

IVAR EIMHJELLEN, ASTRID ESPEGREN OG TORGEIR UBERG NÆRLAND

Sivilsamfunn og integrering

En kunnskapsoppsummering

Ivar Eimhjellen, Astrid Espegren og
Torgeir Uberg Nærland

Sivilsamfunn og integrering

En kunnskapsoppsummering

Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor

Bergen/Oslo 2021

© Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor 2021
Rapport 2021:03

Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor
c/o Institutt for samfunnsforskning
Munthes gate 31
Postboks 3233 Elisenberg
0208 Oslo
www.sivilsamfunn.no

ISBN (print): 978-82-7763-700-6

ISBN (online): 978-82-7763-701-3

ISSN (print): 1891-2168

ISSN (online): 1891-2176

Rapporten er finansiert av Kunnskapsdepartementet gjennom prosjektet «Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor». Senteret er et samarbeidsprosjekt mellom NORCE Research og Institutt for samfunnsforskning.

Innhold

Innhold.....	3
Forord	5
Introduksjon.....	7
Begrepsavklaringer	8
Sentrale perspektiv på sivilsamfunn og integrering	13
Breddekunnskap om innvandreres sivilsamfunnsdeltakelse.....	15
Organisasjonsdeltakelse blant innvandrere	15
Deltakelse i religiøse organisasjoner	19
Innvandreres sivilsamfunnsdeltakelse og sosiale kapital.....	21
Organisasjonsundersøkelser	22
Organisasjonsdeltakelse blant barn av innvandrere	24
Kunnskapsstatus oppsummert.....	26
Sivilsamfunnsorganisasjoner, integreringsfunksjoner og barrierer...29	
Sammenbindende og overskridende fellesskap	29
Organisasjoner for barn og ungdom med innvandrerbakgrunn ...	35
Engasjement for flyktninger	36
Sosialt entreprenørskap, mentorordninger og integrering.....	38
Kunnskapsstatus oppsummert.....	40
Forholdet mellom myndigheter og sivilsamfunnet på integreringsfeltet	43
Relasjoner mellom myndigheter og ulike frivillige aktører	44
Samarbeid i ulike integreringsfaser	49
Tilskuddsordninger	54
Fra autonomi til samskaping.....	58
Kunnskapsstatus oppsummert.....	62
Kunnskap og erfaringer fra Norden	65
Innvandreres sivilsamfunnsdeltakelse i Sverige og Danmark.....	65
Flyktningengasjement.....	67

Kunnskap fra Norden oppsummert	69
Oppsummering og konklusjon	71
Kunnskapsbehov, utfordringer og tiltak	72
Pågående og videre forskning fremover	78
Litteratur	83
Sammenheng/Abstract	91

Forord

Denne rapporten er en kunnskapsoppsummering om sivilsamfunn og integrering. Rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, som leder arbeidet med regjeringens strategi for styrke sivilsamfunnets rolle på integreringsfeltet.

Formålet med oppdraget har vært 1) å lage en oppsummering av forskningen som er gjennomført og utgitt i Norge og i andre nordiske land, 2) å synliggjøre hva forskningen peker på som hovedutfordringer og mulige tiltak for å imøtekomme disse (tiltak som samtidig kan bidra til at sivilsamfunnets rolle blir styrket på integreringsfeltet, med særlig vekt på noen utvalgte områder), 3) å avklare begrepet sivilsamfunn og hvilke aktører som omfattes av dette begrepet og 4) å identifisere kunnskapshull og komme med innspill til videre studier.

Arbeidet er utført av forskere ved NORCE Samfunnsforskning gjennom Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.

Introduksjon

I denne rapporten gir vi en oversikt over eksisterende forskningsbasert kunnskap fra Norge og andre nordiske land om sivilsamfunn og integrering. Oversikten er utarbeidet med utgangspunkt i publikasjoner fra Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor (28 stk.) og andre publikasjoner fra tilknyttede forskere (7 stk.). Videre har vi gjort nettsøk og søk i norske tidsskriftdatabaser på stikkord knyttet til innvandring, frivillighet, sosialt entreprenørskap og mentorordninger. Vi har hatt begrensede rammer for prosjektet og kan ikke påstå at vi har samlet og gått igjennom all relevant litteratur. Til sammen har vi gått igjennom 44 publikasjoner. Utover dette viser vi til andre nasjonale og internasjonale publikasjoner som handler om temaet og inneholder relevante begreper eller teori av betydning. Basert på denne litteraturgjennomgangen gjør vi rede for hva eksisterende forskning peker på som hovedutfordringer for sivilsamfunnet på integreringsfeltet, og hvilke tiltak som blir foreslått for å imøtekomme disse utfordringene. Vi identifiserer kunnskapshull i den eksisterende litteraturen på feltet og kommer med innspill til videre studier som kan fylle disse hullene.

For å klargjøre hva vi mener med begreper som integrering og sivilsamfunn og hvilke typer aktører, organisasjoner og institusjoner som omfattes av vår gjennomgang, vil vi først kort diskutere og avklare relevante begreper, definisjoner og teorier. I kapittel 2 oppsummerer vi breddekunnskapen vi har om innvandreres sivilsamfunnsdeltakelse, med utgangspunkt i ulike statistiske undersøkelser. I kapittel 3 tar vi for oss en rekke dybdestudier av henholdsvis lokalt organisasjonsliv og innvandreres integrering gjennom frivillig deltakelse, frivillig engasjement knyttet til bistand og integrering av nyankomne flyktninger og hvilke roller og funksjoner sosialt entreprenørskap og mentorordninger har overfor integrering av innvandrere. I kapittel 4 gjør vi rede for studier som har satt søkelys på samspillet mellom offentlige myndigheter og frivillige aktører knyttet til integrering. I kapittel 5 gir vi en kort oppsummering av forskning og funn som er gjort i Sverige og Danmark på de aktuelle temaene. Avslutningsvis, i kapittel 6, drøfter vi hva den eksisterende kunnskapen sier oss om sentrale utfordringer og tiltak som er relevante for den nye integreringsstrategien til regjeringen. Vi peker også på sentrale kunnskaps-

hull, og i forlengelsen av dette foreslår vi forskningsprosjekter som kan gi oss den kunnskapen vi har behov for.

Begrepsavklaringer

Integrering

Integrering blir i denne rapporten forstått som en prosess der individer lærer og tilpasser seg et samfunns verdigrunnlag, og som knytter individet til samfunnet, økonomisk og sosialt og skaper tilhørighet og lojalitet (Brochman, 2010). Integrering på arbeidsmarkedet er blitt et sentralt politisk mål de siste årene, og kvalifisering og arbeidstrening blir i større grad stilt som krav for å få tilgang til offentlige ytelser. Et sentralt prinsipp for inkludering i velferdsstaten er at flest mulig skal bidra til fellesskapet gjennom arbeid. Dette kan vi kalle for økonomisk integrering. Samtidig er også sosial og politisk integrering sentrale elementer i integreringsprosessen, og her spiller inkludering og deltakelse i sivilsamfunnet en viktig rolle. Det er nettopp dette som er temaet for denne rapporten.

Ulike innvandrergreper vil ha ulike forutsetninger for å engasjere seg, bygge tillit og bli innlemmet i et samfunn. Potensialet for integrering vil avhenge av kjennetegn ved grupper og individer i tillegg til kontekstuelle kjennetegn både ved de samfunnene de kommer fra, og de samfunnene de skal integreres i. Sosial integrasjon og utvikling av tillit og sosiale relasjoner mellom innvandrere og majoritetsbefolkningen vil for eksempel avhenge av historiske, politiske, teknologiske, kulturelle og sosiale faktorer. Dette inkluderer blant annet faktorer som kultur og språk, sosioøkonomisk bakgrunn og politisks og sosial kontekst.

Innvandrere

Integreringsbegrepet blir gjerne knyttet til innvandring og innvandrere. En innvanderer definerer vi her som en person som er født utenfor Norge, og som har to utenlandsfødte foreldre og fire utenlandsfødte besteforeldre. I denne rapporten omtaler vi også forskning som omhandler *barn av innvandrere*.

Selv om vi i Norge har mange innvandrere fra europeiske land, blant andre Sverige, Danmark og Tyskland og andre vestlige land, er integreringsspørsmål ofte knyttet til personer fra verdensregioner som har andre kulturer og andre levesett enn vestlige land (Brochmann, 2010). Hvor innvandrere i Norge kommer fra, har samtidig en nær sammenheng med bakgrunnen for at de kommer hit, altså om de kommer som *arbeidsinnvandrere*, gjennom *familiegjenforening* eller som *flyktninger* og *asylsøkere*. Innvandrergruppenes ulike bakgrunner og årsaker til at de migrerer, gir dem ulike forutsetninger for å bli integrert, både på arbeidsmarkedet og i samfunnet generelt. De som kommer fra kulturer med andre levesett, og de som kommer som flyktninger, har ofte dårligere forutsetninger og færre av ressursene som skal til for å bli godt integrert. I forskningen på sivilsamfunn og integrering legges det derfor ofte

mindre vekt på arbeidsinnvandrere fra vestlige land og mer vekt på flyktninger og innvandrere fra ikke-vestlige land. I senere tid har likevel arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa (særlig Polen og Litauen) fått mer oppmerksomhet i forbindelse med deltakelse og integrering, ettersom de nå utgjør de største innvandrergroppene i Norge.

Sivilsamfunnet

Sivilsamfunnet kan ses på som den samfunnssfæren der samfunnsengasjement, kollektiv handling og offentlig kommunikasjon normalt foregår. Sfæren utgjør området mellom staten (offentlig sektor), markedet (kommersiell sektor) og den private sfæren (familien). I sivilsamfunnet kan mennesker komme sammen av fri vilje som samfunnsborgere og gjøre en innsats enten for fellesinteresser eller for mer spesifikke gruppeinteresser. I denne rapporten legger vi størst vekt på den organiserte delen av sivilsamfunnet, nærmere bestemt frivillige organisasjoner og innvandreres tilknytning til og deltakelse i slike organisasjoner.

Sivilsamfunnsdeltakelse

Når menneskers interesser, holdninger og samfunnsengasjement manifesterer seg i konkrete handlinger, snakker vi om *aktiv deltakelse*. Man kan her skille mellom politisk engasjement som er rettet mot politiske institusjoner og prosesser, og frivillig engasjement som er rettet mot ulike sosiale interesser, grupper, mål og forhold i samfunnet ellers (Verba, Schlozman og Brady, 1995). *Politisk deltakelse* kan bli uttrykt gjennom konvensjonelle deltakelsesformer som å stemme ved valg, melde seg inn i et politisk parti og delta i aktiviteter, donere penger til et politisk parti eller selv stille til valg. Politisk deltakelse kan også skje gjennom mindre konvensjonelle former, for eksempel å signere underskriftskampanjer, delta i politiske demonstrasjoner eller skrive politiske innlegg. *Frivillig deltakelse* kan på sin side bli forstått som handlinger og aktiviteter som har til hensikt å løse større samfunnsproblemer eller å hjelpe og støtte andre mennesker eller grupper i lokalsamfunn. Frivillig deltakelse handler også om å delta aktivt i samfunnet gjennom å arbeide i frivillige organisasjoner eller å gi uformell hjelp og bistand direkte til andre mennesker (Verba, Schlozman og Brady, 1995). Selv om man ofte skiller mellom politisk og frivillig arbeid, kan disse to formene for samfunnsdeltakelse også opptre sammen, og de flyter gjerne over i hverandre. Frivillig arbeid kan for eksempel ha klare politiske motiver, og mye politisk arbeid gjøres i frivillige organisasjoner.

I frivillige organisasjoner kan individer engasjere seg som *medlemmer*; de kan være *deltakere i aktiviteter*, de kan utføre *frivillig arbeid*, og de kan påta seg oppgaver og *verv* i organisasjonenes ledelse, styre og administrasjon.

På samme måte som frivillig arbeid i organisasjoner kan *uformell (ulønnet) hjelp* til andre være et uttrykk for altruistisk adferd og inngå i et bredere begrep om aktivt medborgerskap og samfunnsengasjement. Mens frivillig organisasjonsarbeid blir formidlet gjennom organisasjoner, vil uformell hjelp være et eksempel på såkalt direkte frivillig arbeid for en mottaker utenfor familien (Salamon og Sokolowski, 2018). Noen har hevdet at slik uformell hjelp er en form for usynlig samfunnsengasjement, og at det er en viktig del av sivilsamfunnet (Herd og Meyer, 2002; Martinez, Crooks, Kim og Tanner, 2011; Martinson og Minkler, 2006). Det er vanlig å se uformell hjelp i sammenheng med vanlig organisasjonsengasjement. Man kan for eksempel se for seg de to formene for engasjement som to ytterpunkt på et kontinuum av sivilsamfunnsengasjement, fra et offentlig og synlig organisasjonsengasjement til et mer privat og direkte engasjement for enkeltpersoner (Henriksen, Kock-Nielsen og Rosdahl, 2008).

De sentrale spørsmålene i forskningen rundt sivilsamfunn og integrering handler gjerne om hvordan innvandrere engasjerer seg og deltar, hvilke funksjoner deltakelse kan ha for integrering, og om innvandrere deltar på samme vilkår som resten av befolkningen, eller om det er særskilte barrierer for innvandrere.

Sivilsamfunnsorganisasjoner

I Norge har kollektiv handling, samfunnsengasjement og interessefelleskap i stor grad kommet til uttrykk gjennom ulike typer av frivillige sammenslutninger, som *lag* og *organisasjoner*, *ideelle stiftelser* og *samvirker*. Slike sammenslutninger, og det organisasjonssamfunnet de utgjør, er derfor en helt sentral bestanddel i det norske samfunnet. I Norge er det organiserte sivilsamfunnet dominert av idretts-, fritids- og kulturorganisasjoner, men like fullt finnes det organisasjoner og engasjement innenfor et vidt spekter av samfunnsinteresser, grupper og aktiviteter, både sosialt og politisk.

Videre kan man skille mellom organisasjoner og organisasjonsarbeid som retter seg innover mot sine egne aktive medlemmer, og organisasjoner som er mer opptatt av andre individer og grupper eller samfunnssaker mer generelt. David Horton Smith (1993) skiller mellom samfunnsrettede (*public benefit*) og medlemsrettede (*member benefit*) frivillige grupper. Samfunnsrettede grupper arbeider hovedsakelig for å tjene og støtte utenforstående grupper eller mennesker, mens arbeidet som gjøres i medlemsrettede grupper, i hovedsak angår gruppens egne medlemmer. I forbindelse med integrering kan man også bruke begrepene *majoritetsorganisasjoner* og *minoritetsorganisasjoner*. Majoritetsorganisasjoner kan vise til organisasjoner som har utgangspunkt i sorsamfunnet og som har en utadrettet virksomhet for å hjelpe innvandrere i

ulike faser av integreringsprosessen. Det er altså majoritetsgrupper som vil hjelpe minoritetsgrupper. Minoritetsorganisasjoner kan på sin side vise til organisasjoner som er for og av innvandrere. De har ofte utgangspunkt i spesifikke land eller etniske, kulturelle eller religiøse kjennetegn og tradisjoner, der organisasjonsaktivitetene gjerne er knyttet til utøvelse, formidling eller ivaretagelse av disse tradisjonene.

