoner som fikk driftsstøtte², 345 innvandrersorganisasjoner og –grupperinger som fikk aktivitetsstøtte og 194 andre (ikke-innvandrerbaserte) aktører som fikk aktivitetsstøtte.

Noen innvandrersorganisasjoner får både driftstilskudd og aktivitetstilskudd, mens andre bare får en av delene. Vi har ikke fullstendige oversikt over hvem som har fått aktivitetsstøtte, men har koblet de ulike informasjonene sammen og beregnet hvordan antallet aktører fordeler seg på ulike grupper. Denne fordelingen er vist i figuren som følger.



Figur 2.1 Fordeling av tilskuddsmottakere, beregnet fordeling på hovedkategorier

Det fremgår av figuren at det er omtrent like mange som mottar driftsstøtte (med eller uten tillegg av aktivitetsstøtte) som de som bare mottar aktivitetsstøtte. Vi konstaterer videre at hovedtyngden av støttemottakerne er innvandrerbaserte grupperinger. De utgjør til sammen 71 % av tilskuddsmottakerne. De innvandrerbaserte grupperingene kan deles i tre grupper. Den største gruppa utgjør 32 % og består av organisasjoner som mottar både drifts- og aktivitetsstøtte. Den nest største i antall utgjør 21 % og mottar bare aktivitetstilskudd, og den minste gruppa mottar bare driftstilskudd og utgjør 18 %.

Alt i alt viser disse tallene³ at det er omlag 450 innvandrerorganisasjoner/grupperinger som mottar drifts- og/eller aktivitetstilskudd. Ifølge Predelli (2006) er det nærmere 1000

2 Her må det ligge en mindre feil i svarene på spørreskjemaundersøkelsen fra fylkene sett i forhold til de lister som vi har mottatt fra fylkene og som vår utsending av spørreskjema til tilskuddsmottakerne er basert på. De sistnevnte og som viser at et antall innvandrerorganisasjoner som har mottatt driftsstøtte er 327 for landet samlet.

3 En halvpart av tilskuddsmottakerne bestående av 327 organisasjoner med driftsstøtte pluss 42 prosent (21 prosent ganger 2) av den andre halvdel, gir et totalanslag på vel 450 organisasjoner.

organiserte innvandrergupperinger i landet. Det vil si igjen si at anslagsvis om lag 40 prosent av innvandrersorganisasjonene er inne i tilskuddsordningen.

Når det gjelder driftstilskudd foretok vi en gjennomgang av alle 327 organisasjoner som hadde fått bevilget tilskudd i 2006 ifølge oppgaver fra fylkene. På grunnlag av navnet til organisasjonene foretok vi en kategorisering av deres nasjonalitetsmessige tilhørighet.

I tabellen har vi satt opp de nasjonaliteter som ifølge vår gjennomgang hadde flest organisasjoner som mottok driftsstøtte. Vi registrerte at 78 prosent ifølge navnet på organisasjonen hadde tilknytning til et bestemt land eller nasjonalitet. Ifølge svarene fra spørreskjemaundersøkelsen var andelen av organisasjoner som uttrykte å ha tilknytning til en hovednasjonalitet på 72 prosent. Prosentandelen kan også være høyere enn det vår opptelling tilsier, ettersom det for noen organisasjoners vedkommende ikke er mulig å lese nasjonalitet eller etnisk tilhørighet ut av navnet. Men det at nasjonalitet ikke oppgis i navnet, behøver innebærer ikke nødvendigvis at en organisasjon er særlig flerkulturell.

Tabell 2.1 Organisasjoner med driftsstøtte, land/nasjonalitetstilknytning

	Antall	Prosent	Andel av ikke-vestlig ⁴ innvandrerbefolkning
Sri Lanka	41	12,5	4,7
Somalia	30	9,2	6,8
Vietnam	20	6,1	6,9
Bosnia-Hercegovina	16	4,9	5,6
Pakistan	15	4,6	10,4
Tyrkia	14	4,3	5,3
Filippinene	13	4,0	3,2
India	11	3,4	2,7
Russland	7	2,1	3,9
Etiopia	6	1,8	1,2
Afghanistan	5	1,5	2,4
Liberia	5	1,5	0,3
Eritrea	5	1,5	1,0
Sum (eksklusive kurdisk)	189	57,8	54,4
Kurdisk	20	6,1	
Andre nasjonaliteter	46	14,1	
Flerkulturelle organisasjoner, regionale organisasjoner og uspesifisert nasjonalitet	72	22,0	
	327	100,0	

Det er flest tamilske organisasjoner. Det var registrert over 41 organisasjoner fra Sri Lanka, dvs. ca. 12 prosent av totalpopulasjonen. Dernest kommer Somalia med 30

4 Som innvandrerbefolkning har vi benyttet IMDIs tall slik disse fremkommer i oversikt over tilskuddet for 2007. Per 1.1. 2006 opererer man her med 266.472 innvandrere av ikke vestlig bakgrunn.

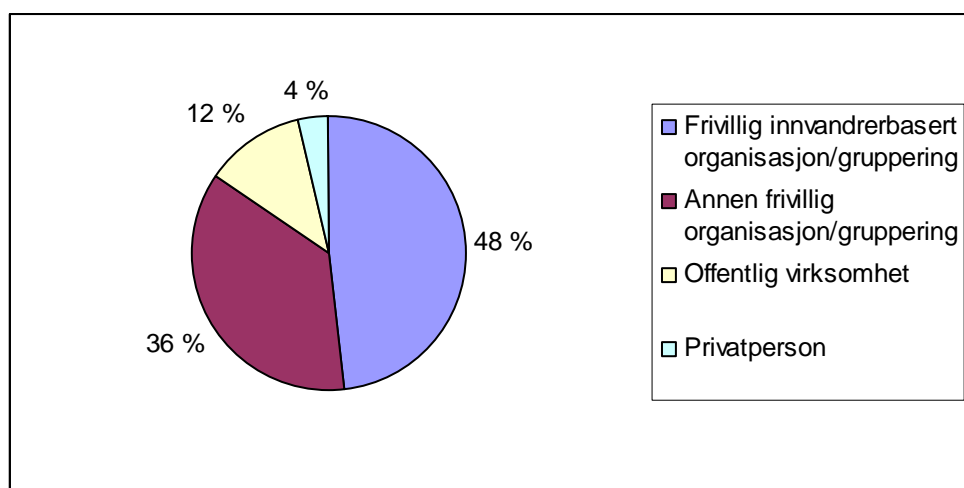
organisasjoner. Disse to nasjonalitetene ser ut til å være noe overrepresentert om man sammenholder hvor mange de er i totalpopulasjonen med hvor mange de er i innvandrerbefolkningen. Når det gjelder tamiler kan det blant annet være et uttrykk for at man er godt organisert. Det finnes således også en etablert barn og ungdomsorganisasjon nasjonalt. Når det gjelder somaliere, kan det være nærliggende å tolke det relativt store antall organisasjoner på bakgrunn av stammemessig mangfold.

Deretter kommer Vietnam med 20 organisasjoner og 21 organisasjoner med kurdisk tilknytning. Bosnia, Pakistan, Tyrkia, Filippinene og India er også nasjonaliteter med mer enn 10 organisasjoner.

Mange nasjonaliteter er representert. Vi talte opp ca. 40 forskjellige. I tillegg kommer nasjonaliteter som deltar under regionale paraplyorganisasjoner, for eksempel fra Afrika eller Latin-Amerika. Fordelingen av nasjonaliteter avviker ikke mye fra fordelingen av nasjoner i innvandrerbefolkningen. De 13 nasjonaliteter med flest organisasjoner (kurdere unntatt) utgjør omlag 58 prosent av alle organisasjonene. De samme nasjonaliteter utgjør omtrent 54 prosent av den ikke vestlige innvandrerbefolkningen.

Mottakere av bare aktivitetsstøtte

I dette avsnittet skal vi se nærmere på kjennetegn ved den gruppa som bare mottok aktivitetsstøtte. Informasjon om dette bygger primært på undersøkelse av støttemottakere i våre fem case-fylker.



Figur 2.2 – Aktører som mottok aktivitetsstøtte, men ikke driftsstøtte, fordeling på undergrupper i fem fylker (N=83)

Ser man nærmere på hva slag organisasjoner som fikk støtte ifølge undersøkelsen blant aktivitetsstøttemottakere i disse fem fylkene, ser vi at innvandrerbaserte grupperinger representerte ca. halvparten av støttemottakerne. Andre frivillige organisasjoner representerte vel tredjedparten, offentlige virksomheter åttendeparten, og for øvrig var det noen få privatpersoner som mottok støtte.

Spørsmålet om organisasjonens medlemmer tilhørte en bestemt nasjonal eller etnisk gruppe ble besvart positivt av 57 %, herunder av 71 % av de innvandrerbaserede grupperingene. Hovedgrupper som ble nevnt var fra afrikanske land og kurdiske områder. Derimot finner man ikke blant disse mange grupperinger fra land som har en stor innvandrerbefolkning, slik som Pakistan, Sri Lanka, Vietnam med videre. En mulig tolkning er at de større og mer veletablerte nasjonalitetene primært søker og får tilskudd gjennom driftsstøtte, evt. kombinert med aktivitetsstøtte.

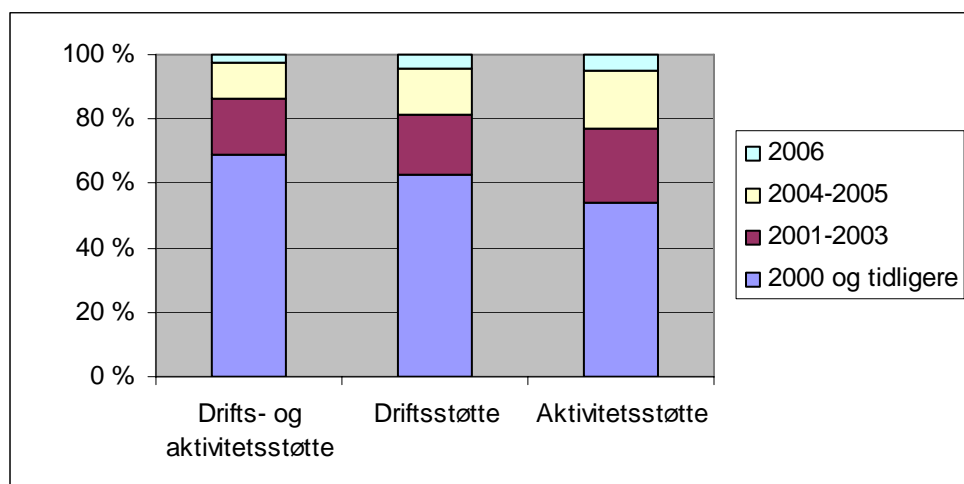
Blant de ikke-innvandrerbaserede frivillige organisasjoner som fikk støtte sier 39 prosent at de tilhørte en bestemt nasjonal gruppe, og da handlet det i hovedsak om etniske norske. Her finner man blant annet organisasjoner som arbeider med barn og ungdom, interesseorganisasjoner og idrettsaktivitet.

Ser man nærmere på hva slag typer av virksomhet som er ikke-innvandrerbasert kan man ved å lese listene fra de fem casefylkene, finne mye forskjellig. Her er Røde Kors grupper, 4H-lag, menigheter, frivillighetssentraler, idrettslag, kommunale instanser, museum, musikkorps, nasjonale minoritetsgrupper, barne og ungdomsråd, etc. I det hele tatt rettes aktiviteten mot forskjellige typer av aktører som inngår i majoritetssamfunnet. I stor grad handler dette om aktører fra frivillig sektor, samt et mindre antall offentlige aktører.

2.3 Kjennetegn ved organisasjonene

Vi skal se nærmere på en del kjennetegn ved tilskuddsmottakerne. Hvor lenge har organisasjonene/grupperingene eksistert? Hvor store organisasjoner dreier dette seg om og hvordan er deres medlemsstruktur mht. alder og kjønn? For organisasjoner og grupperinger som bare mottar aktivitetsstøtte, og som til dels kan være løsere grupperinger, ser vi nærmere på hvordan gruppene fungerer organisasjonsmessig.

Organisasjonenes alder



Figur 2.3 – Etableringsår for innvandringsorganisasjoner/grupperinger som mottok tilskudd (n = 174)

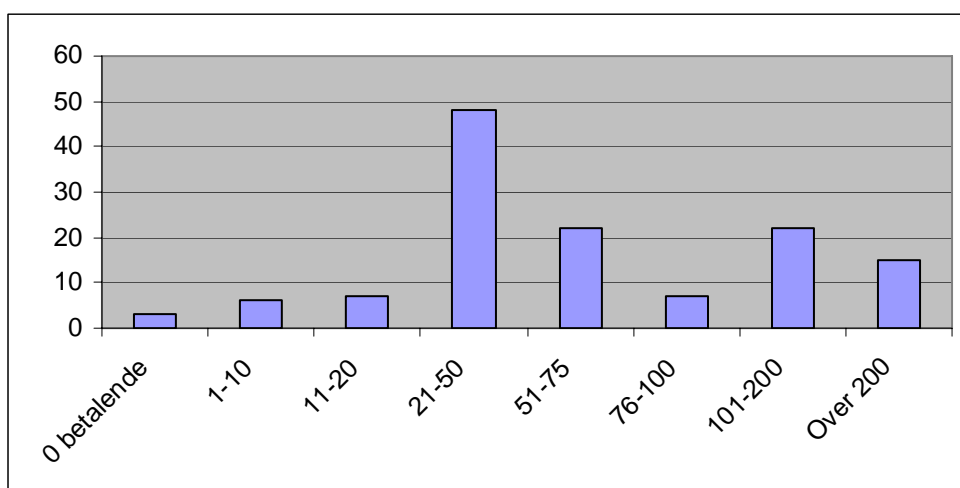
Både mottakerne av driftstilskudd og de som bare fikk aktivitetstilskudd ble spurt om når organisasjonen/grupperingen ble etablert. Et flertall av innvandrersorganisasjonene som får støtte har eksistert siden år 2000 eller tidligere. Det gjelder for 69 % av organisasjonene med driftsstøtte og aktivitetsstøtte. Det gjelder for vel 63 % dem som bare har fått driftsstøtte og for 56 % av dem som bare har fått aktivitetsstøtte. De to sistnevnte kategoriene har litt flere nyere organisasjoner og lag, men forskjellen er ikke særlig stor. Det gjelder, ikke overraskende, i enda større grad de ikke-innvandrerbaserte frivillige grupperinger som mottok aktivitetsstøtte. Hele 87 % av disse ble etablert ved eller før århundreskiftet.

Nyetablerte innvandrersorganisasjoner representerer bare en liten del av de som får tilskudd. Bare 3 % av organisasjonene som fikk driftsstøtte det siste året var nyetablerte. Organisasjoner som er nyetablert de siste tre årene utgjør 16 % av de som får driftsstøtte. Det tilsvarende tall for de som bare fikk aktivitetsstøtte er 20 %.

Den høye andel av organisasjoner og grupperinger som er relativt veletablert kan slik sett betraktes som et uttrykk for en viss stabilitet mht. hvilke aktører som er innenfor i tilskuddsordningen.

Organisasjonenes størrelse ved antall medlemmer

Størrelsen på frivillige lag og organisasjoner beskrives gjerne ved antall medlemmer. Vi spurte om hvor mange betalende medlemmer som organisasjonene hadde.



Figur 2.4 – Antall betalende medlemmer i organisasjoner som får driftsstøtte ($n = 130$)

Størrelsen på disse organisasjonene som mottok driftsstøtte deler seg omtrent likt mellom de som har inntil 50 medlemmer og de som har flere. Av de med mindre eller lik 50 medlemmer har de fleste mer enn 20 betalende medlemmer, men det finnes også et mindre antall med færre betalende medlemmer enn det. Noen oppgir ikke å ha

betalende medlemmer i det hele tatt⁵. Når det gjelder organisasjoner over 50 medlemmer er det en relativ god spredning. Nesten 30 % av organisasjonene har over 100 medlemmer. De aller fleste, nær 90 % av organisasjonene med mer enn 100 medlemmer er etablert i år 2000 eller tidligere. Dette sier oss definitivt noe om at det finnes en god del vel etablerte lokale innvandrersorganisasjoner.

Når det gjelder innvandrergupperinger som bare mottok aktivitetsstøtte har vi informasjon om medlemstall fra 35 tilskuddsmottakere. Også disse fordeler seg over et relativt bredt størrelsespektrum. Om lag fjerdeparten hadde 50 medlemmer eller mindre, om lag en tredjepart hadde fra 51-100 medlemmer, og de resterende 5/12 hadde mer enn 100 medlemmer.

Alders- og kjønnsstruktur i innvandrersorganisasjoner

Vi spurte organisasjonene som mottok driftsstøtte hvordan medlemmene fordelte seg på alder og kjønn. Antagelig er andelen barn noe undervurdert ved at de i mindre grad registreres som betalende medlemmer.

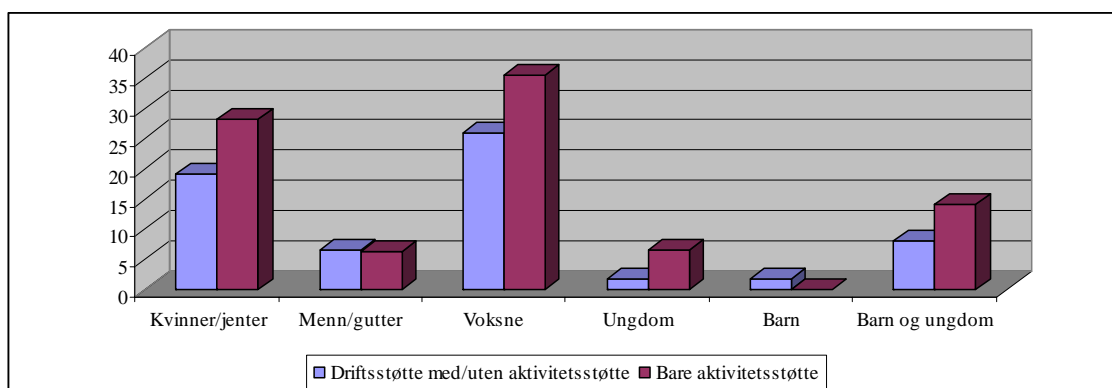
*Tabell 2.2 – Medlemsstrukturer i innvandrersorganisasjoner
(Driftsstøtte, N=122-126; aktivitetsstøtte, N=31-32)*

	Organisasjoner med driftsstøtte	Organisasjoner med bare aktivitetsstøtte
Voksne - 26 år eller eldre	60	60
Ungdom - mellom 13 og 26 år	21	25
Barn – yngre enn 13 år	19	15
Menn/gutter	43	58
Kvinner/jenter	57	42

I tabellen vises hovedtrekk ved medlemsstrukturen i innvandrersorganisasjonene som får driftsstøtte (med og uten aktivitetsstøtte), og de som får aktivitetsstøtte. Det er små forskjeller mellom de to kategoriene. De voksne utgjør hovedtyngden i organisasjonene

5 Antagelig er det flere enn de som her har oppgitt det som opererer med et medlemsbegrep som ikke er knyttet særlig opp mot betaling av kontingent.

med gjennomsnittlig 3/5 av medlemmene. Ungdom utgjør fra vel femteparten, mens barn utgjør resten. Videre ser man av tabellen at kvinner/jenter er i overtall.



Figur 2.5 Prosentandel av organisasjonene med fra 80-100 % av medlemmene i kategoriene kvinner/jenter, menn/gutter, voksne, ungdom, barn og barn/ungdom (samlet)

Det finnes en del helt eller tilnærmet rene kvinneorganisasjoner. I vel åttendeparten av organisasjoner med driftsstøtte og i om lag fjerdeparten av grupperingene med bare aktivitetsstøtte var 80 prosent eller flere av medlemmene kvinner/jenter. Det fantes færre organisasjoner bare ca. tjuendeparten som i hovedsak var for menn/gutter. Det finnes få tilnærmet rene barn- og ungdomsorganisasjoner.

Man kan antagelig ikke se bort fra at kvinner kan være mer pliktoppfyllende i det å besvare denne form for undersøkelser, og at kjønnsfordelingen derfor er noe jevnere. Alt i alt er det ikke grunn til å mene at det er store kjønnsmessige skjevheter når det gjelder populasjonen totalt sett.

Sammenfatningsvis tyder dette på at innvandrersorganisasjonene som får støtte er av følgende hovedtyper: Hoveddelen er voksendominerte organisasjoner. Kjønnsbalansen er relativ jevn, men med noe mer kvinne/jentenettverk og organisasjoner. Det er derimot et lite antall tilnærmet rene barn- eller ungdomsorganisasjoner. En hovedkategori er imidlertid det man kunne kalle *familieorganisasjoner* hvor begge kjønn og ulike aldersgrupper er representert.

Aktivitetsstøtttemottakernes formelle struktur

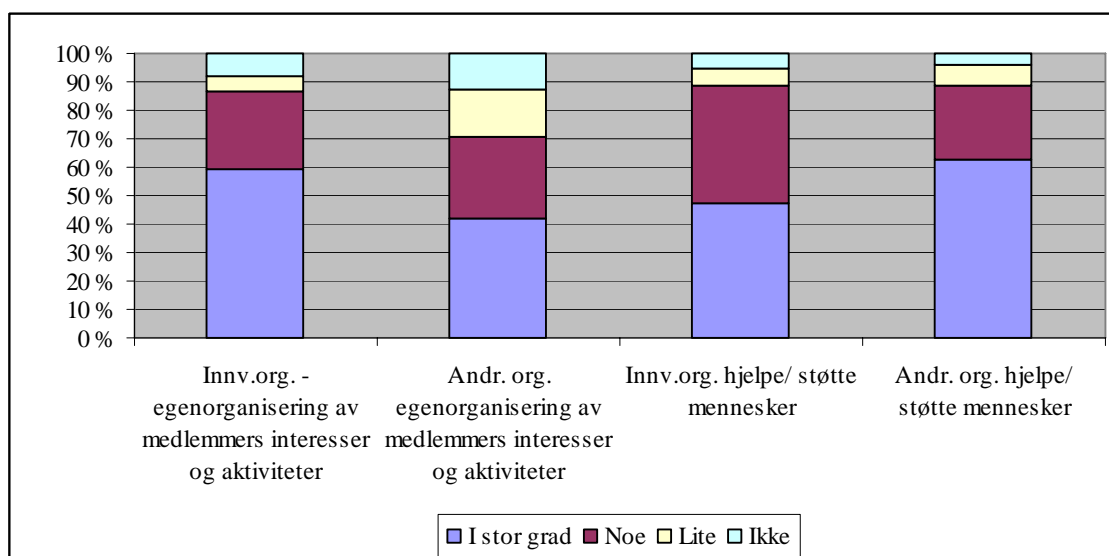
De innvandrersorganisasjoner som får driftsstøtte er i følge premissene for tilskuddsordningen forutsatt å ha en formell struktur slik man gjerne tenker seg det når det gjelder frivillige lag og organisasjoner. Når det gjelder de som bare får aktivitetsstøtte settes det ikke formelle krav. For å finne ut hvor formaliserte evt. ad hoc prega disse grupperingene er stilte vi derfor en del spørsmål til organisasjonene.

Tabell 2.3 - Kjennetegn ved frivillig organisasjoner/grupper som bare mottar aktivitetsstøtte, prosent av svarene

	Innvandrerbasert (N = 35-39)	Annen (N = 27 - 28)
Er knytta til en sentral organisasjon	40	68
Består i hovedsak av venner og bekjente	31	19
Medlemmene betaler medlemskontingent eller tilsvarende	73	67
Leder er valgt av medlemmene	87	82
Har et valgt styre	92	96
Avholder et årsmøte	95	89
Har vedtekter og/eller skriftlig formulerte målsettinger/regelverk	95	96

I tabellen ovenfor er prosentandelene som bekrefter de ulike kjennetegn satt opp. For det første tyder tabellen på at det ikke er vesentlige forskjeller på disse organisasjonene og de majoritetsrelaterte når det gjelder det rent formelle. De fleste av de innvandrerbaserte grupperingene følger ordinære demokratiske regler når det gjelder valg av leder, styre og avholding av årsmøte. Ca. $\frac{3}{4}$ sier videre at medlemmene betaler medlemskontingent eller tilsvarende. Det er i så måte bare mindre forskjeller om en sammenholder innvandrergruppene med de grupperinger som er majoritetsbaserte og får støtte til frivillig virke.

Der hvor det kan registreres noe forskjell gjelder den forankring som organisasjonen/gruppa har. Nærmere tredjeparten av de innvandrerbaserte gruppene sier at de i hovedsak består av venner og bekjente. Det er noe høyere enn for de øvrige støttemottakerne, men ikke så mye at man kan vektlegge dette særlig. Omvendt gjelder det for denne andre kategorien av frivillige lag og grupperinger med forankring i majoriteten at ca $\frac{2}{3}$ av dem sier at de har tilhørighet til en organisasjon på nasjonalt nivå. Dette vil for eksempel gjelde en lokal Røde Kors forening. Det samme gjelder bare for ca. $\frac{2}{5}$ av de innvandrerbaserte grupperingene.

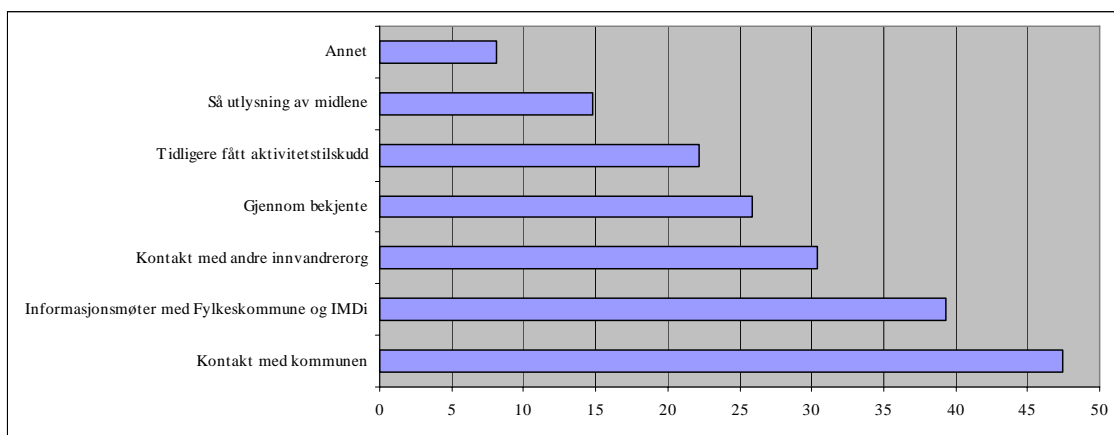


Figur 2.6 - Innvandrersorganisasjoner og majoritetsbaserte organisasjoners forhold til etniske minoriteter (n = 61-64)

Et siste forhold som skal kommenteres er de frivillige organisasjonenes fokus på etniske minoriteter når det gjelder medlemsaktivitet og det å hjelpe/støtte mennesker. Antallet svar er relativt lite, men det gis likevel en indikasjon om retningen. Sammenligner man innvandrersorganisasjoner med andre frivillige organisasjoner som får støtte, viser det seg at de førstnevnte i følge egne vurderinger har et litt mer markert fokus på egenaktivitet sett i relasjon til det å hjelpe/støtte andre mennesker. Forskjellen er imidlertid ikke særlig stor, og mønsteret kan gjerne tolkes dit hen at innvandrersorganisasjonene i det man gjør for sine medlemmer og andre har et relativt sterkt sosialt engasjement. For majoritetsbaserte organisasjoner som får støtte via tilskuddsordningen er det motsatt. En har noe sterkere vektlegging på det å hjelpe/støtte minoriteter enn på egenaktivitet for egne medlemmer. Dette sier antagelig noe om at tilskuddsordningen i stor grad tiltrekker organisasjoner med et primært humanitært-sosialt fokus.

2.4 Innpass i støtteordningen

Vi spurte om hvordan organisasjonene som fikk driftsstøtte første gang fikk informasjon om tilskuddsordningen. Respondentene hadde mulighet for å krysse av flere alternativer.

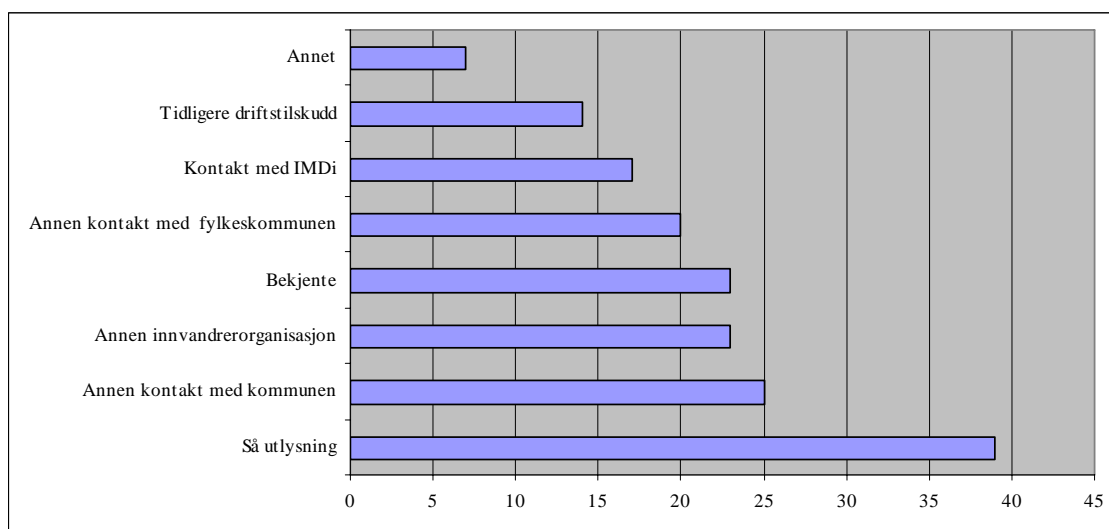


Figur 2.7 Hvordan organisasjoner som får driftstilskudd fikk informasjon om tilskuddsordningen (n=135)

Svarene viste med tydelighet at informasjon gjennom offentlig forvaltning var den viktigste informasjonskilden. Informasjonsmøter med fylkeskommune og/eller IMDi/UDI ble nevnt av nærmere 40 %. Kanskje noe overraskende var det enda litt flere, rundt 47 % som nevnte kommunen som informasjonskilde. Utlysning av midlene nevnes derimot av relativt få som informasjonskilde. Kontakt med bekjente eller andre innvandrere ble nevnt av henholdsvis 26 % og 30 % av organisasjonene.

For de fleste organisasjoners vedkommende nevnes i gjennomsnitt ca. 2,5 forskjellige informasjonskilder. Det må bety at det ikke er mangel på informasjon om tilskuddsordningen. Det inntrykket bekreftes også av våre fokusintervjuer. Tilskuddsordningen er godt kjent i innvandrermiljøene.

Organisasjoner som hadde gått veien om aktivitetstilskudd før de fikk driftsstøtte, utgjorde 22 % av organisasjonene. De gjelder i hovedsak for de eldste organisasjonene etablert ved århundreskiftet eller tidligere. Man kan i liten grad i dag si at aktivitetsstøtten er inngangsport til driftsstøtten.



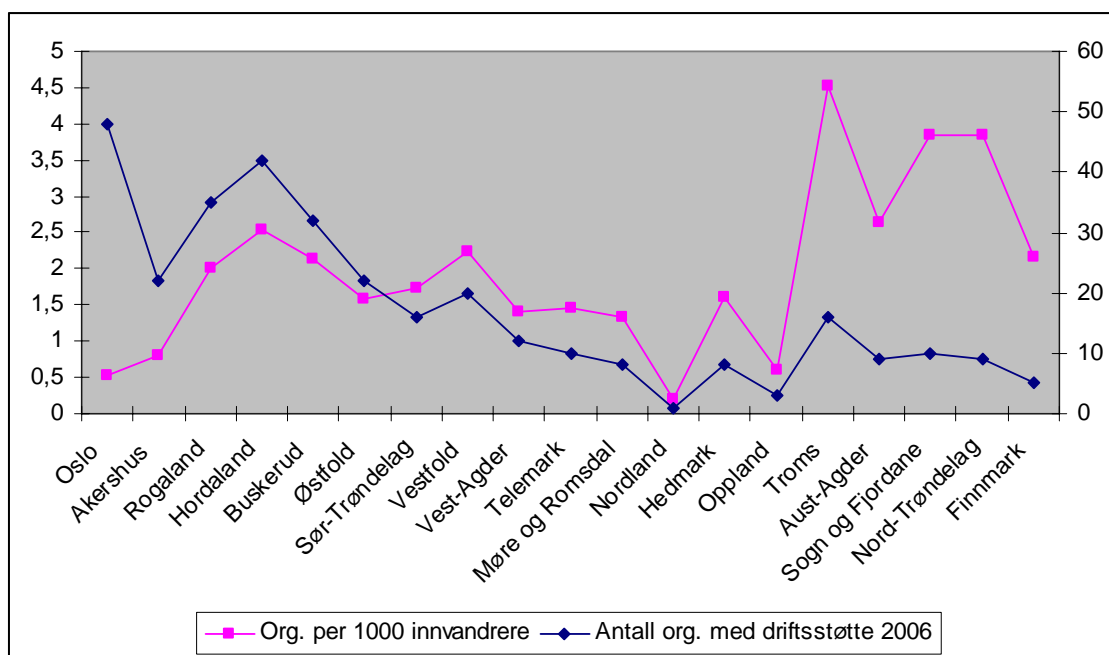
Figur 2.8 Hvordan organisasjoner/grupperinger som får aktivitetstilskudd, fikk informasjon om tilskuddsordningen (N=71)

Når det gjelder aktivitetsstøtten, er bildet litt annerledes. Informasjonsstrømmen om denne synes litt mindre. Tilskuddsmottakere nevner i snitt ca. 1,5 informasjonskilder. Utlysning har vært langt viktigere for denne støtteformen og nevnes av 39 prosent. For øvrig er informasjonskildene mangfoldige og fordeler seg på en blanding av offentlige kilder og innvanderorganisasjoner med mellom 17 og 25 % fra hver informasjonskilde. 14 prosent sier at de har fått driftstilskudd tidligere.