Frivillige organisasjoner er den dominerende aktørtypen i det organiserte sivilsamfunnet i Norge, men det har også dukket opp nye typer aktører som er relevante i integreringssammenheng. *Sosiale entreprenører* er en mangfoldig kategori av aktører som har vokst frem i Norge de siste årene. Om lag halvparten av aktørene er organisert som sivilsamfunnsorganisasjoner (lag, organisasjoner eller stiftelser), mens den andre halvparten er kommersielle organisasjoner (aksjeselskaper, ideelle aksjeselskaper og næringsdrivende stiftelser) (Eimhjellen og Loga, 2016). Sosiale entreprenører har altså ingen egen juridisk organisasjonsform i Norge, men de kan plasseres i henholdsvis sivilsamfunnet eller i den kommersielle sfæren ut fra sin juridiske organisasjonsform. Likevel har de sosiale entreprenørene noen kvaliteter ved seg som gjør at de skiller seg fra tradisjonelle sivilsamfunnsaktører og rene kommersielle bedrifter. De skiller seg fra tradisjonelle sivilsamfunnsaktører ved at de tar i bruk innovative og kommersielle metoder i sin virksomhet. Samtidig skiller de seg fra rent kommersielle aktører ved at de lar profittmotive være underordnet et sosialt eller velferdsmessig formål i virksomheten. Derfor benevnes de sosiale entreprenørene ofte som *hybride virksomheter*. De arbeider gjerne med å utvikle og utføre tjenester som det offentlige har ansvar for, men som de mener at de har en bedre løsning for. Tjenestene er gjerne rettet mot utsatte eller marginaliserte grupper.

Et annet og relativt nytt konsept i Norge, som også kan knyttes til temaet sivilsamfunn og integrering, er *mentorordninger*. Slike ordninger kan være drevet både av kommersielle bedrifter, frivillige organisasjoner og sosiale entreprenører. Mentorskap er en eldgammel metode for å overføre kunnskap mellom mennesker. I integreringssammenheng handler det gjerne om at en innvanderer – en *mentee* – får en mentor som besitter kunnskap og erfaring som mentee-en har behov for. Formålet er gjerne integrering, og ofte er det spesifikt rettet mot arbeidsinkludering og kompetanseutvikling. Kjernen i mentorordninger er en-til-en-møter mellom mentoren og mentee-en, og de er gjerne supplert med aktiviteter som foredrag, plenumsmøter og kunnskapsutvekslingsmøter mellom mentorene. Ordningene støttes finansielt av offentlige aktører som NAV og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) eller private fond og ideelle stiftelser, for eksempel Kronprinsparets Fond og Stiftelsen Dam. De frivillige aktørene og sosiale entreprenørene som driver slike mentorordninger, retter seg stort sett mot mennesker med

innvandrerbakgrunn, enten bredt definert eller spesifikke undergrupper (for eksempel innvandrerkvinner, innvandrere med utdanning fra opprinnelsesland, høyutdannede flyktninger eller ungdom med minoritetsbakgrunn). Et eksempel på finansiell støtte er at programmer som retter seg mot personer med innvandrerbakgrunn, kan søke om delfinansiering fra IMDis mentor- og traineeordning.

Samarbeid og samspill mellom myndigheter og sivilsamfunnsaktører

Når det gjelder sivilsamfunn og integrering, er også samspill og samarbeid mellom offentlige og frivillige aktører svært relevant. Et slikt samspill kan for eksempel dreie seg rundt økonomiske relasjoner i form av tilskudd fra myndigheter til frivillige organisasjoner. Det finnes flere tilskuddsordninger fra ulike offentlige aktører som gis til ulike typer organisasjoner. Relasjonene og samarbeidsformene vil variere i ulike deler av integreringsprosessen, og i de ulike fasene kan ulike typer frivillige aktører være aktuelle.

Når man utformer strategier for samarbeid mellom myndigheter og frivillige aktører på integreringsfeltet, er det viktig å kunne skille mellom ulike former for samarbeid, ulike typer frivillige aktører og ulike faser av integreringsprosessen.

Samarbeid og samspill kan altså ta ulike former, og tilsvarende er det et mangfold av begreper som beskriver de ulike formene. Noen av de siste i rekken av slike begreper for samarbeid mellom offentlige og ikke-offentlige aktører er «co-creation» og «co-production», eller «samskaping» på norsk. Samskaping er i dag et av de mest populære begrepene for å beskrive samarbeid på tvers av offentlig og frivillig sektor i velferdsproduksjon. Helt generelt viser samskaping til «... en felles innsats fra medborgere og ansatte i offentlig sektor i initieringen, planleggingen, utformingen og implementeringen av offentlige tjenester» (Brandsen et al., 2018, vår oversettelse). I samskappingsprosesser spiller medborgere, sivilsamfunnsaktører og andre relevante aktører aktive roller i utviklingen og realiseringen av helse- og velferdstjenester. De sentrale målene i disse prosessene er å styrke tilliten mellom medborgere og offentlige institusjoner, styrke rollene og påvirkningskraften til medborgere og sivilsamfunnsaktører i utviklingen og implementering av velferdstjenester og å øke den demokratiske legitimiteten til og kvaliteten på utviklingen og produksjonen av velferd. I hvilken grad samskaping som strategi er mer effektiv eller skaper bedre resultater eller tjenester enn andre strategier, er likevel uvisst (Voorberg, Bekkers og Trummers, 2015). Det er også stor variasjon i hva ulike aktører legger i samskaping, og hvordan de utformer samskappingsprosesser. Det å involvere innbyggere i slike prosesser kan gjøre utviklingen av tjenester og tiltak bedre demokratisk forankret i befolkningen og blant brukere, men det kan også oppstå uenigheter og konflikter i slike prosesser (Jaspers og Steen, 2019). Begrepet samskaping er relevant i denne rapporten fordi det ofte blir

brukt i beskrivelser av strategier og måter for å inkludere medborgere og sivilsamfunnsaktører i arbeidet med å integrere innvandrere.

Sentrale perspektiv på sivilsamfunn og integrering

Sivilsamfunn og frivillige organisasjoner er viktige arenaer for integrering og samfunnsdeltakelse, både for befolkningen generelt og for innvandrere spesielt. I et deltakerdemokratisk perspektiv blir det argumentert for at aktiv deltakelse i slike organisasjoner vil være med på å fremme integrasjon, demokrati-forståelse og sosial og politisk dannelse, og at det kan overskride særinteresser (Pateman 1970, Putnam 2000). I denne rapporten vil vi trekke frem fire perspektiv på hvilke funksjoner frivillig arbeid og frivillige organisasjoner har for integrering: 1) *sosial integrasjon*, 2) *politisk integrasjon*, 3) *økonomisk integrasjon* og 4) *individuell nytte*.

En sentral funksjon som frivillige organisasjoner har, er å være sosiale møtesteder der mennesker kan bli integrert i lokale sosiale fellesskap og gjennom det også i storsamfunnet. Innvandrere kan for eksempel få muligheten til å skape seg et bredere sosialt nettverk og praktisere det norske språket gjennom å delta i organisasjoner. Slike sosiale møtesteder og den tillits- og nettverksbyggingen som kan oppstå der, kan derfor hevdes å ha en integrerende funksjon og fungere som et «sosialt lim» som både er til individets og samfunnets beste.

Et sentralt begrep i tilknytning til det sosiale limet er *sosial kapital*, som vi denne rapporten forstår som tillit, sosiale nettverk og normer for gjensidighet. Ifølge Putnams (2000) teori om sosial kapital blir det gode samfunn best skapt nedenfra og opp, ved at sosiale nettverk, tillit og sivilt engasjement blir utviklet lokalt gjennom ansikt-til-ansikt-kontakt i fritidsbaserte og ikke-politiske organisasjoner. Frivillige organisasjoner vil kunne skape samhandling mellom ulike mennesker som ellers ikke ville ha møttes, på tvers av ulikt kulturelt, politisk og verdimesig ståsted.

I organisasjoner som først og fremst samler personer med like kjennetegn, vil deltakelse kunne ha en intern sammenbindende funksjon som kan styrke den interne tilliten og gruppefellesskapet. Dette kalles gjerne for *sammenbindende sosial kapital*. Organisasjoner som derimot samler personer med ulike kjennetegn, kan ha en overskridende sosial funksjon der deltakelse skaper nettverk og tillit på tvers av ulikheter. Dette kalles gjerne for *brobyggende sosial kapital* (Putnam, 2000). I et samfunnsperspektiv vil det ofte være de mer generelle og overskridende nettverkene og organisasjonene som er best egnet til å skape et helhetlig samfunnsfellesskap. Internasjonalt er det eksempler på studier som har vist en negativ sammenheng mellom etnisk segregering og tillit på tvers av ulikhet (Delhey og Newton, 2005; Uslaner, 2012). I et individrettet perspektiv ser vi imidlertid at også mer homogene grupper, for eksempel minoritetsorganisasjoner, kan ha stor betydning for innvandrere når det gjelder å utvikle personlig identitet og å etablere sosiale nettverk. Slike sammen-

slutninger kan dermed fungere som et første steg på veien mot integrering i et nytt land, der innvandreren den første etableringstiden søker seg til grupper med mennesker som har lik bakgrunn, noe som igjen kan gi grunnlag for videre integrering i storsamfunnet. En tredje form for sosial kapital som kan nevnes, er det som blir kalt *lenkende kapital*, eller *sammenkoblende kapital* (Woolcock, 1998). Begrepene er ment å vise til nettverkene og tilliten som kan eksistere mellom ulike aktører i ulike samfunnssfærer, for eksempel mellom offentlige aktører og sivilsamfunnsaktører. Dette kan også ses på som en slags vertikal tillit, ettersom nettverkene kan omfatte ulike samfunnsnivå og både styrende myndigheter og innbyggere. På denne måten viser lenkende sosial kapital til hvordan og i hvilken grad myndigheter og andre institusjoner legger til rette for kommunikasjon og medvirkning fra innbyggerne i utviklingen av samfunnet.

I et politisk perspektiv på sivilsamfunnsengasjement og frivillighet har organisasjonsengasjement viktige demokratiske funksjoner. Individuer med like interesser kan komme sammen og gjøre sine interesser kjent, og organisasjonene kan fungere som talerør for interessene i samfunnet (Rokkan, 1987; Selle og Øymyr, 1995; Foley og Edwards, 1996, Rueschmeyer et al., 1998). Med tanke på innvandrere handler dette om hvordan og i hvilken grad de samles og organiseres omkring sine særinteresser, hvordan de kommuniserer med og relaterer seg til myndighetene og hvordan og i hvilken grad de er representert i det frivillige organisasjonslivet mer generelt.

I et økonomisk perspektiv på sivilsamfunn og frivillighet vektlegger man gjerne sysselsettingen og velferdsoppgavene som frivillige organisasjoner representerer. Om man regner ut verdien av frivillig (ulønnet) arbeid, stod for eksempel frivillige og ideelle organisasjoner for fire prosent av Norges bruttonasjonalprodukt i 2017, der frivillig arbeid utgjorde en verdi på 75 milliarder kroner (SSB, 2019). Dette omfatter blant annet frivillige som er besøksvenn på et asylmottak, organisasjoner som driver språkkafé, og frivillige som stiller opp som trenere og instruktører i fritidsorganisasjoner som inkluderer barn og unge med innvandrerbakgrunn.

Ut fra et individperspektiv kan man også fremheve ulike individuelle goder ved frivillig arbeid som kan være til personlig nytte for dem som deltar. Nyttan kan for eksempel være knyttet til tilgang til kunnskap, arbeidserfaring og nettverksressurser. For mennesker som står utenfor arbeidslivet, kan frivillig arbeid være en god måte for å skaffe seg arbeidserfaring, kompetanse eller nettverk som kan være til nytte på arbeidsmarkedet.

Breddekunnskap om innvandreres sivilsamfunnsdeltakelse

I dette kapittelet tar vi for oss eksisterende kunnskap om innvandreres og deres barns deltagelse i det organiserte sivilsamfunnet i Norge. Kunnskapen er basert på data fra spørreundersøkelser og omfatter innvandreres representasjon som frivillige, medlemmer og vervsinnehavere i ulike typer frivillige organisasjoner, inkludert minoritetsorganisasjoner. Videre ser vi på sammenhenger mellom frivillig engasjement og kjennetegn ved innvandrere og sammenhenger mellom frivillig engasjement og andre former for sivilsamfunnsengasjement og indikatorer for integrering. Når det gjelder innvandreres barn, ser vi nærmere på deres deltagelse i organisert fritidsaktivitet. Vi ser også hva statistikken sier om innvandreres representasjon i organisasjoner som medlemmer og styremedlemmer.

Det har vært en gjennomgående utfordring å samle inn gode, representative data om innvandreres sivilsamfunnsdeltakelse. Det er utfordrende og svært ressurskrevende fordi mange innvandrergupper svarer på spørreundersøkelser i mindre grad enn befolkningen ellers (se Eimhjellen, 2016 for en diskusjon om dette).

Organisasjonsdeltakelse blant innvandrere

I rapporten *Frivillige organisasjoner, sosial utjevning og inkludering* (Enjolras og Wollebæk, 2010) analyseres det data fra blant annet Statistisk sentralbyrå (SSB) levekårsundersøkelse blant innvandrere fra henholdsvis 1996 og 2006 og World Values Survey. Forfatterne undersøker i hvilken grad organisasjonsdeltakelse er preget av sosial ulikhet, med vekt på individuelle kjennetegn, deriblant etnisitet. Analysene viser at personer med minoritetsbakgrunn er sterkt underrepresenterte i så å si alle organisasjonstyper, unntatt menigheter og religiøse foreninger og innvandrerforeninger. De har størst deltagelse i idretten, og det er også en nokså stor andel som er med i fagforeninger eller yrkesorganisasjoner.

I 2009 gjennomførte Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor «Frivillig innsats-undersøkelsen» (Wollebæk og Sivesind, 2010), og i den

forbindelse ble det rekruttert et tilleggsutvalg av personer med innvandrerbakgrunn. Dette tilleggsutvalget gir en noe skjev representasjon av innvandrerbefolkningen, ettersom respondentene er noe yngre og høyere utdannet enn gjennomsnittet. Undersøkelsen skiller mellom innvandrere fra henholdsvis Afrika og Asia.

Med forbehold om at det er en viss skjevhet i utvalget, viser undersøkelsen at personer med bakgrunn fra Asia og Afrika (både innvandrere og barn av innvandrere) er mindre representert i den norske frivilligheten enn nordmenn generelt (Eimhjellen og Seggaard, 2010; Wollebæk og Sivesind, 2010). Det lavere nivået av deltakelse har sammenheng med at innvandrergruppen generelt har en lavere sosioøkonomisk status enn befolkningen for øvrig, og at personer med lav sosioøkonomisk status i mindre grad deltar i frivillig arbeid (Wollebæk et al., 2010). Forskjellene mellom respondentene med innvandrerbakgrunn og de øvrige er større når det gjelder deltakelse i frivillige organisasjoner (43 mot 70 prosent) enn for frivillig arbeid (36 mot 49 prosent) (Eimhjellen og Seggaard, 2010). Undersøkelsen viser også at det er klart færre blant dem med innvandrerbakgrunn som har formelle verv i organisasjonene. Samlet sett indikerer dette at personer med innvandrerbakgrunn deltar mindre jo mer formell deltakelsen er.

«Frivillig innsats-undersøkelsen» fra 2009 (Wollebæk og Sivesind, 2010) viser også at personer med innvandrerbakgrunn er best representert som frivillige og medlemmer innenfor religions- og livssynsorganisasjoner. De har også en stor grad av deltakelse i idrettsorganisasjoner, men sammenlignet med befolkningen generelt utgjør de en liten prosentandel. Dette samsvarer med andre studier og antyder et stabilt trekk ved innvandreres deltakelse i norsk frivillighet (Enjolras og Wollebæk, 2010; Blom 1998; Blom og Henriksen, 2008). Frivillig innsats-undersøkelsen fra 2009 viser også at sentrale barrierer for frivillig deltakelse blant annet handler om å ha en krevende arbeidssituasjon, manglende interesse, helseproblemer, mangel på nettverk og mangel på kunnskap om hvordan man skal komme seg inn i frivillig arbeid.¹ Språkbarrierer viste seg å være sentrale hinder for mer deltakelse i frivillige organisasjoner (Enjolras et al., 2010). Selv om deltakelsesnivået er lavere blant innvandrere, rapporterer de frivillige med innvandrerbakgrunn en høyere motivasjon for det frivillige arbeidet enn befolkningen ellers. Det innvandrerne trekker frem som særlig viktige motivasjonsfaktorer, er læringspotensialet, det å vise medfølelse og det å kjenne at man betyr noe. De deltar gjerne i organisasjoner sammen med andre som har samme nasjonalitet, og har dermed en større grad av segregert organisasjonsdeltakelse enn befolkningen ellers.

¹ Studier har senere vist at frivillige i stor grad blir rekruttert gjennom sine egne sosiale nettverk, gjerne gjennom såkalte svake sosiale bånd, der engasjementet starter etter å fått en konkret forespørsel om å gjøre frivillig arbeid. Lavstatusgrupper blir i mindre grad spurt om å gjøre frivillig arbeid (Wollebæk, Sætrang og Fladmoe, 2015).

Ellers viser 2009-undersøkelsen at det generelle tillitsnivået og den politiske interessen er lavere blant innvandrerne enn blant nordmenn generelt.

Studien til Enjolras og Wollebæk (2010) finner små endringer i innvandrerbefolkningen sett under ett mellom 1996 og 2006. Det viser seg imidlertid at den kvinnelige deltakelsen har økt betydelig i alle typer organisasjoner over tid, mens den mannlige deltakelsen har gått ned i politiske partier, religiøse organisasjoner, innvandrerorganisasjoner og idrettsforeninger. Språkferdigheter fremtrer som avgjørende for å delta i majoritetsorganisasjoner, og spesielt for kvinner er det den klart viktigste faktoren. Videre viser studien at innvandrere nesten faller helt utenfor i visse organisasjoner. I borettslag – en organisasjonstype der innvandrere er sterkt overrepresentert blant medlemmene – finner vi knapt noen styremedlemmer med innvandringsbakgrunn fra Afrika eller Asia.

I 2015 utførte Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor en spørreundersøkelse om deltakelse i norsk frivillighet blant innvandrere med bakgrunn fra henholdsvis Afrika, Asia og Øst-Europa (Eimhjellen, 2016). Undersøkelsen har en svært begrenset og skjev svarinnngang, så rapporten sier først og fremst noe om deltakelsen til godt integrerte, høyt utdannede og unge innvandrere. Denne innvandrergruppen ser ut til å delta omtrent på samme nivå som befolkningen ellers i Norge. Analysene i rapporten kan ikke si noe om hvilken type frivillig arbeid og hvilket nivå det er snakk om, men de viser en sammenheng mellom frivillig arbeid og sosial kapital (tillit og nettverksmangfold). Det blir understreket i rapporten at det er behov for grundigere og mer ressurskrevende undersøkelser som gir en høyere svarprosent og et mer representativt utvalg av personer med innvandrerbakgrunn, for å kunne konkludere sikrere og på et mer generelt grunnlag om deres deltakelse frivilligheten.

De to seneste rapportene fra Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor om dette temaet er *Organisasjonsengasjement blant innvandrere* (Eimhjellen og Arnesen, 2018) og *Sivilsamfunnsdeltaking blant innvandrere i Norge* (Eimhjellen, Litleré Bentsen og Wollebæk, 2020). Datagrunnlaget i disse rapportene er SSBs levekårsundersøkelser blant innvandrere, som blir sammenlignet med de generelle levekårsundersøkelsene i befolkningen ellers. Selv om spørsmålsformuleringene om frivillig engasjement har vært noe annerledes i levekårsundersøkelsene enn i frivillig innsatsundersøkelsene, er det dataene fra levekårsundersøkelsene som blir foretrukket for å si noe generelt om innvandreres frivillige engasjement. Grunnen til dette er at SSB generelt oppnår et bedre datagrunnlag enn mange andre undersøkelser. SSB er en institusjon som i større grad har ressursene som skal til for å oppnå gode datagrunnlag blant innvandrere. De har blant annet mulighet til å gjennomføre intervjuer ansikt til ansikt med respondenter i tillegg til telefonintervjuer, og dessuten kan de gjøre intervjuer på flere ulike språk. Dette er gode argumenter for å la SSB stå for slike undersøkelser i fremtiden.

I den første av disse to rapportene, *Organisasjonsengasjement blant innvandrere* (Eimhjellen og Arnesen, 2018), fremkommer det, i likhet med i tidligere studier, at innvandrere deltar mindre i frivillig arbeid enn resten av befolkningen. Under halvparten så mange i innvandrerrutvalget som i det øvrige befolkningsutvalget oppgir at de gjør frivillig arbeid. Innvandrere fra Sri Lanka og Tyrkia skiller seg ut med flest frivillige, mens innvandrere fra Eritrea og Polen har færrest. Innvandrere med bakgrunn fra Pakistan gjør flest timer frivillig arbeid, mens de frivillige fra Polen gjør færrest.

Når det gjelder organisasjonstyper, er det idrettsorganisasjoner som er den mest populære blant innvandrerne. Andre typer organisasjoner som ser ut til å være svært populære blant frivillige innvandrere – og i mye større grad enn i befolkningen ellers – er ideelle og humanitære organisasjoner, menneskerettsorganisasjoner og miljøorganisasjoner. Kulturorganisasjoner er den tredje mest populære organisasjonstypen å gjøre frivillig arbeid for blant innvandrere, hvor den er litt mer populær enn i befolkningen ellers. At religions- og livssynsorganisasjoner er mer populære blant innvandrere enn i befolkningen ellers, er også et tydelig trekk i SSB-dataene. Denne organisasjonstypen ligger imidlertid som nummer fire i popularitet, og ikke som nummer én slik den gjorde i Frivillig innsats-undersøkelsen fra 2009 (Eimhjellen og Segaaard, 2010).

De som arbeider frivillig blant innvandrere, ser ut til å engasjere seg i flere ulike organisasjonstyper og å arbeide flere timer enn de frivillige i befolkningen ellers. Frivillige fra Sri Lanka, Bosnia-Hercegovina, Kosovo og Polen er i stor grad samlet i kultur- og fritidsorganisasjoner, mens frivillige fra Somalia, Iran og Eritrea langt på vei er samlet i velferdsorganisasjoner og samfunnsrettede organisasjoner. De frivillige med bakgrunn fra Tyrkia, Pakistan og Vietnam ser ut til å være mer aktive i religions- og livssynsorganisasjoner.

Det som i størst grad påvirker sannsynligheten for frivillig innsats blant innvandrere, er ifølge rapporten *Organisasjonsengasjement blant innvandrere* (Eimhjellen og Arnesen, 2018) bakgrunnskjenne-tegnene kjønn, alder, utdanning og ferdigheter i norsk språk. Det å være kvinne, være eldre, ha lavere utdanning og ikke minst det å mestre norsk dårlig har en signifikant negativ effekt på sannsynligheten for å gjøre frivillig arbeid. Når det gjelder alderseffekter, skiller rapporten seg fra tidligere studier, ettersom lavere alder ser ut til å ha en positiv innvirkning på frivillig innsats.

Funnene vi har gjengitt i det foregående, utdypes i den andre rapporten som er basert på SSB-data: *Sivilsamfunnsdeltaking blant innvandrere i Norge* (Eimhjellen, Litleré Bentsen og Wollebæk, 2020). Her undersøker forfatterne sammenhenger mellom frivillig arbeid og tillit, mellom frivillig arbeid og politisk deltakelse og mellom frivillig arbeid og uformelt omsorgsarbeid blant innvandrere i Norge. De retter særlig oppmerksomhet mot polakker, som i svært liten grad deltar som frivillige i Norge. Blant annet finner de en positiv sammenheng mellom frivillig arbeid og tillit, og at deltakelse i såkalte overskridende organisasjoner (det vil si organisasjoner som samler personer på

tvers av ulike kjennetegn) har en særlig stor sammenheng med tillit. Samtidig viser rapporten at det er andre faktorer som har større betydning for tillitsnivået. Disse faktorene inkluderer landbakgrunn, språkkunnskaper, innvandringsårsak, opplevd diskriminering, alder og status. Forfatterne understreker behovet for fremtidige panelundersøkelser som undersøker utvikling i innvandreres sivilsamfunnsdeltakelse over tid.

Videre finner forfatterne en positiv sammenheng mellom frivillig arbeid og politisk deltagelse. De argumenterer for at analysen støtter den teoretiske forventningen om at aktiv deltagelse i sivilsamfunnet er en forutsetning for politisk deltagelse, understreker behovet for mer konkrete og dypere studier av hvordan innvandrere i disse organisasjonene ser på det å delta i valg.

Forfatterne finner også en positiv sammenheng mellom frivillig arbeid og uformell hjelp til andre. De betrakter ulønnet omsorgsarbeid som et ytterpunkt på et kontinuum av sivilsamfunnsengasjement, som går fra et offentlig og synlig engasjement til et mer privat og gjerne mindre synlig engasjement hos enkeltpersoner. Rapporten viser at det er en sammenheng mellom frivillig arbeid og ulønnet omsorgsarbeid. Sett under ett tyder funnene på at enkelte individer generelt er mer tilbøyelige til å delta aktivt i frivillig arbeid, og at det for disse individene ikke synes å være slik at ulike former for frivillig arbeid konkurrerer med hverandre. Forfatterne retter til slutt oppmerksomheten mot den lave samfunnsdeltakelsen blant polakker i Norge. Vi gjennomgår funnene deres i kapittel 3.

Deltakelse i religiøse organisasjoner

Ettersom mange innvandrergupper i større grad enn majoritetsbefolkningen er medlemmer og frivillige i religiøse organisasjoner, har religiøs deltagelse blitt undersøkt nærmere i flere studier.

I rapporten *Trossamfunn, innvandring, integrasjon – en kunnskapsoversikt* (Loga, 2012) blir kunnskap om ulike sider ved religiøst og etnisk foreningsliv og integrering sammenfattet på bakgrunn av en gjennomgang av eksisterende litteratur. Forfatteren spør om det er ønskelig med et voksende foreningsliv som består av etniske og religiøse foreninger for minoritetsbefolkningen, om religiøs organisering skaper den samme typen sosial kapital som annen foreningsdeltakelse, og om religiøse foreninger i Norden, som er sekularisert, vil gi en opplæring i den nordiske organisasjonsforståelsen.

Med utgangspunkt i disse spørsmålene fremhever forfatteren noen hovedtrekk. På trossamfunnsnivå kan deltagelse i et trossamfunn fungere både integrerende og segregerende. Dette avhenger først og fremst av det konkrete trossamfunnet, hvor religiøse skiller ser ut til å være betydningsfullt. Hvorvidt deltagelse i trossamfunn bidrar til integrasjon i lokalsamfunnet, er mindre opplagt. Selv om Putnam og Campbell (2010) mener at deltagelse i trossamfunn er av like stor verdi for å tilegne seg sosial kapital som deltagelse i andre foreninger – er det sannsynlig at dette ikke er overførbart til norske forhold.

Den viktigste grunnen til dette er at den sosiale deltakelsen i norske lokalsamfunn i liten grad foregår i trossamfunn, men i tilknytning til sekulære barne- og ungdomsaktiviteter. Minoriteters religiøse deltakelse vil dermed kunne bli desto mer forskjellig fra majoritetsbefolkningenes sosiale deltakelse i lokalmiljøet. På bakgrunn av den tilgjengelige forskningen fra nordiske land understreker rapporten følgende faktorer som viktige for hvorvidt deltakelse i trossamfunn bidrar til å fremme eller hemme integrasjon. *Trosinnholdet*: hvorvidt trossamfunnet formidler verdier som er tilpasset eller står i kontrast til det nye vertslandets verdier (i Norden gjelder dette særlig verdier rundt demokrati og kjønns- og familieorganisering). *Grad av religiøsitet og type organisering*: graden av demokrati og kjønnsdeling og styrken i den familiebaserte sosiale kapitalen som forvaltes i trossamfunnet.

I rapporten *Religion og sosial kapital: Hva viser internasjonale spørreundersøkelser?* (Wollebæk, 2013) undersøkes sammenhengen mellom deltakelse i religiøse organisasjoner, tillit og frivillig innsats i Norge. Analysene tar utgangspunkt i eksisterende data fra International Social Survey Programme, European Social Survey, European Values Survey og World Values Survey.

Et sentralt utgangspunkt i rapporten er å undersøke Putnam og Campbells (2010) fremstilling av religiøst aktive amerikanere som mer tillitsfulle og mer engasjerte borgere enn ikke-troende i en norsk og europeisk kontekst. I motsetning til Putnam og Campbells funn fra USA finner forfatteren en begrenset grad av samsvar mellom religiøs deltakelse og tillit og frivillig innsats, både i Norge og i Europa ellers. Aktiv religiøs deltakelse og religiøse sosiale nettverk har i liten grad sammenheng med tillit. Slike nettverk øker sannsynligheten for å delta i andre typer frivillig innsats, men ikke i større grad enn andre organisasjonsnettverk. I den grad organisasjonsdeltakelse har en positiv effekt på tillit, er den generell og ikke begrenset til religiøs aktivitet. Forfatteren finner altså at dekningsgraden i norske, europeiske og amerikanske data er for begrenset til å tillegge religiøse nettverk en sterkere betydning enn øvrige nettverk når det gjelder tillit og frivillig innsats.

Videre finner forfatteren at medlemmer av minoritetstrossamfunn i Norge uttrykker en lavere generalisert tillit enn protestanter og ikke-medlemmer, og at tendensen er tydeligere blant de sterkt troende enn de mer sekulære. Mens førstegenerasjonsinnvandrere fra Afrika og Asia som deltar i sekulære organisasjoner, har et høyere tillitsnivå, er nettosammenhengen mellom tillit og deltakelse i religiøse organisasjoner negativ. Forfatteren påpeker at analysene tyder på at religiøs deltakelse blant innvandrere ikke fremmer en akkulturasjon av generalisert tillit, det vil si at innvandrerne tilpasser seg tillitsnivået i det nye hjemlandet.

I rapporten *Er religiøse innvandrere mindre integrert?* (Barstad, 2019) undersøkes sammenhengen mellom religiøs aktivitet og ulike aspekter ved sosial integrasjon, inkludert tillit og frivillig arbeid. Studien er utført av

Statistisk sentralbyrå og benytter data fra Levekårsundersøkelsen blant personer med innvandrerbakgrunn. Utvalget består av innvandrere i alderen 16–74 år fra tolv av de største landene med innvandring til Norge: Polen, Bosnia-Hercegovina, Kosovo, Tyrkia, Irak, Iran, Afghanistan, Pakistan, Sri Lanka, Vietnam, Eritrea og Somalia.

Forfatteren finner at innvandrerne fra både katolsk-kristne og islamske land har relativt liten tillit til andre, og at de deltar mindre i frivillig arbeid enn gjennomsnittet. På den andre siden er den institusjonelle tilliten vel så sterk hos innvandrerne som ellers i befolkningen. De mest religiøse innvandrerne har gjennomgående like stor tillit – både til andre og storsamfunnet – som innvandrerne som er lite religiøse. Forfatteren finner også at de som er religiøst aktive, både blant kristne og muslimer, oftere enn andre gjør frivillig arbeid for sekulære foreninger. I slike tilfeller ser det altså ut til at den religiøse praksisen bidrar til sterkere integrasjon.

Videre finner forfatteren at innvandrere som er opptatt med frivillig arbeid, legger ned flere timer i slikt arbeid enn andre frivillige. Et annet funn er at innvandrere som jobber frivillig, noe oftere deltar i religiøse foreninger enn det som er vanlig ellers i befolkningen. 13 prosent av innvandrerne hadde gjort gratisarbeid for en sekulær forening de siste tolv månedene (innvandrerforeninger er holdt utenfor). Denne andelen varierer lite mellom trosretningene: De kristne deltar minst (9 prosent). Muslimer som gjør frivillig arbeid for religiøse foreninger, er mer tilbøyelige enn andre muslimer til å gjøre slikt arbeid også for en sekulær forening. Av andre bakgrunnskjennetegn som også er forbundet med mer frivillig arbeid, peker forfatteren på kjønn (menn deltar mest), alder (unge deltar mer enn eldre), høyt utdanningsnivå og gode norskferdigheter. Forfatteren peker også på at religiøse organisasjoner kan fremme en bredere organisasjonsdeltakelse ved å oppmuntre innvandrere til å delta på andre sosiale og politiske arenaer: å være aktiv ett sted øker sannsynligheten for at man er aktiv andre steder, fordi man oftere blir spurt om eller oppfordret til å delta.