Denne relativt sett litt mindre massive informasjonsflommen om aktivitetsstøtten og den større betydning som utlysning har i seg selv, kan bety i hvert fall en ting. Det er nærliggende å tro at driftsstøtten får mest oppmerksomhet både i forvaltning og i organisasjonsverden da dette er faste penger som man stort sett kan regne med hvert år.

2.5 Hvor langt når man?

En måte å studere dette på er å se på hvordan den geografiske fordeling av innvanderorganisasjoner er relatert til fordeling av innvanderbefolkningen.



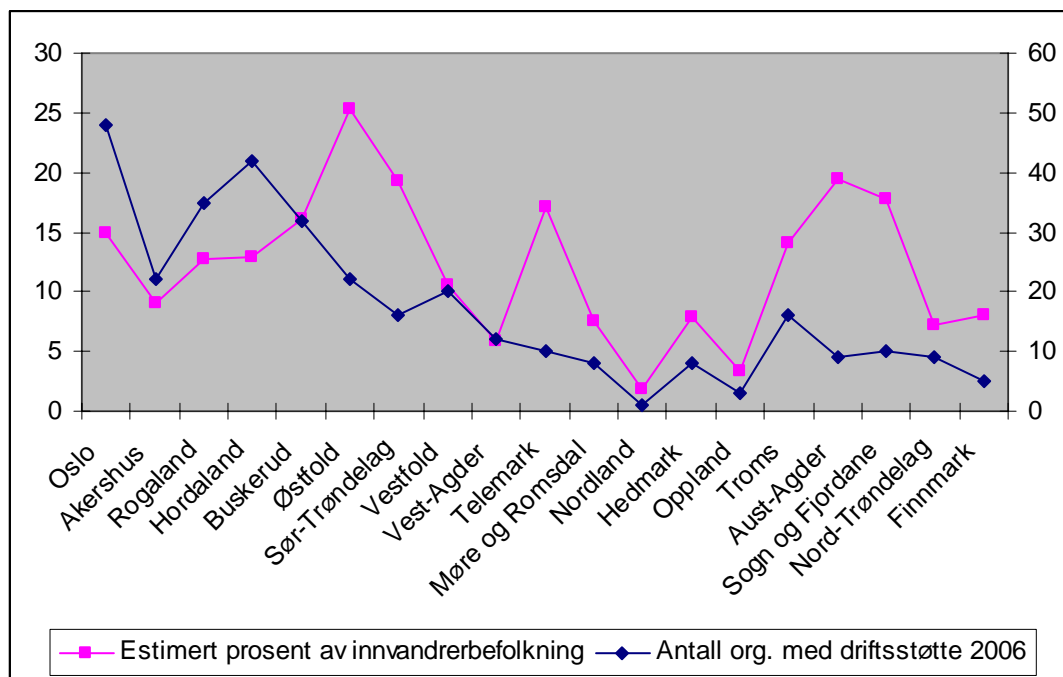
Figur 2.9 – Innvandreroorganisasjoner med driftsstøtte fordelt på fylker, antall (høyre akse) og antall per 1000 innvandrere (venstre akse)

I figuren over er fylkene sortert i rekkefølge etter størrelsen på innvandrerbefolkningen⁶. De to kurvene som er tegnet viser et klart mønster. For det første, det er forskjell på store og små innvandreryfylker⁷. De ni største innvandreryfylkene har flest organisasjoner som får driftstilskudd. Oslo har mest med 48 organisasjoner. Deretter kommer Hordaland med 42, Rogaland 35 og Buskerud 32. De ti minste innvandreryfylkene, Vest-Agder, Telemark, Møre og Romsdal, har fra 1-12 organisasjoner. Minst organisasjoner med driftsstøtte finnes i Finnmark (5 organisasjoner), Oppland (3 organisasjoner) og Nordland (1 organisasjon).

For det andre, organisasjonstettheten (målt ved antall organisasjoner per 1000 innvandrere) er jevnt over lavere i de større innvandreryfylkene enn i de mindre. Det skyldes både et relativt sett lavt antall organisasjoner i Oslo/Akershus, og et relativt høyt antall i de minste innvandreryfylkene. Troms hadde med 4,5 innvandreroorganisasjoner per 1000 innvandrere høyest organisasjonstetthet. Lavest hadde Nordland med 0,2 innvandreroorganisasjoner per 1000 innvandrere, mens Oslo hadde en organisasjonstetthet på 0,5.

6 Den totale størrelse per 1.1.2005 ifølge oppgave fra IMDi på det ark der de også har beregnet tilskuddene, er 251 159.

7 Samvariasjonen mellom fordeling av antall organisasjoner og fordeling av innvandrerbefolkning var på 0,72 målt ved en korrelasjonskoeffisient. Det indikerer en klar sammenheng.



Figur 2.10 – Innvandrerorganisasjoner med driftsstøtte fordelt på fylker, antall (høyre akse) og medlemmer estimert prosent av innvandrerbefolkningen (venstre akse)

Disse skjevhetene i mønsteret er imidlertid mindre påfallende om en ser på hvordan samlet antall medlemmer i organisasjonene fordeler seg sett i forhold til fordeling av innvandrerbefolkningen. Vi har tatt utgangspunkt i tall fra spørreundersøkelsen over det gjennomsnittlige antall medlemmer i de organisasjoner som får støtte via driftstilskuddsordningen. Ut fra det har vi beregnet hvor mange medlemmer som alle de lokale organisasjonene kan tenkes å ha. Tallene er opplagt heftet med usikkerhet, særlig gjelder det enkeltfylker ettersom andelen organisasjoner som har svart på spørreundersøkelsen fra hvert fylke varierer.

Med hensyn til helhetsbildet kan det likevel være grunnlag for å gjøre vurderinger. De som har svart på spørreundersøkelsen indikerer et samlet antall medlemmer på ca. 12.600. Multipliserer man opp med totalt antall innvandrerorganisasjoner kommer man opp i en beregnet sum på nærmere 34.000. Dette tilsvarer 14 % av innvandrerbefolkningen. Det er vanskelig å si hvor godt dette estimatet er. På den ene side er antagelig en del barn ikke regnet med (som betalende medlemmer). Videre har vi ikke gjort opptellinger av hvor mange som involveres via aktivitetsstøtten. På den annen side kan det være at vi har fått relativt mer svar fra større organisasjoner slik at beregningen ut fra undersøkelsen blant mottakere av driftsstøtte gir for store tall. Alt i alt, finner vi det imidlertid ikke usannsynlig at ca. 15 % av en innvandrerbefolkning på vel 250.000 berøres av tilskuddsordningen.

Noen av de større innvandreryrkene, og da særlig Oslo⁸, har i gjennomsnitt flere medlemmer per organisasjon enn mange av de mindre innvandreryrkene. Prosentandelen som man når av fylkets innvandrerbefolkning ser i større grad ut til å variere både blant større og mindre fylker. Dette er i så fall et tegn på at det antagelig i er forvaltningsmessige eller andre strukturelle forhold som gjør at antallet innvandrersorganisasjoner varierer til dels betydelig. Av særlig interesse i vår sammenheng er det selvsagt å se nærmere på det forvaltningsmessige.

2.6 Sammenfatning og drøfting

Tilskuddsordningen treffer et betydelig mangfold. Særlig kan en se at driftsstøtten fordeler seg nokså godt i samsvar med hvordan innvandrerbefolkningen fordeler seg på ulike nasjonaliteter. Når det gjelder støtten til frivillig virke, dvs. aktivitetsstøtten, gjør den langt på vei det samme. Det skyldes ikke minst at en stor del av driftsstøttemottakerne også mottar aktivitetsstøtte. Mangfoldet er også betydelig når det gjelder de ikke-innvandrerbaserte grupperinger/aktører som mottar støtte. Sett i forhold til innvandrerbefolkningen og dens fordeling mellom fylker indikerer medlemstall fra organisasjoner som mottar driftstilskudd at man gjennom tilskuddsordningen kommer i berøring med en betydelig andel av innvandrerbefolkningen.

De fleste innvandrersorganisasjonene har et hovedfokus på egen gruppe. Blant de innvandrerbaserte organisasjonene og grupperinger finnes det relativt få flerkulturelle organisasjoner. Blant driftsstøttemottakerne har rundt 80 % av organisasjonene hovedfokus på egen nasjonalitet/etnisitet. Det samme gjelder om lag 70 % av de innvandergrupperinger som får aktivitetsstøtte, men ikke driftsstøtte.

Hovedtyngden av innvandrersorganisasjoner og grupperinger som får drifts- og/eller aktivitetsstøtte har eksistert en tid. Samlet sett har omlag 3/5 eksistert siden 2000 eller før det, 1/5 ble etablert i tidsrommet 2001-2003, og 1/5 har kommet til de siste tre årene. Tallene indikerer en stabilitet i deler av organisasjonsstrukturen, men også en gradvis fornyelse/utskiftning i mengden av organisasjoner som mottar støtte.

Blant innvandrersorganisasjonene tyder materialet på at voksendominerte organisasjoner er i flertall, selv som barn og ungdom i de fleste organisasjonene også er med som deltakere/medlemmer. Barn og ungdomsdominerte grupperinger finnes, men det er ikke så mange av dem. Kjønnbalansen er relativt jevn med en liten overvekt av kvinner/jenter. Alt i alt tyder alders- og kjønnssammensetningen på at relativt mange organisasjoner er en form for familieorganisasjoner. Det er det nærliggende å koble opp mot den nasjonalitetsmessige forankring som de fleste organisasjonene har. Ved å organisere begge kjønn og ulike aldersgrupper favner man på sett og vis hele befolkningsgruppen.

8 For Oslo er dette til dels en konsekvens av regelverket der det kreves minst 100 medlemmer for å få driftsstøtte. I tillegg kommer naturligvis at innvandremiljøet er mye større der.

Det er en form for komplementaritet mellom de to tilskuddsformene. Noe ligger i selve konseptet ved at en blant de som bare mottar aktivitetsstøtte finner både innvandrer- og majoritetsbaserte grupperinger, mens driftsstøtten er bare for innvandrerbaserte organisasjoner. Det kan videre se ut til at mens driftsstøtteordningen fanger opp mange av de store innvandrergruppene mht. landbakgrunn, gir aktivitetsstøtteordningen også innpass for mindre grupperinger, blant annet fra afrikanske land.

Det finnes både forskjeller og likheter mellom majoritetsbaserte aktører og innvandrergrupperinger som mottar aktivitetsstøtte. En større del av de majoritetsbaserte er eldre, er knytta til en nasjonal organisasjon, mens de innvandrerbaserte har relativt flere grupperinger som er etablert nylig. Når det gjelder formelle strukturer slik som styre, årsmøte o.a. er det ikke så store forskjeller. En kunne tenke seg at de innvandrerbaserte grupperingene som mottar aktivitetsstøtte, men ikke driftsstøtte, hadde et mer tydelig uformelt preg ettersom de ikke må oppfylle de samme krav for å motta støtte, særlig når det gjelder det demokratiske. Datamaterialet gir ikke grunnlag for å mene at så er tilfelle. De fleste av de som mottar aktivitetsstøtte oppgir å tilfredsstillte generelle demokratikrav, og det gjelder både de innvandrerbaserte og de majoritetsbaserte grupperingene.

På et punkt er det en viss forskjell mellom driftstilskudd og aktivitetstilskudd. Det er mange informasjonskilder om driftstilskuddsordningen både formelle knytta til forvaltning og mer uformelle knytta til innvandrer miljøene. For aktivitetstilskuddet er det en smalere tilgang på informasjon fra ulike kilder, og selve utlysningen av midlene er relativt sett viktigere som informasjonskilde enn når det gjelder driftstilskuddet. Det kan igjen bety at mens driftstilskuddsordningen er godt innarbeidet både i forvaltning og frivillig sektor, så er aktivitetstilskuddet som særskilt tilskudd til aktører som ikke mottar driftsstøtte, noe mindre kjent.

Blant de majoritetsdominerte aktørene som mottar aktivitetsstøtte synes det å være relativt mange innen det humanitære-sosiale feltet, dvs. som særlig er til for å gjøre noe for andre mennesker, sett i forhold til grupper som organiserer ut fra ønsket om å dyrke spesielle aktiviteter og interesser.

Det viser seg at tilskuddsordningen favner bredt når det gjelder fordeling på nasjonaliteter, alder og kjønn. Det er fra en side sett svært positivt i det at mange slag mennesker med innvandrerbakgrunn involveres i det sivile samfunn.

Samtidig kan det på bakgrunn av det mønsteret vi har oppsummert ovenfor være grunn til å spørre om det ikke hadde vært ønskelig med noe mer variasjon når det gjelder typen av tilskuddsmottakere. Ville man styrke samhandlingen på tvers om flere av innvandrerorganisasjonene hadde vært genuint flerkulturelle? Innvandrerungdom deltar relativt lite i organisert virksomhet ifølge en undersøkelse blant Oslo-ungdom (Horgen, 2006). Ville man engasjert ungdommen mer om flere rene ungdomsorganisasjoner for innvandrerungdom hadde blitt etablert og fått støtte enn når ungdommen forutsettes å delta i voksenstyrte organisasjoner? Ville man ha engasjert nye mennesker i flerkulturelle aktiviteter om flere majoritetsaktører for eksempel innen kulturfeltet hadde vært på banen, enn når dette i stor grad handler om aktører på det humanitære-sosiale feltet?

Innvandrerorganisasjoners egenart og syn på tilskuddsordningen

2.7 Innledning

I dette kapittelet skal vi se nærmere på hvem de lokale innvandrerorganisasjonene er, og deres erfaringer med og syn på tilskuddsordningen. I hovedsak baseres kapittelet på kvalitativt materiale, intervjuer og fokusgrupper, men vi skal også trekke frem en del data fra spørreundersøkelsene.

Tilskuddsordningen slik den er utformet er langt på vei typisk for statlige støtteordninger rettet mot frivillig virksomhet. Til grunn for den ligger det mer eller mindre klart uttrykte forutsetninger om at frivillig engasjement kan styrkes gjennom grunntilskudd og aktivitetsstøtte slik denne tenkningen fremstilles i statlig frivillighetspolitikk.

Organisasjonenes virkemåte og selvforståelse er viktig å ha som grunnlag for vurdering av hvordan tilskuddsordningen virker, både når det gjelder utforming, forvaltning og måloppnåelse. Hvordan er organisasjonenes egenart og selvforståelse i forhold til tilskuddsordningens intensjoner og organisering? Er de frivillighetspolitiske forutsetninger som tilskuddsordningen hviler på like gyldige også for grupperinger med annen bakgrunn enn den etniske norske?

2.8 Organisatorisk mangfold

Vi så i foregående kapittel at tilskuddsordningen rettet seg mot mange forskjellige nasjonaliteter, ulike aldersgrupper og begge kjønn. Mangfoldet beveger seg også langs andre organisatoriske og aktivitetsmessige dimensjoner. I dette avsnittet skal vi tegne opp noen fasetter av denne variasjonsbredden.

Perspektivmangfold

Hva er grunnlaget for en innvandrerorganisasjons eksistens? Bakgrunn og motiver som oppgis for virksomheten varierer.

En stor forening peker på at en organisasjon som deres kan spille en viktig rolle dersom de har demokratisk grunnlag og kontakt med andre minoriteter og norske organisasjoner. *Det handler både om å bevare sin kultur og leve med sin kultur i det norske samfunn.* En forening kan, pekes det på, samle flere og være viktigere enn private kontakter.

En annen og nasjonalt basert forening sier at målet med virksomheten er nettverksbygging mellom mennesker fra dette landet og andre befolkningsgrupper. Den fungerer også som støtte overfor personer med behov for bistand ved kontakt med

myndighetene, slik som mennesker som ikke er så gode i norsk, som ikke er i arbeid eller går på skole.

Noen organisasjoner etableres enkelt sagt ved at behov oppstår. Et kvinnenettverk begynte med at noen damer som var hjemmевærende begynte å arrangere aktiviteter, i første omgang basert på egne midler. En multikulturell forening for fysisk aktivitet begynte ved at man så behov for å organisere og strukturere et ”åpen hall” fotballtilbud slik at dette fungerte bedre.

Noen foreninger jobber med barn og ungdom av innvanderbakgrunn. En klubb hadde til formål å hjelpe de unge ved på den ene side å hindre uønska atferd som vold, kriminalitet og stoffmisbruk, og ved på den annen side ved å integrere dem i det norske samfunnet. Leder er fra et afrikansk land, men også andre land, særlig andre afrikanske, tyrkiske og etnisk norske er med. En annen gruppe i en bydel rekrutterer de fleste fra Latin-Amerika, men ønsker å nå bredt. En vil skape rusfrie fritidsaktiviteter for ungdom. En tredje peker på viktigheten av at de unge har et trygt sted å være i stedet for å henge runde Oslo City. Derfor har man åpne aktiviteter på ettermiddag og kveld om fredager og lørdager.

Det finnes også nettverksorganisasjoner. Et kvinnenettverk har som mål å være et tverrpolitisk, livsynsnøytralt lag for ivaretagning av kvinneinteresser. Foreningen skal være et internasjonalt møtested og ha arrangement hver 8. mars. En annen nettverksorganisasjon arbeider med helsefaglige problemstillinger.

Opprettholdelse av egen kultur er en viktig dimensjon for ganske mange. Eksempelvis peker representanter for en annen og mindre forening med filippinsk-norsk fokus på at grunnlaget for foreninga er feiring av filippinsk nasjonaldag og filippinske skikker, men det legges til - også norske skikker.

Målene med virksomheten er ikke nødvendigvis ukontroversielle. En organisasjonsrepresentant kunne fortelle om interne motsetninger i foreningen, der ledelsen stort sett bare ønsket å avholde tilnærmet privatpregede fester og diskotek/musikkarrangementer hvor også bruk av rusmidler pågikk, mens andre ville ha en plan for virksomheten med vekt på språklæring, aktiviteter for kvinner med videre.

Dette er bare et fåtalls eksempler. Nasjonalt forankra grupper med fokus på aktiviteter rundt egen kultur eller på å engasjere barn og ungdom, og nettverk med vekt på helse eller kvinneretta aktiviteter, sier noe om et mangfold. Beskrivelsen forteller at innvanderorganisasjoner som sett fra utsiden, tilsynelatende kan fremstå som en relativt homogen gruppe, egentlig kan være svært forskjellige i sitt perspektiv på virksomheten og hva den skal være.

Aktivitetsmangfold

Svært mange organisasjoner driver mye med å organisere sosiale og kulturarrangementer. Fester, nasjonaldager, ungdomssamlinger, årsfest, deltakelse på 17. mai og kulturtiltak som musikk, fotoutstilling og forfatterbesøk ble nevnt i et mindre fora av innvanderorganisasjoner. I en annen gruppe var mat og håndverksmesser,

leksehjelp, hip-hop konsert, yoga, fagseminar om barn-foreldre og skolen, musikkseminar og feiring av høytider blant de ting som ble nevnt.

Disse eksemplene som nevnes over, er kanskje framfor noe uttrykk for hva som er fellesnevner for de fleste av de organisasjoner, som i hvert fall vi har truffet på. Det er at de har et sterkt fokus på aktiviteter. Og med aktiviteter tenkes det ikke bare på en bestemt type aktivitet, men på mange og til dels forskjelligartede aktiviteter. I dette mener vi å observere en forskjell sett i relasjon til mange formaliserte lag og foreninger innen norske organisasjoner. I de typiske norske organisasjonene driver musikkorpsset med musikk, idrettsklubben med idrett, den religiøse foreningen med religiøse møter og arrangementer osv. I mange de innvandrerbaserte organisasjonene derimot, som får støtte via denne tilskuddsordningen, er det ikke en form for spesialisert virksomhet som er organisasjonens virksomhet, men et knippe av vidt forskjellige aktiviteter. Det er *aktivitetsmangfoldet* som definerer organisasjonene. Typisk sier således en organisasjon at man har søkt om penger til matutstilling, leksehjelp, svømmekurs og kommunevalget til høsten.

Det er naturlig å forstå dette aktivitetsmangfoldet ut fra at det er den sosiale og kulturelle settingen mer enn aktiviteten som er det sentrale. Det handler i stor grad om å organisere meningsfylte aktiviteter og sosiale arenaer for mennesker som har noe bakgrunnsmessig til felles. I svært mange av disse organisasjonene handler dette felles om land og /eller etnisk bakgrunn. Hvilke aktiviteter man gjør kan variere, og er kanskje mindre viktig enn at man gjør noe som de i gruppa finner interessant og kjekt å være med på.

Nettverksrelasjoner

Organisasjonenes alder varierer også med deres fasthet og struktur. Vi har både snakka med veletablerte innvandrerorganisasjoner fra 10 til 20 år gamle, og med organisasjoner som nylig ble stiftet.

Et karakteristisk trekk ved noen av de eldste og mest veletablerte organisasjonene synes å være et godt utvikla nettverk. En organisasjon med etnisk tilhørighet viser til at man er knyttet til et nasjonalt organisasjonsnivå, fylkets innvandrerråd, KIM, et felles lokalt samlingssted for innvandrere og FN-sambandet. En har videre kontakt med andre organisasjoner, herunder en kvinnepolitisk organisasjon, og internasjonale søsterorganisasjoner. En del av de som er i foreningen er også aktiv i det politiske miljø og kommunene. En organisasjon i en annen del av landet kan også vise til medlemskap i KIM og at en gjennom dette har et velfungerende nettverk til andre organisasjoner.

En tredje veletablert organisasjon vil gjerne ha med kontakt med andre organisasjoner. En stiller alltid opp når myndighetene inviterer, men en peker på at det ikke er så enkelt med samarbeid heller når en konkurrerer om de samme midlene. De store pengene går til store organisasjoner som Røde Kors. En peker for egen del også på at samarbeid med enkelte andre organisasjoner kan være problematisk dersom den annen part ikke er seriøs. Problemer mellom organisasjoner går således ikke mellom innvandrerorganisasjoner og de norske, men mellom store og små.

Mindre organisasjoner har gjerne også noen kontakter, men antageligvis i større grad sett i relasjon til gjennomføring av bestemte aktiviteter. Det flerkulturelle idrettslaget fikk gjennom kontakt med og dugnadsinnsats for det lokale idrettslaget låne deres baneanlegg, og nå er planen å snakke med idrettsrådet i kommunen med sikte på å få støtte. En forening i Oslo hadde hatt kontakt med Frivillighet Norge og LNU. En samarbeidet også med myndigheter om leia av gymsal.

Kontakt og kontinuitetsproblemet

Et av problemene vi har observert gjennom evalueringsarbeidet går på kontinuiteten i virksomheten. Det er til dels stor gjennomtrekk av personer og dermed til dels også organisasjoner.

Eksemplene på dette ligger ikke så mye hos dem vi har snakka med, som hos dem vi hadde problemer med å få tak i. Til tross for at vi tok utgangspunkt i ferske adresselister fra fylkene for 2006, viste det seg til dels vanskelig å nå frem til alle organisasjonene. Vi talte opp et 20-talls organisasjoner der brevet kom i retur. Noen gikk det an å spore opp ved å søke på telefonkatalogen. Andre fant vi ikke ut hvor var.

Vi ringte opp en kontaktperson som hadde flytta, ved søk i telefonkatalogen. Vedkommende som nå bodde på et annet sted oppga telefonnummeret til en som hadde tatt over. Denne på sin side visste ikke om støtten man hadde fått.

En annen organisasjon nordpå legger en gul lapp ved spørreskjema og forteller at de har hatt problemer i videreføringen fordi de fleste av tidligere medlemmer hadde flytta sørover. Et par av de vi snakka med i telefonen for å purre på et spørreskjema, var syke. Den ene skulle svare når vedkommende var bedre. Den andre sa bare at dette ikke lot seg gjøre. Det er naturligvis fullt forståelig. Poenget er at det ikke syntes naturlig å overføre oppgaven til andre. En leder av en for så vidt fungerende gruppe så at man var avhengige av ledelsen (han og et par andre), og erfarte det tidkrevende i å arbeide med søknader og byråkrati. En annen fikk spørsmålet om ikke mye avhang av ham og svarte at de har kurser slik at andre kunne ta over. En tredje stilte seg selv spørsmålet hvorfor hun holdt på med slitet med å få inntekter til drift og tiltak. Men gleden ved å se hva det betyr gjør at en glemmer dette.

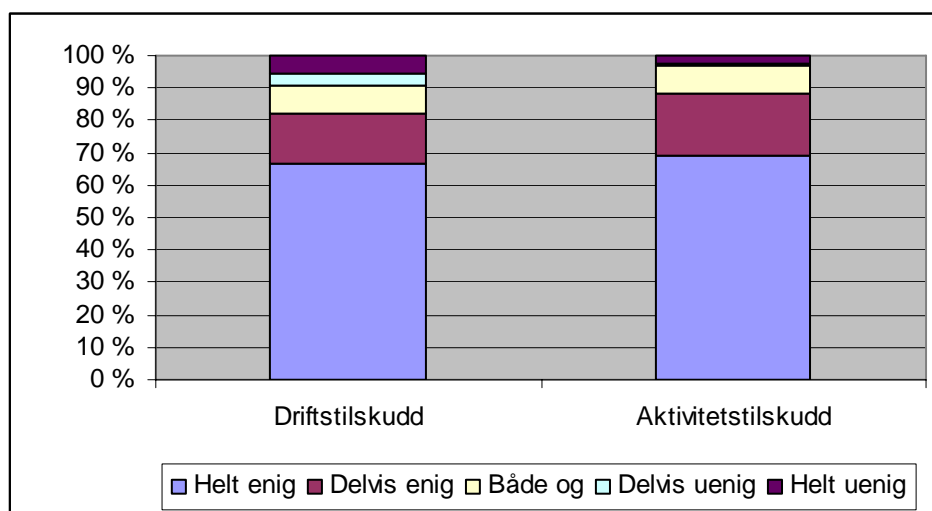
Det vi her konstaterer er i en forstand ikke så ukjent blant frivillige lag og foreninger, at ”ildsjeler” er avgjørende for at ting fungerer. Det ekstra problemet som synes å være til stede her, og som kan både ha med manglende erfaring med frivillige lag og organisasjoner eller med generelt mangel på erfaring med administrativ virksomhet, er at mange ikke har tilfredsstillende *overføringsmekanismer*. Det vil si mange lag har ikke tilfredsstillende ordninger slik at lag kan gå videre, selv om nøkkelpersoner flytter eller av andre grunner faller ut. Det gjelder selvsagt ikke alle. Noen bruker postbokser for laget, og dermed hindrer man at kontaktpunktet som ellers vil være en privat adresse, utgår.

2.9 Erfaringer med og synspunkter på tilskuddsordningen

Hvordan ser tilskuddsmottakerne på denne tilskuddsordningen? Hvilke erfaringer har de gjort?

Tilskuddets betydning

Tilskuddsordningen har betydning for innvandreroorganisasjonene. Det fremgår klart av organisasjonenes svar på spørsmål om støttens betydning.



Figur 3.1 – Innvandreroorganisasjoners vurdering av påstander om at uten støtten hadde ikke organisasjonen kunnet fungere (driftstilskudd, N=138), og uten støtten hadde ikke tiltaket latt seg realisere (aktivitetstilskudd, N=120).

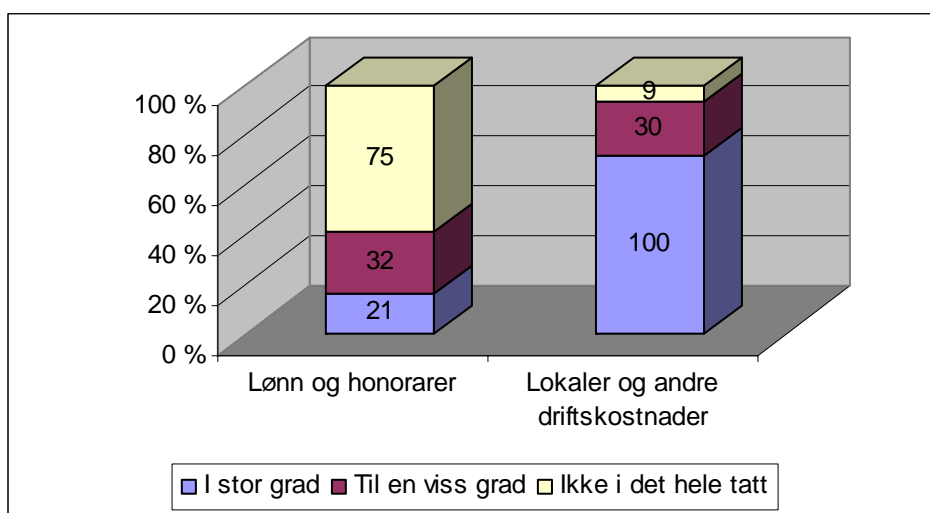
Når det gjelder driftstilskuddet, sier 2/3 av organisasjonene seg helt enig i at støtten er avgjørende for at organisasjonen skal kunne fungere. Tar man med de som sier seg delvis enig i dette blir det ca. 4/5 av organisasjonene som ser på dette tilskuddet som svært avgjørende for virksomheten. Bare ca. 1/10 sier seg helt eller delvis uenig i dette.

Når det gjelder aktivitetsstøtten er mønsteret omtrent det samme. I figuren er bare innvandrerbaserte grupperinger som mottar aktivitetstilskudd tatt med. Nærmere 90 % av dem sier seg helt eller delvis enig i at støtten er avgjørende for realisering av tiltaket. Omlag det samme mønsteret kommer fram som svar på om man tilpasser aktivitetstilbudet etter den offentlige støtte man får.

Offentlig støtte er således ifølge organisasjonenes utsagn i stor grad avgjørende for virksomheten i innvandrerbaserte organisasjoner/grupperinger. Betydningen av dette fremkommer også om man ser på svarene om drifts- og eller aktivitetsstøttens andel av de samlede inntektene. Selv om svarene på disse spørsmålene antagelig er heftet med betydelig usikkerhet, blant annet når det gjelder å skille driftstilskuddet fra aktivitetstilskuddet og når det gjelder å regne med andre inntekter, gir anslag der tilskuddene i gjennomsnitt utgjør 50 prosent av inntektene en klar indikasjon på at dette

er viktige penger. Selv om tilskuddene langt fra dekker alle utgifter, er de viktige for innvandrersorganisasjonene.

For ikke innvandrerbaserte aktører er bildet mer nyansert. Blant dem sier 2/3 at tilskuddspengene er avgjørende for realisering av tiltaket; av disse er det 1/3 som bare er delvis enig i at så er tilfelle. Tilskuddet betydning i et samlet inntektsbudsjett er da også mye lavere for de fleste som får støtte. Relativt mange av dem ser imidlertid aktivitetstilskuddet som viktig. Nær halvparten påpeker at den offentlige støtten betyr noe for hvilke tiltak man velger å realisere.



Figur 3.2 – Bruk av driftstilskuddet (antall organisasjoner på figuren)

Figuren over viser innvandrersorganisasjonenes svar på hvordan driftstilskuddet brukes. Bare et mindretall bruker penger til lønn og honorarer. Et stort flertall bruker penger til lokaler og andre driftskostnader.

På en måte så skiller ikke innvandrersorganisasjoner seg så mye fra andre tilskuddsmottakere. ”For lite penger!”, er en gjenganger, slik det er det for mye annen frivillighet. Pengene trengs til mye forskjellig, til kontor, til møtested/feststed, for å organisere ordentlig, kjøpe musikkutstyr, leie inn musikkgrupper, avholde utstilling, etc. Organisasjonenes sterke aktivitetsfokus avspeiler seg i de behov som trekkes fram.

Spørsmål om lokaler er tydelig påtrengende for mange. Gjennom gruppesamtalene kom dette fram som det man hadde størst problemer med. ”Hvis man har lokaler, kan eldre i gruppa møtes jevnlig”. ”Hvis lokaler, kan ungdommen ha et sted å være”. I en organisasjon som mista lokalene sank medlemstallet betydelig. Vi fikk som evaluator også telefoner med spørsmål om hjelp til å skaffe lokaler. Lokaler er dyrt. I en by peker man på at det koster 2-2500 kroner for å leie til et arrangement. En annen organisasjon i en annen by sier at det koster 8000 kroner. En organisasjon sier at hadde man hatt lokaler, hadde man greidd seg uten annen støtte. En annen organisasjon hadde penger til å leie lokaler pga. sponsor, men fikk likevel ikke tak i dette fordi ingen ville leie ut til dem. En organisasjon fikk tilbud om å låne lokaler fra en frikirke, men de eldre var, fordi man hadde annen religiøs bakgrunn, skeptiske – selv om de kunne være i lokalene

alene. I en by fantes det et lokale som man kunne leie hvis man var ute i god tid. Det kunne leies inntil 3 ganger i året. Lokaler som måtte være på deling mellom organisasjonene, ble av en organisasjonsrepresentant oppfatta som problematisk, da man gjerne ville ha egen type mat og egne satellittkanaler.

Som gjennomgangen over viser er det mange problemstillinger knyttet til spørsmål om lokaler. Det sterke fokus på dette tema, er for så vidt ikke utypisk for frivillig basert virksomhet, og må sees på bakgrunn av den sterke koblingen mot aktivitet.

Organisasjonene baserer seg også på frivillig innsats og dugnad, for eksempel når det gjelder mat og matlaging. Betydningen av medlemskontingenter og deltakeravgifter varierer. Noen har medlemskontingenter. Det er også eksempel på at man ikke har medlemskontingent eller at denne bare er rent symbolsk. Det kan for noen oppleves som problematisk å kreve inngangspenger, mens det for andre er helt kurant.

Søknader

Flere av fylkene peker på at varierende kvaliteter på søknader, rapportering mv. Det skal vi komme tilbake til. I dette avsnittet skal vi se nærmere på hvordan dette oppleves fra organisasjonenes side.