Innvandreres sivilsamfunnsdeltakelse og sosiale kapital

En bok som tar for seg sosial kapital knyttet til innvandring og integrering, er *Sosial kapital i Norge* (Wollebæk og Seggaard, 2011), der fire av kapitlene er viet til dette. Ett av disse er basert på en kvalitativ studie, som vi gjennomgår i kapittel 3 (Ødegård, 2011).

I kapittel 6 i denne boken presenterer Jon Rogstad en studie der han med utgangspunkt i både kvalitative og kvantitative data undersøker sammenhenger mellom politisk engasjement, sosial kapital og transnasjonalitet blant minoriteter i Norge. Han fremhever viktigheten av at mennesker i randsonen av samfunnet har delte transnasjonale referanser som utgangspunkt for en felles identitet. Et sentralt argument i studien er at sosialt utenforskap er passiviserende, men at kritiske hendelser (for eksempel terrorangrepet 11.

september 2001 og 22. juli 2011) mobiliserer minoritetsbefolkningen politisk. Videre finner Rogstad at den politiske interessen er lav blant minoritetsbefolkningen i Norge, men at emner som interesserer eller berører minoritetsgruppene direkte, vekker et betydelig engasjement.

I kapittel 7 undersøker Signe Bock Seggaard sammenhengen mellom organisasjonstilknytning (medlemskap) blant etniske minoriteter og sosial kapital, basert på spørreskjemadata. Seggaard finner at tilknytning til frivillige organisasjoner blant innvandrere har en signifikant sammenheng med tillitsnivået deres. Videre finner hun at denne sammenhengen mellom organisasjonstilknytning og sosial kapital er viktigere blant innvandrere enn den er i befolkningen generelt. Det indikerer at blant innvandrere er tilknytningen til frivillige organisasjoner sterkere koblet til tillit enn den er i befolkningen ellers.

I kapittel 8 ser Elisabeth Ivarsflaten og Kristin Strømsnes nærmere på sammenhengen mellom etnisk mangfold i et samfunn og økonomisk ulikhet og sosial kapital, basert på spørreskjemadata. De finner en negativ sammenheng mellom gjennomsnittsnivået av sosial tillit og etnisk mangfold. I områder med et stort etnisk mangfold er det gjennomsnittlige tillitsnivået lavere enn i områder med mindre mangfold. Samtidig viser studien at økonomisk ulikhet har større betydning for tillitsnivået enn etnisk mangfold. I områder med stort etnisk mangfold er den økonomiske ulikheten gjerne stor. Forfatterne konkluderer med at dersom det er en sammenheng mellom etnisk mangfold og sosial tillit, så virker denne hovedsakelig gjennom sosioøkonomiske faktorer.

Organisasjonsundersøkelser

Gjennom Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor er det gjennomført register- og spørreundersøkelser blant frivillige organisasjoner i Norge der det har blitt stilt spørsmål om representasjon av personer med innvandrebakgrunn (Christensen, Strømsnes og Wollebæk, 2011; Arnesen og Sivesind, 2020).

Med utgangspunkt i spørreundersøkelser blant lokallag har Arnesen og Sivesind (2020) blant annet undersøkt sammensetningen av styrene, ledelsen og medlemsmassen i det norske organisasjonslandskapet. I likhet med Frivillig innsats-undersøkelsen fra 2009 (Christensen, Strømsnes og Wollebæk, 2011) er det bare et lite mindretall av frivillige organisasjoner som sier at de har styremedlemmer med etnisk minoritetsbakgrunn. Blant de få organisasjonene som har det, gjelder det færre enn halvparten av dem som sitter i styret. Andelen som rapporterer at de ikke har organisasjonsmedlemmer med etnisk minoritetsbakgrunn, viser seg å ha sunket, fra 62 prosent i 2009 til 58 prosent i 2019. Andelen organisasjoner som har færre enn 10 prosent med etnisk minoritetsbakgrunn i medlemsmassen, har økt tilsvarende i samme periode.

Videre viser undersøkelsen små endringer i styresammensetning med hensyn til etnisk minoritetsbakgrunn når man sammenligner ulike organisasjonstyper. Det er likevel en tendens til at andelen styremedlemmer

med etnisk minoritetsbakgrunn går tilbake i organisasjoner innenfor tro og livssyn, og at den øker i samfunnsrettede organisasjoner. Det er større endringer når det gjelder medlems sammensetning, der andelen organisasjoner innenfor helse- og sosialfeltet som sier de har medlemmer med etnisk minoritetsbakgrunn, har økt fra 36 til 77 prosent. Forfatterne finner også en økning i andelen organisasjoner der etniske minoriteter inngår i medlemsmassen i samfunnsrettede lag, vel- og nærmiljøforeninger og i organisasjoner på tros- og livssynsfeltet. Det er lite endringer innenfor kultur, idrett og fritid, men i idrettsorganisasjoner er personer med innvandrerbakgrunn i utgangspunktet relativt godt representerte som medlemmer.

I en nyere rapport, *Idretts glede for alle – arbeid for mangfold og mot rasisme* (Kristiansen og Sonne, 2021), om mangfold og arbeid mot rasisme innenfor organisert idrett undersøker forfatterne minoriteters representasjon i idrettsorganisasjoner. Rapporten er basert på en spørreundersøkelse som rettet seg mot alle de 55 særforbundene under Norsk idrettsforbund. Forfatterne finner at det er en relativt lav andel personer med synlig minoritetsbakgrunn i organisert idrett. Særforbundene peker selv på at deltakelsen i veldig begrenset grad speiler samfunnet som helhet. Samtidig er det få øremerkede midler som er avsatt til tiltak mot rasisme og diskriminering. Det er også få øremerkede midler i forbundenes budsjetter til å få flere personer med synlig minoritetsbakgrunn som utøvere og i funksjoner eller verv. Forbundene peker også på at manglende idrettsanlegg i områder hvor mange med synlig minoritetsbakgrunn bor, er et problem. Videre rapporterer de om at opplæringen i forebygging og håndtering av rasisme og diskriminering er relativt begrenset. Om lag to tredjedeler av særforbundene oppgir at de ikke gjennomført noen form for opplæring.

Forfatterne understreker at disse mønstrene kan føre til at idrettsorganisasjonene risikerer å bli bidragsyttere til sosial ekskludering, diskriminering og rasisme i stedet for å bidra til sosial inkludering. De fremhever også at mønsteret kan være et resultat av strukturell rasisme eller strukturell diskriminering i idretten – et betydelig antall mennesker med minoritetsbakgrunn er utelukket fra å delta i det sosiale felleskapet. Funnene i rapporten peker også i retning av at det finnes en form for institusjonell diskriminering som begrenser enkeltpersoners muligheter for å delta i idretten som utøver, trener eller tillitsvalgt. Forfatterne understreker samtidig at strukturell diskriminering ikke er et resultat av politiske vedtak, men at det er snakk om et implementeringsproblem. Funnene i rapporten viser at implementeringsproblemet kan ha forskjellige årsaker, og at det ikke nødvendigvis handler om «ond vilje». Det kan skyldes rammebetingelser som mangel på ressurser. Videre viser funnene at det er en tendens til at store internasjonale lagidretter, for eksempel fotball, håndball og basketball, har gjennomført tiltak og kampanjer som en stor del av de individuelle idrettene ikke har gjort.

Forfatterne konkluderer med at integreringsrelaterte vedtak og mål i mangelfull grad har blitt implementert i idretten. Det samme gjelder for politiske vedtak i mange av de internasjonale organisasjonene som Norge og den norske idretten er medlemmer av. Flere og dypere analyser er nødvendig for å finne årsakene til den manglende implementeringen av vedtakene.

Organisasjonsdeltakelse blant barn av innvandrere

Tre rapporter fra Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor gir en særlig innsikt i minoritetsungdoms sivilsamfunnsdeltakelse. I den første av disse, *Samfunnsengasjert ungdom – deltagelse i politikk og organisasjonsliv blant unge i Oslo* (Ødegård og Fladmoe, 2017), undersøker forfatterne det samfunnspolitiske engasjementet blant Oslo-ungdom. Samfunnspolitiske engasjement blir her forstått som tilknytning til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner og deltagelse i ulike politiske aktiviteter. Forfatterne retter oppmerksomhet mot grupper av ungdom som står utenfor de interessefellesskapene som organisasjoner og politikken representerer, og legger i den sammenheng særlig vekt på gutter og jenter med minoritetsbakgrunn. Studien bygger på den omfattende spørreundersøkelsen Ung i Oslo 2015, som involverer mer enn 24 000 ungdommer fra 8. klasse på ungdomsskolen til tredje trinn på videregående skole.

Et hovedfunn i undersøkelsen er at unge i like stor grad som før deltar i frivillige organisasjoner, og at det er en økning i politisk deltagelse og interesse. Samtidig viser det seg at minoritetsungdom i betydelig mindre grad enn majoritetsungdom er med i en frivillig organisasjon, og at det er større kjønnsforskjeller blant minoritetsungdom (59 prosent av guttene og 47 prosent av jentene oppgir at de er med). Videre viser studien at minoritetsungdom i nesten like stor grad som majoritetsungdom er inntatt av frivillige organisasjoner, men at de i større grad slutter. Forskjeller knyttet til kjønns- og minoritetsbakgrunn er spesielt store i idretten, og minoritetsjentene er særlig underrepresenterte. Bare 16 prosent av minoritetsjentene oppgir at de er med i et idrettslag, mens andelen majoritetsjenter som er med, er mer enn dobbelt så høy (40 prosent). I hobby- og fritidsorganisasjoner fremtrer det et annerledes mønster. Her er det det minoritetsgutter (27 prosent) som i størst grad er med, og andelen minoritetsjenter (18 prosent) er bare noen små prosentpoeng lavere enn andelen majoritetsgutter og -jenter (21 og 22 prosent). I samfunnsrettede organisasjoner er det en størst andel av majoritetsjenter. Minoritetsungdommen (både guttene og jentene) er nesten på samme nivå med majoritetsguttene. I religiøse organisasjoner er det majoritetsguttene som i minst grad er med, mens det blant majoritetsjenter og minoritetsungdom generelt er 23–34 prosent som oppgir å være med. I innvandrerorganisasjoner er det en klar overvekt av minoritetsungdom som oppgir at de er med. I sum konkluderer forfatterne med at det er like mange majoritetsgutter som majoritetsjenter som er med i organisasjoner, og at andelen er lavere blant minoritetsungdom – særlig blant

minoritetsjenter. Videre er det en litt høyere andel majoritetsungdom som er med i samfunnsrettede organisasjoner, mens det er en noe høyere andel minoritetsungdom som er med i religiøse organisasjoner. Ser vi bort fra idretten, er variasjonene samlet sett etter alder, kjønn og innvandrerbakgrunn relativt små.

Forfatterne finner også at den sosiale ulikheten i organisasjonsdeltakelse er størst i idretten, og sammenlignet med andre frivillige organisasjoner skiller idretten seg ut med en klar sosial lagdeling. Minoritetsjenter og ungdom med svake sosioøkonomiske ressurser deltar i idretten i klart mindre grad enn majoritetsungdom og ungdom som kommer fra ressurssterke hjem. Videre finner de at minoritetsungdom deltar i politiske aktiviteter i like stor grad som majoritetsungdom, men at det er en tydelig kjønnskjevhet; jenter deltar mer enn gutter. Forfatterne påpeker at sammenhengen mellom deltakelse i mer «upolitiske» organisasjoner (som idrett, hobby og fritid) og politiske aktiviteter i flere tilfeller er sterkere for minoritetsungdom enn for majoritetsungdom.

I rapporten blir sosioøkonomiske ressurser identifisert som en hovedbarriere for organisasjonsdeltakelse – spesielt innenfor idretten, hvor sannsynligheten for deltakelse øker markant med sosioøkonomiske familieressurser. En annen stor barriere er primærsosialisering, for eksempel foreldres deltakelse i organisasjonslivet og samtaler om politikk rundt middagsbordet. Forfatterne peker ut områder hvor det er behov for mer forskning, blant annet nye initiativer og arenaer for deltakelse, ungdomspartier, identitetsbasert engasjement, forskning utenfor Oslo og hvilken betydning nye sosiale medier har for politisk mobilisering og deltakelse.

I rapporten *Levende drabantbyer: Ungdoms deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter* (Eriksen og Frøyland, 2017) sammenlignes ungdommers deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter i et bestemt område i tre ulike byer i Norge: Veitvet i Oslo, Fjell i Drammen og Saupstad i Trondheim. Også denne rapporten er basert på data fra Ungdata. I alle de tre byområdene ligger organisasjonsdeltakelsen lavere enn landsgjennomsnittet for minoritetsungdom, og jentene har særlig lav deltakelse. Idrett er den dominerende organisasjonstypen i de tre lokalsamfunnene, og studien viser at kjønn og foreldres innvandringsbakgrunn har betydning for om ungdom deltar i idrettsorganisasjoner. Videre viser studien at fritidsklubber, trossamfunn og bibliotek er viktig sosiale arenaer for ungdom i de tre byene (les mer om denne rapporten i kapittel 4).

I den tredje rapporten: *Sosial ulikhet i barn og unges deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter: Betydningen av sosioøkonomiske ressurser, geografi og landbakgrunn* (Jacobsen et al., 2021), rettes søkelyset mot hele landet. Datagrunnlaget er Ungdata-undersøkelsene, som er nasjonalt representative tverrsnitts- og tidsseriedata for elever på ungdomsskole og videregående skole fra 2014 til 2019, og tilsvarende data for elever på videregående skole for perioden 2017–2019. Forfatterne undersøker sosioøkonomiske forskjeller i

barn og unges *regelmessige* deltakelse i organisert fritid, hvilke økonomiske og sosiale barrierer som hindrer deltakelse, og geografiske variasjoner i deltakelse. De vektlegger særlig forskjeller i deltakelse mellom unge med henholdsvis minoritets- og majoritetsbakgrunn.

Studien viser at en relativt høy andel unge deltar i organiserte fritidsaktiviteter regelmessig. Det er små forskjeller etter fylke og sentralitetsgrad, men betydelige variasjoner mellom kommunene. Den viktigste barrieren for frivillig deltakelse er økonomi. Mens et høyt økonomisk ressursnivå ser ut til å kanalisere ungdom inn i idrett, ser mye kulturelle ressurser ut til å styre dem inn i kulturorienterte fritidsaktiviteter. Familieøkonomi betyr dessuten mer for deltakelse i idrettslag nå enn før.

Forskerne finner større forskjeller blant unge med innvandrerbakgrunn enn blant majoritetsungdom. Et av funnene er at foreldrenes landbakgrunn har betydning for deltakelse. Ungdom med foreldre fra Øst-Europa og Asia har lavere deltakelse i regelmessige fritidsaktiviteter sammenlignet med ungdom med foreldre som er født i Norge, andre vestlige land eller Afrika. Ungdom med foreldre fra Afrika deltar minst like ofte som ungdom uten innvandrerbakgrunn. De er like aktive innenfor idrett, og samtidig er de betraktelig mer aktive i religiøse foreninger og fritidsklubber enn ungdom med norsk bakgrunn. Begge disse deltakelsesarenaene fremtrer som viktige for barn med foreldre fra Afrika.

Blant ungdom med innvandrerbakgrunn er det større forskjeller mellom jenter og gutter enn blant majoritetsungdommen. Dette kommer tydeligst til syne blant dem med foreldre fra Afrika eller Asia. Blant disse ungdommene er det flere gutter enn jenter som deltar i nesten alle aktivitetstypene. Kjønnforskjellene er særlig store i idretten, men de er også til stede når det gjelder fritidsklubber.

Analysene viser at sosioøkonomiske ressurser er en viktig del av forklaringen på forskjellene vi ser mellom unge med og uten innvandrerbakgrunn. Gjennom spesifikke kontrollanalyser sannsynliggjør forskerne at dersom ungdom fra Øst-Europa, Afrika og Asia hadde hatt foreldre med samme sosioøkonomiske status og bosettingsmønster som ungdom med norsk bakgrunn, hadde deltakelsen deres faktisk vært høyere i aktivitetstypene som er nevnt her.

Forskerne fremhever til slutt behovet for mer målrettet forskning på hvorfor visse deltakelsesformer fremstår som segregerte, og hvorfor jenter er underrepresenterte innenfor visse deltakelsesformer. De trekker også frem betydningen av forskning på mindre formelle former for deltakelse, for eksempel aktiviteter som er initiert av ungdommen selv.

Kunnskapsstatus oppsummert

Den eksisterende forskningen om innvandreres sivilsamfunnsdeltakelse i Norge viser at nivået av organisasjonsaktivitet, frivillig arbeid, medlemskap og formelle verv i organisasjoner er lavere i innvandrerbefolkningen enn i

majoritetsbefolkningen. Jo mer som kreves av engasjementet, og jo mer formalisert det er – for eksempel i form av organisasjonsverv – desto lavere er deltakelsen og representasjonen av innvandrere. Graden av deltakelse varierer en del med landbakgrunn, og det er særlig de med bakgrunn fra Polen som er underrepresentert. De innvandrerne som har en lavere sannsynlighet for å delta som frivillig, er særlig kvinner, lavt utdannede, eldre og de som behersker norsk dårlig. Videre peker forskningen på at det blant innvandrere er positive sammenhenger mellom frivillig arbeid og andre former for sivilsamfunnsdeltakelse, inkludert konkret politisk deltakelse. Når det gjelder barn av innvandrere og deres organisasjonsdeltakelse, tyder forskningen på at det er større forskjeller blant disse enn blant unge i majoritetsbefolkningen. Hvilken verdensdel foreldrene har innvandret fra, har en sentral betydning for deltakelse. Ungdom med foreldre fra Øst-Europa og Asia har en lavere deltakelse enn annen ungdom, mens ungdom med foreldre fra Afrika deltar minst like ofte som ungdom uten innvandrerbakgrunn. En viktig forklaring på at unge med innvandrerforeldre har en lavere deltakelse, er at disse gruppene har en lavere sosioøkonomisk status. Forskningen viser også at det blant unge med innvandrerbakgrunn er store kjønnsforskjeller i deltakelsen.

En hovedutfordring som går igjen i arbeidet med å fremskaffe generell kunnskap om innvandrerbefolkningens sivilsamfunnsdeltakelse, er tilgangen til gode pålitelige data. Erfaringer tilsier at SSB og deres levekårsundersøkelser blant innvandrere vil være en sentral kilde til fremtidig statistisk kunnskap om sivilsamfunn og integrering. Ved fremtidige levekårsundersøkelser blant innvandrere vil det derfor være en fordel for kunnskapsutviklingen om SSB kan åpne for å revidere spørsmålsformuleringer knyttet til frivillig engasjement.

En sentral kilde til kunnskap om barn og unge med innvandrerbakgrunn og deres organisasjonsdeltakelse er Ungdata-undersøkelsene. Samlet vil levekårsundersøkelsene og Ungdata-undersøkelsene gjøre det mulig å følge utviklingen av sivilsamfunnsdeltakelsen blant innvandrere og deres barn over tid. Undersøkelsene kan også etablere et datagrunnlag for å analysere sammenhenger mellom frivillig engasjement, andre deltakelsesformer og integrasjonsindikatorer.

En annen datakilde som kan utnyttes bedre for å utvikle kunnskap om innvandrerrepresentasjon i frivillige organisasjoner, er Frivillighetsregisteret. Data fra dette registeret kan kobles til personlig informasjon (blant annet fødeland) om ledere og styremedlemmer i organisasjoner. Et kommende prosjekt ved Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor vil handle om nettopp dette, og etter hvert vil det gi oss svært nyttig og pålitelig kunnskap om innvandrerrepresentasjon i styrer og ledelse i frivillige organisasjoner.

Det er imidlertid mange spørsmål omkring sivilsamfunn og integrering som ikke kan besvares av statistiske undersøkelser alene. Ett eksempel er polakker og andre øst-europeeres svake sivilsamfunnstilknytning. I slike tilfeller er det behov for større kvalitative forskningsprosjekter der det kan gjøres et dypdykk

i problemstillinger rundt barrierer og tilretteleggende faktorer for sivilsamfunnsdeltakelse og integrering.

Ettersom norsk språkkompetanse ser ut til å være tett knyttet til deltakelse blant innvandrere, kan det argumenteres for at språkopplæring bør gjøres mer tilgjengelig, særlig blant arbeidsinnvandrere, som ikke har krav på gratis språkopplæring. Det bør utvikles mer kunnskap om hvilken betydning frivillige organisasjoner har for språkopplæring, og eventuelt hvilke muligheter og barrierer det er for å videreutvikle slike tjenester.

Sivilsamfunnsorganisasjoner, integreringsfunksjoner og barrierer

I dette kapittelet legger vi frem kunnskap fra studier av hvordan innvandrere samles og organiserer seg rundt felles interesser i minoritetsorganisasjoner, og hvilke roller og funksjoner slike fellesskap har for å integrere innvandrere i Norge. Vi ser også på forskning som avdekker barrierer for at innvandrere kan delta i majoritetsorganisasjoner. Videre presenterer vi undersøkelser av sivilsamfunnsorganisasjoner som arbeider spesifikt med integrering. Først ser vi på frivillige aktørers arbeid for å motta og integrere innvandrere og flyktninger, særlig i forbindelse med flyktnings situasjonen i 2015–2016. Deretter ser vi nærmere på eksisterende kunnskap om sosiale entreprenører og mentorordninger på integreringsfeltet.

Sammenbindende og overskridende fellesskap

Som vi så i kapittel 2, viser statistiske undersøkelser at omfanget av frivillig arbeid og frivillig organisering blant innvandrere er mye mindre enn i befolkningen generelt. Deltakelsen er størst i idrettsorganisasjoner, som også er de mest populære organisasjonene i befolkningen for øvrig.

Om vi ser på tendensene til hvordan innvandrere organiserer seg rundt interesser, ser vi at dette er mest utbredt med utgangspunkt i religion og deretter kulturell homogenitet, der medlemmene gjerne er fra spesifikke land eller områder. Aktivitetene i slike organisasjoner er oftest rettet innover mot egne medlemmer (Predelli, 2006; Rogstad, 2007). Samtidig er det indikasjoner på at det finnes en mengde nettverk og uformelle grupper blant innvandrere. Dette er gjerne fellesskap som er samlet rundt temaer og aktiviteter relatert til religion, kultur, barn eller idrett. Disse nettverkene er gjerne ikke registrert som formelle organisasjoner, og de er heller ikke støttet av offentlige myndigheter (Takle, 2014). Motivasjonen for å delta i slike fellesskap ser i hovedsak ut til å være av sosial og kulturell art (Ødegård, Steen-Johnsen, Loga og Ravneberg, 2014).

Mange deltar i slike fellesskap for å etablere og vedlikeholde sosiale nettverk og å unngå sosial isolasjon. Dette gjelder spesielt for nyankomne innvandrere. Gjennom slike nettverk kan de få råd og informasjon om hvordan

de kan navigere i samfunnet generelt og i det offentlige byråkratiet spesielt. Når det gjelder innvandreres kulturelt baserte motivasjon for å delta, så handler dette om å ta vare på kulturen og tradisjoner fra landet de har bakgrunn fra, for eksempel gjennom språk, dans, musikk eller mat. En annen viktig motivasjonsfaktor for flere minoritetsgruppers deltakelse er politisk engasjement og mobilisering, spesielt for politiske flyktninger. Et godt eksempel på dette er tamilske organisasjoner som arbeider for tamilske interesser for å skape oppmerksomhet generelt, også omkring politiske saker. Graden av politisk deltakelse blant innvandrergupper har også sammenheng med den politiske tilstanden i hjemlandet og hvilken stilling innvandrerguppen har der. Noen grupper er mer aktive og engasjerte enn andre på grunn av spesielle politiske situasjoner i hjemlandet (Kim og Amnå, 2015). En studie har også vist at organisasjonstilknytning kan være til stor hjelp og støtte for innvandrere med særskilte behov, med tanke på det offentlige velferdsapparatet. Gjennom det sosiale nettverket de etablerer ved å delta i den frivillige organisasjonen, kan de få sosial støtte, råd og kunnskap (Früh, Lidén og Kvarme, 2017).

I rapporten *Foreningsliv i et flerkulturelt lokalsamfunn: En studie om integrasjon og sosial kapital* (Ødegård, 2010) belyses foreningslivet som en integrasjonsarena og funksjon for å danne sosial kapital i flerkulturelle lokalsamfunn.² Studien bruker drabantbyen Veitvet i Oslo som case. Der er det et sterkt innslag av etnisk baserte foreninger og få tradisjonelle norske foreninger, og de politiske myndigheter har iverksatt tiltak for å etablere fysiske møteplasser og sosiale nettverk.³ Studien er basert på feltarbeid, kvalitative intervjuer med personer som er aktive foreninger – både fra minoritets- og majoritetsbefolkningen – og andre aktører som er nært knyttet til myndighetenes satsing. Ifølge studien kan innvandrersamfunn både fungere som en arena for tokulturalitet, kulturell læring og politikk. Selv om innvandrersamfunn fremstår som innadvendte, kan de tjene som en plattform for overskridende kontakt med nettverk i majoritetssamfunnet. Det er imidlertid en utfordring at disse organisasjonene gjerne er lite forankret i lokalsamfunnet, og at de har en lite formell struktur. Ofte mangler de et rammeverk som sørger for at organisasjonskompetansen som oppstår, kan videreføres. Videre ser forfatteren på innvandreres deltakelse i tradisjonelle norske organisasjoner, der det legges vekt på barrierer som hindrer slik deltakelse. Sentrale individuelle barrierer som identifiseres, er økonomi og språk. På organisasjonsnivå viser det seg å være uklare forventninger om dugnad og oppfølging, i tillegg til at driftskulturen i liten grad involverer minoriteter. Forfatteren understreker viktigheten av å bygge respektfulle

² Det er også rapportert fra denne studien i boken *Sosial kapital i Norge* (Wollebæk og Seggaard, 2011).

³ Se mer om myndighetenes tiltak i kapittel 4.

relasjoner og å ha alternative informasjonskanaler (inkludert muntlig kommunikasjon) for å rekruttere innvandrere til organisasjonene.

En lignende studie har blitt gjennomført i Bergen, og denne presenteres i rapporten *Inkludering i nærmiljø: En studie av frivillige organisasjoner som flerkulturelle møteplasser* (Loga, 2011). Studien belyser deltakelse i lokalt foreningsliv på tvers av klasse og etnisitet og erfaringer med inkluderingsarbeid i frivillige foreninger. Studien tar for seg bydelen Møhlenpris, inkludert beboere i omkringliggende sentrumsbydeler. Dette er et område med levekårsutfordringer, høy innvandrertetthet og stor sosial skjevhet. Området gir likevel et utgangspunkt for å belyse andre forhold enn dem som er belyst i Veitvet-studien (Ødegård, 2010). Datagrunnlaget inkluderer statistikk, dokumentanalyse, deltakende observasjon og kvalitative intervjuer med kommunalt ansatte og ildsjeler i foreningslivet. Studien viser at det er få flerkulturelle møteplasser for minoritets- og majoritetsbefolkningen i lokalsamfunnet. Det kan skyldes at flere minoritetsforeninger er samlet rundt Bergen Internasjonale Kultursenter (BIKS) et annet sted i sentrum. Det kan også ha betydning at det er aktive trossamfunn i lokalsamfunnet. For minoritetsbefolkningen er det særlig det katolske trossamfunnet som utgjør en omfattende og flerkulturell sosiale arena. Dette fellesskapet synes å erstatte den funksjonen minoritetsforeninger har i mange lokalsamfunn andre steder. For majoritetsbefolkningen foregår det sosiale fellesskapet i liten grad gjennom trossamfunn.

I boken *Fellesskap og forskjellighet* (Ødegård, Steen-Johnsen, Loga og Ravneberg, 2014) ble studiene av frivillige organisasjoner på Veitvet og Møhlenpris analysert sammen med tilsvarende studier av Saupstad i Trondheim og Fjell i Drammen. Boken fremhever sentrale barrierer for innvandreres deltakelse i frivillige organisasjoner på tre nivåer: individ-, organisasjons- og myndighetsnivå.

På individnivået handler barrierene for å delta i hovedsak om dårlig økonomi, svake norskkunnskaper, kort botid og avgrensede sosiale nettverk som begrenser tilgangen til informasjon.

På organisasjonsnivået handler barrierene blant annet om at det tradisjonelle organisasjonslivet gjerne krever forpliktelse over tid og kompetanse om medlems- og organisasjonsdemokratiet og dugnadskultur. I tillegg blir tillitsvalgte gjerne rekruttert gjennom nettverk som innvandrere ikke er en del av. Det fører til en sterk underrepresentasjon av innvandrere på ledersiden. Å drive mangfolds- og integrasjonsarbeid i organisasjoner krever både tid, penger og kompetanse, og slike ressurser er en mangelvare i mange lokale foreninger i Norge. Minoritetsorganisasjoner som samler mennesker med en felles kulturell eller religiøs identitet, utgjør også en barriere. De er ofte mer uformelt organisert enn det tradisjonelle foreningslivet, og det bidrar til å svekke koblingen til det øvrige sivilsamfunnet og lokale myndigheter. Innvandrersorganisasjoner kan i mange tilfeller være et springbrett for innvandreres kontakt med og deltakelse i majoritetssamfunnet, men mange organisasjoner sliter med

å balansere de innoverrettede funksjonene med de eksterne, og de opptrer dermed mest som innadvendte fellesskaper. Når den institusjonelle koblingen til andre lokalsamfunnsaktører er svak, reduseres organisasjonenes brobyggende sosiale kapital og potensial som integrasjonsarenaer.

I boken gis det avslutningsvis noen råd om hva frivillige organisasjoner kan gjøre for å bedre integreringen. Det påpekes at tradisjonelle organisasjoner kan prøve å redusere betydningen av de individuelle barrierene ved å gi målrettet informasjon til grupper som står utenfor, og ved å tilby gratis lavterskel-aktiviteter i en periode. Organisasjoner kan også invitere personer fra underrepresenterte grupper til å bidra til å tilrettelegge aktiviteter. Når organisasjonene har tillitsverv som skal fylles, kan de dessuten gå utenom selvrekrutterende nettverk. Innvandrerorganisasjoner kan på sin side bli bevisst sin rolle som brobygger i lokalsamfunn og identifisere faktorer som hindrer medlemmer fra å delta i andre fellesskaper. Innvandrernettverk som ikke er formelle foreninger, oppfordres til å registrere seg formelt som en organisasjon, ettersom de vil ha nytte av det. Formelle koblinger til øvrig foreningsliv og lokale myndigheter vil styrke mulighetene deres for å bidra i utviklingen av det lokalsamfunnet de er en del av.