Tabell 3.1 – Synspunkter på tilskuddsordning - driftstilskudd og bare aktivitetstilskudd, prosent av antall tilskuddsmottakere, (driftstilskudd N=123-137; aktivitetstilskudd N=66-72)

	Helt enig	Delvis enig	Både og	Delvis uenig	Helt uenig
Driftstilskudd – alle tilskuddsmottakere (n=135-137)					
Kriteriene for å få driftstilskudd er for strenge	27	23	25	11	15
Det er en enkel og grei sak å utarbeide søknad om støtte	47	28	10	12	3
Kravene til rapportering og kontroll er enkle å forholde seg til	35	30	20	12	3
Aktivitetstilskudd – tilskuddsmottakere som mottok dette, men ikke driftsstøtte (n = 66-72)					
Kriteriene for å få aktivitetstilskudd er for strenge	33	20	23	15	8
Det er en enkel og grei sak å utarbeide søknad om støtte	35	20	30	6	9
Kravene til rapportering og kontroll er enkle å forholde seg til	32	30	22	13	3
Ordningen er forutsigbar, den er lett å planlegge etter	8	27	36	14	5

Mange opplever kriteriene til å få driftsstøtte for strenge. Halvparten av de som har gjort seg opp en mening er helt eller delvis enig i dette, ca. fjerdeparten sier både og, mens

omlag fjerdeparten er helt eller delvis uenig i dette. Omlag samme mønster finner man for de som får aktivitetsstøtte. Når det gjelder de som mottar driftsstøtte, synes det i noen grad å være slik at yngre organisasjoner, mindre organisasjoner og organisasjoner med tilknytning til en bestemt nasjonalitet oppfatter kriteriene som strengere enn andre. Når det gjelder aktivitetsstøtten oppleves den særlig som problematisk for innvandrergroperingene.

Nær halvparten av driftsstøttmottakerne og tredjeparten av de som bare får aktivitetsstøtte sier seg helt enig i at det er en enkel og grei sak å utarbeide søknad om støtte. Ved evaluering av Idébanken, en tilskuddsordning med formål å styrke integrering blant barn og ungdom, sier 67 % av tilskuddsmottakerne seg helt enig i at det er en enkel og grei sak å utarbeide søknad om støtte, 28 % sier seg delvis enig i at søknaden går greit, mens bare 6 % sier både og til dette (Berg og Nødland, 2003). Denne sammenligningen viser at en forholdsvis betydelig andel har problemer med å lage søknader. Regner vi at det gjelder for de som svarer både og eller er uenig i at det er enkelt å lage søknad, så gjelder det for anslagsvis fjerdeparten av innvandrersorganisasjoner som mottar driftsstøtte og nær halvparten av de som bare mottar aktivitetsstøtte. I enda større grad ser man at dette gjelder for de innvandrersbaserte grupperingene som bare mottar aktivitetsstøtte. Nær 3/5 av disse opplevde det som problematisk å utarbeide søknad om aktivitetsstøtte.

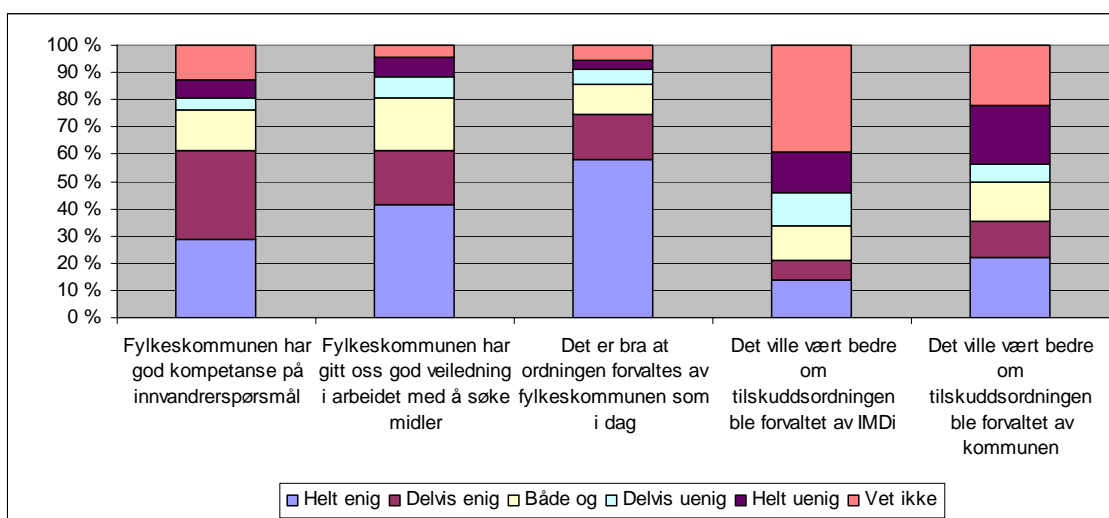
Mye av det samme mønsteret gjør seg gjeldende for synet på rapportering og kontroll. Tilskuddsmottakerne deler seg i tre om lag like store grupper i sin vurdering av hvor enkelt det er å forholde seg til rapporterings- og kontrollkrav. En tredjedel er helt enig i at dette er enkelt å forholde seg til, en tredjedel er delvis enig i dette, mens den siste tredjedelen har mer eller mindre problemer. Også her er vurderingene mer negative enn hvordan mottakere av tilskudd fra Idébanken vurderte kravene til rapportering fra den tilskuddsordningen (Berg og Nødland, 2003).

På et spørsmål som bare ble stilt til de som mottok aktivitetsstøtte, er tilskuddsmottakerne i særlig grad negative. Det gjelder hvor forutsigbar denne støtteordningen er og hvor lett den er å planlegge etter. Under en tiendepart er enig i at så er tilfelle. Regner en også med de som er delvis enig i dette, så sier om lag en tredjepart seg rimelig fornøyd i så henseende. I samtaler med innvandrersorganisasjoner ble det klaget på manglende på forutsigbarhet om man fikk penger og hvor mye man eventuelt fikk. Denne manglende forutsigbarheten ble også knyttet til at aktiviteter hovedsakelig måtte legges til sommeren/høsten da tilsagnene var klare.

Intervjuene viser med all tydelighet at graden av problemer varierer. Langt fra alle opplever noe problematisk i det formelle med demokratiske prosedyrer, rapportering, regnskap etc. Det å avholde et årsmøte, velge styrer etc. lar seg greit gjøre, særlig dersom man har en eller flere personer som har opparbeidet administrativ erfaring fra andre sammenhenger, for eksempel fra arbeid i det offentlige. Organisasjoner med lang fartstid kan rimelig greit håndtere det norske byråkratiet, mens andre nok kan ha problemer i den forstand at man avhenger av nøkkelpersoner for at de administrative oppgavene blir ivaretatt.

Synspunkter på forvaltningen

Gjennom intervjuene med tilskuddsmottakerne fikk vi stort sett positive signaler når det gjaldt forvaltning av ordningen. Det vil si man opplevde fylkene som positive og imøtekomende. Et mer nyansert syn fremkommer ved å studere svarfordelinger i spørreundersøkelsene.

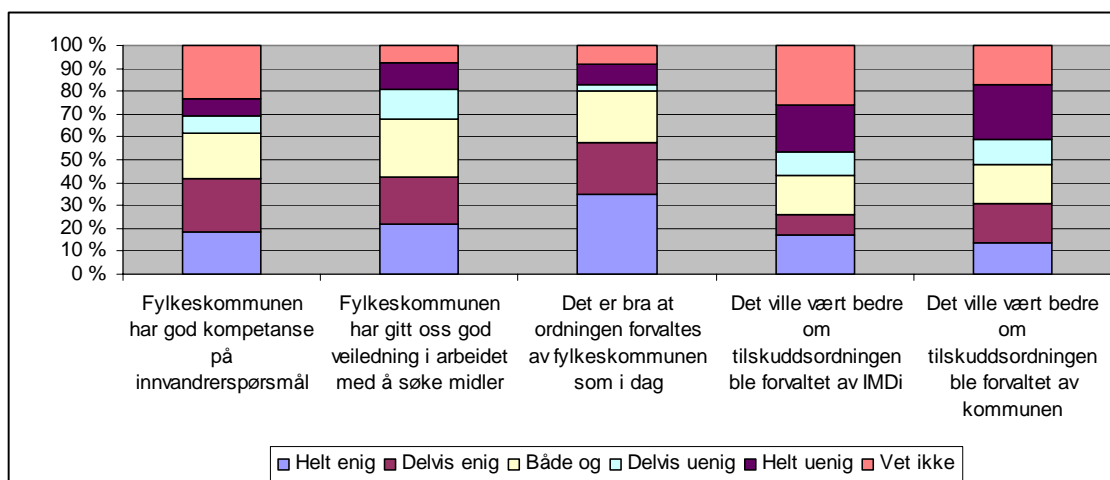


Figur 3.3 – Synspunkter på forvaltningen – innvandrersorganisasjoner med driftstilskudd (N=137-140. N = 122) for spørsmål om kommunen, der Oslo er tatt ut).

Innvandrersorganisasjoner med driftsstøtte vurderer jevnt over fylkeskommunenes kompetanse på innvandrerspørsmål å være på plussiden, men de mener også at det er mangler. Det vil si litt under 30 % er helt enig i at fylkeskommunen har god kompetanse, vel 30 % er delvis enige i dette, rundt 30 % sier både-og eller er uenige, mens omlag 10 % vet ikke. Mer positive er man når det gjelder fylkeskommunens veiledning overfor dem som søkere, og enda mer positive er man til at fylkeskommunen fortsatt skal være tilskuddsforvalter. Den siste påstanden er $\frac{3}{4}$ av innvandrersorganisasjonene enige i.

Vi spurte om hva de syntes om IMDi eller kommunene som alternative tilskuddsforvaltere. Som figuren viser er det liten oppslutning om disse alternativene. Svært mange er usikre og svarer vet ikke. Noen flere støtter opp om kommunen som alternativ. Vi sjekket også de 20 organisasjonene som kom fra Telemark, Oppland og Østfold, de fylkene der forsøksordningen med IMDi som assisterende forvalter har fungert. Men deres svar var ikke særlig annerledes enn gjennomsnittet.

Vi har også sett på hvordan de som har mottatt aktivitetsstøtte vurderer tilskuddsforvalter. En tilsvarende figur som den gjengitt foran følger.



Figur 3.4 – Synspunkter på forvaltningen – grupperinger som bare fikk aktivitetstilskudd (N=65-71. N= 40 for spørsmål om kommunen der Oslo og uspesifisert er tatt ut).

En noe lavere andel enn for de som mottok driftstilskudd, ca. 40 % av de som bare mottok aktivitetsstøtte vurderer fylkeskommunenes kompetanse på innvandrerspørsmål og deres støtte i søknadsprosessen helt eller delvis positivt. Et flertall av disse foretrekker imidlertid også fylkeskommunene som fortsatt tilskuddsforvalter. Generelt sett er det små forskjeller mellom innvandrergupperinger og andre frivillige organisasjoner når det gjelder erfaringene med og synet på fylkeskommunen som tilskuddsforvalter. Heller ikke disse tilskuddsmottakerne er særlig for å overlate ansvaret for tilskuddsforvaltningen til andre enn fylkeskommunen.

2.10 Sammenfatning og drøfting

Innvandrerorganisasjoner er forskjellige, og de er like. De er forskjellige mht. hva slag mennesker de organiserer, deres landbakgrunn og delvis også målsettinger. Deres medlemsbasis varierer mht. alder og kjønn. De gjør mye forskjellig med hensyn til aktiviteter og de har som organisasjon varierende kontaktflater med omverdenen. Mange er samtidig like nettopp i det at de organiserer mange og forskjelligartede aktiviteter. Sosiale arrangementer og kulturelle aktiviteter er en fellesnevner for mange, men det er også aktiviteter for barn og ungdom. Aktivitetene er en måte og samle medlemmer og aktuelle deltakere på. Fellesskapet i gruppa, den sosiale og kulturelle settingen, er for mange organisasjoner antagelig viktigere enn nøyaktig hva man driver med.

Tilskuddene anses som svært viktige for innvandrerorganisasjoner og -grupperinger. Når det gjelder ikke-innvandrerbaserte organisasjoner som mottar aktivitetsstøtte, er tilskuddene ikke så avgjørende, men likevel av betydning for hvilke aktiviteter man setter i gang med. Et hovedproblem for mange er lokaler. Det er dyrt, til dels vanskelig å få fatt i, og for mange avgjørende for hva man får til av aktiviteter og deltakelse.

Det viser seg videre å være en del utfordringer og problemer i forhold til det å søke om og få tilskudd. De krav som stilles for å få driftstilskudd eller aktivitetstilskudd oppleves delvis å være vel strenge. En god del har problemer med å lage søknader. Noen opplever også rapportering og kontroll som problematisk. Flertallet håndterer imidlertid det praktiske rundt søknader og rapportering rimelig greitt.

Når en god del likevel gir uttrykk for problemer, er det nærliggende å knytte dette til det kontinuitetsproblemet som synes å være til stede i en del av innvandrersorganisasjonene. Man er gjerne avhengig av enkeltpersoner, og hvis disse forsvinner ut av bildet skjer ikke alltid den nødvendige kunnskapsoverføring til nye som tar over. Fungerende organisasjonsstrukturer (uavhengig av enkeltpersoner) for overføring av kunnskap blir viktig i denne sammenhengen.

Vi berørte innledningsvis i kapitlet problemstillingen om innvandrersbaserte organisasjoners måte å fungere på er i samsvar med tilskuddsordningens virkemåte og den generelle frivillighetspolitiske tenkning. Langt på vei må det svares bekræftende på dette. Innvandrersorganisasjoner fungerer på linje med andre frivillige grupperinger som autonome, medlemsbaserte grupperinger. De har ulike perspektiver på sin virksomhet og driver et mangfold av aktiviteter. Flertallet relaterer seg rimelig greitt til tilskuddsforvaltningen og dens krav.

Mange av organisasjonene er i betydelig grad avhengig av pengene fra tilskuddsordningen. Den store avhengigheten av en enkeltstående statlig finansiert støtteordning sier noe om hva problemer består i. Det som kanskje er den største utfordringen til mange innvandrersbaserte organisasjoner henger sammen med den "infrastruktur" man har eller ikke har til å opprettholde og utvikle organisasjonen. Lokaler, menneskelige ressurser, en bredde av inntektskilder, rutiner for videreføring av virksomheten også om nøkkelpersoner forsvinner, er alt basiselementer i det å utvikle en frivillig virksomhet til noe varig. Den største utfordringen for innvandrersorganisasjonene er slik sett ikke primært deres fokus og aktiviteter, men de strukturer som skal støtte opp om aktiviteten.

3 Måloppnåelse

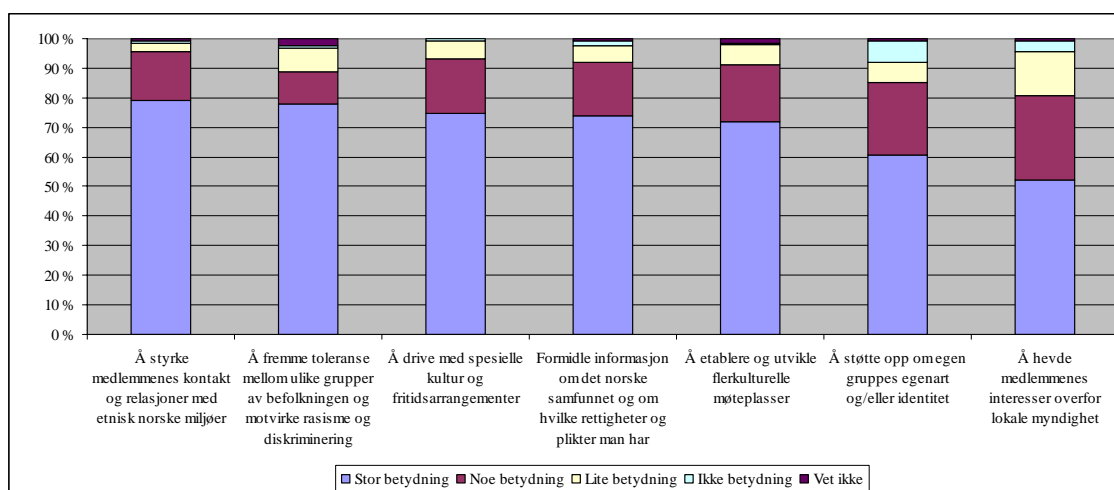
I dette kapitlet skal vi se nærmere på i hvilken grad tilskuddet bidrar til måloppnåelse. Vi skiller da mellom den måloppnåelse som kan knyttes til driftstilskuddet på den ene side, og den måloppnåelse som knyttes til aktivitetstilskuddet på den annen side.

3.1 Måloppnåelse driftstilskudd

Formålet med driftstilskuddsordningen er tredelt. For det første gjelder det å styrke organiseringen av innvandrere lokalt. For det andre handler det om å øke mangfoldet ved at innvandrere får tilgang til flere sosiale nettverk. For det tredje skal organisasjonen i økende grad kunne fremme felles interesser overfor lokale myndigheter. Det handler enkelt sagt om at de lokale organisasjoner som får driftsstøtte skal kunne utvikle levedyktige organisasjoner som både fungerer innad og utad i forhold til sitt lokalmiljø.

3.1.1 Målsettinger

Organisasjoner bør vurderes både ut fra sine mål og sine aktiviteter, både ut fra hva de sier at de ønsker, og hva de faktisk gjør. Vi skal først kommentere deres målsettinger sett i relasjon til målene i tilskuddsordningen, for dernest å se på hvilke aktiviteter de har.



Figur 4.1 Vurdering av hovedmålsetting for organisasjonene (N = 132 – 136)

Begynner vi med organisasjonenes målsettinger viser svarene til dels små variasjoner. Mange organisasjoner har krysset av i rubrikken for stor betydning på alle målsettinger. Ikke minst for de mål som faller godt overens med målsettingene for

tilskuddsordningen. Det er flere måter å tolke det på. På den ene side kan det være fristende å tolke dette som ”taktisk” stemmegivning, at man svarer slik man tror det forventes at det skal svares ut fra målene for tilskuddsordningen. På den annen side kan dette like mye tolkes dit hen at man har formelle målsettinger og gode intensjoner i tråd med disse målsettingene.

Noen variasjoner finnes imidlertid. Nær 80 % av innvandrersorganisasjonene hevdet at styrking av kontakt mot etnisk norske miljøer og fremming av toleranse mellom ulike grupper i befolkningen hadde stor betydning. Integrering og etnisk likestilling er her sistedstilte elementer. Å drive med spesielle kultur- og fritidsarrangementer, å formidle informasjon om det norske samfunnet og hvilke rettigheter og plikter man har, samt å etablere og utvikle flerkulturelle møteplasser ble nevnt av 70-75 % av organisasjonene.

En noe mindre andel, omlag 60 %, sier at det har stor betydning å støtte opp om egen gruppes egenart og identitet. Tar man her bort de organisasjoner som ikke har en bestemt nasjonal tilknytning, finner man for de øvrige at også denne målsettingen tillegges stor betydning av nærmere 75 %, mens bare en mindre andel, ca. femteparten av de flerkulturelle er spesielt opptatt av dette.

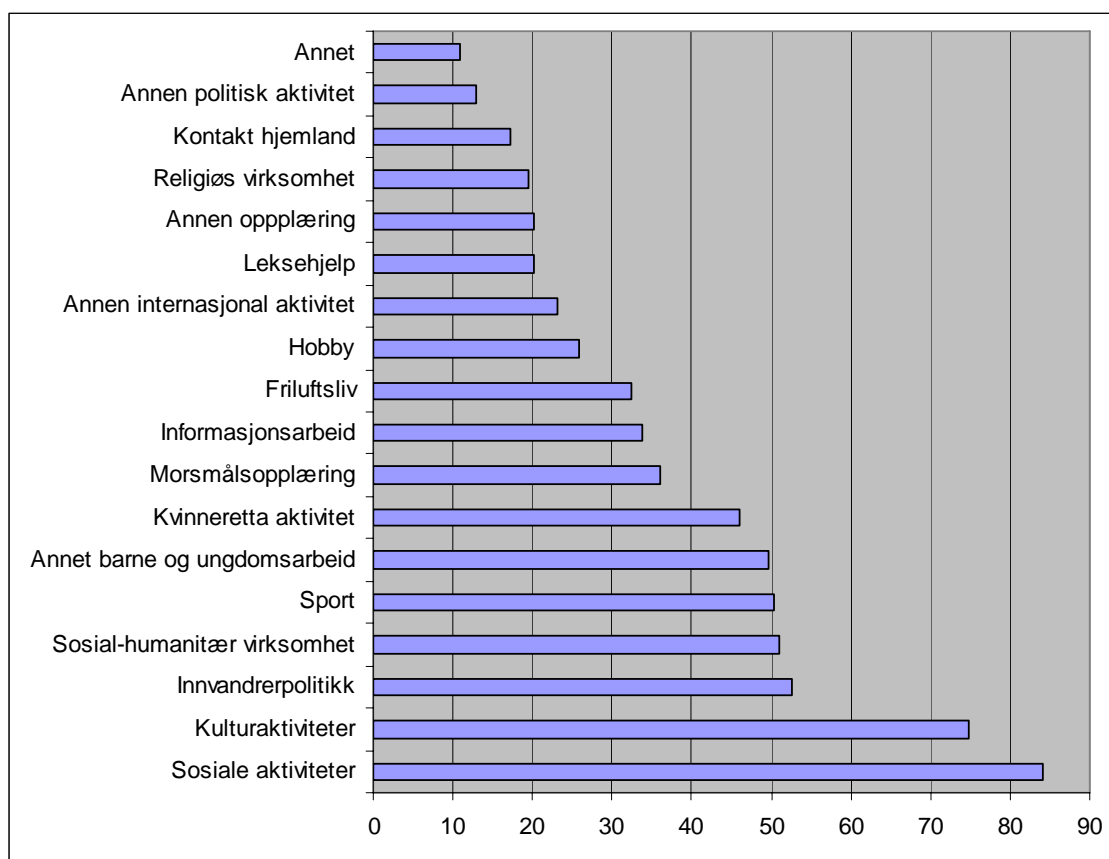
En målsetting er organisasjonene, både de med en bestemt nasjonal tilknytning og de uten, relativt mindre opptatt av enn de andre. Det gjelder målsettingen om å fremme interesser overfor lokale myndigheter. Det er bare vel halvparten som uttrykker at de er mye opptatt av dette.

Fra en organisasjon fikk vi oversendt et sett av målsettinger som sier at foreningen ble stiftet ”for å bedre knytte relasjoner mellom Innflyttere og det Norske samfunnet, integrering, og ikke minst å ta vare på kulturelle tradisjoner fra hjemmelandene, har ført til stifting av foreningen”.

Dette sitatet oppsummerer langt på vei det som tallmaterialet sier. På den ene side kan organisasjonene positivt tolkes dit hen at man er tydelig oppmerksom på og har fokus rettet mot de integreringspolitiske intensjoner som er innbakt i tilskuddsordningen. På den annen side har man en like markert vekt på innvandrersorganisasjonens nasjonale og kulturelle egenart, dens identitet og interesser. Slik sett vil man uansett måtte konkludere med at når det gjelder mål og intensjoner har organisasjonene en *likestilt oppmerksomhet på integrering og identitet*.

3.1.2 Aktivitets- og organisasjonsprofiler

Kartlegging av det organisasjonene sier at de gjør baseres på deres avkrysning for aktiviteter som organisasjonen for det meste driver med. I tabellen nedenfor er presentert aktivitetsprofiler for organisasjonene som mottar driftstilskudd



Figur 4.2 – Aktiviteter i organisasjoner som mottar driftsstøtte (N = 139)

To aktiviteter nevnes av klart langt flere enn de øvrige. Det gjelder for det første kategorien sosiale aktiviteter, nasjonale feiringer, arrangementer og fester som nevnes av 84 % av organisasjonene, og hele 90 % av organisasjonene med en bestemt nasjonal tilknytning. Det gjelder for det andre kategorien kulturaktiviteter som sang, musikk, teater, film, dans, annen kunst som nevnes av 75 % av organisasjonene. For øvrig nevnes morsmålsopplæring av mer enn tredjeparten av organisasjonene, og en enda større andel dersom man bare fokuserer på de organisasjonene med en bestemt nasjonal tilknytning. Vel femteparten er opptatt av kontakt med "hjemlandet" og da i det alt vesentlige den kategori som har en bestemt nasjonal tilknytning. Alt i alt bekrefter dette mønsteret et sterkt fokus på det sosiale og kulturelle og en sterk vektlegging på organisasjonenes nasjonale og identitetsmessige egenart. Dette er et inntrykk som slik sett bekrefter og befester de tilbakemeldinger som gis i det kvalitative materialet.

Innvandrerpolitikk nevnes av vel halvparten, mens langt færre er opptatt av generell politisk virksomhet. Ca. tredjeparten sier at de driver med informasjonsarbeid som publikasjoner, internettsider mv. Kvinneretta arbeid nevnes av 46 %. Av disse er en relativt høy andel 71 % opptatt av innvandrerpolitikk.

For øvrig er kvinneretta arbeid sterkt korrelert til arbeid blant barn og unge. Dette er i sin tur nært knyttet opp mot sport, hobby, friluft og leksehjelp. Sportsaktivitet nevnes av halvparten av organisasjonene, mens friluftsliv, hobby og religiøs virksomhet nevnes av noen færre.

Inntrykket er at organisasjonenes aktivitetsprofil har et klart blandet fokus av egenaktiviteter og aktiviteter for andre. I alle aktivitetsgrupperinger legger mange vekt på sosiale og kulturelle aktiviteter. Det som særlig preger organisasjonene med mange aktiviteter er at denne gruppen større vekt på *egenaktiviteter* som sport, hobby, friluftsliv, annen aktivitet for barn og ungdom, og på *opplæring* slik som morsmål-opplæring, leksehjelp og annen opplæring.

Tabell 4.1 – Kjennetegn ved organisasjoner med ulik aktivitetsbredde

	Smalt fokus (1 – 4 akt) N=41	Middels fokus (5 – 7 akt) N= 51	Bredt fokus (8 og fl. akt.) N= 47
Etablert 2004-2006, prosent	28	6	15
Etablert 2001-2004, prosent	10	18	22
Etablert 2000 eller før, prosent	62	76	63
Betalende medlemmer, gjennomsnitt	67	98	125
Voksne, gjennomsnittsandel	63	62	55
Ungdom, gjennomsnittsandel	22	21	22
Barn, gjennomsnittsandel	16	17	23
Bestemt hovednasjonalitet, prosent	64	68	
Antall land blant medlemmer for de uten hovednasjonalitet, gjennomsnitt	10	13	5
Å støtte opp om egen gruppes kulturelle egenart og/eller identitet, stor betydning, prosent	42	63	74
Å hevde medlemmenes interesser overfor lokale myndigheter, stor betydning, prosent	43	48	67
Å formidle informasjon om hvilke rettigheter og plikter man har. stor betydning, prosent	53	78	87
Å etablere og utvikle flerkulturelle møteplasser, stor betydning, prosent	65	74	80
Å styrke medlemmenes kontakt og relasjoner med etnisk norske miljøer, stor betydning, prosent	77	75	89
Å drive med spesielle kultur- og fritidsarrangementer, stor betydning, prosent	69	75	78
Å fremme toleranse mellom ulike grupper i befolkningen og motvirke rasisme og diskriminering, stor betydning, prosent	83	69	89

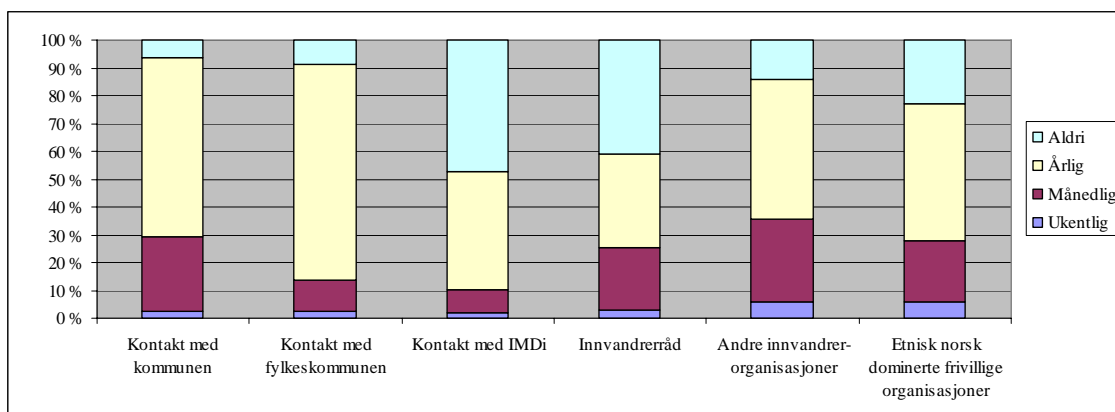
De organisasjoner som driver mest med forskjellige aktiviteter er i gjennomsnitt litt større organisasjoner i betydning betalende medlemmer, og de har jevnt over en høyere andel barn og de fleste av dem har en bestemt nasjonal tilknytning. De legger stor vekt på de fleste målsettinger, men relativt sett i særdeleshet har de fokus på gruppens, dens identitet, rettigheter/plikter i det norske samfunn, og interessehevding overfor norske myndigheter. Disse organisasjonene framkommer som en sterk blanding av aktivitetsorientering og nasjonal/etnisk orientering.

De organisasjonene som driver med minst aktiviteter er i gjennomsnitt mindre målt ved antall betalende medlemmer. Det er noe flere blant dem som ikke har tilhørighet til en bestemt nasjonalitet. Selv om prosentene som uttrykkes isolert sett sier at de har et mindre markert fokus enn organisasjonene på de fleste målområder, så er det pga. måten mange av respondentene tydeligvis har brukt skalaen i spørreskjema på, like viktig å se på de relative prosentforskjellene. Da ser man minst forskjeller for områder som flerkulturelle møteplasser, kontakt med etnisk-norske miljøer, kultur og fritidsarrangementer og virke for toleranse og mot rasisme/diskriminering. De aktivitetsmessig smalere organisasjonene legger slik sett noe mer vekt på det på det flerkulturelle og allmenne.

Dataene tyder således på en tilnærmet todeling i materialet hvor det særlig er en gruppe, særlig blant de større organisasjonene med en bred aktivitetsprofil. Denne har et sterkt fokus på den spesifikke nasjonale/etniske innvandrergruppens interesser i bred forstand, i betydning barn, variert egenaktivitet, opplæring, sosiale og kulturelle arrangementer. Det er en annen gruppe av jevnt over noe mindre organisasjoner som også har en vekt på det sosiale og/eller kulturelle, men mindre på det spesifikt nasjonale/etniske, og som antagelig mer fremstår som enten den sosiale foreningen/klubben eller nisje/sektororganisasjonen (idrettslaget, kvinnenettverket).

3.1.3 Organisasjonenes kontaktnettverk

Organisasjonene fikk spørsmål om hvor ofte de var i kontakt med ulike typer aktører. I figuren på neste side er dette kontaktmønsteret gjengitt.



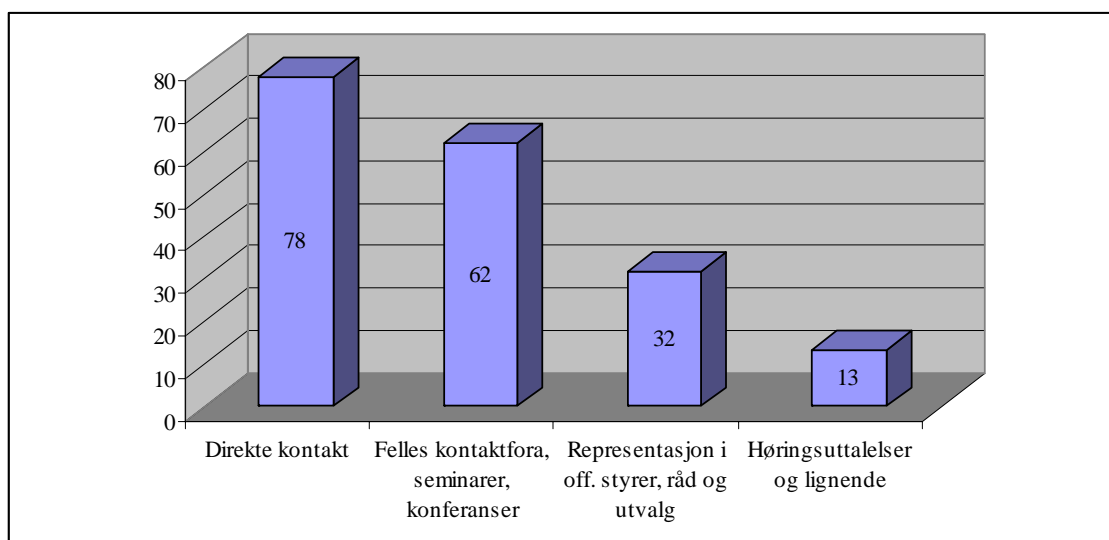
Figur 4.3 – Organisasjoner med driftstilskudd og hvor ofte de har kontakt med ulike typer aktører (N=119-136)

Kontakthyppheten er relativt begrenset. Få sier at man har ukentlig kontakt med andre frivillige og offentlige aktører. Minst månedlig kontakt er relativt ofte for en frivillig organisasjon. Tredjeparten oppgir slik kontakt med andre innvandrersorganisasjoner. Av nesten samme hyppighet er kontakten med norske frivillige organisasjoner og med kommunen. Fjerdeparten av organisasjonene har månedlig eller oftere kontakt med

innvandrerråd, mens så hyppig kontakt med IMDi og/eller fylket gjelder for tiendeparten av organisasjonene.

Det slår en at organisasjonenes kontaktnettverk er relativt begrenset. Viktigste kontaktene er kommuner og frivillige organisasjoner, mens kontakten er relativt begrenset for fylkeskommune, IMDi og innvandrerråd. Det er nærliggende å tolke dette dit hen at det meste av den kontakt som skjer, i hovedsak pågår helt lokalt.

Forvaltningsinstanser og innvandrerråd, har man i beskjeden grad kontakt med. Et interessant poeng er det også å se at mange, 40-50 %, i det hele tatt ikke har kontakt med innvandrerråd og IMDi. Nærmere halvparten av innvandrersorganisasjonene har således aldri kontakt med de fellesinstanser som på en spesiell måte er forutsatt å føre innvanderbefolkningens sak. Det kan være flere forklaringer på det. Når det gjelder innvandrerråd finnes de ikke overalt. Når det gjelder forvaltningsinstansen IMDi har den en sentral enhet og seks regionale enheter plassert i ulike landsdeler. For mange lokale innvandrersorganisasjoner vil følgelig avstanden være vel stor til den regionale IMDi-avdelingen.



Figur 4.4. – Organisasjoner med driftsstøtte – kontaktformer med lokale myndigheter, prosent (N=135)

På spørsmål om hvilke former for kontakt man har med lokale myndigheter, viser det seg at direkte kontakt og deltakelse i felles kontaktfora, seminarer og konferanser er de klart viktigste kontaktpunktene som majoriteten, som henholdsvis tre fjerdedeler og to tredjedeler, av organisasjonene har erfart. Nær tredjeparten av de organisasjoner som har besvart dette spørsmålet har vært representert i offentlige styrer, råd og utvalg, og ca. en åttendepart har levert inn høringsuttalelser og tilsvarende. Omfanget av direkte kontakt og deltakelse i diverse kontaktfora er i ikke uventet som kontaktformer. At så vidt mange blir engasjert direkte i utviklings- og beslutningsprosesser er kanskje mer overraskende.

Ifølge en nylig gjennomført kartlegging av kommunenes samhandling med frivillig sektor er innvandrersamfunnsorganisasjoner/innvandrerråd blant de typer av virksomhet som færrest kommuner samarbeider med (Nødland, Bergsgard, Bjelland og Leknes, 2007). Av vel halvparten av landets kommuner oppgir 34 % å ha slik samarbeid. Denne lave andelen henger delvis sammen med at de fleste innvandrersamfunnsorganisasjoner ligger i sentrale og befolkningsrike områder og ikke i landsbygdregioner. I kommuner med mellom 5000 og 15000 innbyggere hadde således 44 % av kommunene samarbeid med innvandrersamfunnsorganisasjoner/innvandrerråd, og i kommuner med en befolkning større enn 15000 hadde 71 % av kommunene slike samarbeidsrelasjoner.

Et annet aspekt hvor innvandrersamfunnsorganisasjonene skiller seg ut fra de fleste andre typer frivillig innsats gjelder hvor initiativet til samarbeid mellom kommunale virksomheter og frivillig innsats oppstår. I 36 % av antall registrerte tilfeller av samarbeid kom dette initiativet fra kommunale virksomheter, og i bare 3 % av tilfellene var det innvandrersamfunnsorganisasjoner/innvandrerråd som tok det første steget⁹.

Tabell 4.2 – Samarbeidsformer mellom innvandrersamfunnsorganisasjoner/innvandrerråd og kommunen, prosent av alle kommuner

	Innvandrersamfunnsorganisasjoner/ innvandrerråd	Gjennomsnitt alle typer av frivillig innsats
Ad hoc/uformelt enkeltsak samarbeid	78	81
Medvirkning (planprosesser mv.)	27	40
Utvalgssamarbeid, styrer og råd	16	19
Samarbeid om utviklings- prosjekter	39	36
Gjennomføring av driftsoppgaver	18	24
Frivillig supplement til/ samarbeid om driftsoppgaver	35	44
Gjennomføring av forvaltningsoppgaver	1	7

Kilde: Nødland, Bergsgard, Bjelland og Leknes (2007)

⁹ De resterende 61 % var registrert som begge parter. Bak den kategorien skjuler det seg nok både felles initiativ og at respondenten ikke helt visste hvordan det hele begynte. Dette var imidlertid også en relativt lav andel sammenholdt med de fleste andre typer av frivillig innsats som ble kartlagt i undersøkelsen.

Det samarbeides i færre kommuner, men i den grad det eksisterer samarbeid avviker ikke innvandresektoren særlig mye fra gjennomsnittet. På de fleste arenaer samarbeides det noe mindre med innvandrersorganisasjonene enn for gjennomsnittet av frivillig innsats. På et område ligger man litt over gjennomsnittet. Det gjelder samarbeid om kommunale utviklingsoppgaver. På et område, forvaltningsoppgaver, ligger man langt under gjennomsnittet.

Denne kartleggingen, som er sett fra kommunens ståsted, bekrefter i stor grad undersøkelsen blant innvandrersorganisasjoner. Interessehevning og kontakt med myndigheter synes ikke å være det felt hvor innvandrersorganisasjoner er mest aktive. Ikke alle kommuner synes heller så aktive overfor innvandrerefeltet.. Men i en god del kommuner, særlig i sentrale og befolkningsrike strøk, pågår kontakt og et relativt variert samarbeid mellom kommunen og innvandrersorganisasjoner/innvandrerråd.

3.1.4 Sosiale relasjoner og flerkulturelt fokus

Graden av flerkulturelt fokus er dels relatert til interne forhold, dels til eksterne. Vi har tidligere referert til at flertallet av organisasjonene i hovedsak er for personer med en bestemt nasjonal/etnisk bakgrunn. Men også mange av de 73 % av organisasjonene som i hovedsak har tilknytning til en bestemt nasjonalitet, kan ha relasjoner til personer med annen bakgrunn. Det vil for eksempel gjelde organisasjoner hvor ektefeller er av minoritets- eller etnisk-norsk bakgrunn.

De øvrige 27 % av organisasjonene uttrykker at de er flerkulturelle. Av de 27 % som mener at de er flerkulturelle oppgir over 90 % at mer enn tre nasjonaliteter er representert i organisasjonen. Vel halvparten av denne gruppa sier at mer enn 10 forskjellige nasjonaliteter er representert.

En annen måte å vurdere graden av flerkulturelt fokus i innvandrersorganisasjonene er videre å se på hvordan man involverer ulike nasjonaliteter/etniske grupper i konkrete aktiviteter. I så måte ser man forskjell på de som har en bestemt nasjonal tilhørighet og de som er flerkulturelle.

Tabell 4.4 Andel av driftsorganisasjoner som fikk aktivitetsstøtte og som sier seg helt enig i aktivitetsbeskrivelsene nedenfor, prosent

	En hoved- nasjonalitet (n=83-88)	Flernasjonale (n =29-31)
Både innvandrere og etniske norske deltok i planlegging, ledelse og organisering av aktiviteten	37	67
Målgruppen for aktiviteten var først og fremst en etnisk gruppe/personer med samme landbakgrunn	48	7
Målgruppen for aktiviteten var både folk med innvandrerbakgrunn og etniske norske	49	71
Målgruppen for aktiviteten var generelt flerkulturell	48	81
Både etniske minoriteter og etniske norske deltok i aktiviteten	56	77
De som deltok i aktiviteten hadde ulik etnisk bakgrunn	47	90

Ikke uventet er det klare forskjeller i flerkulturell orientering mellom de som har en spesiell nasjonal forankring og de som ikke har dette. De som oppgir å være flernasjonale har generelt sett i hovedsak et flernasjonalt fokus. Det gjelder både for målgruppe, organisering/ledelse/planlegging og deltakelse i aktiviteter. Gruppen av organisasjoner som i stor grad har tilhørighet til en bestemt nasjonalitet/landbakgrunn, er i mye større grad delt mellom det flerkulturelle og fokus på egen gruppes kultur og aktivitet.

3.1.5 Endringer i organisasjonsmassen

En måte å vurdere om innvandrersorganisasjoner styrkes på er å se på hvor mange som overlever over tid. En indikator er hvordan antallet organisasjoner med driftsstøtte har endret seg over tid. Vi har sett på dette ved sammenholde fylkestall fra IMDi med vår egen oversikt laget ved etablering av database for utsending av spørreskjema.

Tabell 4.5 Antall innvandrersorganisasjoner med driftstilskudd, 2002-2006

	2006	2002	Endring 2002- 2006	Endring i prosent (basis 2002)
Finnmark	5	0	5	---
Aust-Agder	9	2	7	350
Nord-Trøndelag	9	3	6	200
Tromsø	16	7	9	129
Vestfold	20	14	6	43
Telemark	10	8	2	25
Akershus	22	18	4	22
Østfold	22	20	2	10
Oslo	48	49	-1	-2
Buskerud	32	34	-2	-6
Hedmark	8	9	-1	-11
Hordaland	42	50	-8	-16
Sogn og Fjordane	10	12	-2	-17
Møre og Romsdal	8	10	-2	-20
Vest-Agder	12	15	-3	-20
Sør-Trøndelag	16	20	-4	-20
Rogaland	35	46	-11	-24
Oppland	3	5	-2	-40
Nordland	1	5	-4	-80
Alle fylker	328	327	0	

Det viser seg at antallet organisasjoner som får driftsstøtte er nesten akkurat det samme i 2006 som fire år tidligere. Det er imidlertid store variasjoner mellom fylkene. En del innvandrersfylker har økt antallet betydelig; en del har utviklet seg motsatt vei; og en del herunder mest Oslo, har hatt et relativt stabilt antall over tid. Åtte fylker har hatt en netto tilgang på 41 organisasjoner, mens de elleve øvrige har hatt en netto avgang på 40 organisasjoner. Tar man for gitt at lokale organisasjoner bare unntaksvis flytter mellom fylker, innebærer dette en netto bevegelse i organisasjonsmassen på 81, dvs. omlag 25 % i løpet av en fireårsperiode.

Man må kunne gå ut fra at det bak disse netto endringene på fylkesnivå skjuler seg større bruttobevegelser i det enkelte fylke med organisasjoner som faller ut av eller kommer inn i tilskuddsordningen. Fra kapittelet om tilskuddsordningens rekkevidde vet vi at 15 % av organisasjonene med driftsstøtte er nyetablert de siste tre årene. Legger man til at 14 % av tilskuddsmottakerne er eldre organisasjoner som for første gang fikk tilskudd i perioden 2004-2006, viser det seg at 29 % er nye tilskuddsmottakere i den

siste treårsperioden. En rekke organisasjoner, 19 % av de som fikk tilskudd i 2006, kom også inn i tilskuddsordningen i perioden 2001-2003.

Alt i alt kan det være grunn til å anta at rundt 40 % har blitt *skiftet ut* av tilskuddsordningen i løpet av perioden 2002-2006. Noen av de som har kommet til er nykommere, mens andre er innvandrergupperinger som har eksistert en stund før de fikk tilskudd. Vi har ikke kartlagt de som har gått ut av tilskuddsordningen. Men siden de ikke lenger er i tilskuddsporteføljen, kan det være grunn til å tro at mange av dem ikke lenger eksisterer eller er særlig ”oppegående”. Med andre ord at det er en betydelig ustabilitet i den innvandrerbaserte organisasjonsstrukturen.

3.1.6 Måloppnåelse driftstilskudd

Formålet med driftstilskuddsordningen er som sagt innledningsvis å utvikle organisasjoner som både fungerer innad og utad i forhold til sitt lokalmiljø. Det empiriske materialet gir et sammensatt – et litt sånn både og - bilde av måloppnåelsen.

I aktivitetsmessig forstand må man kunne si at driftstilskuddet i vesentlig grad bidrar til å styrke organiseringen av innvandrere lokalt. De innvandrerbaserte organisasjonene gjennomfører mange aktiviteter i lokalmiljøet. Aktivitetsmangfoldet er stort. Man har aktivitet for ulike grupperinger med hensyn til alder og kjønn. Bredden i aktivitet indikerer et til dels høyt aktivitetsnivå. I motsatt retning trekker det faktum at det er en relativt stor gjennomtrekk av organisasjoner i tilskuddsporteføljen. Dette er en indikator om at en betydelig andel ikke er vedvarende ”oppegående” organisasjoner. Det er antagelig ikke minst et resultat av den mangel på kontinuitet som kjennetegner en del av disse organisasjonene.

Målet om sosial mangfold gir også et sammensatt bilde. På den ene side betyr det store antall nasjonaliteter og det store antall personer som berøres via støtten fra tilskuddsordningen (se kapitel 2), at et stort mangfold av forskjellige mennesker deltar i organisatoriske og sosiale sammenhenger utenfor hjemmesfæren. Dette er selvsagt positivt helt uavhengig av medlemmer og deltakeres kulturelle og nasjonale bakgrunn. Deltakelse i organisasjoner og aktiviteter bidrar i dette til det som rent generelt har stått sentralt i frivillig sektors plass i samfunnet, demokrati og sosial integrasjon. På den annen side kan vi konstatere at til tross for uttrykte målsettinger og intensjoner om integrering har mye av aktiviteten, særlig den hvor man har forankring i en bestemt nasjonal gruppe, et mer avgrenset fokus enn det flerkulturelle norske samfunnet. Dette ser man spesielt for organisasjoner med en spesiell nasjonal tilknytning og hvor aktivitetsstøtten synes å fordele seg om lag likt på aktiviteter med egenkulturell og flerkulturell karakter. Indikasjoner på begrensninger i organisasjonenes utadrettede sosiale nettverk får man til dels også av aktivitetsstrukturen hvor aktiviteter med nær tilknytning til egen nasjonalitet/identitet, sosial og kulturell egenart har stor vekt i disse organisasjonene (se også avsnitt 4.2.1). Relativt begrenset kontakt til andre innvandrere eller norskbaserte frivillige organisasjoner indikerer noe av det samme.

Når det gjelder organisasjonenes fokus på å hevde innvandrereinteresser overfor lokale myndigheter, er bildet sammensatt. Politisk aktivitet og interessehevding synes jevnt

over å være blant de lavere prioriterte målsettinger blant innvandrersorganisasjoner. Man har i overraskende lav grad kontakt med Innvandrerråd og IMDi, to av de sentrale interesseaktører på innvandrerfeltet. På den annen side pågår en ikke ubetydelig kontakt med kommunen på lokalnivå.

Når det gjelder innvandrersorganisasjoner generelt, dvs. uavhengig av om de får driftstilskudd eller ei, vet man at de har jevnt over mindre kontakt med kommunene enn de fleste andre typer frivillig innsats. På den annen side har de aller fleste en viss kontakt med kommunene, og det er ikke uten betydning at ca. tredjeparten har deltatt i lokale råd, styrer, utvalg og lignende.

3.2 Måloppnåelse innenfor aktivitetstilskuddet

Målsettinger for aktivitetstilskuddet er å bidra til kontakt, samhandling og nettverksbygging mellom personer med innvandrerbakgrunn og resten av befolkningen, å fremme toleranse mellom ulike grupper av befolkningen og motvirke rasisme og diskriminering, samt å rekruttere flere personer med innvandrerbakgrunn til frivillige organisasjoner og frivillig virksomhet.

Et hovedpunkt i evalueringen av aktivitetsstøtten har vært å vise i hvilken grad aktivitetene har multietnisk eller nasjonal karakter. Disse aspektene ved en aktivitet vurderes ut fra om aktivitetene går på tvers av majoritet/minoritetsskille og på tvers av grupper med ulik etnisk tilhørighet. Som nevnt tidligere er begrepet etnisitet et vanskelig begrep å operasjonalisere i en sammenheng som dette. Følgelig er det også vanskelig å operasjonalisere multietnisk, etnisk bakgrunn eller termer som ”på tvers av grupper med ulik etnisk tilhørighet”. Denne problematikken er særlig aktuell i evalueringen av aktivitetstilskuddet da denne har målsettinger som er formulert rundt det multietniske. Hvordan vi i evalueringen operasjonaliserer disse begrepene samsvarer nødvendigvis ikke med hvordan de vi spør forstår samme begrep. Følgende kommentar ble nedskrevet på et spørreskjema:

Til neste gang er det viktig at dere presiserer hva som menes med etnisk bakgrunn, da dette er et svært upresist begrep som brukes på veldig mange forskjellige måter. Det er ikke sikkert alle tolker dette likt som leser det. Er en kenyaner, en fra Congo og en jamaicaner av samme etniske bakgrunn? De ser like ut. De møter mye av det samme, og har mange like kulturelle trekk. Hva med en yoruba nigerianer versus en som er igbo? To ulike grupper som kalles to nasjoner. Nigeria betegnes ofte som en multinasjonal stat. I forhold til afrikanere spesielt, men også andre innvandrergrupper generelt er dette et bredt og forvirrende felt. Det er derfor viktig å ha en slik diskusjon og i det minste presisere hva en søker å belyse med begrepet etnisk bakgrunn.

Sitatet over er et uttrykk for at et spørreskjema som opererer med begrepene ”etnisk bakgrunn”, ”multi-etnisk” osv. kan sette respondentene i vanskeligheter med hensyn til hva de skal svare. I denne evalueringen må vi ta høyde for dette, og de svarene vi får

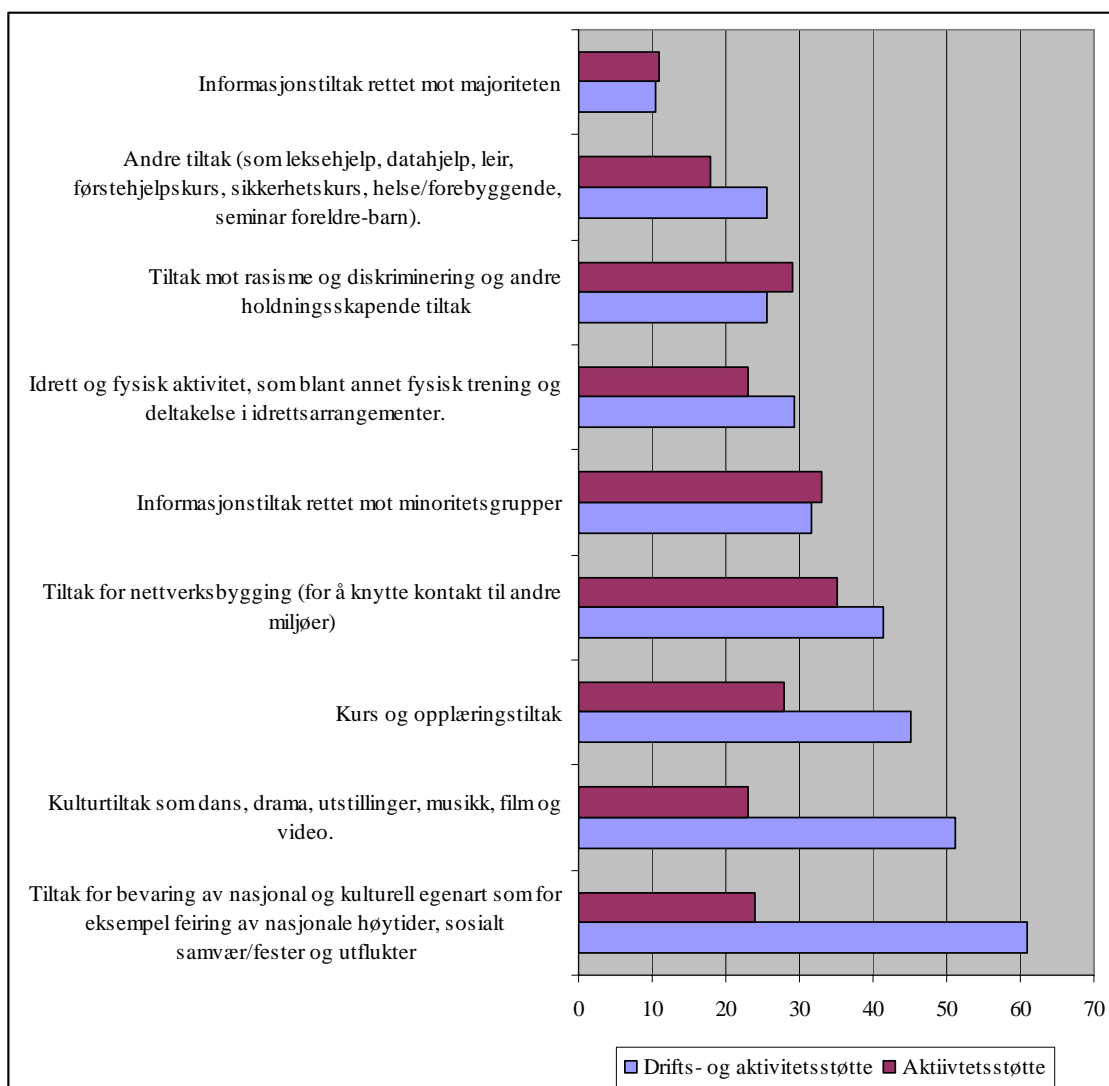
kan derfor være basert på annet meningsinnhold enn det som legges til grunn her. Samtidig har vi hatt grundige diskusjoner med flere av organisasjonene om aktivitetenes multi-etniske og tverrnasjonale karakter. Disse diskusjonene har vist at det tverrnasjonale og multi-etniske aspektet ved aktiviteter er et tema som engasjerer og oppfattes som relevant, men også problematisk.

I samtaler med organisasjonene rapporteres det om høy grad av bevissthet rundt temaet *aktiviteters betydning for kontakt og samhandling*. Dette er aktuelt både for å styrke egen gruppes samhold, for kontakt med andre innvandrergupper og for kontakt mellom majoritet og minoritet. De ulike organisasjonene vektlegger i ulik grad disse dimensjonene. Vi har vurdert det multi-etniske ut fra tilknytning til tilskuddsordningen, målsettinger, aktivitetstype, eierskap til aktiviteten, deltakelse i planlegging, målgruppefokus og deltakelse i selve aktiviteten.

3.2.1 Aktiviteter med tilskudd

Mange innvandrersorganisasjoner som mottar driftsstøtte får også aktivitetsstøtte. I tillegg er det også aktører, både med innvandrerbakgrunn og med majoritetsforankring, som bare mottar aktivitetstilskudd. Som figur 4.5. viser er det enkelte forskjeller mellom de to kategorier av støttemottakere.

Når det gjelder de som bare mottar aktivitetstilskudd fordeler aktivitetene seg nokså likt på ulike kategorier i et intervall på 23 til 35 % av tilskuddsmottakerne. Informasjonstiltak rettet mot majoriteten og andre tiltak (leksehjelp, datahjelp, leir etc.) er i noen grad unntak. Her var det henholdsvis bare 11 % og 18 % av organisasjonene som svarte at deres aktivitet kunne passe inn i denne kategorien. Flest er det som plasserer sin aktivitet under nettverksbygging for å knytte kontakt til andre miljøer. Det er likevel en relativt høy andel som krysser av for tiltak som skal bevare og styrke nasjonal og kulturell egenart, tatt i betraktning at ordningen har kontakt og samhandling på tvers av nasjonal, kulturell og etnisk tilhørighet som hovedmålsetting. På dette punktet er bakgrunnstallene til en viss grad interessante. Av de som oppgir at tiltaket er å bevare og styrke nasjonal og kulturell egenart, så oppgir nærmere 50 % av disse at både innvandrere og etnisk norske deltok i planlegging, ledelse og organisering av aktiviteten. Ser man bare på innvandrersorganisasjoner med aktivitetsstøtte og utelukker majoritetsbaserte aktører er det 38 % som krysser av for tiltak som skal bevare nasjonal og kulturell egenart. På den annen side ser det ikke ut til at idrettsaktiviteter er spesielt multikulturelle sammenlignet med andre aktiviteter. Her er likevel tallgrunnlaget for lite til å trekke noen entydige konklusjoner.

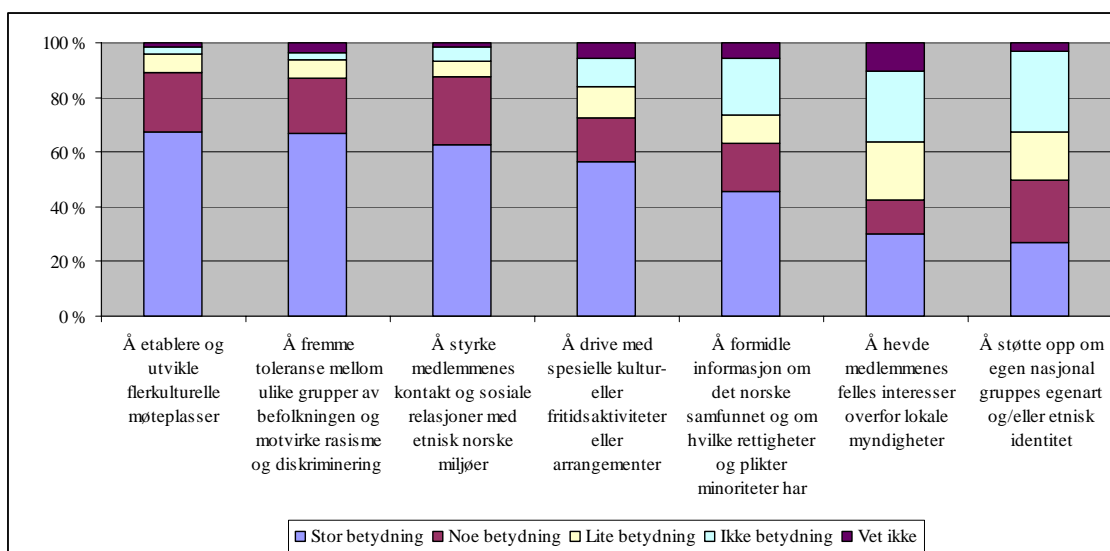


Figur 4.5 Aktiviteter man har fått tilskudd til, organisasjoner med aktivitetsstøtte (N=74) og organisasjoner med både drifts- og aktivitetsstøtte (N=83)

Blant de organisasjonene som mottok både driftsstøtte og aktivitetsstøtte er aktivitetsmønsteret noe annerledes. Her er det bare snakk om organisasjoner som er innvandrerbaserte. En større andel av disse organisasjonene krysser av for flere aktiviteter. Som beskrevet i kapittel 3 har mange innvandrersorganisasjoner en betydelig aktivitetsbredde. Her er det klart flere som driver med aktiviteter som faller innunder tiltak for bevaring av nasjonal og kulturell egenart. Det gjelder for hele 60 % av denne aktørgruppen. Mange driver også med kurs og opplæring og organiserer kulturtiltak. Andelen her som får støtte til tiltak for bevaring av nasjonal og kulturell egenart, er enda mye mer påfallende for denne kategorien organisasjoner enn for de som bare får aktivitetsstøtte. På den annen side er disse organisasjonene ikke mer aktive i tiltak rettet mot majoriteten og det flerkulturelle. Det bildet som fremkommer indikerer slik sett at organisasjoner med både drifts- og aktivitetsstøtte synes å ha en mindre integreringsorientert aktivitetsprofil enn de som bare mottar aktivitetsstøtte.

3.2.2 Målsettingers betydning for relasjoner på tvers

På spørsmål vedrørende formål og målsettinger med aktivitetene som kan relateres til hovedmålsettingene med tilskuddsordningen, ser vi at forhold som har med relasjoner på tvers av kulturelle, nasjonale og etniske grupper vurderes å ha stor betydning for aktivitetene det ble mottatt støtte til i 2006 (se figur 4.6).



Figur 4.6 – Hvilken betydning aktiviteten det ble mottatt støtte til i 2006 hadde for følgende forhold (N= 66-74)

Over halvparten av organisasjonene vurderer slike forhold å være av stor betydning, og en liten andel vurderer dette som av liten eller ingen betydning. Ordningens målsettinger synes med andre ord å harmonere med hva organisasjonene selv mener er av betydning i hver enkelt aktivitet.

Med unntak av aktiviteter knyttet til bevaring av nasjonal og kulturell egenart ligger det i mange av tiltakene et potensial for tverrnasjonale og tverrkulturelle relasjoner. Det er relativt liten variasjon mellom ulike typer aktiviteter og hvordan disse vurderes som betydningsfulle for forhold som angår kulturell egenart, toleranse, nettverksbygging på tvers mellom majoritet/minoritet osv. Når vi kryssjekker mellom type tiltak og hvilken betydning disse har for nettverksbygging og for etablering av flerkulturelle møteplasser, så svarer mange at aktiviteten har stor betydning for å etablere og utvikle flerkulturelle møteplasser. Dette er å forvente særlig for tiltak som nettverksbygging, ulike typer kulturtiltak, og tiltak mot rasisme. Slike tiltak ble vurdert å ha stor betydning for etablering og utvikling av flerkulturelle møteplasser (fra 76 til 82 % vurderte det slik). Selv tiltak for bevaring av nasjonal og kulturell egenart ble av mange vurdert å ha stor betydning for å etablere og utvikle flerkulturelle møteplasser (69 %).

Den samme tendensen gjør seg også gjeldende overfor forhold som har med å styrke medlemmenes kontakt og sosiale relasjoner med etnisk norske miljøer. Her er likevel forskjellene noe større mellom de ulike aktivitetene. Informasjonstiltak rettet mot

minoritetsgrupper, idrett og kurs/opplæring blir vurdert av 56 til 65 % å ha stor betydning for å styrke medlemmenes kontakt og sosiale relasjoner med etnisk norske. Prosentene ligger så høyt som mellom 80 og 90 % når vi kryssjekker opp mot aktiviteter som går på kulturtiltak, nettverksbygging, tiltak mot rasisme og diskriminering og informasjonstiltak rettet mot majoriteten. Tiltak for bevaring av nasjonal og kulturell egenart ble også krysset av som viktig i 75 % av tilfellene hvor tiltakene bidrar til styrking av kontakter på tvers. Det er med andre ord en klar tendens til at tiltakene vurderes som å ha stor betydning for relasjoner på tvers av ulike grupper og på tvers av majoritet og minoritet.

For de organisasjonene som mottok støtte til både drift og aktivitet, altså kun innvandrerbaserte organisasjoner, er tallene noe annerledes, om enn ikke så mye. Dette gjelder særlig en noe sterkere vektlegging på mål om å støtte opp om egen nasjonal gruppes egenart, på å hevde medlemmers felles interesser, samt formidling av informasjon om de rettigheter og plikter som man har i det norske samfunnet. Det er også forskjeller om en bare ser på innvandrerbaserte aktører. Innvandrersamfunnsorganisasjoner som mottar både drifts- og aktivitetsstøtte synes å være mer opptatt av egen gruppes kultur og interessehevding enn de innvandrergroperinger som bare mottar aktivitetsstøtte. Igjen ser vi at organisasjoner med både drifts- og aktivitetsstøtte synes å ha et noe sterkere egenfokus. Ellers er forskjellene mellom de som kun mottar støtte til aktivitet og de som mottar støtte til både aktivitet og drift små.

3.2.3 Organisatoriske forskjeller og flerkulturell praksis

Som beskrevet tidligere er det ulike type mottakere av aktivitetsstøtte. Kategoriene som er brukt i spørreskjema er *frivillig innvandrerbasert organisasjon/gruppering*, *annen frivillig organisasjon/gruppering*, *privat person* og *offentlig virksomhet*. De ulike typer organisasjoner/mottakere vurderer noe ulikt hvilken betydning egen aktivitet det ble mottatt støtte for i 2006 hadde for relasjoner på tvers av kulturelle og etniske skillelinjer og for relasjoner mellom majoritet og minoritet. Tabellen nedenfor viser hvordan innvandrersamfunnsorganisasjonene sammenholdt med de andre tilskuddsmottakerne vurderte sine aktiviteter i forhold til spørsmål som gjelder styrking av tilhørighet, informasjonsarbeid og relasjoner på tvers av grupper. Tallene gjelder kun de som mottok midler til aktivitet.

Tabell 4.6 – Gjennomsnittsverdier av svarene fra innvandrersorganisasjoner og andre tilskuddsmottakere av aktivitetsstøtte (Stor betydning = 1, Noe betydning = 2, Lite betydning =3, Ikke betydning =4), N= 58-74

	Innvandrer-organisasjoner akt	Andre tilskuddsmottakere
Å støtte opp om egen nasjonal gruppes egenart og/eller etniske identitet	2,14	2,94
Å hevde medlemmenes felles interesse overfor lokale myndigheter	2,10	2,86
Å formidle informasjon om det norske samfunnet og om hvilke rettigheter og plikter minoriteter har	1,68	2,47
Å etablere og utvikle flerkulturelle møteplasser	1,60	1,30
Å styrke medlemmenes kontakt og sosiale relasjoner med etnisk norske miljøer	1,64	1,43
Å drive med spesielle kultur- eller fritidsaktiviteter eller arrangementer	1,97	1,53
Å fremme toleranse mellom ulike grupper av befolkningen og motvirke rasisme og diskriminering	1,53	1,34

Gitt det forbeholdet at tallmaterialet er relativt spinkelt, så er det likevel ikke overraskende at en stor andel av frivillig innvandrerbaserte organisasjoner vurderer sine aktiviteter som å ha stor betydning i forhold til å støtte opp om egen gruppe og kulturell egenart. Det er imidlertid relativt liten forskjell mellom type organisasjoner og i hvilken grad disse vurderer aktivitetenes betydning for relasjoner på tvers, selv om det kan se ut som det er en noe større andel av de andre frivillige organisasjonene og offentlig virksomhet som er opptatt av dette.

Det er også noe forskjell mellom organisasjonene på hvilken betydning aktivitetene har når dette vurderes opp mot organisasjonenes alder. En noe større andel av organisasjonene som er etablert i 2003 eller tidligere ser ut til å være noe mer opptatt av relasjoner på tvers enn yngre organisasjoner. Men tallmaterialet er spinkelt, og forskjellene er ikke markant store.

Omfanget av og organisatoriske forskjeller i organiseringen og gjennomføringen av tverrkulturelle aktiviteter kan også vurderes ut fra ulike praksiser som går på målgrupper for aktiviteten, eierskap til aktiviteten, deltakelse i planlegging og på deltakelse i selve aktiviteten. Problemstillingene som her er reist dreier seg om i hvilken grad innvandrere og etnisk norske deltok planleggingen og organiseringen, om flere ulike etniske grupper var med, om målgruppen var flerkulturell eller ikke, om formålet med aktiviteten var å fremme toleranse og motvirke rasisme og diskriminering, om alder og om kjønn. Disse problemstillingene er i tabell 4.7 operasjonalisert i form av beskrivelser som gjelder praksis innenfor planlegging av aktivitet, gjennomføring og målgruppedefinering.