I en serie studier basert på et etnografisk feltarbeid over seks år i tamilske organisasjoner i Norge har Eugene Guribye pekt på en kompleksitet og dynamikk i forholdet mellom sammenbindende, brobyggende og lenkende sosial kapital (Guribye, 2009, 2011a, 2011b, 2013a, 2013b; Guribye og Tharmalingam, 2017; Guribye et al., 2011; Guribye og Oppedal, 2014). I utgangspunktet ble mange av disse organisasjonene opprettet som en del av den tamilske diasporaens støtteapparat rundt De tamilske frigjøringsstignenes (LTTE) kamp for en egen tamilsk stat på Sri Lanka. Med tiden har organisasjonene klart å kombinere utviklingsprosessene på Sri Lanka med tamilsk kultur i eksil og inkludering av tamiler i det norske samfunnet. Dette har involvert omfattende nettverksbygging og samarbeid med norske offentlige virksomheter, politiske aktører og ikke minst forskningsmiljøer. Organisasjonene gjør det for eksempel mulig for tamilske foreldre å samle ressursene sine slik at tamilske barn har bedre forutsetninger for å lykkes i det norske skoleverket. Når det har vært bruk for det, har organisasjonene kunnet dra fordel av nettverkene sine overfor majoritetssamfunnet (for eksempel i samarbeid med politi, familievernkontorer og mentale helsetjenester). Dette omtales som *samarbeidsbaserte mestringsstrategier*, og her inngår også forskere i ulike sosiale støttefunksjoner, som brobyggere inn til norske virksomheter og som budbringere av tamilenes situasjon. Forskningen har samtidig vist at borgerkrigen de tapte i hjemlandet, og den politiske situasjonen knyttet til dette, påvirket de tamilske organisasjonene på en dramatisk måte. Kort oppsummert medførte interne politiske konflikter og en opplevelse av manglende norsk engasjement et betydelig ressurstap i de tamilske organisasjonene på mange nivåer. Tendensen var at sentrale deler av det

tamilske organisasjonssamfunnet trakk seg tilbake eller ble preget av interne konflikter. Sammenbindende aktiviteter ble prioritert på bekostning av brobygging. På bakgrunn av dette kan vi si at det er nødvendig å forstå hvilken kontekst innvandrersamfunnets aktiviteter foregår i, og at det kan være behov for å styrke brobyggende samarbeid i forbindelse med alvorlige hendelser i opprinnelseslandet.

I studier av polakker i Norge har det blitt funnet at mange av dem som har kommet til Norge siden 2004, i liten grad opplever tilhørighet til Norge, selv om de slår seg ned her med familie (Guribye, 2018). Mange konsentrerer seg om polske sosiale nettverk, leser polske aviser og ser på polsk tv. Mange har gjerne også en bolig i Polen og reiser ofte dit for å besøke familie og venner (Guribye, 2018). Den fritiden polakker har i Norge, blir gjerne brukt til familien, og for dem som har barn som går i norsk skole, blir også forholdet til skolen en del av hverdagen. Mange polakker har vært relativt raske med å tilpasse seg den «skandinaviske» kulturen i form av å være aktiv i idrett og friluftsliv, gjerne sammen med familien, men dette skjer oftest utenfor det etablerte norske organisasjonslivet. Bortsett fra tiden de bruker på arbeid, familie og til dels relasjonen til skolen, deltar veldig få polakker i aktiviteter i lokalsamfunnet og i lag og foreninger. Den polske diasporaen i Norge har vært nærmest usynlig som politisk aktør (Godzimirski, 2011), og det har generelt vært lite formell sivilsamfunnsorganisering blant polakkene (Guribye, Pustulka, Ślusarczyk og Zyzak, 2018). I forbindelse med ankomsten av polske flyktninger til Norge i 80-årene fantes det et landsomfattende nettverk av polsk-norske foreninger som samarbeidet om å hjelpe polakker både i Norge og i Polen. I dag består nettverket derimot av polske foreninger som har som primæroppgave å ivareta polske tradisjoner, og det er begrenset med aktiviteter som retter seg mot inkludering.

I rapporten *Sivilsamfunnsdeltaking blant innvandrere* (Eimhjellen, Bentsen og Wollebæk, 2020) undersøker forskerne de polske innvandrernes manglende sivilsamfunnsdeltakelse ved å gjennomgå eksisterende litteratur og å gjennomføre supplerende intervjuer med representanter for polske organisasjoner i Norge. De finner barrierer for deltakelse og integrering på ulike nivåer og i ulike former. Noen handler om kulturforskjeller, mens andre handler om økonomi og arbeidssituasjon. Noen er strukturelle, og andre er individuelle. For det første tar integrering tid, og som gruppe har polakker vært i Norge i relativt kort tid. For det andre er den polske kulturen og tradisjonen for frivillig engasjement av en helt annen karakter enn den vi har i Norge. Manglende kunnskap om og skepsis mot norsk frivillighet er derfor en viktig barriere for deltakelse blant polakker. For det tredje avgrenser arbeidssituasjonen og den økonomiske situasjonen til polakker hvor mye tid og ressurser de faktisk har til å engasjere seg utenom arbeid og familieliv. En fjerde barriere er den fysiske, sosiale og kulturelle nærheten til Polen. Å reise mellom Norge og Polen er relativt billig og går relativt raskt, og mange pleier kontakten med venner og

familie i Polen gjennom besøk og kommunikasjonsteknologi. Mediehverdagen til polakker i Norge er også i stor grad polsk. Alt i alt kan de leve et tilnærmet polsk liv i Norge, uten å måtte knytte seg til nordmenn og norsk kultur og samfunnsliv. Den katolske kirke i Norge fungerer også som et ledd som er med på å vedlikeholde den polske kulturen, og som binder polakker i Norge sammen og styrker fellesskapet mellom dem. En siste barriere er polakkenes språkkompetanse i norsk, og denne blir fremhevet som den kanskje viktigste barrieren for å engasjere seg i frivillig arbeid, organisasjonsliv og samfunnet mer generelt. Kompetanse i norsk språk er en nøkkelfaktor for å kunne kommunisere og sosialisere med nordmenn, men dette er en kompetanse som få polakker har. Uten norskkompetanse er det vanskelig selv å ta kontakt med eller å bli kontaktet av og kommunisere med nordmenn, frivillige organisasjoner og offentlige myndigheter. Det mangler vesentlige tiltak for å øke norskkunnskapene til polakker og arbeidsinnvandrere generelt i Norge. De må selv betale for eller finne frem til gratis språkkurs for å lære seg norsk, noe som er vanskelig for mange på grunn av en presset arbeidssituasjon og økonomi.

Avslutningsvis i rapporten diskuterer forfatterne hva som kan gjøres for å forbedre den sosiale integreringen av polakker i Norge. Det lave utdanningsnivået og arbeiderklassebakgrunnen til polakker som har arbeidsinnvandret til Norge – som i seg selv har en negativ innvirkning på deltakelse – er det ikke så mye å gjøre med. Et annet tiltak handler om at nordmenn og frivillige er mer åpne og inviterer polakker til å inngå i sosiale relasjoner med dem. Dette krever imidlertid en innsats. Her kan for eksempel norske frivillige organisasjoner i lokalsamfunn komme enda sterkere på banen, selv om vi vet at det ikke mangler på forsøk. Ved å bygge en generell kompetanse og dele kunnskap om dette kan det norske organisasjonslivet hjelpe de lokale foreningene og frivillige med å nå ut til polakker. Hovedbarrieren er imidlertid språk, så ved å gjøre språkopplæring mer tilgjengelig for polakker øker vi sjansen for at de blir sosialt integrert. Det å kunne norsk vil gi polakker mulighet til å kommunisere mer med nordmenn i det daglige, å engasjere seg mer i skole- og fritidsaktivitetene til barna, å kommunisere bedre med det offentlige systemet og å delta i frivillige organisasjoner. Myndighetene kan forbedre eksisterende eller utvikle nye ordninger for støtte til språkopplæring, både i regi av frivillige organisasjoner og arbeidsgivere i Norge. I tilknytning til språkopplæringen kan det også formidles mer informasjon om det norske samfunnet og om kulturen for samfunnsdeltakelse og frivillig arbeid. For mange polakker vil det å få barn i Norge være en sentral pådriver for integrering i lokalsamfunnet, særlig når barna begynner på skolen, siden det er en tett kobling mellom skole og hjem i Norge. Som foreldre vil polakkene oppleve at det stilles krav til at de må følge opp barna, ikke bare på skolen, men også på fritidsaktiviteter, som igjen ofte er knyttet til både skole og frivillige organisasjoner. Dette kan være med på å knytte polakker tettere til det norske samfunnet. Med tanke på at det er svært mange polakker i Norge, og at det øyensynlig mangler en integreringspolitikk

rettet mot denne typen arbeidsinnvandrere, oppfordrer forfatterne til å sette i verk tiltak for sosial integrering som kan motvirke sosial ulikhet og parallellsamfunn. Sosial integrering tar tid, men med et språklig fundament for sosialisering, kommunikasjon og tillit vil vi kunne redusere denne tiden. Språket kan gjøre det lettere for polakkene å delta som frivillige i organisasjoner og andre engasjementsformer, og det igjen kan ha positive effekter på utviklingen av tillit og den generelle sosiale integreringen i Norge.

Organisasjoner for barn og ungdom med innvandrerbakgrunn

Frivillig organisering blant barn av innvandrere har vist seg å spille en viktig rolle for barn og ungdom. I bokkapittelet «Nye former for tilhørighet – migrantorganisasjoner for barn og ungdom i en norsk sivilsamfunnskontekst» (Ødegård og Takle, 2018) undersøker forfatterne hvordan det kan skapes nye former for sosiale nettverk og tilhørighet blant borgere med innvandrerbakgrunn. Studien er basert på intervjuer med tillitsvalgte ledere i åtte migrantorganisasjoner for barn og ungdom som mottok støtte fra Fordelingsutvalget i 2013. Forfatterne understreker at disse organisasjonene fungerer som tokulturelle fellesskap, og at barna på den måten utvikler en dobbel tilhørighet: Barna lærer språket og tradisjoner fra foreldrenes hjemland, samtidig som organisasjonene fungerer som en integreringsarena; ungdom som relativt sett er godt integrerte, fungerer som veiledere som deler erfaringer og hjelper andre med potensielle utfordringer i møte med det norske samfunnet. Forfatterne påpeker at dette gjelder utfordringer som de unges foreldre ofte ikke har kompetanse til å veilede i.

Forfatterne konkluderer med at migrantorganisasjonene fremstår som passive politiske aktører i den norske offentligheten, men at det er flere eksempler på transnasjonale nettverk med søsterorganisasjoner i andre diasporaland. Slike transnasjonale nettverk kan konsentrere seg om politisk arbeid. Videre fremhever forfatterne samspillet mellom transnasjonale nettverk og integrasjon, hvor organisasjonenes kulturelle og politiske praksis er tett sammenvevd. Det kan se ut som om de migrantorganisasjonene som har transnasjonale bånd, er de som i størst grad orienterer seg mot nettverksbygging overfor det norske samfunnet. Disse organisasjonene har et potensial for å fungere som en sosial politisk integreringsarena i Norge – men det forutsetter som sagt at de har et transnasjonalt nettverk.

I skrivende stund gjennomføres det følgeforskning og en evaluering av forsøket med fritidskortordningen, en ordning for alle barn og unge fra 6 til fylte 18 år som skal kunne brukes til å dekke utgifter til deltakeravgift i forbindelse med organiserte fritidsaktiviteter. Selv om ordningen er ment å være universell, er den særskilt rettet mot å få utsatte unge som i utgangspunktet har lav deltakelse, til å ta del i faste, jevnlig fritidsaktiviteter (Arnesen, Grødem, Ervik, Eimhjellen, 2021). I den første delrapporten (Arnesen et al., 2021) blir kommunenes erfaringer fra innføringen av fritidskortet undersøkt.

Forskerne finner blant annet at ordningen i forsøkskommunene blir fortolket som et virkemiddel for å nå minoritetsbarn – altså målgruppen som vanligvis faller utenfor. Videre finner de at ungdom som selv har minoritetsbakgrunn, bidro til å informere om kortet til kontaktnettverket sitt. En utfordring som kommer til syne, er likevel å sikre at gruppene som i liten grad tar del i fritidsaktiviteter fra før av, får tilstrekkelig informasjon om fritidskortet. Dette omfatter risikogrupper som barn og unge fra lavinntektsfamilier og barn og unge med minoritetsbakgrunn. Sluttrapporten fra følgeforskningen vil komme høsten 2021.

Engasjement for flyktninger

Som vi har vært inne på, kan man skille mellom innvandreres deltakelse i ulike typer frivillige organisasjoner, inkludert innvandrerorganisasjoner, på den ene siden, og frivillige aktører som på ulike måter arbeider med mottak og integrering av innvandrere, på den andre siden.

I rapporten *Nordmenns bidrag i flyktnings situasjonen 2015/2016* (Fladmoe, Sætrang, Eimhjellen, Steen-Johnsen og Enjolras, 2016) belyses den frivillige innsatsen i forbindelse med de økte flyktning- og asylankomstene høsten 2015. Mer spesifikt undersøker forfatterne frivillig arbeid knyttet til asylmottak og prosessen hvor nyankomne skulle bosettes og integreres i norske lokalsamfunn. De legger vekt på hvem som bidro, hva de bidro med, hvordan de ble rekruttert, og hvem som rekrutterte dem. Studien er utført med utgangspunkt i data fra Norsk medborgerpanel. Den viser at om lag en tredjedel av den voksne norske befolkningen bidro på ulike måter under flyktnings situasjonen. Bidragene inkluderer donasjoner av klær, utstyr, mat og frivillig innsats (blant annet organisering av aktiviteter, opplæring og utdeling av mat). Blant dem som deltok i den frivillige innsatsen, var det en overrepresentasjon av høyt utdannede personer som stemmer på Rødt, SV, MDG og KrF. Storparten av bidragene kom i stand etter oppfordring fra andre. Svært mange av dem som bidro, hadde erfaring med organisasjonsfrivillighet fra tidligere. Blant de nyrekrutterte var det en overvekt av kvinner og høyt utdannede. Et annet funn er at nye frivillige initiativer som hadde en sterk forankring i sosiale medier, var et viktig supplement til de tradisjonelle frivillige organisasjonene. Det var flest høyt utdannede kvinner som deltok i disse nye initiativene. I de mest uformelle initiativene var det relativt sett en høyere andel unge og lavt utdannede. Mens svært mange av dem som bidro i nyopprettede initiativer, ble rekruttert gjennom sosiale medier, var medieomtale, annonser og informasjon fra organisasjoner den viktigste rekrutteringskilden for de organisasjonsfrivillige. Den omfattende medieomtalen av flyktnings situasjonen var en særlig viktig informasjonskilde for de nye frivillige – og dermed ble den en mobiliseringsarena. Massemedier og sosiale medier spilte viktige roller som informasjonskanaler, men forfatterne understreker at den frivillige infrastrukturen – det vil si nettverket av eksisterende frivillige organisasjoner

og lokale sosiale nettverk – likevel var avgjørende for å mobilisere og organisere bidragene.

I rapporten «*Ikke bare en Facebook-gruppe*». *En case-studie av Refugees Welcome-nettverket i Norge* (Sætrang, 2016) undersøker forfatteren fremveksten og utviklingen av Refugees Welcome-nettverket i Norge. Hovedtyngden ligger på overgangen fra da det var et løst digitalt nettverk, til det ble en mer eller mindre formell organisasjon. Studien er basert på intervjuer med syv ledere og nøkkelpersoner i seks ulike tilknyttede initiativer rundt om i landet. Forfatteren fremhever Refugees Welcome som et eksempel på hvordan norsk frivillig deltakelse og organisering er i endring, hvordan nye og etablerte aktører kan supplere hverandre, og hvordan både formelle og uformelle sosiale relasjoner er avgjørende for integrering i et samfunn. Refugees Welcome begynte som en Facebook-gruppe og grasrotbevegelse (desentralisert, flat struktur), men over tid ble det behov for formalisering, styring og demokrati. Det fremheves at disse endringene var en forutsetning for å kunne bli tatt på alvor som en seriøs aktør i samarbeid med offentlige myndigheter lokalt og sentralt og andre frivillige organisasjoner. Den nasjonale gruppen ble mer profesjonell og jobbet mer politisk, mens flere lokale grupper opererte som mer uformelle grupper som konsentrerte seg om spesifikke aktiviteter. Forfatteren konkluderer med at Refugees Welcome fylte et institusjonelt vakuum som oppstod i en akutt situasjon. Initiativet kom som en reaksjon på den dominerende politiske diskursen i flyktning- og asylpolitikken og var motivert av et ønske om å bygge jevnbyrdige relasjoner mellom ulike grupper av flyktninger (sammenbindende sosial kapital) og mellom nordmenn og flyktninger (brobyggende sosial kapital). Videre fremhever forfatteren viktigheten av ny kommunikasjonsteknologi for å mobilisere og informere. Sosiale medier bidro til at Refugees Welcome-nettverket klarte å mobilisere mange på kort tid, og de fikk mye oppmerksomhet rundt arbeidet sitt. Facebook-sidene til Refugees Welcome (særlig de lokale gruppene) fungerte som lokale frivilligsentraler. Avslutningsvis peker forfatteren på flere kunnskaps- og læringsbehov, blant annet at det trengs mer kunnskap om hva formelle og uformelle organisasjoner kan lære av hverandre og hvilken funksjon ulike og mer hybride former for organisering kan ha på flyktningfeltet.