Tabell 4.7 - Andel som sier seg helt eller delvis enig i beskrivelser av deltakelse og målgruppe for aktiviteter det ble mottatt støtte til i 2006 blant organisasjoner som bare mottok støtte til aktivitet (N=72-76) og organisasjoner som mottok både drifts og aktivitetsstøtte (N=78-82) (frekvenser i %)

	Aktivitetsstøtte	Drifts- og aktivitetsstøtte
Både innvandrere og etnisk norske deltok i planlegging, ledelse og organisering av aktiviteten	69	58
Målgruppen for aktiviteten var først og fremst en etnisk gruppe/personer med samme landbakgrunn	38	47
Målgruppene for aktiviteten var både folk med innvandrerbakgrunn og etnisk norske	78	66
Målgruppene for aktiviteten var generelt flerkulturell	79	68
Et formål med aktiviteten var å fremme toleranse mellom ulike grupper av befolkningen og å motvirke rasisme og diskriminering	83	68
Både etniske minoriteter og etnisk norske deltok i aktiviteten	79	72
De som deltok i aktiviteten hadde ulik etnisk bakgrunn	91	72
Både unge og eldre deltok i selve aktiviteten.	88	79
Både kvinner og menn deltok i selve aktiviteten	80	87

Tabellen over understreker aktivitetenes tverrkulturelle dominans, både når det gjelder målgruppe, eierskap til aktiviteten og når det gjelder gjennomføring og organisering. Kjønn og aldersforskjeller ser også ut til å være krysset i stor grad. Disse tallene sier ikke noe om omfanget av slike tverrkulturelle, eller hva vi kan kalle transnasjonale, relasjoner innenfor hver enkelt aktivitet. Men om vi ser disse tallene i sammenheng med det foregående, så er disse bare med på å forsterke inntrykket av at flertallet av mottakerne av aktivitetsstøtte er seg dette aspektet bevisst så vel under planlegging som under gjennomføring av aktiviteten. Vi kunne selvfølgelig ønsket oss at disse tallene var enda høyere. Dette drøfter vi nærmere mot slutten av kapitlet hvor vi blant annet ser nærmere på mulighetsrommene som eksisterer for å gjennomføre et mål om tverrkulturelle aktiviteter.

I tabellen sammenlignes grupperinger som bare mottok aktivitetsstøtte med organisasjoner som mottok støtte til både drift og aktivitet. Gjennomgående synes det å være en større andel blant de som kun mottok aktivitetsstøtte som går i retning av praksiser som støtter opp om flerkulturelle relasjoner/relasjoner på tvers av ulike grupper, enten dette er mellom ulike etniske grupper eller mellom majoritet og minoritet. Her er det likevel viktig å påpeke at forskjellene er små. Konklusjonen er at

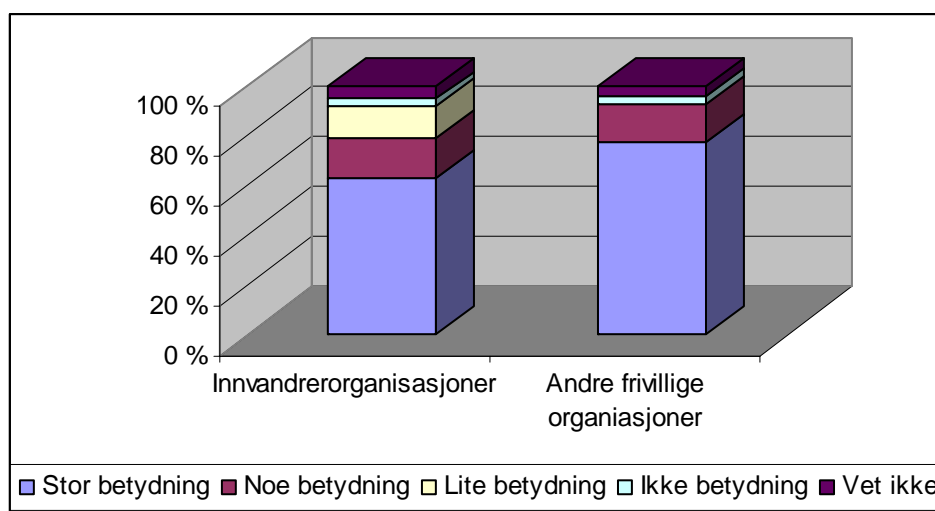
det flerkulturelle og transnasjonale praktiseres i stor grad blant de innvandrerbaserte organisasjonene i tiltak som får støtte..

Det er en generell tendens til at de som vektlegger og lykkes med tverrkulturelle aktiviteter og transnasjonale/transkulturelle relasjoner innenfor aktivitetene først og fremst er de veletablerte organisasjonene. Det er et større omfang av organisasjoner etablert i år 2000 eller tidligere som svarer bekreftende på påstander som gjelder slike forhold, og benektende på påstandene som går i motsatt retning. Forskjellen er minst på spørsmålet som gjelder kjønn og alder. Igjen er tallmaterialet spinkelt, men en slik hovedtendens skal kanskje ikke overraske da det kan være ekstra krevende å få denne type relasjoner til å fungere. Erfaring kan derfor vise seg å være viktig. Også dette kommer vi tilbake til mot slutten av dette kapitlet.

Det er små forskjeller mellom typer av organisasjoner og hvordan de praktiserer de multikulturelle relasjonene. Vi har tidligere definert type organisasjoner som *frivillig innvandrerbasert organisasjon/gruppering*, *annen frivillig organisasjon/gruppering*, *privat person* og *offentlig virksomhet*. På beskrivelsene i tabell 4.7 svarer imidlertid en noe større andel av offentlig virksomhet og annen frivillig organisasjon/gruppering ”helt enig” på påstandene som er relatert til flerkulturell organisering og flerkulturell målgruppe enn hva innvandrerbaserte organisasjoner gjør. Dette er ganske gjennomgående, men forskjellene er til dels små. Den lille forskjellen som er kan nok forklares strukturelt ved at offentlig virksomhet og ikke-innvandrerbaserte organisasjoner som søker om aktivitetsstøtte, som oftest skal ha med eller ha som målgruppe folk med minoritetsbakgrunn eller innvandrerbakgrunn. Konklusjonen kan med andre ord ikke være at de innvandrerbaserte organisasjonene som mottar aktivitetsstøtte, ikke er så opptatt av det multikulturelle aspektet i de omsøkte aktivitetene.

3.2.4 Aktiviteters betydning for å motvirke rasisme og diskriminering

Omfanget av aktiviteter som kan kategoriseres under tiltak mot rasisme og diskriminering og for toleranse er relativt stort, men likevel mindre enn en del andre type aktiviteter. Blant aktører/grupperinger som bare mottok aktivitetstilskudd svarer 28 % at aktiviteten deres kan kategoriseres under en slik rubrikk. Det er imidlertid flere aktiviteter som kan ha betydning for et slikt mål. For alle typer aktiviteter vi har bedt mottakerne av aktivitetstilskudd å krysse av for er det om lag 2/3 som svarer at aktiviteten hadde stor betydning for å fremme toleranse mellom ulike grupper av befolkningen og motvirke rasisme og diskriminering. I tillegg til de tiltak som er spesielt rettet mot rasisme og diskriminering får tiltak for bevaring av nasjonal egenart (84 %), tiltak for nettverksbygging (82%) og informasjonstiltak rettet mot majoriteten (89 %) høy skår. Det kan dermed se ut som det er en stor grad av bevissthet rundt antirasisme og tiltak mot diskriminering blant mottakerne av aktivitetstilskuddet, og at dette kan være et element i de fleste aktivitetene.



Figur 4.7 – Et formål med aktiviteten var å fremme toleranse mellom ulike grupper av befolkningen og å imøtekomme rasisme og diskriminering, svarfordelinger

Det er likevel en viss variasjon mellom type organisasjoner i hvilken grad arbeidet mot rasisme og for toleranse vektlegges i arbeidet med å planlegge og gjennomføre de enkelte aktivitetene. Figur 4.7 viser at det er en noe høyere andel av andre frivillige organisasjoner som har antirasisme som et formål med aktiviteten, enn de andre typene organisasjoner, men forskjellene er relativt små.

3.2.5 Perspektiver på tverrkulturelle aktiviteter og hvilke mulighetsrom som eksisterer for å realisere et slikt mål.

De organisasjonene vi har intervjuet representerer på mange måter mangfoldet av organisasjoner som faller inn under aktivitetsstøtten. Det er innvandrerbaserte minoritetsorganisasjoner, det er andre frivillige organisasjoner som er majoritetsbasert, det er organisasjoner i offentlig regi, det er store organisasjoner, små organisasjoner, nyetablerte og eldre organisasjoner, og de representerer et mangfold av ulike interesser, målsettinger og aktivitetstyper. Opplevelsen av hvilke mulighetsrom som eksisterer for å realisere målet om tverrkulturelle aktiviteter, varierer derfor mellom de ulike organisasjonene. Felles er likevel at ordningens betydning for dem selv og for deres aktivitetsnivå vektlegges, og generelt sies det ofte at det er for lite penger i ordningen i forhold til det aktivitetsnivået organisasjonene selv ønsker å holde. Flere påpeker at den støtten de får gjennom aktivitetstilskuddet er helt avgjørende for om de kan holde et aktivitetsnivå i det hele tatt. Tilskuddet fremheves som en start på noe. En kommer som organisasjon inn i et system og en rytme som kan generere mer aktivitet. En intervjuet omtaler støtten som gjæren i deigen. Om det ikke er mye penger det er snakk om, så er det likevel dette som skal til, er det enkelte som sier.

Organisasjonenes egne målsettinger behøver ikke alltid harmonere med de målsettingene som er i ordningen. En organisasjons målsetting kan godt være å ivareta en spesiell gruppes interesser og praktisering av en kulturell identitet og samhold. Dette kan for eksempel være aktiviteter knyttet til feiring av nasjonaldagen eller andre

spesielle arrangementer som kan knyttes til nasjonal og etnisk tilhørighet hvor det ikke ligger føringer til å bygge relasjoner på tvers av minoritet/majoritet og mellom ulike grupperinger. Ordningen på sin side skal stimulere nettopp til slike relasjoner i ulike former, enten direkte gjennom arrangementer eller indirekte ved at det drives informasjonstiltak på tvers for eksempel mellom majoritet og minoritet. For noen av organisasjonene oppleves dette som å stå i et dilemma mellom det å dyrke og vedlikeholde egen kulturell identitet og det å tilfredstille ordningens målsettinger. Skal det komme penger, må ordningens målsettinger innfris. Vi kan si ordningen så å si tvinger organisasjonene inn på en bane som ikke alle organisasjonene i utgangspunktet hadde tenkt å være på. Men dette ser likevel ut til å være et marginalt problem. Mange løser dette med å gjøre arrangementer åpne for alle, og ved å ha et mer flerkulturelt preg på sine aktiviteter. Mange av de innvandrerbaserte organisasjonene opplever imidlertid at det kan være vanskelig å appellere til majoriteten, eller de etnisk norske, til å komme på slike typer arrangementer. Det kan virke som det er lettere for majoritetsbaserte organisasjoner å appellere til minoriteter enn hva det er for minoriteter å appellere til majoriteten. Ser vi på tallmaterialet er det likevel mange av de innvandrerbaserte organisasjonene som eksplisitt har det tverrkulturelle som målsetting ved sine aktiviteter.

Idrett, samt musikk og teater holdes ofte frem av organisasjonene som aktiviteter som har suksess på tvers. Dette henger særlig sammen med at idrett og ulike sportsaktiviteter har et potensial til å bygge felles identiteter, ofte transnasjonalt, er nettverksdannende og kan skape publisitet og positive ringvirkninger. Videre er dette som regel snakk om fast organisering som trekker mye folk. Det er varierende i hvilken grad organisasjonene synes de har suksess med å innfri kravet om tverrkulturelle aktiviteter. Flere uttaler at de synes dette er vanskelig, og flere forstår ikke helt hvordan de selv kan bidra til dette. Organisasjonene uttaler om hverandre at de har inntrykk av at enkelte organisasjoner sliter med å forstå innholdet i kriteriene. På denne bakgrunn kan det sies å eksistere noen strukturelle skiller mellom organisasjonene som har betydning for hvordan mulighetsrommet erfares og oppleves. Her er det særlig tre forhold som er av betydning. Dette er skillet mellom store og små organisasjoner, skillet mellom veletablerte organisasjoner og nye organisasjoner, og i hvilken grad organisasjonene har aktive personer som deltar i samfunnslivet ellers. Det er for eksempel en stor fordel å bli trukket inn i KIM og andre instanser. Dette er viktig erfaring som organisasjonene trekker på fordi disse personene skjønner hva systemet ønsker av type aktiviteter. Det er med andre ord ikke slik at organisasjonene er "opptatt av seg og sitt". Det er stor interesse og vilje til å tenke tverrkulturelt/transnasjonalt blant organisasjonene. Det det skorter på er ressurser og evner til å praktisere en slik målsetting, og det er her de strukturelle forholdene kommer inn. Store organisasjoner får ofte mer penger, blir mer hørt og er bedre organisert. Mindre organisasjoner får som regel mindre penger, er sjelden høringsinstans og er vanligvis noe mer dårligere organisert. De organisasjonene som evner å ha et høyt aktivitetsnivå fremmer ofte også et større samhold og relasjoner på tvers. Det er flere organisasjoner som hevder at det å drive tverrkulturelle arrangementer og aktiviteter krever større lokaler, og dermed blir slike aktiviteter dyrere å drive. Å være velorganisert er derfor en viktig dimensjon. Enkelte organisasjoner påpeker også viktigheten av tillit mellom organisasjonene.

3.2.6 Måloppnåelse aktivitetstilskudd

Et hovedsikte med aktivitetstilskuddet er å fremme flerkulturell aktivitet, styrke toleranse og motvirke rasisme. Et annet element som i stor grad automatisk oppfylles gjennom tilskuddsordningens primærfokus på frivillig organisert virksomhet, er målet om å styrke innvandreres deltakelse i frivillig virksomhet.

Det empiriske materialet gir inntrykk av at de aktiviteter som får støtte bidrar til flerkulturell aktivitet. Dette skulle man vel også forvente siden det søkes om støtte til konkrete prosjekter. Et mindre antall aktiviteter, ca. ¼ handler direkte om tiltak for å fremme toleranse og motvirke rasisme og diskriminering. Men for øvrig mener tilskuddsmottakerne at også mange av de øvrige aktivitetene bidrar til dette.

Et spørsmål som reiser seg er hvordan det kan ha seg at så mange av organisasjonene (nærmere 80 %), som hovedsakelig tar utgangspunkt i etniske og nasjonale grupper, svarer at de er både opptatt av, praktiserer og prioriterer tverrkulturelle relasjoner og aktiviteter. Det kan være mange svar på et slikt spørsmål. Et åpenbart svar er at dette faktisk er virkeligheten i organisasjonenes praksis. De prioriterer denne type praksis. Et annet svar er at organisasjonene svarer strategisk etter hva de tror oppdragsgiver vil høre. Vi tror at svaret er noe mer komplekst enn hva de to foregående antyder. Bakgrunnen for dette er at gjennom ordningens kriterier for tildeling av støtte og gjennom informasjon og kurs som gis, sosialiseres støttmottakerne inn i ordningens målsettinger og kriterier. Det skapes en egen logikk rundt tilskuddsordningen og en egen måte å snakke om ordningen og aktivitetene på. Det skapes en egen diskurs. Denne diskursen og logikken er det trolig som virker ganske bestemmende for hvilket språk mottakerne selv tar i bruk når de omtaler egen praksis og målsettinger. Språket, logikken, begrepene og forståelsesrammene som skapes setter nettopp fokus på det tverrkulturelle aspektet som en hovedmålsetting i hele ordningen for aktivitetsstøtte. I tillegg er det faktisk et krav at slike målsettinger blir oppfylt for i det hele tatt å få støtte. På denne bakgrunn er det derfor ikke til å undres over at organisasjonene vektlegger det tverrkulturelle når de blir bedt om å vurdere egne målsettinger og praksiser vedrørende det de får støtte til. Dette betyr imidlertid ikke at organisasjonene kun har dette tverrkulturelle fokuset, men i en setting hvor en skal omtale det en får støtte til gjennom denne ordningen så er dette språket naturlig å ta i bruk. En organisasjon kan med andre ord ha flere typer identiteter og målsettinger for sitt virke, og manøvrerer derfor pragmatisk i henhold til slike identiteter. På denne bakgrunn kan vi også si at ordningen virker styrende på hvilke aktiviteter organisasjonene søker støtte til og gjennomfører.

En del av aktivitetene, anslagsvis ca. ¼ som får tilskudd er også tiltak for å styrke egen gruppens kultur, interesser og egenart. I dette skiller innvandrersorganisasjoner seg fra de øvrige. Det ligger ikke nødvendigvis noen selvmotsigelse i dette i det at egen kultur også kan være innfallsvinkel for å treffe andre. Dette gjelder imidlertid i særdeleshet mange av organisasjonene som også får driftsstøtte, og det kan være grunn til å spørre om disse organisasjonene i vel stor grad benytter aktivitetstilskuddsordningen til innadrettet virksomhet.

Det som for øvrig slår en er at aktivitetene med enkelte modifikasjoner er omtrent like mye flerkulturelle på tvers av variasjoner i organisasjoner/grupperingers karakter. Det synes å gjelde enten tilskuddene er forankra i minoritet eller majoritet, i innvandrersorganisasjoner med eller uten driftstilskudd, fastere eller løsere organisert. Det forteller oss kanskje fremfor noe om et stort mulighetsrom for videre utvikling av tverrkulturell aktivitet på tvers av grupper og miljøer.

3.3 Oppsummering

Tilskuddsordningen bidrar til måloppnåelse. Måloppnåelse er klarere og mer entydig for aktivitetsstøtten enn for driftsstøtten hvor vi er mer tilbøyelig til å si både-og når det gjelder realisering av målene. I dette ligger ikke nødvendigvis at det ene er bedre enn det andre. Det handler antagelig likeså mye om at målsettingene for driftstilskuddsordningen er mer krevende. I tillegg ligger det nok for mange nasjonalt pregede organisasjoner også en form for brytning i grenseflaten mellom det å være organisasjon for ens egne og det å være integreringsaktør.

Implikasjoner for utvikling av tilskuddsordningen er det finnes et stort mulighetsrom når det gjelder alternativer og variasjoner i videre utvikling av aktivitetsstøtten. Videre er det behov for et enda mer målrettet fokus på hvordan man kan utvikle innvandrersorganisasjonene som kombinerte kultur-, interesse- og integreringsaktører.

4 Forvaltningseffektivitet – sett fra forvaltningens ståsted

4.1 Innledning

Med forvaltningseffektivitet menes her hvordan tilskuddsforvalters måte å jobbe på kan påvirke hvor langt man når med tilskuddsordningen, hva man oppnår i forhold til målsettingene og hvordan det administrative fungerer.

Det vil si at vi går ut fra at forvaltningens

- saksbehandlingsprosedyrer/prosesser ,
- kapasitet i form av saksbehandlingsressurser og kompetanse (erfaring med og kjennskap til feltet),
- kontakt- og samhandlingsformer innen forvaltningen og med søkerne/tilskuddsmottakerne og
- organisering av forvaltningsprosessen og ansvaret

har betydning for måloppnåelsen og styringen av ordningen.

Datatilfanget kommer fra en spørreskjemaundersøkelse blant fylkene og en intervjuundersøkelse. 16 av 19 fylker har besvart spørreskjemaet. Kun et av de tre fylkene der IMDi er med på forvaltningen, besvarte spørreskjemaet. Det gir ikke noe grunnlag for sammenligning med utgangspunkt i de kvantitative dataene. Svarene tolkes i lys av og suppleres med intervjudata.

Intervjuer er gjort i to ”IMDi fylker”, dvs. der også IMDi er med i forvaltningsprosessen, og to fylkeskommuner. Vi har også gjort intervjuer i Oslo fordi kommunen, med sitt store innslaget av innvandrere og organisasjoner, på et geografisk lite område, er et spesielt case i denne sammenhengen. Oslo forvalter for øvrig 1/3 av midlene i tilskuddsordningen.

Kapittelet tar opp og drøfter følgende tema

- Forvaltningspraksis: saksbehandlingsprosessen fra utlysning via informasjon og veiledning, til vurdering, vedtak og kontroll
- Forholdet mellom mål og ressurser, og mellom tilnærming og resultat og effekter
- Organisering av forvaltningen av ordningen – vurderinger av de ordningene som finnes.

4.2 Søknads- og saksbehandlingsprosessen

Forvaltningen av tilskuddsordningen skjer i en prosess som består av hovedelementene utlysning, søknad og saksbehandling, og oppfølging og kontroll. Vi vil i det følgende beskrive forvaltningsprosessen med vekt på hvilke tilnæringer som velges i forhold til informasjon om ordningen, hvilken kontakt som er mellom søkere og forvaltningsinstans i så vel utlysnings- som søknadsfasen, hvilke kriterier som legges vekt på i søknadsbehandlingen, hvordan vurderingen av søknader foregår, hvorvidt og på hvilket grunnlag søknader innvilges og avslås, og hvordan kontroll og oppfølging av tilskuddsmottakere foregår.

4.2.1 Utlysnings- og søknadsfasen

På bakgrunn av tildeling over statsbudsjettet (post 71) får hvert fylke en sum til fordeling på lokale innvandrersorganisasjoner og tilskudd til frivillig virke. Midlene lyses så ut lokalt. Vi vil her vise hvilke utlysnings- og informasjonskanaler som benyttes for å nå målgruppene, samt hvilken kontakt og kommunikasjon det er mellom målgruppene og forvaltningen i denne fasen

Utlysning og informasjon

De fleste fylkene arbeider aktivt med å gjøre tilskuddsordningen kjent blant målgruppene, utover det å lyse den ut i dagspresse eller lignende. Det er mange midler som tas i bruk for å gjøre tilskuddsordningen kjent overfor *innvandrersorganisasjonene og miljøene*. Både skriftlige og muntlige kanaler, samt felles informasjonsmøter benyttes. Like mange oppgir at de benytter individuelt tilpasset som standardisert informasjon når det gjelder informasjon til innvandrersorganisasjoner og miljøer. Noen fylker oppgir også egne eller felles nettsted, at det utlyses sammen med andre tilskuddsordninger, i nettverksmøter med innvandrerråd, eller ved direkte kontakt på telefon eller ved besøk, der det gis detaljert informasjon.

Både skriftlig og muntlige kanaler, samt møter, benyttes for å gjøre ordningen kjent overfor *majoritets- eller etnisk norske organisasjoner og miljøer*. Det gjøres likevel i mindre grad en ekstra informasjonsinnsats overfor disse enn i forhold til innvandrersorganisasjonene. Informasjonen som gis ser imidlertid ut til å overveieende grad å være standardisert og ikke individuelt tilpasset de ulike aktørene i feltet.

Når det gjelder *kommunene* gis det også i noen grad informasjon utover utlysingen. Også her benyttes flere kanaler, og informasjonen som gis er i overveieende grad standardisert.

Et eksempel på hvordan dette gjøres i praksis, kan hentes fra et fylke der "Alle innvandrersorganisasjoner, frivillige organisasjoner (de som har søkt året før og som vi ellers har hatt kontakt med) og flyktningskonsulentene i kommunene får brev med informasjon om ordningen. Brevet inneholder også folder (hvis denne er ferdig fra

IMDI's side) og søknadsskjema både for drift og tiltaksstøtte." I et annet fylke beskrives utlysingen på denne måten: "Først mottar fylkeskommunen tilsagnsbrev fra IMDI som sier hvor mye midler som fylket har til rådighet. Midlene blir så lyst ut pr. brev og i alle lokalavisene i fylket. Sammen med brevet følger søknadsskjema. Søknadsskjema kan også lastes ned fra fylkets nettsider."

Kontakt og dialog i søknadsfasen

Alle fylkene (den ene halvpart i stor eller svært stor grad, den annen halvpart i noen grad) oppgir at det er dialog og kontakt mellom søker og forvaltningsinstans i forkant av søknadsleveringen. Når det gjelder type kontakt og dialog så dreier det seg i stor grad om å svare på spørsmål pr. telefon, mens å svare på skriftlige henvendelser forekommer mindre. Det viser seg at det også er et relativt stort omfang av personlige møter mellom søker og saksbehandler. Kun to fylker oppgir at dette i liten grad forekommer. Fylkene synes også å være svært hjelpeløse med å gi veiledning i forbindelse med utformingen av søknader. Hele ti av fylkene gjør dette i svært stor eller stor grad, mens kun to i liten grad bidrar med dette.

Alle gir også i stor eller noen grad råd om hvilke tiltak og aktiviteter som kan komme inn under tildelingskriteriene. Et flertall av fylkene arrangerer også informasjonsmøter også etter utlysingsfasen, selv om det er mindre vanlig å arrangere kurs i søknadsskriving. Et fylke der dette likevel gjøres, har følgende opplegg: "Det tilbys kurs/informasjonsmøter i søknadsskriving. De fleste mottar dette, dog ikke de majoritetsbaserte organisasjonene. Punkt for punkt i søknaden gjennomgås. Dette skjer i starten av året, og gjentas like før søknad sendes." I Oslo var det i 2006 over 100 som deltok på søknadsskrivingskurs. Dette indikerer at ordningen er viktig for de det gjelder.

Mye av kontakten og dialogen synes å gå på tilbakemeldinger til søker med sikte på å rette opp mangler i søknaden. Kun tre fylker gjør i liten grad dette. Et fylke oppgir at søkerne som anses å ha mangelfulle søknader blir kontaktet slik at saksbehandleren kan få mer informasjon å fatte vedtak på bakgrunn av; "Man kan ikke bare legge bort mangelfulle søknader". Mangler og misforståelser angående utfylling av søknadsskjema og utforming av søknaden er et tilbakevendende problem blant annet fordi ledelsen i mange organisasjoner ofte skiftes ut.

Et annet fylke beskriver kontakten med søkerne på denne måten: "Jeg har mange telefoner og besøk på kontoret, og veileder en del i forbindelse med utfylling av skjemaer. Jeg tar også kontakt med organisasjoner som har søkt tidligere hvis det mangler søknad ved søknadsfristens utgang, og har på denne måten avklart en del misforståelser. Dette er veldig krevende men nødvendig."

Og videre heter det i intervjuet med saksbehandler at: "Personlig kontakt er kjempeviktig. De greier gjerne ikke formidle hva de vil ha inn i søknaden, men de forteller mye. De har store fester. De sender CD-er med for eksempel rollespill om konemishandling. Søknaden var ikke all verden pga. språkbarrierer mv. men det var artig å se hva de fikk ut av det."

Et tredje fylke representert i intervjuundersøkelsen understreker at kontakten med søkerne er med på å heve kvaliteten på søknadene: ”Den omfattende kommunikasjonen mellom forvaltningsinstans og søker gjør sitt til at søknadene blir bedre.”

I et fjerde fylke legges det også vekt på at søknadsprosessen gir mulighet for innsikt i feltet: ”I forbindelse med utlysning og tildeling av tilskuddsordningen blir man kjent med aktørene. Dette er en ypperlig ”møteplass”. Flere av aktørene i feltet har blitt brukt som ressurspersoner i forbindelse med for eksempel foredrag. Det er også en god mulighet for forvaltningen til å få vite hva organisasjonene holder på med, hvordan de tenker, hva de er opptatt av. Det er en mulighet til å lære og til å påvirke.”

Også i det femte fylket legges det vekt på en rolleforståelse i forvaltningen som ivaretar kontakt og kommunikasjon : ”Vi har ansvar for å være aktive, må påse at ting blir fulgt opp, skal være både rådgiver og pådriver, følge opp i dialog med organisasjonene. Vi har mailinglister til alle 70 som var på møtet i januar. Skal ha møte med dem i april. Vil få jevnere dialog med dem”

Oppsummering

Fylkene synes å være aktive med tanke på å gjøre ordningen kjent blant målgruppene. Det er overfor innvandrersorganisasjonene innsatsen og fokuset synes å være størst.

Det synes i det store og hele å være en tett kontakt mellom søkere og forvaltningen i utlysings- og søknadsfasen. I mange fylker har man en aktiv dialog med, og veiledning av, søkerne. Dialogen og veiledningen synes å være uformell, muntlig, både ad hoc og planlagt (kurs, møter). Målet er å hjelpe de som trenger det, få bedre kvalitet på søknadene og dermed en bedre forberedelse til selve saksbehandlingsfasen. Denne fasen synes i stor grad å være preget av et ønske fra forvaltningens side om å nå ut til så mange som mulig av de som kan være berettiget til og ha nytte av tilskuddsordningen. Både bredden i informasjonskanaler og den intensive oppfølgingen i prosessen med å utforme søknader vitner om dette. Denne fasen er også en viktig arena for læring både for forvaltningen og for tilskuddssøkerne.

4.2.2 Saksbehandlingsfasen

Etter at søknadsfristen går ut, starter behandlingen av søknadene. Hvordan saksbehandlingen organiseres, dvs. hvem det er som foretar vurdering og vedtak og hvordan dette gjøres vil være i fokus for dette avsnittet. Noen av spørsmålene som tas opp her er: Hva blir det lagt vekt på i vurdering av søknadene, hvilke kriterier anses som vesentlige og i hvilken grad benyttes skjønn i saksbehandlingen? Hvor mange får avslag og hvorfor? Tildeling av midler innen tilskuddsordningen for lokale innvandrersorganisasjoner og frivillig virke defineres ikke som enkeltvedtak i henhold til forvaltningsloven, og følgelig omfattes vedtakene heller ikke av lovens klageadgang. Er det likevel en praksis med adgang til å klage på disse vedtakene? Videre er vi interessert

i å få kartlagt i hvilken grad og med hvem man er i kontakt med andre forvaltningsinstanser i saksbehandlingsprosessen.

Organisering av saksbehandlingen

Hvordan saksbehandlingen er organisert har vi ikke spurt om i spørreskjemaundersøkelsen, men vi har beskrivelser av dette fra intervjuene vi har gjort i fylkene.

Ved ”Enhet for mangfold og integrering” (EMI), som er tillagt ansvaret for tilskuddsordningen i Oslo, går man gjennom søknadene i fellesskap i møter. Det er i alt 6 saksbehandlere som arbeider med disse søknadene. Sakene blir gruppert i tema i forhold til type tiltak det blir søkt støtte til, for å sikre likebehandling innen ulike områder. Det gjøres en siste gjennomgang av alle søknadene i fellesskap.

I et annet fylke samles søknadene etter søknadsfristens utløp. Disse sjekkes mot fjorårets rapportering. Dersom det ikke er levert rapport for året før vil en ikke få tildelt av årets midler. Informanten sier imidlertid at: ”Jeg tar alltid kontakt for å høre om hvorfor rapport ikke er levert. Som oftest har det vært skifte av leder i foreningene. Det ender alltid med at de klarere å legge fram rapport, slik at de får utdelt nye midler.”

I et av fylkene, som er med i prøveordningen og er et såkalt ”IMDi-fylke”, gjennomgår søkerne av fylket som gjør sine prioriteringer. Det arrangeres så et møte med IMDi hvor de i fellesskap finner ut hvem som skal få midler. Fylkeskommunens saksbehandler gjør altså først en prioritering, og så sjekkes denne opp mot det IMDi mener ivaretar ordningen best mulig. Fylket sitter med den lokale kompetansen, mens IMDi tar seg av helheten og gjør vurderinger ut fra det. Begge skriver under på beslutningene.

I et annet av fylkene som har innført prøveordningen med at IMDi deltar i forvaltning og tildeling av tilskudd, rapporteres det om en åpen og tett kontakt mellom fylkeskommunens saksbehandler og IMDi sitt kontor/representant. Fylkeskommunen formulerer utlysingen men konsulterer IMDi vedrørende ordlyd og innhold. For 2007 var både fylkeskommunen og IMDi sine logoer med i annonsen. Når søknadene kommer inn, blir disse registrert i fylkekommunen. Fylkeskommunens saksbehandler behandler alle søknadene i fellesskap med IMDi's saksbehandler. Er det uklarheter vedrørende en søknad, blir disse fulgt opp før vedtak fattes. I 2006 ble en liten sum holdt tilbake, og man gikk gjennom noen av søknadene på nytt for å avgjøre hvem som kunne få en større sum.

Vurdering av søknader om driftstilskuddet

At søknadsskjemaet er korrekt utfyllt vektlegges sterkt. Kun ett fylke oppgir at dette er lite viktig. Det synes også å være vesentlig for vurderingen om det finnes tilsvarende organisasjon for samme etniske eller nasjonale gruppe. Her er det også kun en respondent som legger lite vekt på dette. Dette kan imidlertid vise seg å representere utfordringer for forvaltningen. I fjor hadde man i et fylket en sak mellom to

organisasjoner av samme nasjonalitet. Dette var to foreninger som var uenige med hverandre. Saksbehandler bestemte etter å ha hatt møte med begge parter, at første året skulle man dele driftsstøtten. Nå er det imidlertid bare den først eksisterende organisasjonen som får.

Om organisasjonen driver utadrettet virksomhet som favner bredere enn egne medlemmer, er også et vesentlig kriterium. At formell dokumentasjon som for eksempel medlemslister, regnskap, prosjektbeskrivelser, attester osv. foreligger i korrekt stand er et viktig krav for flertallet av fylkene. Så nær som et fylke legger vekt på tidligere erfaring med organisasjonen i sin vurdering av søknad om driftstilskudd. Også aktivitetsnivået i organisasjonen tillegges vekt av alle fylkene. 11 av fylkene legger også vekt på at organisasjonene som søker driftstilskudd har betydelig kontakt med lokale myndigheter.

Et eksempel fra et fylke på hvordan vurdering av søknader om driftstilskudd foregår i praksis er at man først ser på medlemslister og der bevilgning skjer etter antall medlemmer etter faste satser på NOK 3000,-/6000,-/9000,-. Det gjennomføres så kontroll med at medlemmene er registrert i Norge i form av stikkprøver. Videre ser man på regnskap og årsrapporter. Dette gjelder imidlertid ikke nye organisasjoner. Vurderingene skjer etter standardiserte kriterier.

Et fylke mener at det i svært stor grad er skjønnsmessige vurderinger som ligger til grunn for fastlegging av driftstilskuddets størrelse. To fylker mener at skjønn i stor grad ligger til grunn, mens fem fylker mener at skjønn ligger til grunn i noen grad, seks i liten grad, og to ikke i det hele tatt.

Fire fylker mener at standardiserte kriterier i svært stor grad ligger til grunn for utmålingen av driftstilskuddets størrelse. Åtte mener at det i stor grad er tilfelle, mens de resterende fire fylkene mener at det i noen grad ligger standardiserte kriterier til grunn.

Det brukes både skjønn og standarder, men de standardiserte kriteriene synes å være viktigst. Driftstilskuddet er *nærmest rettighetsbasert*, gitt at noen formelle kriterier er oppfylt, selv om dette synes å variere mellom fylkene.

I et fylke hevdes det å være et dilemma at dersom driftstilskuddet øker, så går det ut over aktivitetstilskuddet. Det er en pott, og man fordeler først til driftstilskudd. Dersom hovedkriteriene angående regnskap, medlemslister, at det ikke finnes andre organisasjoner for samme etniske gruppe, er oppfylt, tildeles driftstilskuddet nærmest som en rettighet. Konsekvensen er at man risikerer å bruke opp midler som kunne ha gått til aktivitetstilskudd. Dette oppfattes som et stort problem og som potensielt urettferdig. Det betyr at det er mange som får relativt mye uttelling uten at man trenger å være aktive. Det kan også være et vanskelig vurderingsspørsmål å avgjøre hvilken etnisk bakgrunn en organisasjon representerer.

I et annet fylke er det også et spørsmål om hvor strikte man skal være. En av informantene uttrykker dette slik: "Jeg føler meg fram - har de vært med i samme organisasjonen, er det ulike virkemåter, selv med samme etniske gruppe. Man må se på virkeområdet om det er to ulike typer organisasjoner eller ei."

Vurdering av søknader om aktivitetstilskuddet

Det *innholdsmessige* tillegges stor vekt i vurdering av søknader om aktivitetstilskudd. At tiltaket det søkes tilskudd til er gjennomførbart synes å bli oppfattet som meget vesentlig ved vurderingen av søknader om aktivitetsstøtte. 15 av fylkene mener at dette er viktig eller svært viktig, mens 1 fylke svarer at dette er noe viktig. Et av de viktigste kriteriene synes å være om prosjektet fremmer toleranse og motvirker diskriminering. Det legges også sterk vekt på at aktivitetstilskuddet skal bidra til kontakt mellom majoritetsbefolkningen og minoritets/innvandrergupper. I noen grad, men ikke så viktig som det flerkulturelle er vektlegging på at aktivitetene det skal ytes tilskudd til omfatter så mange som mulig.

Det legges også vekt på prosjektskissens kvalitet, men det synes ikke å være det mest avgjørende kriteriet. Det kan være at siden det er såpass mye uformell og muntlig kontakt mellom søkere og forvaltning så vil prosjektet utvikles underveis i søknadsprosessen. Det kan også tenkes at man "legger godviljen til", eller veier det opp mot andre kriterier og kvaliteter.

Det legges vekt på at man klarer å fylle ut et søknadsskjema. Ingen av respondentene legger lite eller ingen vekt på dette. Som det framgår over mottar mange mye veiledning i arbeidet med å fylle ut søknadsskjemaer og utforme søknader, og at en del av denne kontakten foregår muntlig og ad hoc. I de fylkene vi har gjort intervjuer, trekkes det fram at det er viktig med opplæring i å forholde seg til formelle krav og spilleregler. Det er nokså viktig å ha det formelle i orden (regnskap osv.), men man synes ikke å være så strenge som når det gjelder driftstilskuddet. I et av fylkene er man i ferd med å bli strengere når det gjelder rapportering.

Et fylke sier at man først og fremst ser på hovedmålsetningen for prosjektet eller tiltaket. Viktige spørsmål er hvor stor målgruppen er og hvor mye man kan forvente at kommer ut av det. Dersom tiltaket det søkes midler til involverer mange eller et samarbeid med andre grupperinger så er det positivt. Jo mer samarbeid og integrering mellom grupper/aktører, jo bedre; og desto flere som omfattes av ordningen, desto bedre.

Det er videre viktig at aktivitetstilskuddet fungerer som integreringsmidler og ikke fremmer segregering omkring egen kultur og identitet. Dette går ikke alltid like klart fram av søknadene. I flere fylker er det gitt uttrykk for at man fører en stram linje, eller i hvert fall har begynt å stramme inn, når det gjelder nasjonaldagsfeiringer og nasjonale høytider. Kulturelle fester der også andre er invitert, kan imidlertid få støtte.

Et fylke oppgir å prioritere de tiltakene som fører til samhandling mellom flere folkegrupper. Det ser ut som at innvandrorganisasjonene etter hvert retter seg mer ut mot norsk og annen befolkning. Man prøver også i stor grad å la dem bestemme selv hvilke tiltak de vil satse på men avslår spesifikke tiltak som faller utenfor ordningen. Her følges kriteriene i retningslinjene.

I et annet fylke legges det vekt på at tiltaket skal ha et element av integrering. Det skal ikke være kun for små isolerte grupper med isolerte aktiviteter. I de tilfellene der aktivitetene det søkes støtte om ikke faller innunder ordningen, blir søker veiledet i hvordan ønsket kan oppfylles på andre måter. Der søknaden ikke er god nok blir søker

kalt inn og veiledet. Vurderinger av aktivitetsstøtten skjer mer skjønnsmessig enn når det gjelder driftstilskuddet.

I et tredje fylke er de svært strenge på søknadsfristen og karakteriserer seg som strenge på andre kriterier. Man begynte å bli strenge i fjor og vil bli enda strengere i år. Dette betyr blant annet at det ikke blir gitt tilskudd til "lukka tiltak". Pengene må gå til åpne arrangement som inviterer og inkluderer andre. Eksempel på tiltak som ikke er åpne nok er etnisk basert jentekveld eller julefeiring for egen organisasjon. En nasjonal organisasjon som inviterte til nyttårsfeiring for alle, fikk derimot tilskudd.

Når det gjelder behandlingen av søknader om aktivitetstilskuddet preges denne i stor grad av bruk av *skjønn*. Halvparten av fylkene oppgir at det i stor grad brukes skjønn i fastleggelsen av aktivitetstilskuddets størrelse, mens den andre halvparten sier at det skjer i noen grad. Samtidig finnes og benyttes også standardiserte kriterier i utmålingen av aktivitetstilskuddet. Seks fylker sier at dette benyttes i svært stor eller i stor grad, og seks benytter i noen grad standardiserte kriterier. Tre fylker sier at dette benyttes i liten grad og ett fylke har ikke standardiserte kriterier for fastsettelse av aktivitetstilskuddets størrelse i det hele tatt.

I ett fylke sier man i intervju at det er vanskelig å avgjøre hvilken sum man skal innstille på i støtte. Man må bruke skjønn og erfaring og gjerne sammenligne samme type søknad. De fleste får likevel noenlunde det samme over tid, slik at det er en viss forutsigbarhet.

Innvilgelse, avslag og klage

Det er relativt lite vanlig at hele den summen man søker om i aktivitetstilskudd innvilges. I ett fylke innvilges aldri hele beløpet som det søkes om i aktivitetstilskudd. Åtte av fylkene innvilger hele beløpet i 1-10 % av tilfellene. To fylker oppgir at de innvilger hele beløpet som det er søkt om i 11-25 % av søknadene. Fire mener at de gir hele beløpet det er søkt om i 26-50 % av sakene, mens ett fylke oppgir at de i over halvparten av sakene bevilger hele det beløpet som det har blitt søkt om.

Ett fylke oppgir at det ikke gis tilsagn på mer enn 50 % av kostnadene til en aktivitet. Resten må søkeren skaffe selv. Ofte søker en organisasjon eller aktør tilskudd til mange aktiviteter og arrangementer. Da gir fylket en sum, som organisasjonene selv må prioritere. Man planlegger å styre tildelingen sterkere ved å gjøre prioriteringen dersom det søkes på flere prosjekter.

Det er derimot ikke så mange søknader om aktivitetstilskudd som avslås helt. Et av fylkene avslår aldri søknader om aktivitetstilskudd, mens åtte fylker avslår inntil 10 %, fem fylker avslår inntil 25 %, ett fylke avslår mellom 26 og 50 %, og ett fylke avslår mer enn halvparten av søknadene om aktivitetsstøtte.

Det er heller ikke så vanlig at søknader om driftstilskudd ikke blir imøtekommet. Et av fylkene oppgir at de aldri avslår søknader om driftstilskudd. 10 av fylkene avslår søknader om driftsstøtte i inntil 10 % av sakene. 11-25 % av søknadene om driftsstøtte

avslås i tre av fylkene, men to fylker avslår mer enn halvparten av søknadene om driftsstøtte.

I et av fylkene oppgis det at det er få som får driftstilskudd. Av sju som søkte var det kun tre som fikk. Grunnen til den høyre andelen avslag er formelle mangler ved søknadene. Dette forekommer selv om det holdes informasjonsmøte og kurs i søknadsskriving.

I et annet fylke oppgis det at man avslår søknader om både driftstilskudd og aktivitetstilskudd dersom de ikke oppfyller IMDi's kriterier. Organisasjoner som ikke har rapportert for fjorårets midler, får heller ikke ny tildeling før denne foreligger. Når det gjelder aktivitetstilskuddet, avslås lite begrunnede søknader. I slike tilfeller tas det kontakt for eventuelt å hjelpe til med å forbedre den. Dersom det ikke hjelper avslås søknaden.

Når det gjelder aktivitetstilskuddet oppgir man i et av fylkene å være svært strenge også overfor majoritetsorganisasjoner, dersom de søker tilskudd der en etnisk gruppe blir skilt ut. Slike søknader har gitt mange avslag. Målet er å støtte tiltak der både norske og etniske minoriteter er med.

Et fylke oppgir at avslagsprosenten går ned. Alvorlige feil ved søknaden, som manglende rapportering og regnskap, kan gi avslag, men de fleste får avslag fordi tiltaket ikke faller inn under kriteriene. I 2006 var det ni klager på avslag. Kommunal virksomhet for barn og unge er klageinstans. De har en saksbehandlingstid i klagesaker på over ett år.

Et annet fylke oppgir å avslå klager etter forvaltningsloven. I følge rundskrivet er IMDi's støtteordninger ikke å betrakte som enkeltvedtak og i henhold til forvaltningsloven gis det derfor ikke klageadgang.

I et tredje fylke kan derimot klager fra søker føre fram, særlig hvis søknaden er misforstått, eller at kriteriene er noe strengt tolket. Man har der alltid NOK 30.000,- igjen tilfelle klager, eller at tiltak det ikke er søkt om i ordinær runde ønskes gjennomført.

Kontakt med andre forvaltningsinstanser

Kommunene synes ikke å være en svært sentral samarbeidspartner i forvaltningen av *aktivitetstilskuddet*. Av de femten fylkene som har besvart dette spørsmålet er det åtte som oppgir at de i noen grad har kontakt med kommunene, mens sju sier at de i liten grad eller ikke i det hele tatt, har kontakt med kommunene.

Heller ikke IMDi synes å ha en sentral plass i den enkelte saksbehandlers arbeid med aktivitetstilskuddet. Hele seks sier de ikke er i kontakt med IMDi, seks er det i liten grad, mens tre fylker i noen grad har kontakt med IMDi i prosessen, og ett svarer i svært stor grad. Det er det ene "IMDi-fylket" som har besvart spørreskjemaundersøkelsen som svarer i svært stor grad. I intervjuer går det fram at i de fylkene med prøveordningen med at IMDi er med på å forvalte ordningen, er det en tett kontakt og samarbeid.

Forberedelsene, saksbehandlingen og vedtakene synes å bli gjort i fellesskap mellom fylkets saksbehandler og representant for IMDi.

I de andre fylkene er kontakten med IMDi beskjedent og ikke sentral. Når det gjelder kontakten med kommunene i forbindelse med *driftstilskuddet*, skjer ikke dette i særlig grad. Fem fylker oppgir at de i noen grad har kontakt med kommunen, mens resten i liten grad eller ingen har kontakt med kommunen.

Det synes videre å være enda mindre kontakt mellom fylkeskommunenes saksbehandlere og IMDi i forbindelse med saksbehandlingen av søknader om driftstilskudd. Hele sju har ingen kontakt overhodet, seks i liten grad, ett fylke har i noen grad kontakt med IMDi, mens ett fylke i stor grad har kontakt med IMDi og ett i svært stor grad. Igjen er i svært stor grad svaret fra det ene IMDi fylket som har deltatt i spørreskjemaundersøkelsen.

I intervjuene i de 4 fylkene og i Oslo kommenteres samarbeidet med andre instanser på generelt grunnlag (ikke i forhold til de ulike delene av tilskuddsordningen).

I et fylke oppgir saksbehandleren gjennom sin virksomhet ellers å ha svært god kontakt med kommunene. Denne kontakten videreføres i forvaltningen av tilskuddsordningen. Gjennom kommunene får saksbehandler kunnskap om organisasjonene.

I et annet fylke er det ingen kontakt med IMDi regionalt. Informanten peker på at kontoret ligger for langt unna til at de lokalt har noe å bidra med. Man tar heller kontakt sentralt med Oslo hvis man har spørsmål som rundskriv, retningslinjer eller nettsider ikke gir svar på.

I et fylke sies det at den IMDi-avdeling som man står i relasjon til generelt er dynamisk og positiv, den gir støtte og entusiasme, er lite byråkratisk og uformell, de er i utvikling, og man får svar på epost. Når det gjelder tilskuddsordningen, har man hatt mest kontakt med IMDi sentralt til nå, der tilskuddsansvarlig sitter. Man fikk blant annet hjelp til med å skrive rapport.. ”IMDI legger seg opp i arbeidet vårt på en positiv måte”, mener man.

Oppsummering

Når det gjelder *organisering* av saksbehandlingen i de fem casefylkene, peker de to IMDi fylkene seg ut ved at det er et tett samarbeid mellom fylkeskommunen og IMDi. Selv om Fylkeskommunen er hovedadressat og hovedansvarlig, fattes beslutninger i fellesskap. Også i Oslo preges saksbehandlingen av samarbeid og dialog internt.

I *vurderingen* av søknader om *driftstilskudd* synes formelle kriterier som korrekt utfylte søknadsskjemaer og formell dokumentasjon av driften, samt at det kun kan ytes tilskudd til en organisasjon for samme etniske gruppe, å veie tungt. Samtidig er det mange som oppgir at typiske vurderingsspørsmål som tidligere erfaring med organisasjonen, også er viktig. Skjønn er mindre viktig enn standardiserte kriterier i utmålingen av driftstilskuddet størrelse. Driftstilskuddet får således noe preg av å være en rettighet, så snart visse kriterier er oppfylt.

I vurderingen av søknader om *aktivitetstilskudd* er man også opptatt av formelle trekk som søknadsutfylling og dokumentasjon. Det legges imidlertid her også stor vekt på innholdet tiltakene det søkes støtte til, og forventet effekt av disse når det gjelder integrering og inkludering. Både skjønn og standardiserte kriterier benyttes for å fastsette aktivitetstilskuddets størrelse.

Når det gjelder *innvilgelse* av søknader om aktivitetstilskudd er det vanligst å bare innvilge hele beløpet i inntil 25 % av tilfellene. *Avslag* på søknader om *driftstilskudd* ligger på ca. 20 % i gjennomsnitt, og det samme for *aktivitetstilskuddet* men med stor variasjon mellom fylkene. Det er med andre ord stor forskjell på hvor strenge man er når det gjelder å tolke og å anvende kriteriene for tildeling. Det praktiseres klageadgang i noen fylker, selv om det formelt sett ikke faller inn under forvaltningsloven. Kun i et fylke er man forberedt på å ta klager til følge, ved at man setter av midler i tilfelle søker får medhold.

I forvaltningen av tilskuddsordningen for lokale innvandrersorganisasjoner og frivillig virke er det ikke utstrakt kontakt med andre forvaltningsorganer, bortsett fra i de to IMDi-fylkene hvor det gjennom intervjuer går tydelig fram at det er ett tett samarbeid mellom de to instansene.

4.2.3 Oppfølging og kontroll

Her skal vi se på hvilke rutiner og praksiser som finnes vedrørende krav til rapportering av bruk av midlene og kontroll av bruk av midlene. I hvilken grad er oppfølgingen oppsøkende og preget av dialog?

Alle fylkene oppgir at de forlanger en dokumentasjon av aktivitet i forhold til de som er innvilget aktivitetstilskudd. 12 av de 16 fylkene som har svart oppgir at de foretar kontroll av dokumentasjon. Kun fire av fylkene sier at deres saksbehandler deltar på arrangementer i regi av innvandrersorganisasjoner eller andre som har fått støtte. Kun en respondent svarer bekreftende på at man besøker organisasjoner. Seks fylker indikerer at de driver ”annen” oppfølging. Det oppgis bl.a. at man følger opp gjennom nettverk innen spesifikke tema som det er gitt støtte til, gjennom telefonsamtaler, det stilles kontrollspørsmål og det gjennomføres veiledningssamtaler. I Oslo gjør man jevnlig prosjektbesøk for å se hva som blir gjort og hvordan tilskuddet virker. Et annet fylke oppgir i spørreskjemaundersøkelsen at ”Vi ber om å få bilder med mer fra arrangement for eventuelt å publisere dette på internett. Følger også opp via lokalavisene. Mange organisasjoner er flinke til å få presseomtale av sine aktiviteter”.

I et fylke medgis det at regnskap og rapportering har vært problematisk. Det har hendt at man har fått en pose med kvitteringer, så har representanten for fylkeskommunen regnet sammen. Dette er det slutt på nå, og man blir enda strengere etter at det har vært gjennomført kurs.

Også når det gjelder oppfølgingen av de som mottar *driftstilskudd* svarer samtlige at det forlanges dokumentasjon av aktiviteten i organisasjonen. 13 fylker oppgir at de foretar kontroll av dokumentasjonen som er framlagt. I tre av fylkene forekommer det at

saksbehandlere deltar på arrangementer i regi av innvandrersorganisasjoner som får driftstilskudd. To gjennomfører besøk hos organisasjoner som får driftstilskudd.

I et fylke hvor man nå samarbeider med IMDi sies det at rapportering fra organisasjonene som mottar driftstilskudd er varierende. At det kan framlegges et regnskap er et minimum, men det mangler i for mange tilfeller. Delvis som et resultat av samarbeidet med IMDi, har de formelle kravene blitt håndhevet strengere. Også kravene til aktivitetstilskudd følges mer opp, særlig i veiledningen som blir gitt. Søkeren blir oppfordret til å se ut over egen gruppe og å inkludere barn og ungdom. Det er likevel liten grad av oppfølging av aktivitetene. Imidlertid er det generelt en økt vilje til å styre dette feltet, særlig etter at samarbeidet med IMDi startet.

I et annet fylke sjekker man ikke aktivitetsnivå, men man kjenner de fleste foreningene godt. Man ser gjennom avisutklipp, bildemateriale osv., om tiltakene er gjennomført, og at det ligger en organisering bak. ”Alle klarer ikke å skrive ned på ark hva de gjør.”, som informanten sier

Man har i liten grad vansker med å få inn tilfredsstillende dokumentasjon. Informanten sier at ”Her gjelder også å holde nær kontakt med foreningene og gjøre terskelen for å ta kontakt så liten som mulig. Best fungerer det hvis de kan komme til oss men vi har også en del veiledning pr telefon.”

I enda et annet fylke mener man at oppfølgingen av aktivitetstilskuddet er vanskelig. Mange kommer med gode oppsett på bruk av midlene, mens andre kommer med en bærepose med kvitteringer. En organisasjon kan ha to-tre på kurs i regnskap, men så slutter disse og kunnskapen videreføres ikke. Mange har ingen erfaring i organisasjonsarbeid. Organisasjonene prøver, og det må bli mye skjønn fra forvalters side. Forvalter må skille mellom de etablerte organisasjonene og de nye. Man kan ikke være så streng med de nye som ikke har erfaring.

Oppsummering

Oppfølging og kontroll av bruk av midlene som tildeles innen tilskuddsordningen, foregår hovedsakelig i form av innsamling av dokumentasjon som rapport og regnskap. Dette oppfattes i stor grad som arbeidskrevende på grunn av manglende eller ujevn kompetanse innen regnskap hos de ulike tilskuddsmottakerne. Et flertall av fylkene kontrollerer også disse opplysningene. Oppfølging av tilskuddsmottakerne kan også oppfattes som en kontinuerlig prosess, ved at det gis kurs og veiledning også innen regnskap og rapportering i søknadsfasen. Noen fylker oppgir også at de oppsøker arrangementer som det er gitt tilskudd til, eller besøker organisasjoner som har kommet inn under ordningen. Andre forteller at de heller følger med på avstand, gjennom tilsendt materiale og medieoppslag.

4.2.4 Oppsummering av søknads- og saksbehandlingsprosessen

I alle fylkene tas ansvaret for å spre informasjon om tilskuddsordningen meget alvorlig. Man benytter mange kanaler og arenaer for å nå ut med informasjon om dette. Ikke bare i utlysingsfasen, men også i søknadsfasen er fylkene meget aktive når det gjelder kontakten med søkerne. I mange tilfeller strekker man seg langt for å opplyse, forklare og veilede i forbindelse med søknader og drifts- og aktivitetstilskudd. I utformingen av søknader er det meget utbredt å ha en åpen dialog med søkerne. Dette gagnar både søknadenes kvalitet, søkerne og forvaltningen.

Når det gjelder vurderingen av søknadene er det en tydelig forskjell mellom for det første behandlingen av søknader om driftstilskudd, og søknader om aktivitetstilskudd, og for det andre er det forskjell mellom fylkene når det gjelder hvor formell og streng man skal være. Angående forskjell i forvaltningen av de ulike tilskuddstypene, er driftstilskuddet i størst grad preget av formelle, standardiserte kriterier, som når de er oppfylt nærmest utløser en rettighet. Men også her oppstår det dilemmaer, gjerne knyttet til om det kommer søknader fra ulike organisasjoner for samme etniske gruppe, eller hvor streng man skal være på regnskap og rapportering fra tidligere år. Vurderingen av søknader om aktivitetstilskudd synes i overveiende grad å være mer preget av målsetninger og innretninger av tiltak, aktiviteter og arrangementer som det søkes tilskudd til. Det er en tydelig prioritering av de som man kan forvente vil virke inkluderende og brobyggende mellom grupper, noe som også vektlegges sterkt i vurderingen av søknadene. Det er imidlertid store forskjeller mellom fylkene når det gjelder hvor streng og formell man er i søknadsbehandlingen. En tett oppfølging og veiledning før søknadsinnleveringen kan gi en strengere bedømming av søknadene, mens mindre kapasitet til veiledning og oppfølging i forkant kan gi en mer velvillig bedømmelse. Tett dialog i forkant av søknadsinnlevering kan også tilsi at man ikke behøver å være så formalistisk i vurdering av søknaden fordi man har fått stor uformell kunnskap om virksomheter eller prosjekter det søkes støtte til. Avslag på søknader om tilskudd forekommer i om lag 20 % av tilfellene. Det er få klager på vedtakene.

Kontakten med andre forvaltningsinstanser er ikke særlig stor i saksbehandlingsprosessen. Unntaket er IMDi-fylkene der kontakten og samarbeidet synes å fungere meget bra. Også de som i intervjuene sier at de har kontakt med IMDi eller kommuner, er positive til dette samarbeidet.

Oppfølging og kontroll av tildeling av tilskudd prioriteres høyt av fylkene. Dette gjøres både fordi det har en viktig ”oppdragende” funksjon og fordi det er viktig for forvaltningen å få oversikt over hva midlene som tildeles går til, og om man når integreringspolitiske målsetninger med ordningen.

4.3 Mål, ressurser og resultater

4.3.1 Trekk ved forvaltningens kapasitet

Her vil vi beskrive forvaltningens med tanke på organisering, saksbehandlingskapasitet og kompetanse. Dette må imidlertid ses i sammenheng med hvilken saksmengde dette utgjør. Mål på dette er antall organisasjoner som har fått tilskudd til drift og hvor mange som har fått aktivitetstilskudd.

Antallet som har fått innvilget *driftstilskudd* i fylkene i 2006, varierer mellom 3 og 78. Over halvparten av fylkene har gitt til 15 organisasjoner eller mindre. Innvandreroorganisasjoner som mottok *aktivitetstilskudd* varierer mellom 1 og 83. 2/3 av fylkene ga aktivitetstilskudd til 14 eller færre innvandreroorganisasjoner. Mellom 1 og 32 andre organisasjoner, kommuner osv. mottok aktivitetstilskudd i 2006. Halvparten av fylkene ga aktivitetstilskudd til 14 eller færre. Vi har ikke opplysninger om antallet søknader, men med utgangspunkt i en gjennomsnittlig avslagprosent på ca. 20, har vi en indikasjon på saksmengden.

Ti av fylkene har organisert forvaltningen av tilskuddsordningen innen sine kulturavdelinger. I 2 av fylkene befinner dette saksfeltet seg i kulturenheten innen regional eller regionalutviklingsavdelingen. To steder har man bare oppgitt regional eller regionalutviklingsavdelingen og i ett fylke bare utviklingsavdelingen. Det siste fylket, som er Oslo kommune, har opprettet en Enhet for mangfold og integrering innen Byrådsavdeling for barn og utdanning.

I ni av fylkene er det kun en saksbehandler som arbeider med disse sakene. Fem fylker har to saksbehandlere som tar seg av tilskuddsordningen, mens Oslo har seks medarbeidere som jobber med dette.

Når det gjelder utdanningsbakgrunnen til de som jobber med dette på fylkesnivå er bakgrunnen variert. Det oppgis en sosionom, ingen jurister, fem samfunnsvitere og en økonom. Hele 12 oppgir "annet"¹⁰.

Den samlede erfaringen blant saksebehandlerne når det gjelder tilskuddsordningen, varierer fra 0 til 12 år, 6 av fylkene oppgir inntil 6 års erfaring, mens 8 har 7 år eller mer. Her mangler vi opplysninger fra et fylke. .

I de to IMDi-fylkene hvor vi har gjort intervjuer, er begge informantene innvandrere til Norge selv. De legger vekt på dette som en kvalifikasjon og en styrke i arbeidet med tilskuddsordningen.

Ni av fylkene anslår at de bruker inntil 3 månedersverk på feltet innvanding/integrering i 2006. Fem av fylkene bruker mellom 5 og 12 månedersverk. I underkant av halvparten av fylkene bruker saksbehandlerne mindre enn 50% av sin arbeidsinnsats/ressurser på

10 Vi vet ikke hva som ligger bak "annet" når det gjelder utdanningsbakgrunn. En mulighet kan være lærerbakgrunn.

området til forvaltning av tilskuddsordningen og i overkant av halvparten bruker mellom 50 og 100 %. Tre av fylkene oppgir at hele arbeidsinnsatsen går med til forvaltning av ordningen.

Arbeidet med tilskuddsordningen til lokale innvandrersorganisasjoner må sies å være et lite arbeidsfelt, selv om det varierer med fylkets størrelse og størrelsen på innvanderbefolkningen i fylket. Både det økonomiske omfanget av ordningen og saksmengde og –type tilsier dette. På den bakgrunnen skulle man mene at kapasiteten i forhold til saksbehandlingsressurser, utdanningsnivå og erfaring er god. Som tidligere og den videre framstillingen og drøftingen viser er det imidlertid et arbeidsområde som krever mye kontakt, dialog og veiledning av tilskuddsmottakerne i forkant av saksbehandlingen, og der både vurdering av søknader og oppfølging krever ganske mye arbeid. I et flertall av fylkene er det kun en person som arbeider med dette feltet. Som vi skal se er det heller ikke vanlig at dette forankres i en helhetlig politikk og strategi på fylkesnivå. På samme måten er det heller ikke en utstrakt kontakt med IMDi eller andre som kunne ha vært til hjelp i dette arbeidet.

4.3.2 Forvaltningens vurdering av sitt mulighetsrom

Med mulighetsrom mener vi hvordan forvaltningen vurderer mulighetene til å påvirke måloppnåelsen i fylkene. Muligheten vil bl.a. være avhengig av

- hvordan man oppfatter ressursene man har til rådighet,
- hvilken prioritet og tyngde fagfeltet har innen fylket,
- om de sentralt fastsatte kriteriene er for strenge og
- i hvilken grad man oppfatter at man har mulighet til å føre kontroll med det som midlene brukes til.

Kun et mindretall, seks av fylkene bekrefter det at det finnes vedtak om en overordnet og skriftlig strategi om integrering av innvanderbefolkningen. Av de som ikke har en overordnet integreringspolitikk er det seks fylker som oppgir at de også driver andre aktiviteter innen dette feltet enn tilskuddsordningen, mens 4 fylker sier at det er tilskuddsordningen som utgjør det vesentlige av fylkeskommunens aktivitet på dette området.

I Oslo som det store innvanderfylket, arbeides det naturligvis mye med overordnet strategi på feltet. Også i noen andre fylker skjer det noe på feltet. I Troms er det en utvikling på gang når det gjelder dette politikkområdet. Der heter det blant annet at "Fylket har begynt å jobbe med mangfoldighet. Det ligger inne i strategiplanen der man fikk inn det flerkulturelle. Eksempler tilrettelegging av bibliotektilbud. "Den kulturelle skolesekken" er krevende for det kreves en viss profesjonalitet, men man jobber med å få innvandrere inn også der. Man jobber innenfor de fleste felter for å trekke de inn." I Rogaland har man nylig fått på plass en plan for etnisk likestilling. Også i Østfold er innvandrings- og integreringsfeltet i ferd med å få en større plass på dagsorden. Man sier der at "Ordningen er en viktig del av fylkets innvanderrelaterte tiltak. Fylket har

som intensjon at dette feltet skal opp og frem på den politiske og administrative dagsorden. Ordningen kan dermed sies å være del av en helhetlig strategi som er i støpeskjeen.”

Angående spørsmålet om ressursene er tilstrekkelige til å bidra til at ordningen fungerer etter målsetningene som er satt, er det stor spredning i svargivingen, men tendensen går i retning av at det er for lite ressurser i forhold til målene. (Helt enig 2, delvis enig 4, både-og 5, delvis uenig 2, helt uenig 3).

Når det gjelder hvorvidt kriteriene for å gi driftstilskudd er for strenge er det gjennomgående en tendens til å benekte dette blant fylkenes respondenter. Kun 1 fylke er delvis enig i dette, de andre fordeler seg med 4 på både-og, 4 på delvis uenig og 7 er helt uenig.

Det oppleves tilsynelatende ikke som vanskelig å holde kontroll med hva midlene blir brukt til. Ti av fylkene er helt eller delvis enige i dette, mens fire mener at det er både-og, og to er helt eller delvis uenig. Samtidig nevner hele fem fylker kontroll med bruk av midlene som en hovedutfordring når det gjelder forvaltning av tilskuddsordningen. Dette kan indikere at det er et område som krever mye arbeid og som det jobbes mye med.

Det finnes også eksempler på at fylkene tar egne grep for å styre bruken av midlene. I *Oppland* ble det i 2006 vedtatt at alle innvandrersorganisasjonene skulle få NOK 2000.- til å delta på Maihaugen-konferansen. Dette var for å spre informasjon om integrering som organisasjonene kunne ta med tilbake til medlemmene, og for at de skulle lære noe om hvordan konferanser fungerer. Det ble også satt av penger til 2 kveldsmøter eller kurskvelder à 3 timer for innvandrersorganisasjonene, der man leide inn folk med bakgrunn i politikk og organisasjonslivet for å gå gjennom hva det vil si å være en organisasjon, og om rapportering og budsjettering. Deltaking for tilskuddsmottakerne var obligatorisk – man får ikke utbetalt den siste delsummen uten å ha deltatt på kurset.

Det finnes imidlertid en del utfordringer når det gjelder forvaltning og styring av tilskuddsordningen som nevnes av respondentene. Disse går bl.a. ut på at

- ”Det er for små beløp til den enkelte organisasjon og tiltak”
- ”Det er et misforhold mellom tildelte midler og forventinger til frivillighet”
- ”Det er for liten kapasitet til oppfølging av innvandrersorganisasjonene og kontakt med kommunene”
- ”Det er vanskelig å prioritere nok tid til søknadsbehandlingen”
- ”Innvandrersorganisasjonenes kompetanse om prosjektarbeid, ferdigheter i norsk som gir konsekvenser for søknadsskriving og rapportering”
- ”Søknadsskjemaene og retningslinjene er vanskelig å lese og forstå, mye tekst. Lite ressurser til oppfølging og kontroll av organisasjonene. Organisasjonene er ikke godt nok forankret lokalt, også i forhold til økonomi. Tilskuddsordningen er lokal og veldig ulik andre oppgaver i stillingen. Mye administrasjon og rapportering for små beløp.”

Saksbehandler i en fylkeskommune peker på at : ”Dette har alltid vært en vanskelig oppgave å gjøre riktig fordi du har en vond følelse av at dette har jeg ikke hatt mulighet til å gå inn i skikkelig, og dermed forvalte skikkelig.” Vedkommende sier videre at

”Det er viktig at denne jobben ikke er en lettvinnt jobb. Folk i organisasjonene skal tas på alvor. Jeg er i tvil om IMDi intensjoner følges opp i fylkene. Det bør være en mye strengere ramme for hva som pengene skal gå til fra år til år. Jeg kunne tenke meg at IMDi bestemte tema far år til år (unge, eldre, idrett osv.) I dag er det for uklare og for generelle retningslinjer og kriterier som er vanskelige å operasjonalisere.”

Fylkeskommunen som politisk og administrativ institusjon synes ikke særlig sentral i arbeidet med integrering av innvandrere. Det synes å variere i hvilken grad arbeidet med tilskuddsordningen er koordinert og koblet sammen med annen satsing overfor innvandrere og integrering i fylkene. Ressurssituasjonen kunne ha vært bedre med tanke på å oppnå mer på dette feltet, ifølge informantene. Styringen av ordningen synes ikke å være noe problem, men som før nevnt er det en del spørsmål man arbeider mye med, og man er opptatt av at en grundig jobb fra forvaltningens side er en forutsetning for at ordningen skal fungere rettferdig og med tanke på måloppnåelse.

4.3.3 Forvaltningens vurdering av ordningens måloppnåelse, resultater og effekter

Her er vi ute etter om forvaltningen selv mener at det er en viktig ordning når det gjelder hva man oppnår av effekter og resultater når det gjelder integrering, toleranse, organisering osv. Videre påpekes en del forhold som man mener gjør det vanskelig å oppnå mål og effekter. Svarfordelinger er vist i tabell 5.1 på neste side.

Til en viss grad synes det som at fylkene mener at ordningen bidrar til god kontakt mellom offentlige myndigheter og organisasjonene. Det samme gjelder hvorvidt det oppleves som at fylkeskommunen har god oversikt over organisasjonene som mottar og potensielt mottar støtte.