En annen studie ser på integreringsaktiviteter i regi av humanitære organisasjoner med henblikk på integreringsvirkninger (Ravneberg, 2017). Organisasjonene som ble undersøkt, var Røde Kors, Redd Barna, Norsk Folkehjelp og Kirkens Bymisjon. Forfatteren fremhever at organisasjonene tilbyr aktiviteter som kan bidra til nettverksbygging mellom majoritetsbefolkningen og minoriteter. Organisasjonene tilstreber å arbeide som brobyggere gjennom gruppefelleskap og en-til-en-relasjoner i form av guiding, hjemmebesøk og nettverksbygging overfor lokalsamfunnet. Forfatteren understreker at organisasjonene på denne måten gir innvandrere en mulighet til å delta i samfunnet som en positiv bidragsyter til utviklingen av

lokalsamfunnet. I studien blir det også identifisert ulike utfordringer knyttet til brobyggende arbeid. En av disse er tette relasjoner og rollekonflikter, der frivillige opplever å gi for mye av seg selv som privatperson i jobben. En annen utfordring er god informasjon om tilbudene lokalt og god kontakt med lokalsamfunnene. Fraværet av god informasjon og kontakt kan svekke forutsetningene for et godt integreringsarbeid. Videre peker forfatteren på utfordringen med å rekruttere gode rollemodeller. Til slutt blir forestillinger om «oss og de andre», både fra norsk-etniske og innvandrere, løftet frem som en utfordring for godt integreringsarbeid.

Sosialt entreprenørskap, mentorordninger og integrering

Som vi nevnte i introduksjonskapittelet, kan det være relevant å trekke frem sosiale entreprenører i en kunnskapsoppsummering av sivilsamfunn og integrering. Omtrent halvparten av de sosiale entreprenørene i Norge kan sies å tilhøre sivilsamfunnet, ettersom de er formelt registrert som frivillige organisasjoner. Likevel kan de betegnes som *hybride virksomheter*, som kan ha kjennetegn både fra kommersiell bedriftslogikk og frivillig sektor. De skiller seg gjerne fra tradisjonelle sivilsamfunnsaktører ved at de tar i bruk innovative og kommersielle metoder i sin virksomhet. Samtidig skiller de seg også fra rent kommersielle aktører, fordi profittmotiveet gjerne er underordnet et sosialt eller velferdsmessig formål. Sosiale entreprenører arbeider ofte med å utvikle og utføre tjenester som offentlig sektor har ansvar for. Tjenestene er gjerne rettet mot utsatte eller marginaliserte grupper, for eksempel ulike grupper av innvandrere. De sosiale entreprenørene mener gjerne at tjenestene de tilbyr, løser utfordringer og problemer på en bedre måte enn tjenestene som leveres av de offentlige myndighetsaktørene.

I en kartleggingsstudie fra 2015 av sosialt entreprenørskap i Norge fant Eimhjellen og Loga (2016) at halvparten (79 stk.) av de sosiale entreprenørskapsvirksomhetene i undersøkelsen arbeidet innenfor feltet integrering. Det var flere av de ideelle sosiale entreprenørene (58 prosent) enn av de kommersielle (43 prosent) som arbeidet på dette feltet. Mer generelt pekte forfatterne på at sosialt entreprenørskap er et relativt nytt og lite aktørfelt i Norge, men at det har potensial til å utvikles. En generell utfordring for sosiale entreprenører har vært å få nok langsiktighet og stabilitet i den økonomiske virksomheten til å skape en bærekraftig og selvstendig drift. I den sammenheng kan tidsavgrensede kontrakter og støtte- og tilskuddsordninger være en barriere for stabilitet og oppskalering av virksomhet.

I en kunnskapsoppsummering fra 2020 (Søholt, Liodden, Aasen, Vilhjalmsdottir og Staver, 2020) blir den foreliggende forskningen om sosiale entreprenørers betydning for integrering sammenfattet. Forfatterne viser først til at det i offentlige utredninger og strategier er en økende politisk antagelse

om at sosiale entreprenører kan bidra til å løse velferds- og integreringsoppgaver. Argumentene som fremheves i den sammenheng, er at sosiale entreprenører står friere, og at de har en annen evne til innovasjon og nyskaping enn det offentlige, og at de arbeider mer helhetlig med kvalifisering og arbeidstrening for personer som står langt unna arbeidsmarkedet. I rapporten vises det også til en studie av Stella-programmet i Røde Kors som finner at sosiale entreprenører kan være særlig egnet til å skape tillit hos brukerne, identifisere behov, utvikle innovative løsninger og mobilisere ekstra ressurser gjennom frivillig arbeid. Stella-programmets studie viser samtidig at god oppfølging og en styrket selvfølelse ikke alltid fører til deltakelse i arbeidsmarkedet eller videre utdanning. Andre internasjonale studier viser det samme, men de finner også at sosiale entreprenørbedrifter i større grad klarer å beholde sin sosiale orientering sammenlignet med private aktører. Det er imidlertid begrenset med forskning på sosialt entreprenørskap og integrering. Vi vet altså mindre om sosiale entreprenører og om deres løsninger er mer brukertilpassede, demokratiske og effektive enn løsninger som det offentlige tilbyr.

Som vi nevnte i introduksjonskapittelet, er også mentorordninger et relativt nytt konsept i integreringsarbeidet i Norge. Det er en type ordning som ofte utføres av sosiale entreprenører eller frivillige organisasjoner i tillegg til rent kommersielle bedrifter. Formålet er gjerne å veilede innvandrere for å skape kompetanseutvikling og arbeidsinkludering. Ordningene er gjerne finansiert helt eller delvis av offentlige myndigheter.⁴ IMDIs mentor- og traineeordning er evaluert av Bjørnset og Kindt (2019). Rapporten viser at det er vanskelig å sammenligne måloppnåelsen i de ulike programmene fordi de har ulik konkretisering av mål, ulik oppgavebeskrivelse og praksis og ulik form for rapportering av måloppnåelse. Forfatterne identifiserer likevel fire faktorer som er viktige for at programmene skal fungere godt: en god prosess rundt utvelgelse av deltakere, en god match mellom mentor og mentee, opplæring av deltakere i deres roller i forkant av programstart og fellessamlinger. På denne måten kan et mentorprogram sørge for at deltakerne kommer «på rett hylle».

Studien *Formative assessment and summative evaluation of a mentoring program for immigrants with education from their home countries* (Radlick, 2020) utforsker den sosiale entreprenøren Catalysts' mentorprogram, som er rettet mot innvandrere, primært flyktninger. Målet er at deltakerne i programmet skal kunne fullføre eller bygge på utdanningen de har tatt i sitt hjemland. Forfatteren fremhever at alle deltakerne i etterkant av pilotprosjektet selv gir uttrykk for at deltakelsen har gitt dem en styrket sosial kapital og et større nettverk. Deres respektive mentorer fungerte som en viktig kilde til relevant kunnskap og ressurser.

I rapporten *Arbeidsinkludering og mentor – inkluderingskompetanse gjennom samskaping* (Spjelkavik et al., 2020) undersøker forfatterne hvordan

⁴ Forholdet mellom myndigheter og sivilsamfunnet er nærmere omtalt i kapittel 4.

NAV utvikler inkluderingskompetanse gjennom samarbeid med mentorer på arbeidsplasser i inkluderingsforløp for brukere med store støttebehov. Rapporten viser at en NAV-veileder samarbeider tett med en mentor om kandidatoppfølging i et utvalg saker. Tilnærmingen krever at det settes av tid og et tilstrekkelig antall NAV-veiledere, slik at disse kan utgjøre et fagfellesskap som utvikler og forbedrer praksisen. Samarbeidet mellom NAV-veilederen og mentoren gir arbeidsplassen kunnskap om brukeren, utvikler tillit og gir en mer fleksibel innsats og en tettere kobling mellom støtteapparatet og arbeidslivet. Tilnærmingen representerer en proaktiv bruk av mentortiltaket, der NAV-veilederen bidrar med støtten som trengs der og da, både overfor mentoren og brukeren. Samarbeidet med NAV bidrar til at arbeidsgiveren og mentoren får innsikt i hva mentorrollen dreier seg om, og at mentoren blir tryggere i oppfølgingen av kandidaten. Tett kontakt med mentoren gir NAV økt kunnskap om arbeidsplassens støttebehov ved arbeidsinkludering.

I rapporten *Gode erfaringer: Sluttrapport evaluering av mentortiltaket* (Viblemo et al., 2018) blir også mentortiltaket i NAV evaluert. I denne undersøkelsen utgjorde innvandrere cirka en femdel av kandidatene. Gjennom mentortiltaket fikk kandidatene som regel økt motivasjon til å fullføre tiltak eller utdanning, nye og relevante ferdigheter og bedre forutsetninger for å delta i arbeidslivet. Virksomhetene oppgir at kandidatene ofte gjennomførte tiltaket sitt, og ifølge registerdataene er omtrent halvparten av kandidatene i jobb etter gjennomført mentortiltak.

Kunnskapsstatus oppsummert

På bakgrunn av ulike kvalitative casestudier som er gjennomført i lokalsamfunn og blant innvandrere, frivillige og frivillige organisasjoner, vet vi at innvandrere gjerne engasjerer seg i fellesskap, grupper og formelle organisasjoner knyttet til kultur og religion. I disse fellesskapene er aktivitetene gjerne rettet innover mot medlemmene og de aktive heller enn utover mot samfunnet og andre grupper. Slike fellesskap er ofte ikke formalisert som organisasjoner, og de er lite koblet til lokale myndigheter og lokalt organisasjonsliv. De er også mindre forankret i lokalsamfunnet mer generelt. Mange innvandrere deltar i slike grupper og fellesskap for å etablere og vedlikeholde sosiale nettverk, noe som er spesielt viktig for nye innvandrere i Norge. Innvandrerorganisasjoner, både for voksne og barn, kan fungere som arenaer for tokulturalitet, kulturell læring og politisk engasjement. Gjennom disse kan barn utvikle en dobbel tilhørighet. De får blant annet opplæring i språket og kulturen i foreldrenes hjemland. I tillegg kan de selv hjelpe, veilede og dele erfaringer med andre unge som har utfordringer i møte med det norske samfunnet. Selv om slike organisasjoner gjerne er innoverrettede, kan de også tjene som en plattform for overskridende kontakt med og integrering i storsamfunnet, ved å være et første steg inn i samfunnet.

Sentrale barrierer for innvandreres deltakelse i tradisjonelle norske organisasjoner ser ut til å være svak økonomi, dårlige språkkunnskaper, uklare forventninger om hva dugnad og frivillig arbeid er, manglende nettverk og en manglende koordinering og strategi for inkludering fra lokale myndigheter. Den største innvandrerguppen i Norge er polakker, og det er samtidig denne gruppen som i minst grad er engasjert i frivilligheten. Ifølge forskningen handler barrierene for polakkenes deltakelse om at gruppen har vært i Norge i relativt kort tid, at polsk kultur og tradisjon for frivillighet er helt annerledes enn den vi har i Norge, at mange polakker er begrenset av arbeidssituasjonen og den økonomiske situasjonen, at de lett kan opprettholde et polsk liv i Norge – ettersom det er sosial, kulturell og fysisk nærhet til Polen, og at Den katolske kirke bidrar til en intern integrering blant polakker, men mindre til overskridende integrering i storsamfunnet. Til syvende og sist fremstår språket som den største barrieren for å engasjere seg i frivillig arbeid.

I tillegg til integrering gjennom innvandreres egen deltakelse er det mange organisasjoner og ulike organisasjonstyper som har som mål å bidra til å integrere innvandrere. Et veldokumentert eksempel er det engasjementet som oppstod under flyktningsituasjonen i 2015–2016, der omtrent en tredjedel av den norske voksne befolkningen bidro på ulike måter, blant annet gjennom donasjoner og frivillig arbeid. I dette engasjementet oppstod det flere nye initiativer ved hjelp av sosiale medier, deriblant Refugees Welcome, som var et viktig supplement til det frivillige arbeidet som ble gjort for flyktingene gjennom etablerte frivillige organisasjoner. En annen og relativt ny type sivilsamfunnsaktør er sosiale entreprenører, som også retter seg inn mot integreringsfeltet. Enkelte studier antyder at mange sosiale entreprenører arbeider med integrering og mentorordninger i en tett økonomisk relasjon med offentlige etater. Det er begrenset med forskning på akkurat disse aktørene innenfor integrering og mentorordninger, men det påpekes at de kan spille en viktig rolle i flere deler av integreringsprosessen, selv om det kan være vanskelig å måle og sammenligne måloppnåelse og effekter av tiltakene. Det er ønskelig med videre forskning på sosialt entreprenørskap og denne samfunnsaktørens potensial for å utvikle effektive tiltak og ordninger for integrering av innvandrere.

For å redusere de identifiserte barrierene for deltakelse blant innvandrere kan det settes i verk ulike tiltak, både på individ-, organisasjons- og myndighetsnivå. Som nevnt i kapittel 2 kan det på individ- og organisasjonsnivå gjøres tiltak for å bedre språkkompetansen hos innvandrere. Det er relevant å undersøke hvilket potensial frivillige organisasjoner kan ha i den sammenheng. På organisasjonsnivå kan det gjøres tiltak for å øke rekrutteringen av frivillige utenfor de etablerte sosiale nettverkene. Det vil si at organisasjoner og etablerte frivillige prøver å rekruttere nye frivillige utenfor organisasjonens og sitt eget sosiale nettverk. Videre kan man redusere kostnader knyttet til deltakelse, kanskje spesielt for barn og unge. Det kan være et konkret inkluderingstiltak i

organisasjoner, men det kan også gjøres gjennom ordninger iverksatt av det offentlige – som fritidskortet er et eksempel på. Forskningsprosjekter som tar for seg det konkrete inkluderings- og integreringsarbeidet i ulike typer organisasjoner, kan utvikle viktig kunnskap om hvilke typer tiltak som fungerer for å bedre inkludere og integrere innvandrere i det norske samfunnet.

Forholdet mellom myndigheter og sivilsamfunnet på integreringsfeltet

I dette kapittelet gjennomgår vi forskningsstudier som undersøker hva som kjennetegner forholdet mellom offentlige myndigheter og frivillige organisasjoner på integreringsfeltet. Viktige spørsmål i den forbindelse er hvordan offentlige myndigheter kan legge til rette for at frivillig sektor får en større rolle i ulike integreringsfaser og overfor ulike innvandrergrepper, og hvordan offentlige myndigheter kan bidra til økt mangfold i sivilsamfunnet ved å styrke ulike innvandrergreppers frivillige deltakelse.