En lignende fordeling finner vi angående vurderingen av om ordningen er viktig i kampen mot rasisme. Enda mer positive blir fylkenes respons når det gjelder effekten av tilskuddsordningen i forhold til om ordningen anses som viktig for dannelsen av flerkulturelle møteplasser. Når det gjelder spørsmålet om ordningen blir godt mottatt av organisasjonene synes også erfaringen og oppfatningen å være overveiende positiv.

Tabell 5.1 – Fylkenes vurderinger av ulike påstander vedrørende tilskuddsordningen

	Helt enig	Delvis enig	Både og	Delvis uenig	Helt uenig
Ordningen bidrar til god kontakt mellom offentlige myndigheter og organisasjoner	3	9	4		
Fylkeskommunene har god oversikt over organisasjonene som mottar og potensielt kan motta støtte	7	5	4		
Ordningen er viktig i kampen mot rasisme	7	7	2		
Ordningen er viktig for dannelse av flerkulturelle møteplasser	11	5			
Ordningen blir godt mottatt av organisasjonene	11	5			
Kravet om at flere enn en organisasjon med samme etnisk bakgrunn bidrar til å utestenge organisasjoner som burde fått driftsstøtte	3	5	4		4

En annen påstand som fylkene er bedt om å ta stilling til er om kravet om at flere enn en organisasjon med samme etniske bakgrunn ikke kan motta driftsstøtte, bidrar til å utestenge organisasjoner som burde ha fått driftsstøtte. I forhold til denne påstanden er spredningen blant svarene mye større enn når det gjelder de andre spørsmålene angående hvordan tilskuddsordningen fungerer. 3 er helt enig, 5 delvis enige i dette, 4 mener både og, og 4 er helt uenige. Dersom man slår sammen delvis enig og både-og, kan man tolke det som at flertallet av respondentene er usikre og i tvil om regelverket er en hindring for potensielle driftstilskuddsmottakere.

En informant fra IMDi er usikker på om IMDi når integreringspolitiske målsetninger gjennom tilskuddsordningen. Man må jobbe mye for at innvandrersorganisasjonene skal bli en del av organisasjonslivet i Norge. Mange av organisasjonene er fortsatt opptatt av seg og sitt. De er opptatt av egen kultur og det spesifikke med egen gruppe. I følge informanten er dette i og for seg greit, men ”det er viktig at de kommer mer ut.” De må også gjøre seg kjent med hvilke andre midler det er mulig å søke på og hvordan man kan skaffe seg egne inntekter.

Det synes alt i alt som at fylkene har tro på hensiktsmessigheten av tilskuddsordningen. Fylkene er overveiende positive til hva man oppnår med ordningen, selv om det i noen tilfeller hersker mer ambivalens enn i andre. Dette kommer også an på ambisjonsnivået blant forvalterne. Det vil si om man er opptatt av at ordningen skal virke utviklende for

den enkelte aktør med tanke på muligheter for større deltakelse i det norske samfunnet, eller om man er mer orientert mot resultater av den enkelte tilskuddstildelingen.

4.3.4 Oppsummering av mål, resultater og effekter

Forvaltningen av tilskuddsordningen er et lite saksområde i de fleste fylkene. Imidlertid er det et område som krever mye veiledning og oppfølging, som vi så i forrige avsnitt. Kapasiteten synes å være god rundt om i fylkene. Problemer med ressursituasjonen som forvalterne opplever, synes således hovedsakelig å gå på at man har for lite midler til fordeling, og at effekten kunne ha vært større med flere midler som involverte flere aktører. Det finnes også antydning til at saksbehandlingskapasiteten i noen fylker er noe knapp med tanke på å følge opp både søknader og tildelinger. Det er en krevende gruppe og et krevende saksområde å jobbe med. Handlings- og mulighetsrommet for å drive forvaltningen av tilskuddsordningen på en måte som bidrar til måloppnåelse, synes å være godt nok til at det også tillater egne prioriteringer og muligheter for styring. Fylkene er hovedsakelig positive til ordningen og til at man når integreringspolitiske målsetninger med ordningen.

4.4 Organisasjonsmodeller

Det eksisterer som nevnt to modeller for organisering av forvaltningen av tilskuddsordningen for lokale innvandrersorganisasjoner og frivillig virke. Hovedmodellen er at dette er tillagt fylkene, mens det finnes en prøveordning i 3 fylker der IMDi er sammen med fylkene om forvaltningsansvaret, her kalt for IMDi-samarbeidsmodellen. Vi skal i dette avsnittet se på erfaringene med de ulike modellene og hvilke fordeler de kan ha.

4.4.1 Forvaltningens preferanser angående organisering og eventuelle forslag til endring

Vi skal først beskrive fylkeskommunenes preferanser når det gjelder organisering av og ansvar for tilskuddsordningen

Tabell 5.2 Fylkenes preferanser angående organisering og eventuelle endringer

	Helt enig	Delvis enig	Både og	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke
Det er bra at tilskuddsordningen forvaltes av fylkeskommunen som i dag	11	1	3	1		
Det hadde vært bedre om tilskuddsordningen i sin helhet hadde vært forvaltet via IMDi-systemet		1	2	4	7	2
Det ville ha vært bedre om tilskuddsordningen hadde vært forvaltet via kommunen	1	1	4	3	6	

Det er et stort flertall som er enig i den eksisterende organiseringen. De aller fleste sier seg enig i dette. En eventuell overføring av forvaltning av ordningen til IMDi får liten støtte. Ingen er helt enig i dette, og kun 1 er delvis enig. De fleste er uenige i at tilskuddsordningen i sin helhet hadde vært forvaltet av IMDi systemet. Dette bør gjerne ses i lys av at det kun er et IMDi fylke som har svart, og at fylkeskommunene ikke ser seg tjent med å overføre mer oppgaver til staten. Det dette spørsmålet ikke fanger opp, er den delte ordningen eller samarbeidsordningen som er det alternativet som prøves ut for tiden.

Bildet er ikke fullt så entydig når det gjelder spørsmålet om det ville ha vært bedre om tilskuddsordningen hadde vært forvaltet av kommunene. Spredningen i svargivingen er større, selv om de som er enig og delvis enig også her er i mindretall. En har ikke svart, det er grunn til å anta at dette er Oslo. En saksbehandler mener at siden man stort sett vet hvilke kommuner innvandrerne bor i kan man heller fordele midlene direkte til kommunene slik at disse kan forvalte ordningen. Kommunene kunne da få bedre kontakt med organisasjonene. Dette utgjør også, ifølge informanten, en mulighet for at det norske samfunnet kunne blitt bedre kjent med organisasjonene.

De som i dag er ansvarlige for forvaltning av tilskuddordningen synes med andre ord å være tilhengere av den eksisterende hovedmodellen for organisering. Det er vanskelig å finne støtte blant respondentene for å overføre hele ansvaret til henholdsvis IMDi eller kommunene. Vi har ikke spurt eksplisitt om blandingsmodeller, slik prøveordningen synes å uttrykke, men andre funn kan tilsi at et tettere samarbeid mellom aktører på de ulike nivå og ledd kan være en fordel.

4.4.2 Fylkesmodellen og IMDi-samarbeidsmodellen

Spørreskjemaundersøkelsen gir ingen indikasjoner på ulikheter på bakgrunn av organisasjonsmodell. Dersom alle IMDi fylkene hadde svart kunne det hatt noe for seg å undersøke om det kunne finnes systematiske forskjeller mellom fylker med de ulike modellene, men siden kun ett av IMDi fylkene har svart på spørreskjemaet vi sendte ut, gir det lite mening å sammenligne ut fra dette materialet. Når vi ser på intervjudataene derimot, blir forskjellen mellom IMDi fylkene og de andre fylkene mer tydelig.

I et av fylkene hvor IMDi er med er IMDi's saksbehandler meget begeistret for prøveordningen, fordi IMDi og fylkeskommunen samarbeider mye tettere, noe som gjør at prosessen blir mye grundigere og det blir lettere å styre mot integrering og inkludering.

Den fylkeskommunale saksbehandleren setter veldig stor pris på denne måten å jobbe på. Det er viktig at IMDi kommer inn og ivaretar ordningens intensjoner, og ikke minst at det er to som vurderer søknadene, og ikke bare en. Det er stort sett enighet mellom IMDi og fylket i beslutningene som tas. Styrken i arbeidsdelingen er at det ikke bare er en person som vurderer ut fra sin referanseramme, men to med ulike referanserammer som sammen kan kommunisere og komme fram til enighet. Dette er også betryggende fordi jobben er omfattende med store sjanser for feilvurderinger. IMDi oppfattes ikke som en klam hånd over prosessen. Kunnskapen man har i henholdsvis fylkeskommunen og IMDi utfyller hverandre og man får gode faglige diskusjoner. Prosessen fungerer som en god læringsprosess hvor de to instansene i fellesskap ser hva som fungerer og hva som ikke fungerer.

I følge representant for en IMDi-avdeling er det større avstand mellom organisasjoner og myndigheter der det ikke er forsøksordning (IMDi/fylke). Saksbehandleren er av den oppfatning at forsøksordningen med IMDi -fylke bør bli permanent gjeldende i alle fylkene. Noen grunner til dette er at IMDi forholder seg til mange organisasjoner, men uten jevnlig kontakt. Et problem er derfor mangel på kontinuitet i relasjonene mellom IMDi og organisasjonene. Det er således også for stor avstand mellom IMDI (staten/sentrale myndigheter) og organisasjonene.

Fordelene med IMDi-samarbeidsmodellen sett fra saksbehandlerens side, er at det øker kapasiteten, kompetansen og kvaliteten på saksbehandlingen. Både fylkeskommunenes og IMDis representanter i vår undersøkelse er fornøyd med denne organiseringen. Dette er et viktig poeng så lenge det i de fleste fylkene er en eller meget få som jobber med dette feltet og disse sakene. Samarbeidet øker også kommunikasjons- og informasjonsflyten mellom nivåene. Kunnskap om organisasjoner og lokale forhold når lettere IMDi, og statens målsetninger blir tydeligere lokalt. Det kan også muligens gjøre det lettere å oppnå gjennomslag for statens styringssignaler på dette feltet.

Når det gjelder fylkesmodellen, har vi ikke spurt eksplisitt (verken i spørreskjema eller intervju) hva erfaringene og fordelene med denne modellen er. Som vi ser over, avvises i stor grad alternativer til denne måten å organisere på. Noe av det empirien viser av fordeler med denne modellen er at på et geografisk avgrenset område er det mulig å ha en oversikt over og bli kjent med innvandrersorganisasjoner og andre aktører som er potensielle tilskuddssøkere. I beskrivelsen og drøftingen av søknads- og

saksbehandlingsprosessen går det tydelig fram at det er en tett og aktiv kontakt mellom forvaltningen, dvs. fylkene, og tilskuddsmottakerne.

4.4.3 Oppsummering av organisasjonsmodeller

Fylkene ønsker ikke endringer i organisasjons- og ansvarsmodell når det gjelder forvaltningen av tilskuddsordningen for lokale innvandrersorganisasjoner og frivillig virke. Dette gjelder i hvert fall ikke de alternativene som de ble bedt om å ta stilling til i vår spørreskjemaundersøkelse; dvs. en fullstendig overføring til IMDi, alternativt til kommunene. Det er ikke overraskende at man ikke går inn for overføring av forvaltningen av tilskudd til *lokale* organisasjoner og tiltak til en statlig etat. Man kunne heller forvente at man kunne se ordningen tjent med å være forvaltet lokalt, dvs. av kommunene. Når dette ikke heller i særlig grad er tilfelle, kan det tolkes både som at man mener at forvaltningsordningen fungerer bra som den gjør, eller at en overføring til kommunene enten ville innebære øremerkede midler og for stor statlig styring over kommunene, eller en frykt for at ordningen ville bli for ulikt administrert og prioritert. Det kan selvsagt også ha med det å gjøre at fylkene ikke ønsker å miste oppgaver.

Erfaringene med IMDi –samarbeidsmodellen er også meget gode blant de som har prøvd ut denne måten å arbeide med tilskuddsordningen på. Den fremmer både kapasitet og kvalitet i saksbehandlingen og øker kommunikasjonen og kunnskapen mellom de ulike forvaltningsnivåene.

4.5 Oppsummering og avslutning – Forvaltningseffektivitet

Med ”forvaltningseffektivitet” har vi forstått hvordan organisering og arbeidsmåte i forvaltningen angående tilskuddsordningen til lokale innvandrersorganisasjoner og frivillig virke har betydning for oppnåelse av målene som er satt for ordningen. For å få en forståelse av forvaltningens virkemåte og måloppnåelse på dette feltet har vi sett på forvaltningspraksis, hvordan forholdet mellom mål og ressurser, og mellom tilnærming og resultat, oppleves av forvaltningen, og på organiseringen av forvaltningen av ordningen.

Når det gjelder *forvaltningspraksis* har vi gått inn og undersøkt saksbehandlingsprosessen fra utlysning via informasjon og veiledning, til vurdering, vedtak og kontroll. Hovedfunnet er at det arbeides aktivt med alle fasene i prosessen, og at bred og tett kontakt mellom forvaltning og søkere er et kjennetegn i alle faser av prosessen, med et mulig unntak for oppfølgings- og kontrollfasen. Det legges ned mye arbeid i å sørge for at man når ut til målgruppene med informasjon om ordningen og om tildelingskriterier og søknadsfrister, ved bl.a. at man benytter seg av flere ulike kanaler, så vel uformelle som formelle. Prosessen fram mot levering av søknader preges i stor grad av kontakt og dialog mellom forvalter og søkere. Behovet for veiledning og hjelp til å fremme best mulige søknader synes å bli tatt hensyn til i de fleste fylkene. Også etter mottaket av søknadene er enkelte fylker i kontakt med søkerne for å styrke

kvaliteten på søknadene. Selve søknadsbehandlingen har et innslag av skjønn for både driftstilskuddet og aktivitetstilskuddet, men mer skjønn utøves i det siste enn i det første tilfellet.

Kriteriene for tildeling av *driftstilskuddet* synes å være mer presise og formelle enn for tildeling av *aktivitetstilskuddet*. Den største utfordringen i behandlingen av søknader om driftstilskudd synes å gå på om det finnes flere organisasjoner innen tilsvarende etniske gruppe som søker. Dessuten ønsker noen fylker i større grad å kunne bruke organisasjonenes aktivitetsnivå som kriterium. Disse forholdene, dvs. kravet om tilskudd til kun en organisasjon pr. etnisk gruppe og manglende krav til dokumentasjon av aktivitet, kan bidra til å stenge ute nye organisasjoner, gjerne med yngre medlemmer. Oppfølging og kontroll i forbindelse med *driftstilskuddet* er tilsvarende formell og standardisert. Når det gjelder *aktivitetstilskuddet* synes det som at et mindretall har prosedyrer for å sikre at pengene har gått til flerkulturelle og inkluderende aktiviteter, utover å forlange regnskap for bruk av tilskuddet. Noen fylker har sine metoder angående å følge med på hva som eventuelt publiseres i forhold til aktiviteter som det har vært gitt støtte til, mens kun et fåtall følger opp med å møte fram når arrangementer som har fått aktivitetstilskudd går av stabelen. Kontroll kan sikkert føres med å lære mottakerne opp i regskapsførsel og å systematisere innhenting av informasjon om tiltak som har blitt gjennomført. Imidlertid vil læringseffekten for begge parter være større om man viderefører den ”dialogiske” tilnærmingen også i oppfølgingsfasen.

Når det gjelder *forholdet mellom mål og ressurser, og mellom tilnærming og resultater og effekter* synes ressursituasjonen og forvaltningskapasiteten å være god i forhold til størrelsen på saksfeltet. Sett i lys av hva tilskuddsmottakerne uttrykker angående kompetansen i forvaltningen (jfr. kapittel 3.3), blir dette inntrykket noe modifisert ved at ca. 1/3 er tvilende eller negative til det fylkeskommunale kompetansenivået. Dette kan også ses i sammenheng med at i fylkene sliter man likevel i varierende grad med bl.a. å få potten til å strekke til og med å følge tilskuddsmottakerne opp i tilstrekkelig grad.

Selv om man jevnt over er positive til tilskuddsordningen som virkemiddel i forhold til integrering av innvandrere, kan man spore en viss usikkerhet når det gjelder hva man oppnår med denne ordningen. Man har likevel tro på at det som det gis støtte til er med på å fremme toleranse i samfunnet. I de færreste fylkene synes dette feltet å være omfattet av en helhetlig fylkeskommunal strategi for integrering og inkludering. Her synes det å være et potensiale og et behov som fylkeskommunene kun er i startfasen med å ta inn over seg.

Dette understrekes ved det nærmest entydige funnet angående den foretrukne *organiseringen* av ansvaret for tilskuddsordningen. I overveiende grad ønsker våre informanter å beholde dagens ordning med at dette er et fylkeskommunalt ansvar. Dette støttes også av tilskuddsmottakerne (jfr. Kap.3.3), som i den grad de har svart på spørsmål om organisering, ikke ser noen grunn til å endre på dette. Imidlertid er det meget viktig å trekke fram de positive erfaringene fra ”IMDi-fylkene”. Dette viser at samarbeid og dialog på tvers i forvaltningen også oppleves som å styrke både kapasiteten, kvaliteten på saksbehandlingen og måloppnåelsen

5 Oppsummerende drøfting

I dette oppsummerende kapitlet vil vi gå frem som følger. Først gis en oppsummering av hovedfunn i evalueringen når det gjelder hvilke grupper man når gjennom tilskuddsordningen og i hvilken grad målene for tilskuddsordningen blir oppfylt. Videre drøfter vi innretning av tilskuddsordningen, kriteriene for og forvaltning av den, og hvordan dette eventuelt kan forbedres. Dernest drøftes en del overordnede prinsipper for fortolkning av hvordan en slik tilskuddsordning kan tenkes å fungere i forhold til organisasjonenes egenart på den ene side, og målet om integrering på den annen. Til sist skisseres en mulig restrukturering av ordningen for å øke måloppnåelsen samtidig som man tar hensyn til det organisatoriske mangfold blant innvandrere/minoritetsbefolkningen.

5.1 Hvem når man og hvordan er måloppnåelsen?

Denne tilskuddsordningen når rimelig godt de ulike nasjonaliteter av innvandrere. Det er en god spredning i landtilhørighet av organisasjoner som får driftstilskudd sett i forhold til de samme nasjonaliteters fordeling i innvandrerbefolkningen. Mange av de største innvandrergroppene som Somalia, Sri Lanka, Bosnia, etc. er representert med et antall organisasjoner som står relativt godt til deres andel av innvandrerbefolkningen. For øvrig er minst et 40-talls forskjellige nasjonaliteter representert etter navnet på organisasjonene å dømme. Når det gjelder de organisasjoner som bare mottar aktivitetstilskudd, er relativt mange fra nasjoner som utgjør mindre deler av innvandrerbefolkningen, slik som en del afrikanske land.

Mange organisasjoner som mottar driftstilskudd, anslagsvis 3/5 av dem, har eksistert lenge, og det er lenge siden de mottok tilskudd for første gang. De øvrige 2/5 er nyere organisasjoner, og ikke alle er like veletablert. Det er i en god del organisasjoner og grupperinger en mangel på ledelsesmessig kontinuitet, som kan gjøre både videreføring av virksomheten og det forvaltningsmessige vanskelig.

De innvandrersorganisasjoner og –grupper som mottar tilskudd erklærer å være i takt med de overordnede målene med tilskuddsordningen om integrering og samfunnsdeltakelse. Dette er det liten tvil om når man ser hva de aller fleste krysser av for i spørreundersøkelsene. Man har ifølge besvarelsene en klar intensjon om å utvikle relasjoner til andre grupper og majoritetssamfunnet. Der hvor man har litt svakere vektlegging gjelder utvikling av relasjoner til lokale myndigheter.

Hovedtyngden av de innvandrersbaserte grupperingene har et hovedfokus på virke blant mennesker med en felles nasjonal bakgrunn. Det finnes også noen grupperinger med et mer flerkulturelt preg. Man kunne kanskje tenke seg at fokus på den egne gruppen skulle gå ut over utvikling av relasjoner til omverdenen. Om man ser på målene som innvandrersgrupperingene sier at de har, er det ikke noe som støtter en slik antagelse. På den annen side avdekker fokusgruppesamtaler og intervjuer et klart sterkere fokus på

den egne gruppen enn på relasjonene utad. Å utvikle aktivitet for egen gruppering blir tross alt det man i en for manges vedkommende begrenset ressursituasjon, blir mest opptatt av å få til.

Et sentralt kjennetegn ved organisasjonene er *aktivitetsmangfoldet*, det vil si en mangel på spesialisering. Mye sosiale arrangementer, kulturell aktivitet og for øvrig et vidt spekter av aktivitetstilbud kjennetegner aktiviteten i mange av disse organisasjonene. Det handler foruten kultur og sosiale arrangementer, mye om egenaktivitet som friluftsliv, sport, hobby, men også om morsmålsopplæring, leksehjelp kontakter med hjemlandet og annet. Bare i mindre grad synes deltakelse i politisk aktivitet eller religiøs deltakelse å stå sentralt.

Aktivitet for barn og ungdom er en viktig bit av bildet. Kvinners deltakelse i aktivitet synes jevnt over å være like utbredt som menns aktivitet. Mange organisasjoner og grupperinger bærer preg av å være familieorganisasjoner, dvs. begge kjønn og ulike aldersgrupper er godt representert. I mindre grad finner man mer rendyrkede organisasjoner, som kvinnenettverk, mansdominerte organisasjoner og barne- og ungdomsgrupperinger.

I dette ligger ikke at man ignorerer kontakten utad. Man inviterer gjerne mennesker fra andre minoriteter og etniske norske inn i planlegging eller deltakelse i aktiviteter, for eksempel venner og bekjente. Det er mer usikkert hvor store antall dette dreier seg om. Man stiller opp i relasjon til myndigheter hvis man inviteres. Noen har også relasjoner til majoritetsbaserte frivillige organisasjoner. Men det hevdes at det ikke alltid er like enkelt å fange interessen hos majoriteten. Det samme gjelder for samarbeid med lokale myndigheter. Ikke alle kommuner synes like aktive i det å utvikle relasjoner med innvandremiljøer.

Når det gjelder de majoritetsbaserte grupperingene som får støtte, har disse nok noe bredere flerkulturelt fokus i sine aktiviteter. Her finner man mye forskjellig som Røde kors, menigheter, idrettslag, frivillighetssentraler mv.

Som denne sammenfatningen viser har man gjennom tilskuddsordningen oppnådd måloppnåelse ved at en har et relativt stort antall veletablerte organisasjoner kjennetegnet ved et betydelig mangfold slik man finner det i innvandrerbefolkningen. Organisasjonene driver et bredt spekter av aktiviteter og har et hovedfokus på gruppen (medlemmer/deltakere) som en sosial og samlende sammenheng. Når det gjelder organisatorisk styrking av innvandrergrupperinger synes det som om man har nådd et stykke på vei. Det er samtidig klare svakheter knyttet til organisatorisk kontinuitet og følgelig bærekraft i en del av organisasjonene/grupperingene.

Når det gjelder den utadrettede kontakten er bildet mer sammensatt. På den ene siden har de fleste innvandrergrupperinger utadrettede kontakter. De har ikke et smalt nasjonalt/etnisk fokus. På den annen side er det tegn som tyder på at det samtidig er begrensninger med hensyn til hvor mange man når utenom eget miljø. Videre er det også begrenset hvor aktiv man er i relasjon til lokale myndigheter. Generelt sett kan det - ikke uventet, se ut til at majoritetsbaserte grupperinger i noen større grad makter å knytte kontakter på tvers gjennom de aktiviteter som man får støtte til.

For å vende tilbake til utgangspunktet, de overordnede målene for tilskuddsordningen, kan man si at man har oppnådd en god del når det gjelder egenorganisering av innvandremiljøene. Der er imidlertid fortsatt mye som kan gjøres for å styrke grunnlaget for mange organisasjoner. Innvandrerorganisasjonene har et flerkulturelt engasjement, men har antagelig kommet kortere når det gjelder å utvikle sine utadrettede kontaktflater enn i utvikling av det interne organisasjonsmessige.

5.2 Innretning, kriterier og forvaltning

Tilskuddsordningens innretning, kriterier og forvaltningsmodell reiser en rekke spørsmål og problemstillinger av praktisk og prinsipiell art. Innretning og kriterier genererer også særlige forvaltningspraksiser. I det følgende skal vi drøfte og summere opp noen av disse problemstillingene og praksisene. Vi viser også hvordan organisasjonene selv opplever forvaltningen og kriteriene, og hvilke forvaltningsmessige utfordringer som ligger i ordningen.

Hvem skal få tilskudd?

De som får støtte gjennom tilskuddsordningen kan enkelt sagt grupperes i følgende kategorier:

- De etablerte innvandrerorganisasjonene
- De nyere og til dels løsere grupperingene
- De majoritetsbaserte, og til dels ressurssterke grupperingene
- Andre aktører, offentlige og private

I en forstand kan man si at alle disse kategoriene har noe å tilføre sett i relasjon til målene for tilskuddsordningen. Et problematisk punkt slik som dette oppleves både fra søkere om tilskudd og av forvaltere i en del fylker er at den økonomiske rammen er klart begrenset. Man får ikke gitt til alle de aktiviteter man kunne ha ønske om, og det man kan gi blir til dels for lite. I tillegg oppleves det som problematisk med regelen om at nye nasjonalt eller etnisk baserte organisasjoner bare kan få støtte om organisasjoner med støtte ikke finnes på stedet fra før. Problemet kan da være at man stenger ute aktive nye organisasjoner, fremfor kanskje mindre aktive, men veletablerte organisasjoner. Slik regelverket er utforma blir støtten til drift i stor grad sett på som en rettighet dersom man oppfyller formelle krav til formulert målsetting, minsteantall betalende medlemmer, årsrapport og revidert årsregnskap av valgt revisor. Videre er det anbefalte tilskuddsnivåer. Dersom man følger disse anbefalingene vil en større eller mindre del av rammen fylles opp av de som ut fra formelle krav har ”rett” på støtte. Gitt at den økonomiske rammen er riktig kan videre problemet bli at man kommer inn i en vanskelig sirkel, jo bedre man jobber ute i fylket, jo flere grupperinger kan bli mobilisert, og jo mindre på hver.

Man står med andre ord overfor et mulig prioriteringsproblem. Det er ikke vår oppgave å vurdere statsbudsjettets ramme. Hvordan man fordeler denne er imidlertid et aktuelt tema. To sentrale tema sett i relasjon til ønsket om måloppnåelse, er etter vår vurdering:

1. Hvilken vekt skal tillegges organisasjoner fra majoriteten, frivillig baserte og offentlige, når det gjelder aktivitetstilskudd via denne ordningen?
2. Bør etablerte organisasjoner med tilknytning til en bestemt nasjonalitet og som er inne i ordningen fortsatt ha forrang for andre og gjerne nyere organisasjoner på samme sted og med samme landtilhørighet? Hvordan skal man generelt tenke om inngangs- eller utgangsbarrierer for å kunne få driftstilskudd?

Ad majoritetsaktører som mottakere av aktivitetstilskudd

Til det første spørsmålet kan det argumenteres på to vis. På den ene siden, sett fra et innvandrerperspektiv: Dette er "innvandrempenger" som bør komme innvandrersorganisasjoner til gode. Majoritetens organisasjoner, som for eksempel Røde Kors har ressurser og i hvert fall bedre tilgang på økonomisk støtte fra andre kilder. På den andre siden, sett fra et "majoritetsaktør-perspektiv", kan det pekes på at deres "prosjekter" til dels er mer målrettet sett i relasjon til det flerkulturelle.

Vår vurdering er at man i noen grad bør ivareta begge sider. Det kan man gjøre ved å vektlegge at innvandrergupperinger, dvs. ikke innvandrere som enkeltindivider, men som organisasjoner/formelle grupperinger, bør være med som aktør også i prosjekter hvor majoritetsaktører er med. M.a.o. at dette må være samarbeidsprosjekter. Det har ikke minst med langsiktighet å gjøre, med erfaringsoverføring og læring, og vil kanskje også kunne bidra til flyt av personer mellom innvandrerdet flerkulturelle segmentet og det "majoritetsbaserte". Det har også med ressurser å gjøre. For eksempel tilgang på lokaler som er et sentralt problem for mange innvandrersorganisasjoner, vil kunne styrkes ved samarbeid med majoritetsbaserte organisasjoner og institusjoner.

Ad. inngangsbarrierer for driftstilskudd

Til det andre spørsmålet kan det argumenteres på ulike vis. På den ene siden ut fra ønsker til forutsigbarhet og stabilitet, vil man kunne mene at hvis en organisasjon først har kommet innenfor ordningen, og virksomheten fungerer sånn noenlunde med sine aktiviteter, vil det ikke være riktig å "skvise" denne ut selv om det skulle komme en mer dynamisk aktør på banen. På den annen side kan man ut fra argumenter om måloppnåelse, konkurranse- og nyskaping, og for den saks skyld - rettferdighet, mene at det ikke er riktig at en tilskuddsordning sementeres mht. hvem som blir betraktet som berettiget til tilskudd.

Tilskuddsordningen er en kombinasjon av driftsstøtte og aktivitetsstøtte. Driftsstøtten er tilnærmet en form for grunnstøtte slik denne defineres i frivillighetsmeldingen (St.meld. nr. 27, 1996-97). Grunnstøtte gis til organisasjoner nesten uavhengig av hva de gjør, fordi de gjennom å organisere og engasjere mennesker kan bidra til mening, tilhørighet og demokrati. Aktivitetsstøtten er med henvisning til frivillighetsmeldingen (op.cit) en form for verdibasert samvirke for å realisere felles mål og utløse frivillige ressurser. Slik vi oppfatter helheten i regjeringens måldokumenter og forskrift ligger tyngdepunktet i det som er aktivitetsstøttens mening, nemlig at tilskuddsordningen skal bidra til

definerte politiske mål om innvanderbefolkningens integrering og deltakelse i samfunnet.

Det prinsipielt viktigste vil følgelig etter vår vurdering være å fokusere på organisasjonenes grad av måloppnåelse og gi mest tilskudd til den organisasjon som bidrar best. Det man derfor bør gjøre er antagelig å åpne for at flere grupperinger med samme nasjonale tilhørighet i prinsippet kan søke om støtte og vurderes i forhold til måloppnåelsen, men at forvalter har mulighet både for å innfri og avslå søknader ut fra ønske om størst mulig måloppnåelse og skjønn basert på tilskuddskriteriene. Eventuelt kan man også legge inn et krav om at organisasjoner skal ha eksistert en tid (forslagsvis 1-3 år) før man kan få støtte i form av driftstilskudd. Hvordan man for øvrig i neste omgang skal håndtere problemer og utfordringer i relasjon til dette, har med hvordan man tenker om tilskuddskriterier, tilskuddsdifferensiering og øvrig utforming av regelverket for støtteordningen å gjøre.

Tilskuddskriterier

Dagens kriterier er uttrykk for noen tenkemåter som genererer noen særskilte forvaltningspraksiser. Disse kriteriene er ulike for driftstilskudd og aktivitetstilskudd, og følgelig er det ulike praksiser for hvordan disse to typene tilskudd forvaltes. For driftstilskuddet gjelder følgende praksis:

- Korrekt utfylt søknadsskjema.
- At det ikke er andre grupperinger med samme nasjonalitet.
- At organisasjonen har utadrettet virksomhet som strekker seg bredere enn til egne medlemmer.
- At formell dokumentasjon som for eksempel medlemslister, regnskap, prosjektbeskrivelser, attester osv. kan fremlegges.
- Aktivitetsnivået i organisasjonen tillegges vekt av alle fylkene.
- De fleste av fylkene legger vekt på at organisasjonene som søker driftstilskudd har betydelig kontakt med lokale myndigheter.
- I sum tillegges oppfyllelse av formelle kriterier stor vekt når det gjelder driftstilskuddet. I noen grad kan det se ut som om dette fungerer som et rettighetsbasert tilskudd.

For aktivitetstilskuddet gjelder følgende praksis:

- De aller fleste fylkene legger stor vekt på at tiltaket det søkes tilskudd til er gjennomførbart
- Det legges sterk vekt på at aktivitetstilskuddet skal bidra til kontakt mellom majoritetsbefolkningen og minoritets/innvandrergupper.
- Et av de viktigste kriteriene synes videre å være om prosjektet fremmer toleranse og motvirker diskriminering.

- I noen grad, men ikke så viktig som det flerkulturelle er vektlegging på at aktivitetene det skal ytes tilskudd til omfatter så mange som mulig.
- Korrekt utfylt søknadsskjema.
- Det er viktig å ha det formelle i orden (regnskap osv.), men fylkene synes ikke å være så strenge på dette punktet for aktivitetstilskuddet som når det gjelder driftstilskuddet.
- Det er videre viktig at aktivitetstilskuddet fungerer som integreringsmidler og ikke fremmer segregering omkring egen kultur og identitet. Dette går ikke alltid like klart fram av søknadene. I flere fylker er det gitt uttrykk for at man fører en stram linje, eller i hvert fall har begynt å stramme inn, når det gjelder nasjonaldagsfeiringer og nasjonale høytider. Kulturelle fester der også andre er invitert kan imidlertid få støtte.
- I sum tillegges det innholdsmessige stor vekt ved vurdering av søknader om aktivitetsstøtte.

Et sentralt spørsmål i evalueringen har vært om kriteriene kan sies å fange opp de ulike innvandrergruppenes behov for organisering, og i hvilken grad ordningen er hensiktsmessig for organisasjonene slik den er utformet blant annet med hensyn til kriteriene for støtte. Evalueringen viser følgende:

- For flere av organisasjonene ligger det en spenning mellom fokus på egen gruppe og felles bakgrunn, og på den annen side nettverksbygging og relasjoner til det norske majoritetssamfunnet. Begge deler oppfattes som et behov av organisasjonene selv. Behovene for kontakt med andre organisasjoner og med majoriteten er stort blant mange. Kriteriene bygger opp under et behov som eksisterer.
- Det er av flere grunner problematisk at bare en nasjonalitetsgruppe i hvert fylke får støtte. Den viktigste er at dette kriteriet gjør det vanskeligere å komme inn under driftsstøtteordningen for nye organisasjoner som har stort behov for å bygge opp en organisasjon. Som en følge av dette favoriserer ordningen eldre, store og veletablerte organisasjoner og bidrar dermed til at de mindre organisasjonene med en kanskje alternativ og opposisjonell stemme ikke har så lett for å etablere seg. Dette er også en demokratisk utfordring.
- Delvis som en følge av ovenstående punkt er det flere av organisasjonene som opplever en form for urettferdighet i ordningen som delvis kan tilskrives kriteriene og hvordan disse forvaltes:
 - At noen får driftsstøtte uten å ha særlig mye aktivitet.
 - Organisasjoner på for eksempel 100 medlemmer får like mye i driftsstøtte som de som har 600 medlemmer.
 - Vanskelig for de nystartede.
- Generelt kan vi med utgangspunkt i kriteriene for driftstilskudd si følgende:

- Det er et relativt stort sammenfall mellom organisasjonenes målsettinger og målsettingene i ordningen.
- Mønsteret i svarene fra organisasjonene kan positivt tolkes dit hen at man er tydelig oppmerksom på og har fokus rettet mot de integreringspolitiske intensjoner som er innbakt i tilskuddsordningen. På den annen side finner vi det også interessant å peke på at man også har et rimelig klart fokus på gruppens egenart, dens identitet og spesielle kultur- og fritidsarrangementer som gjerne vil ha tilknytning til denne egenarten. Det er i dette forholdet spenningen og dilemmaet vi har omtalt over ligger. Dette forholdet viser også at ordningen faktisk virker styrende og stimulerende i retning av relasjoner på tvers av ulike grupper.
- Med utgangspunkt i hvordan aktivitetstilskuddets kriterier oppleves av organisasjonene kan vi si følgende:
 - Det er høy grad av bevissthet rundt temaet *aktiviteters betydning for kontakt og samhandling*. Dette er aktuelt både for å styrke egen gruppes samhold, for kontakt med andre innvandrergupper og for kontakt mellom majoritet og minoritet.
 - Kriteriene harmonerer med de store ønskene om å drive aktiviteter på tvers og å komme i nærere kontakt med majoritetssamfunnet. Men som påpekt over er det imidlertid en disharmoni til ønskene om å dyrke egen identitet og tilhørighet til annet enn det norske.
 - Målgruppene for aktivitetene er i stor grad flerkulturelle, men også en stor andel av organisasjonene opplyser om at de har egen gruppe/medlemmer/nasjonalitet som målgruppe.

Tilskuddsforvaltningsmodeller

I dag har fylkene hovedansvar for forvaltningen av tilskuddet. IMDi er inne i noen fylker som samarbeidsaktør og bistår fylkene særlig med henblikk på søknadsvurderingen. Et aktuelt tema er om IMDi bør ta over ordningen. Ikke overraskende er det ikke noen stor stemning for dette i fylkene. Heller ikke blant tilskuddsmottakerne finner man støtte for dette. Selv om deres vurdering av kompetansen i fylkene er blandet, er de rimelig godt fornøyd med den hjelp de får i fylkene. Heller ikke er det stor støtte for å overlate dette til kommunene. På den annen side er man i fylker som samarbeider om forvaltningen med IMDi svært fornøyd med dette samarbeidet.

Spørsmål om forvaltning dreier seg om en avveining av flere forhold. For det første handler det om hva tilskuddsmottakerne trenger i form av hjelp og støtte. Her framgår det av samtaler med organisasjoner og fylker at det er ganske store behov for kommunikasjon og oppfølging i forhold til de innvandrerbaserte grupperingene. Det handler om hjelp og rådgivning i søknader, rapportering og praktiske ting. I stor grad er

dette faktorer som best ivaretas gjennom personlig nærhet mellom forvaltningsnivå og søker. Det er et forhold som tilsier at fylkene fortsatt bør ha en sentral rolle i forvaltningen. Et annen forhold som også kan tilsie en fortsatt bruk av fylkene som forvaltningsinstans handler om fylkene som regional utviklingsaktør og den betydning de i tillegg til kommunene vil kunne ha for integrering av innvandrerbefolkningen. Dette er et felt som vi ikke har behandlet inngående i evalueringen, men det fremgår like fullt at fylkene i ulik grad har vært opptatt av dette. I noen fylker har man imidlertid gjort til dels mye, og andre er på vei til å utvikle området.

Et tredje forhold som ikke entydig faller i fylkenes favør gjelder deres kompetanse og satsning på feltet. Her finnes det variasjoner, og det er nærliggende å anta at den satsning man fra fylkenes side gjør og det engasjement som de som jobber med dette viser, kan ha ganske mye å bety. Rent byråkratisk saksbehandling er ikke tilstrekkelig for en tilfredsstillende forvaltning. Å trekke inn IMDi's regionale enheter mer aktivt i forvaltning/kompetansetilførsel synes derfor å ha noe for seg. Vi mener imidlertid at skal ordningen fortsatt forvaltes av fylkene, og da særlig etter den utprøvde IMDI-samarbeidsmodellen, bør fylkene bli mer aktive på dette politikkområdet og integrere ordningen i en mer helhetlig strategisk innsats. Det kan tenkes at ordningens potensiale ville blitt bedre utnyttet om fylkene hadde en større strategisk interesse i politikfeltet som vedrører integrering og flerkulturelle relasjoner. I enkelte fylker, som for eksempel Troms, ser det ut til at det er endringer i retning våre anbefalinger her.

Når vi anbefaler IMDI-samarbeidsmodellen er det likevel viktig å ha i mente at det regionale mellomnivået som forvaltningsinstans er under revisjon hva gjelder oppgavefordeling og geografisk myndighetsområde. Vi har tatt utgangspunkt i den rådende modellen med fylker. Gitt en endring i retning betydelig større landsdelsregioner må våre anbefalinger antakelig revideres. Argumentet om lokal kjennskap til organisasjonene vil da antakelig ikke være gyldig lenger. Gitt en slik situasjon vil antakelig IMDI sine regionkontorer alene best fungere som forvalter av ordningen. Disse har fra før opparbeidet seg kjennskap til flere av organisasjonene og de besitter den nødvendige overordnede kompetansen på feltet.

Forvaltningsmessige utfordringer

I nåværende driftstilskuddsordning er det begrensninger for etniske/nasjonale grupper som vil etablere seg lokalt dersom samme kategori innvandrere allerede har en lokal organisasjon. Faren for "tilskuddstilpasning" (at organisering gjøres for å maksimere tilskudd) dersom man åpner opp for flere lokale/konkurrerende organisasjoner fra samme innvandrerkategori er absolutt til stede. Det problemet kan for eksempel møtes ved prosentvis å fordele organisasjonsstøtten mellom grupper/formålskategorier. Skjønnsutøvelse fremfor at tilskuddet betraktes som en formell rettighet er også en måte å hindre denne type prosesser på. Spørsmål om hvordan man skal anvende skjønn i vurdering og flerkulturell aktivitet er en aktuell problemstilling både når det gjelder organisasjonsstøtte og aktivitetsstøtte. En måte, dersom etterspørselen blir stor, kan være å skille mellom tilskuddssøkere ut fra definerte (regionale eller nasjonale) indikatorer på måloppnåelse for eksempel når det gjelder det flerkulturelle. Antall

deltakere, flerkulturell bredde, type/grad av flerkulturell samhandling er eksempler på slike indikatorer.

Når det gjelder selve forvaltningen understrekes det gjennom evalueringen av en rent byråkratisk og formell saksbehandlerstil ikke er tilstrekkelig. Betydningen av dialog i alle faser av tilskuddforvaltningen synes utvilsomt å være viktig. Det handler både om å ha bred og åpen kontakt i selve søknadsprosessen og når det gjelder informasjon om formelle og innholdsmessige forventninger. Det er viktig at man generelt legger større vekt på oppfølging gjennom besøk, rådgivning og kursvirksomhet. Dette kan bidra til økt læring både for organisasjoner og forvaltning.

Følgene av at forvaltningen har dialog med tilskuddsmottakerne utover det å motta og behandle en søknad, sende ut penger og motta en skriftlig rapport, er naturligvis at dette blir administrativt ressurskrevende. Etter vår vurdering ligger det klare utviklingsaspekter i tilskuddsordningen fordi feltet er så vidt nytt. Det forsvaret en forvaltningsinnsats utover det rent byråkratisk saksbehandlingsmessige. Oppfølging av tilskuddsmottakere i form av faglige møteplasser hvor mange deltar, og i form av at organisasjonene får besøk fra tid til annen (noe som heller ikke er uvanlig for tilskudd på andre felter) er måter å møte disse behovene på.

Betydningen av økt kunnskap om og forståelse av hvordan lokale innvandrersorganisasjoner fungerer, og det mangfold man her står overfor, understreker også behovet for økt kontakt og dialog mellom forvaltning og innvandrersorganisasjonene/miljøene. Mer om de utfordringer en her står overfor i neste avsnitt.

5.3 Noen prinsipielle og fortolkningsmessige utfordringer

Selv om begrepet integrering har ulik betydning og har skiftet meningsinnhold over tid, er målsettingene i tilskuddsordningen nært knyttet til det norske begrepet om integrering slik det er blitt definert i Stortingsmelding nr. 49 (2003-2004) *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse*, Stortingsmelding nr. 17 (2000-2001) *Asyl- og flyktningepolitikken i Norge*, Stortingsmelding nr. 17 (1996-97) *Om innvandring og det flerkulturelle Norge* og i Stortingsmelding nr. 17 (1994-95) *Om flyktningepolitikken*. I disse stortingsmeldingene ligger det en spenning i integreringsbegrepet mellom ønsket om å legge til rette for at innvandrere skal kunne føre videre kulturell egenart og ønsket om at innvandrere skal bli en del av det norske samfunnets sosiale liv. I meldingene, inklusive den nyeste, formuleres dette som et spenningsforhold. Denne spenningen ser ut til å være uløst. Men likevel, på mange måter er kriteriene i tilskuddsordningen vi her har evaluert godt plassert under ønsket om at innvandrere skal bli en del av det norske samfunnets sosiale liv. I dette ligger det noen problemforståelser til grunn, samt noen prinsipielle utfordringer i måten ordningen praktiseres på. I de følgende avsnittene skal vi diskutere dette med bakgrunn i evalueringen.

Forståelse av identitet og relasjoner på tvers

I integreringsbegrepet ligger det et ønske om å motvirke ekskluderende mekanismer, og særlig fokus rettes mot majoritetens ekskludering av minoriteter. Integreringsbegrepet

inneholder med andre ord forståelser av at integrering dreier seg om stimulering av relasjoner på tvers mellom majoritet og minoritet. Støtteordningen for lokale innvandrersorganisasjoner og frivillig virke skal nettopp bidra til aktiviteter som stimulerer og letter relasjoner på tvers. Samtidig ligger det implisitt at innvandrersorganisasjonene ikke kan få støtte gjennom ordningen til for eksempel feiring av nasjonaldager fra eget opprinnelsesland. Det er imidlertid blitt gitt støtte til slike tiltak, men det ser ut til at det er en endring vedrørende denne praksisen i forvaltningen. Restriksjoner knyttet til dette håndheves i stor grad av de ulike fylkesmyndighetene som tildeler støtte. Her ser vi spenningen som ligger mellom ønsket om å legge til rette for at innvandrere skal kunne føre videre kulturell egenart og ønsket om at innvandrere skal bli en del av det norske samfunnets sosiale liv. Nyhagen Predelli (2006) påpeker en lignende dimensjon i sin undersøkelse av frivillige innvandrersorganisasjoner. Hun påpeker at på den ene siden skal organisasjonene bidra til å styrke innvandrerbefolkningens innflytelse og muligheter inn mot det norske samfunnet og forvaltningen, og oppmuntres til å drive opplysning som kan styrke deltakelsen og bruken av formelle rettigheter. På den annen side skal de samme organisasjonene bygge relasjoner på tvers. Nyhagen Predelli (ibid.) hevder videre at tilskuddsordningen til lokale innvandrersorganisasjoner favoriserer kulturelle aktiviteter, og ikke politiske. Da er det interessant når hun viser at de ulike foreningene foretrekker å kalle seg kulturelle foreninger, mens færre kaller seg for nasjonal forening og vennskapsforening. Et fåtall betegner seg som humanitære, religiøse eller politiske. Følgelig er de mest populære tiltakene i hennes undersøkelse kulturtiltak, feiring av nasjonale høytider og uformelt samvær med egne medlemmer.

Samtidig med dette er det vårt inntrykk at det er på området som gjelder relasjoner mellom minoritet og majoritet at innvandrersorganisasjonene problematiseres i forvaltningsapparatet. Disse problematiseringene bygger gjerne på forestillinger om eksistensen av klare grenser mellom de ulike organisasjonene generelt, og spesielt mellom majoritetsbaserte organisasjoner og innvandrerbaserte organisasjoner. Støtteordningens kriterier skal nettopp bidra til å løse opp i slike klare grenser og skiller. Begrepet *essensialiserte identiteter* kan her være nyttig. Relatert til tilskuddsordningen vil et slikt begrep blant annet dreie seg om klare grenser som for eksempel har med nasjonalitet, etnisitet og religion å gjøre. Den planlagte pluralismen i Norge ser ut til å være basert på eksistensen av essensialiserte identiteter, samtidig som det er her problematiseringen foregår. Innvandrere blir problematisert i forhold til majoriteten. I tilfellet med frivillige innvandrersorganisasjoner betyr dette en oppfatning om at disse organisasjonene først og fremst er opptatt av egen gruppe og egen gruppes identitet som følger klare religiøse, nasjonale eller etniske skillelinjer. For at integreringen skal oppfylles må derfor slike organisasjoner oppmuntres til å sette i gang aktiviteter på tvers, samtidig med at majoritetsorganisasjonene gjør det samme ved at de trekker med seg innvandrerbefolkningen i sine aktiviteter. Målet med de ulike tiltak er å styrke relasjonene på tvers og å gjøre innvandrerbefolkningen bedre i stand til å mestre det norske samfunnet.

I denne evalueringen har vi kunnet se at essensialiserte identiteter som nasjonalitet, etnisitet eller religiøsitet har vært et viktig og avgjørende utgangspunkt for mange av organisasjonene. Det betyr imidlertid ikke at disse organisasjonene praktiserer kun sine

essensialiserte identiteter, og som Nyhagen Predelli (ibid.) viser, så foretrekker de færreste å kalle seg for nasjonale foreninger. I vår undersøkelse har vi snarere sett sterke innslag av *hybriditet* (Back 2002) både i innstilling, strategier og i praksis knyttet til gjennomførte aktiviteter. Med hybriditet mener vi i denne sammenhengen relasjoner som går på tvers av religiøse, nasjonale og etniske grenser og at aktivitetene som drives ikke er basert på slike skiller, men snarere på ideer om multikulturalisme. Å fortolke organisasjonene og organisasjonslivet blant innvandrerbefolkningen i retning av at de kun er opptatt av å forvalte en eller annen form for essensialisert identitet blir derfor i beste fall for snevert hva gjelder svært mange av organisasjonene. Vi har et inntrykk av at forvaltningen har noen fortolkningsmessige utfordringer på dette punktet ved at den i for stor grad ønsker å styre organisasjonene på basis av at det faktisk eksisterer sterke essensialiserte identiteter. Med bakgrunn i denne evalueringen kan vi ikke avvise at det eksisterer, særlig da nær 80 % av organisasjonene tar utgangspunkt i etnisitet og nasjonalitet. Det er all grunn til å tro at gruppeidentitet er viktig for svært mange. Samtidig viser vi at hybriditet er et fremtredende element i både aktivitetene som iverksettes og i prosessene rundt disse. I tilskuddsordningen og i det norske integreringsbegrepet er det på mange måter en oppmerksomhet rundt denne spenningen mellom selvtilskrevne essensialiserte identiteter og hybriditet. Begge deler skal faktisk oppfylles. Utfordringen for forvaltningen er å klare å manøvrere mellom disse to dimensjonene. Vårt inntrykk er at forvaltningen i for stor grad tilskriver organisasjonene en essensialisert identitet uten at dette nødvendigvis er tilfellet, og dermed blir organisasjonene et potensielt problem.

Et interessant og på mange måter uavklart forhold som vedrører tematikken over er spørsmålet *hva som menes med tverrkulturelle aktiviteter*. Over ordningen gis det tilskudd til en rekke type aktiviteter med begrunnelsen at det er en tverrkulturell aktivitet. Dette er aktiviteter som går på formidling av kultur og tradisjoner på tvers av kulturelle grenser, og det går på aktiviteter som har mennesker med ulik kulturell, nasjonal, etnisk eller religiøs bakgrunn enten som målgruppe og/eller som er med i planlegging og gjennomføring av aktivitetene. Ut fra praksis på området kan vi si det er to dimensjoner i hvordan det flerkulturelle forstås. For det første gjelder det formidling av kulturelle særegenheter, eller sagt på en annen måte, formidling av forskjeller. For det andre at ulike mennesker med ulik nasjonal etc. bakgrunn møtes. Begge disse formene for fortolkning av det tverrkulturelle eksisterer i forvaltningen som et referansegrunnlag for tildeling av støtte, og følgelig praktiseres disse to forståelsene av det tverrkulturelle av organisasjonene selv. Slik vi ser det i denne evalueringen er det i utgangspunktet ikke noe problem at *tverrkulturelle aktiviteter* forstås og praktiseres på disse to måtene. Problemet er snarere at det kan se ut til at det ikke er så stor grad av bevissthet rundt denne forskjellen. Vi ser begge dimensjonene som viktige og verdifulle i spørsmålet om integrering, men ser likevel at formidling av forskjellighet på tvers kanskje representerer et av de største potensialene som organisasjonene representerer inn mot det norske majoritetssamfunnet. Hvis så er tilfelle bør forvaltningen i større grad fasilitere slike aktiviteter.

Organisasjonenes potensiale

Tilskuddsordningen til lokale innvandrersorganisasjoner er på mange måter et uttrykk for styringsvilje fra det offentliges side. Selv om en god del gjenstår, viser evalueringen at ordningen et stykke på vei lykkes med å stimulere/styre i retning tverrkulturelle relasjoner. Relasjonene på tvers er viktige fordi organisasjonene skal bidra til å styrke innvandrene som gruppe inn mot det norske offentlige livet, samtidig som organisasjonene skal styres i retning av å bidra i implementeringen av den norske integreringspolitikken. Det er først og fremst på dette punktet styringsviljen fra myndighetene sin side er særlig stor. I denne forbindelse påpeker Herherington (1998) at styringsviljen er størst i de heterogene rom, og viser til at der det ikke er helt definert og klarlagt hva som foregår og hvor grensene er uklare er det styringsviljen fra det offentlige er størst. Innvandrersorganisasjonene kan til en viss grad plasseres i et slikt heterogent rom som er noe uklart og udefinert. Det er et stort mangfold blant organisasjonene hva gjelder målsettinger, formål og aktiviteter som gjennomføres, og forholdet til det norske kan være uklart og udefinert. I relasjon til den norske majoriteten og den norske integreringsforståelsen må derfor organisasjonene styres fordi de ikke helt i utgangspunktet passer inn i de gjeldende kategoriene, ville Herherington kanskje ha sagt. I tillegg kjennetegnes innvandrersorganisasjonene av stor variasjonsbredde hva gjelder organisasjonsstruktur og profesjonalitet.

Men i denne rapporten har vi også påpekt at organisasjonene på mange måter også er svært like da de fleste driver et mangfold av aktiviteter. Samtidig har flere av organisasjonene en løs struktur som kan hindre dem i å være kanaler for egen gruppe inn mot det norske majoritetssamfunnet. Dette kan ha flere negative følger. For det første kan dette være et problem da vi vet at flere innvandrere sliter og trenger organisasjoner som både kan ta vare på dem og som kan fremme deres interesser. For det andre kan slike løse og tilfeldige strukturer være et hinder for å drive frem et bredere engasjement i organisasjonen. Vi kan tenke oss at det potensialet som finnes i organisasjonene ikke blir utnyttet i tilstrekkelig grad nettopp fordi den interne organiseringen ikke er god nok.

Samtidig melder spørsmålet seg om det skal være et mål for ordningen å styre organisasjoner inn i en bestemt struktur, eller om en skal tillate å leve med den heterogeniteten som finnes. Flere av organisasjonene er svært små, men ikke dermed uviktige. For mange vil fastere strukturer kanskje være lite hensiktsmessig. Målene for ordningen bør derfor ta høyde for heterogeniteten blant organisasjonene hvor de som har potensial til å engasjere bredt oppmuntres og stimuleres til dette, og hvor myndighetene samtidig ser verdien av et heterogent organisasjonsliv blant de med innvandrerbakgrunn. Utfordringen for tilskuddsordningen blir å forene myndighetenes mål om økt integrering med en bevissthet om at dette kanskje best skjer ved utvikling av et visst mangfold av innvandrersorganisasjoner hva deres struktur og måter å fungere på angår.

5.4 Hvordan kan tilskudd gis – skisse til en mulig restrukturering av ordningen?

De overordnede mål med tilskuddsordningen kan enkelt sagt sies å være å bidra til økt integrering og deltakelse av innvandrerbefolkningen i samfunnet. Dette er forutsatt å skje på to måter: (i) ved å styrke *egenorganisering* blant mangfoldet av innvandrergrupperinger, og (ii) ved å utvikle de enkelte grupperingers *relasjoner og deltakelse utad* overfor andre minoritetsgrupper, majoritetsbefolkning og myndigheter. Det handler for å bruke begrepsbruk fra sosial kapital teori (Prakash/Selle, 2004) både om "bonding", om å gi grupperingene en stødig forankring innad; og det handler om "bridging", om å bygge broer, forbindelser utad til andre grupperinger. Gjennom driftsstøtte til innvandrerorganisasjoner og gjennom støtte til aktiviteter forsøker man gjennom denne tilskuddsordningen å gjøre begge deler.

Evalueringen viser at tilskuddsordningen bidrar i begge henseender, til innvandreres egenorganisering og til relasjoner og deltakelse utad. Man har oppnådd en god del når det gjelder egenorganisering av innvandremiljøene. Det finnes imidlertid fortsatt utfordringer i å styrke deres kompetanse og ressursgrunnlag og dermed også innvandrerorganisasjonenes utviklings- og overlevelsesmuligheter. Mindre langt har man kommet når det gjelder å utvikle innvandrerorganisasjonenes utadrettede kontaktflater, selv om det også på dette feltet skjer en del, og selv om de fleste innvandrerbaserte organisasjoner gir klart uttrykk for å ha mål og intensjoner om økt kontakt og integrering med andre grupper og majoritetssamfunnet.

Det ligger tydeligvis en del begrensninger i det at så vidt mange av organisasjonene har en nasjonal/etnisk hovedforankring, og at denne type organisasjoner kan ha problemer med å utvikle særlig med eksternt rettede aktiviteter og nettverk. Ikke dermed sagt at nasjonalt forankra organisasjoner ikke er ønskelige. Det å ha en kulturell og identitetsmessig basis er åpenbart viktig for at mange innvandrere skal ha et ståsted å engasjere seg ut fra i det sivile samfunn. Friheten til å organisere seg sammen med likesinnede må også kunne sies å være i pakt med generelle frivillighetspolitiske argumenter om fri organisasjonsrett, demokrati og lokal deltakelse, slik denne blant annet støttes i tilskuddsordninger med medlemsbasert grunnstøtte (dvs. driftsstøtten i denne tilskuddsordningen). Utfordringen er å forene disse frivillighets- og interessepolitiske målene med det vi oppfatter som tilskuddsordningens hovedanliggende, et målretta fokus på integrering og deltakelse.

I begge henseender, egenorganisering og relasjoner/kontakter utad, kan man oppnå høyere måloppnåelse. Det er derfor naturlig å trekke den konsekvens at tilskuddsordningen må spisses ytterligere med sikte på økt måloppnåelse både når det gjelder det organisatoriske fundamentet (*bonding*) og de utadretta relasjonene (*bridging*), og kanskje særlig når det gjelder styrking av innvandrergrupperingene for å utvikle sine relasjoner utad ("*bonding for bridging*"). En måte å foreta en slik spissing på vil etter vår vurdering være en tydeligere (enn i dag) innretning av tilskuddsordningen mot forskjellige typer av innvandrerorganisasjoner/grupperinger.

I det følgende vil vi skissere et forslag som *beskriver* hvordan en kan tenke seg at en slik målretting kan tenkes gjennomført¹¹. Tilskuddsordningen kan deles i tre og rettes inn mot tre separate målgrupper.

1. *Organisasjonsstøtte* til innvandrerbaserte medlemsorganisasjoner
2. *Aktivitetsstøtte* til flerkulturelt virke helt eller delvis i regi av innvandrergrupper
3. *Etableringsstøtte/nyskappingsstøtte* til nye innvandrergrupper som er i ferd med å utvikle organisert virke rettet mot nye målgrupper/aktivitetsområder

Ad organisasjonsstøtte til innvandrerbaserte medlemsorganisasjoner

Organisasjonsstøtten til innvandrerbaserte medlemsorganisasjoner vil i særdeleshet angå den type medlemsbaserte grupperinger som i dag mottar driftsstøtte. Målsettingen med tilskuddet vil være *å styrke innvandrer¹²- og flerkulturell organisering og virke*. I denne formuleringen ligger for det første et delmål om en generell styrking av organisasjonen. Til dette formål bevilges et driftstilskudd som kan benyttes fritt. For det andre er det også et delmål og en forutsetning at organisasjonen i noen grad er engasjert i flerkulturell virksomhet, og gjerne også har en flerkulturell organisering. Det er m.a.o. ikke tilstrekkelig at man har etablert en innvandrerorganisasjon blant sine egne. Organisasjonen må i noen grad være opptatt av virksomhet utover egen nasjonal/etnisk gruppe. Man vil selvsagt kunne ha interne arrangementer, som nasjonaldagsfeiringer og andre typer høytidsfeiringer, men bør også kunne vise til et flerkulturelt engasjement og evt. en flerkulturell organisasjon.

Kriteriene man knytter en slik tilskuddsform opp mot vil være todelt. For det første har man *formelle organisasjonskriterier*. Minimum demokratikrav i form av valgt ledelse, årsmøte og godkjent regnskap vil være en forutsetning. Medlemsoversikter/lister som kan vises på forespørsel fra kontrollinstans, vil også være et viktig kriterium, i særdeleshet om en vil differensiere tilskudd etter organisasjonsstørrelse. Hvilke krav man skal stille til innbetaling av medlemskontingent kan være mer problematisk. Særlig barn og ungdom, men også enkelte andre grupper, kan ha problemer med å samle folk dersom medlemskontingenten ikke legges lavt. På den annen side kan det være vanskelig å tenke seg en differensiering av tilskudd etter organisasjonsstørrelse dersom det ikke stilles krav til minimum medlemskontingent. Eventuelt kunne man for de grupper som opplever medlemskontingenten særskilt problematisk, legge inn krav om en egenfinansiering utover tilskuddet, hvor man er åpen for alternative måter å supplere organisasjonen/lagets økonomi.

11 Ved å skissere et konkret forslag mener vi selvsagt ikke si at vi har tenkt gjennom alle sider ved tilskuddsordningen, og at det ikke finnes bedre måter å gjøre dette på.

12 Alternativt kunne man også tenke seg å bruke begrepet minoritet i stedet for innvandrer, ettersom det i økende grad vil handle om etterkommere av innvandrere som organiserer seg i denne type organisasjoner.

Den andre typen kriterier vil kunne knyttes til et *arbeids- og aktivitetsprogram* hvor det flerkulturelle engasjementet fremgår. Det kan være naturlig å vektlegge to hoveddimensjoner ved det flerkulturelle. En første hoveddimensjon dreier seg om graden av flerkulturell/flernasjonale sammensetning av de som er med som medlemmer, ledelse eller deltakere. En annen hoveddimensjon er de aktiviteter som organisasjonen driver i egen regi eller som den involverer seg i. Aktiviteter kan i den sammenheng både ha karakter av å være kulturformidling eller kulturmøte, og det kan handle om tilbud og arrangementer utenom det nasjonale-etniske kulturfeltet i smal forstand, for eksempel relatert til idrett, hobby, generell musikk, amatørteater, antirasisme og antidiskrimineringspolitikk osv.

For å få organisasjonsstøtte må det være en forutsetning at man oppfyller både formelle organisasjonskriterier og krav om flerkulturelt engasjement. Poenget ved å etablere en slik todelt, men sammenhengende struktur i tilskuddsordningen er samtidig å sikre både en styrking av det organisasjonsmessige og det flerkulturelle (av både "bonding" og "bridging"). Det vil kunne gi innvandrerbaserte organisasjoner som åpner seg mer uten derfor å måtte gi slipp på egne identiteter.

Ad. Aktivitetsstøtte til flerkulturelt virke helt eller delvis i regi av innvandrergupper

Denne støtten vil vedrøre innvandrerbaserte grupperinger som ikke er medlemsbaserte i formalisert forstand, men som driver konkret flerkulturell aktivitet og prosjekter. Målsettingen med tilskuddet vil være å *øke flerkulturell samhandling, kompetanse og aktivitet*.

Denne tilskuddsformen slik vi her har tenkt oss den er beslektet med den nåværende aktivitetsstøtten. Hovedkriteriene vil dreie seg om selve aktiviteten/prosjektet slik dette er formulert i aktivitets/prosjektskissen. Hvor sterkt er dets fokus på det flerkulturelle når det gjelder innhold, planlegging/ledelse og deltakelse? Hvordan vurderes realismen og gjennomførbarheten? I den grad man måtte ha spesielle tema man ønsker å tilgodese, for eksempel knyttet til politiske mål, kan dette presiseres spesielt.

Både enkeltarrangementer og aktiviteter over tid kan være aktuelle for tilskudd. Vi har foran indikert at tiltaket/aktivitetene bør ha en innvandrersforankring. Ved ikke å sette stramme betingelser om medlemmer åpner man også for at mindre formaliserte grupper kan få støtte bare tiltaket er godt nok. Det er også mulig å tenke seg at andre og velstrukturerte innvandrergupper som ikke er basert på medlemsdemokrati kan få støtte. Det må imidlertid også settes krav til de tiltaksansvarlige om planer, økonomiforvaltning og rapportering. At de tiltaksansvarlige gjennom en eller annen styringsform (demokratisk eller annet) gjøres ansvarlige overfor andre, bør tillegges vekt ved søknad om slik støtte.

Poenget ved en slik tilskuddsform vil først og fremst være å fange opp et potensial for i andre former for flerkulturelt frivillig virke enn de medlemsbaserte organisasjonene. De uformelle samarbeidsformene finner man i økende grad også for frivillig innsats i andre sektorer, for eksempel når det gjelder ungdomsgrupperinger. Dernest vil det også være potensialer innen kompetansebaserte innvandrersstrukturer som har en annen historisk og

organisatorisk forankring enn medlemsdemokratiet. Det handler m.a.o. om å ha en åpenhet også for andre organisasjonsformer, gitt at disse bidrar til det flerkulturelle.

Ad. Etableringsstøtte/nyskappingsstøtte til nye innvandrergupper som er i ferd med å utvikle organisert virke rettet mot nye målgrupper/aktivitetsområder

En tredje mulig tilskuddskomponent som ikke nødvendigvis behøver å være stor beløpsmessig, handler om å gi støtte til nye grupperinger/organisasjoner som er i en tidlig fase når det gjelder å etablere/utvikle virksomheten. Målsettingen med dette tilskuddet vil være å åpne opp for nye lokale grupper av innvandrere (etnisk/nasjonalt, alder, kjønn, sivilstatus etc) som har lav deltakelse, eller legge til rette for nye perspektiver/aktiviteter. Poenget er å ha et lavterskeltilbud som i neste omgang kanskje kan føre til noe mer i form av organisasjoner og flerkulturell aktivitet.

For å yte offentlige tilskudd må man nødvendigvis også her ha formalkrav i form av søknad, ansvarlige og rapportering. Disse kravene kan holdes på et beskjedent nivå i hvert fall så lenge det tildelte beløp er lavt.

Litteratur

Back, Les (2002) *The Fact of Hybridity: Youth, Ethnicity, and Rasism*. I Goldberg, D.T. og Solomos, J. (red.) *A Companion to Racial and Ethnic Studies*. Blackwell Publishers, London.

Berg, Christin og Svein Ingve Nødland (2003): *Idébank for integrasjon*. Evaluering av en støtteordning for reduserte skiller mellom norsk ungdom og minoritetsungdom, rapport RF – 2003/067

Friberg, Jon Horgen (2005). *Ungdom, fritid og deltakelse i det flerkulturelle Oslo*, Fafo-notat, 2005:16

Hetherington, Kevin (1997) *The Badlands of Modernity. Hetherotopia & Social Ordering*. Routledge, London.

Nyhagen Predelli, Line (2006) *Innvanderorganisasjoner i Norge. Utforming, aktiviteter og politisk deltakelse*. NIBR-rapport 2006:14, Oslo.

Nødland, Svein Ingve (2006): *Minoritetsdeltakelse og minoritetsorganisering*. Vedlegg 5 i NOU 2006/13, *Fritid med mening*.

Nødland, Svein Ingve, Nils Asle Bergsgard, Anett Bjelland og Einar Leknes (2007): *Kommunenes samhandling med frivillig sektor*, rapport IRIS 2007/047

Prakash, Sanjeev/ Selle, Per ed. (2004) *Investigating Social Capital. Comparative Perspectives on Civil Society, Participation and Governance*, Sage Publications, New Dehli/Thousand Oaks/London

Stortingsmelding nr. 49 (2003-2004) *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse*.

Stortingsmelding nr 17 (2000-2001) *Asyl- og flyktningspolitikken i Norge*.

Stortingsmelding nr. 27 (1996-97) *Om statens forhold til frivillige organisasjoner*.

Stortingsmelding nr. 17 (1996-97) *Om innvandring og det flerkulturelle Norge*.

Stortingsmelding nr. 17 (1994-95) *Om flyktningspolitikken*.

VEDLEGG: Skjema spørreundersøkelser

På de følgende sider er lagt inn spørreskjema fra tre undersøkelser.

- Spørreskjema sendt ut til alle organisasjoner med driftsstøtte
- Spørreskjema sendt ut til organisasjoner/aktører i de fem casefylkene som bare mottok aktivitetsstøtte
- Spørreskjema sendt ut til aktører i fylkeskommunene som forvalter tilskuddsordningen