Fra statlig hold har det vært en økende oppmerksomhet på frivillig innsats som en viktig faktor for å sikre god integrering av flyktninger. Frivillige organisasjoners rolle i det lokale integreringsarbeidet understrekes både i den nyeste integreringsmeldingen (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016:73–79) og i regjeringens integreringsstrategi (Kunnskapsdepartementet, 2018:43–54). I tillegg har de store svingningene i asylankomster de siste årene vist at offentlige myndigheter i akuttssituasjoner er helt avhengige av sivilsamfunnet for å sikre et forsvarlig tilbud til nyankomne flyktninger (Aasen et al., 2017:8). På mange måter kan man si at asyltilstrømmingen i 2015–16 førte til et paradigmeskifte i forholdet mellom det offentlige og frivillige organisasjoner innenfor integreringsfeltet. Integrering gikk fra å være et marginalt satsingsområde til å få større oppmerksomhet nasjonalt, regionalt og kommunalt, og kommunene opplevde i større grad å være avhengige av frivilligheten for å kunne ivareta sine lovpålagte oppgaver. Frivillige aktører på sin side bidro til å tette hull i det offentlige tilbudet, i tillegg til at organisasjonene internt i større grad jobbet med integreringsoppgaver og bidro med å skape nye og innovative tiltak.

Selv om offentlige myndigheter de siste årene har vært mer opptatt av å involvere sivilsamfunnet på integreringsfeltet, kan det i noen tilfeller være en diskrepans mellom statlige strategier og planer og kommunenes forståelse av egen rolle. På et statlig nivå er det blant annet et ønske om at kommunene i større grad skal samarbeide både med frivillige aktører, sosiale entreprenører og kommersielle aktører i introduksjonsprogrammet, men en studie fra 2019

viser at det fortsatt er en usikkerhet på kommunalt nivå om hvordan dette samarbeidet skal organiseres (Espegren et al., 2019:7). En tidligere studie av frivillige organisasjoner som flerkulturelle møteplasser i et lokalmiljø (Loga, 2011) finner at det også kan være en avstand i enkelte lokalmiljøer mellom kommunale planer og det faktiske integreringsarbeidet, som ofte er basert på grasrotengasjement og beboerinitiativ. Dette er et viktig bakteppe når vi i dette kapittelet blant annet oppsummerer kunnskapen om offentlig-frivillig samarbeid mellom ulike aktører i ulike integreringsfaser og hvordan slike samarbeid har utviklet seg de siste årene.

Relasjoner mellom myndigheter og ulike frivillige aktører

Innenfor integreringsfeltet er det stor variasjon når det gjelder hvilke aktører det offentlige samarbeider med, hvilke tiltak det samarbeides om og hvilke innvandrergreper som er målgruppe. I det følgende gjør vi kort rede for forskning som omhandler samarbeid mellom offentlige myndigheter og ulike frivillige aktører på integreringsfeltet. Forskingen blir utdypet i delkapittelet «Samarbeid i ulike integreringsfaser».

Større etablerte frivillige organisasjoner

På statlig nivå har både Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og Utlendingsdirektoratet (UDI) inngått intensjonsavtaler med flere etablerte frivillige organisasjoner. Formålet med UDIs årlige intensjonsavtaler er å øke aktiviteten for asylsøkere som bor på mottak (Garvik og Paulsen, 2018). IMDis intensjonsavtaler har som formål «å styrke arbeidet med bosetting og integrering av flyktinger med opphold i Norge, samt å øke deltakelsen av personer med minoritetsbakgrunn i de frivillige organisasjonene» (Aasen et al., 2017:48). IMDis ordning med intensjonsavtaler ble evaluert i 2011 (Dahle et al., 2011). Evalueringen konkluderte med at intensjonsavtalene har ført til økt aktivitet innenfor det frivillige integreringsarbeidet, men analysen på mikronivå viste at organisasjonene ikke alltid når målet om å spre aktivitetene til nye kommuner. Noe annet som fremheves i evalueringen, er at intensjonsavtalene har fungert som en døråpner og styrket organisasjonenes posisjon overfor kommunen. For at integreringstiltakene som settes i gang, skal bli varige og fungere godt, er organisasjonene imidlertid avhengige av at kommunene også involverer seg. Evalueringen påpeker at IMDi har en viktig rolle som kompetanseorgan og nettverksbygger overfor organisasjonene. IMDi kan både bidra til å legitimere frivillige organisasjoner som en viktig aktør innenfor integreringsfeltet og bidra til kompetanseutveksling og erfaringsdeling mellom organisasjonene (Dahle et al., 2011:112–113). Hvorvidt og eventuelt hvordan slike intensjonsavtaler med etablerte organisasjoner påvirker mulighetene for

nylige etablerte og mindre organisasjoner som ønsker å samarbeide med kommunen om integreringstiltak, er ikke belyst i evalueringen.

Selv om flere av de større og etablerte organisasjonene har avtaler på et statlig nivå, foregår det operative samarbeidet på det kommunale nivået. En studie fra 2017 (Aasen et al.) finner at de tradisjonelle organisasjonene ofte har et omfattende samarbeid med kommunene, og at de mottar støtte fra sentrale tilskuddsordninger. Studien finner også at disse organisasjonene i etterkant av asyltilstrømmingene i 2015–16 styrket sitt integreringsarbeid og så et behov for å videreutvikle både modeller og arbeidsformer. En del av organisasjonene involverte seg dessuten på nye områder innenfor integreringsfeltet. I tillegg til å etablere uformelle læringsarenaer og møteplasser (som språkkafeer og ulike kvinne- og mannsgupper) utviklet flere av organisasjonene nye tiltak for å koble majoritetsbefolkningen og flyktninger sammen den første tiden etter bosetting. I den forbindelse brukte de malen etter Røde Kors' konsept Flyktningguiden. Blant disse tiltakene kan vi nevne Aktivitetsguide (Tromsø idrettsråd og Oslo Idrettsråd), Den gode nabo (Redd Barna) og Folkevenn (Norsk Folkehjelp) (ibid:4). Rapporten *Flyktningguiden som døråpner. Nasjonal evaluering av Flyktningguiden i Røde Kors* (Paulsen et al., 2012) finner at slike en-til-en-aktiviteter ofte er nært koblet til det kommunale integreringsarbeidet, enten ved at kommunen informerer om tilbudet, eller ved at alle flyktninger som er bosatt i kommunen, får et slikt tilbud. I noen kommuner har slike tilbud også vært en del av introduksjonsprogrammet (Paulsen et al., 2012:26).

Rapporten *Samarbeid mellom offentlig, privat og frivillig sektor i gjennomføringen av introduksjonsprogrammet* (Espegren et al., 2019) beskriver et økende ønske fra kommunene om å benytte etablerte frivillige organisasjoner som leverandører til det kommunale introduksjonsprogrammet. Forfatterne viser til at slike samarbeid imidlertid kan være utfordrende på grunn av de ulike aktørenes egenart og unike institusjonelle logikk. Ett eksempel er at kommunenes utbetaling av introduksjonslønn til den enkelte deltaker er avhengig av oppmøte. De frivillige organisasjonene som leverer aktiviteter i introduksjonsprogrammet, pålegges derfor å føre fravær når deltakere ikke møter opp til obligatoriske aktiviteter. Organisasjonene opplever imidlertid at dette strider imot frivillighetens grunnprinsipper (Espegren et al., 2019:68–69). Studien finner også at kommunene anser de etablerte organisasjonene som viktige for å oppnå fleksibilitet på integreringsfeltet, som har opplevd store svingninger og endringer i hvor mange og hvilke grupper som blir bosatt. Organisasjonene på sin side har et behov for langsiktighet slik at de har mulighet til å planlegge. Kortsiktige avtaler, som gir kommunene større

fleksibilitet, medfører samtidig merarbeid for kommunene og driftsutfordringer for de frivillige organisasjonene.

Det gjør det svært utfordrende for mindre organisasjoner å inngå slike samarbeid. En annen utfordring i slike samarbeid kan være at kommunen føler seg bundet av det formelle anbudsreglementet. Fra frivillige organisasjoners side kan slike anbudsprosesser oppleves som en manglende forståelse for deres rolle og intensjoner. I to av kommunene som blir beskrevet i studien, har tiltak som i utgangspunktet ble utviklet av en etablert frivillig organisasjon, blitt lagt ut på anbud. De frivillige organisasjonene opplever at deres rolle er å fylle de behovene som det offentlige ikke dekker. Når tiltak som har blitt drevet av frivillige organisasjoner, blir lagt ut på anbud, er det derfor flere som i utgangspunktet ikke ønsker å søke. I de situasjonene hvor deres egne utviklede tiltak blir lagt ut på anbud, blir dette derimot mer komplisert. Frivillige organisasjoner kan oppleve at det er problematisk å gi slipp på noe de selv opplever at de har god kompetanse på (Espegren et al., 2019:68).

Nettverksorganisasjoner

Som vi nevnte i kapittel 3, ble det i kjølvannet av asyltilstrømmingen i 2015–16 opprettet flere nye nettverksbaserte organisasjoner. Flere av disse, for eksempel Refugees Welcome og Dråpen i Havet, har gått fra å være nettverk på sosiale medier til å bli registrerte, medlemsbaserte organisasjoner med lokale underorganisasjoner. Underorganisasjonene er relativt små i omfang, men kan ha stor betydning lokalt. Ifølge en studie som har sett nærmere på Refugees Welcome (Sætrang, 2016) er disse organisasjonene et eksempel på hvordan norsk frivillig deltakelse og organisering er i endring. I tillegg fylte de et institusjonelt vakuum under flyktningstrømmen i 2015–16, og de er dermed et eksempel på hvordan nye og etablerte aktører kan supplere hverandre i en akutt situasjon.

Rapporten *Frivillighetens ressurser langs asylsøkerkjeden* (Aasen et al., 2017) finner at kommunene først og fremst samarbeider med den etablerte frivilligheten, og at samarbeidet med de nye nettverkene av frivillige har et mer ad hoc-preg. Forfatterne antyder imidlertid at det er en endring på gang, ettersom flere kommuner har meldt interesse for å samarbeide med nettverksorganisasjoner også på nye områder.

Minoritetsorganisasjoner

Rapporten *Innvandrerorganisasjoners rolle i integrering. Sett gjennom en statlig tilskuddsordning* (Bråten et al., 2017) undersøker hva som skal til for at innvandrerorganisasjoner skal kunne ha en brobyggende rolle og supplere kommunens integreringsarbeid. Ifølge denne studien er det få kommuner som arbeider strategisk for å mobilisere innvandrerorganisasjoner og andre nettverk til å utnytte sin kompetanse og sine kontakter. De kommunene som arbeider strategisk med dette, karakteriseres av at de ansatte har mulighet og vilje til å

oppsøke organisasjoner og deres arrangementer, selv om dette oftest vil være på ettermiddags- og kveldstid. I tillegg inviterer kommunen innvandrersorganisasjoner til kommunalt initierte møteplasser. På denne måten bidrar kommunen til kontakt mellom kommunen og organisasjonen og til at ulike organisasjoner kommer i kontakt med hverandre. I de kommunene som ikke jobber på denne måten, finner studien at det er en større generell mistillit til innvandrersorganisasjoner. Forfatterne konkluderer med at et godt fungerende samarbeid mellom innvandrersorganisasjoner og det offentlige er avhengig av fleksibilitet både når det gjelder saksgang og arbeidstid. I tillegg bør kommunen bør bidra med å etablere og arrangere møteplasser hvor organisasjonene kan møte hverandre (Bråten et al., 2017).

Frivilligsentraler

De norske frivilligsentralene kan defineres som hybride organisasjoner i et uklart felt mellom stat, kommuner og det frivillige organisasjonslivet (Eimhjellen et al., 2020:4). Noen sentraler er kommunale, mens andre er drevet av frivillige organisasjoner og stiftelser. Sentralene grenser opp til kommunenes ansvarsområder, men frem til nylig var de finansiert gjennom en statlig ordning, så kommunene har hatt lite innvirkning på etablering og drift av sentraler i egen kommune (ibid:4). En studie fra 2017 (Aasen et al.) finner at det er stor variasjon i hvor mye frivillighetssentralene i ulike kommuner jobber med integrering. Det kan være et resultat av at frivilligsentralene historisk sett selv skulle definere målgrupper for aktivitetene sine ut fra lokale behov.

En nyere spørreundersøkelse til alle frivilligsentraler i Norge som belyses i rapporten *Frivilligsentralenes kjennetegn og betydning i storbyene* (Eimhjellen et al., 2020), viser at nærmere 80 prosent av sentralene har innvandrere som målgruppe for én eller flere aktiviteter. Undersøkelsen viser også at frivilligsentralene samlet sett mener at de har god nok kompetanse til å fungere som et bindeledd mellom kommunen, organisasjoner og innbyggere. I rapporten blir spørreundersøkelsen supplert av intervjuer med frivilligsentralene i storbyene i Norge. Intervjuene viser at frivilligsentralene i storbyene har ulike integreringstiltak, blant annet språkkafeer, praktiske aktiviteter som matlagingsgrupper og sygrupper og ulike kultur- og treningsgrupper som særlig er rettet mot innvandrere. Fra 2017 ble finansieringen av frivilligsentralene flyttet fra stat til kommune, noe som har ført til at flere kommuner har begynt å sette sitt eget preg på sentralene. Disse kommunene ønsker at sentralene skal bidra til økt frivillig engasjement blant grupper som i mindre grad deltar i slikt arbeid. Flere kommuner tenker i den forbindelse at frivilligsentralene skal være nærmiljøsentraler, og de jobber for å flytte sentralene til såkalte innbyggertorg og bydelssentre slik at det kan bli en enda større samhandling mellom sentralene og andre lokale organisasjoner (Eimhjellen et al., 2020:71).

Trossamfunn

Eriksen og Frøyland (2017) finner i en studie av ungdoms deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter at det er lite kunnskap om hvordan moskeer brukes av ungdom og hvilken betydning moskeene har i deres liv og i et integreringsperspektiv. Som vi så i kapittel 2, er det imidlertid mange innvandrergupper som i større grad enn majoritetsbefolkningen er medlemmer og frivillige i religiøse organisasjoner. Vår kunnskapsoppsummering viser også tydelig at det foreløpig er lite kunnskap om hvorvidt og hvordan offentlige aktører samarbeider med andre trossamfunn enn Den norske kirke og ulike andre kirkesamfunn. Det er dermed lite kunnskap både om utfordringer og muligheter i slike samarbeid.

En studie som ser nærmere på slike samarbeid i en norsk kontekst, er *Trossamfunn som arena for forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme* (Winsvold et al., 2017). Rapporten beskriver noen av utfordringene myndighetene og moskeene opplever i samarbeidet for å forebygge radikaliserings og ekstremisme. Disse handler blant annet om en ulik problemforståelse og mangel på tillit. Selv om begge aktørene mener at utenforskap er en radikaliseringsfaktor, har de til dels en ulik problemforståelse. Myndighetene legger vekt på det å være utenfor arbeidslivet, mens trossamfunnene fremhever sosialt utenforskap – noe som inkluderer opplevd stigmatisering og en manglende opplevelse av tilhørighet. Forfatterne anbefaler at myndighetene i større grad ber om innspill fra trossamfunnene til hvilke tiltak som oppleves å fungere, hvilke som er uvirksomme, og hvilke som til og med virker mot sin hensikt. Manglende tillit handler både om at myndighetene kan være usikre på moskeenes motiver, og at moskeene kan oppleve at de blir mistenkeliggjort og overvåket. Forfatterne påpeker at det er en tidkrevende prosess å opparbeide tillit. De understreker at slike samarbeid ideelt sett bør være langsiktige.

Sosiale entreprenører

Som vi nevnte i kapittel 3, er det en økende politisk antagelse om at sosiale entreprenører kan bidra til å løse velferds- og integreringsoppgaver. Rapporten *Kunnskapsoppsummeringer – om fem strategier for å styrke flyktingenes overgang til arbeid og kvalifisering. Evaluering av kommunale integreringstiltak* (Søholt et al., 2020) finner at det ofte er uuttalte forventninger til at tiltak som er drevet av sosiale entreprenører, skal fungere godt. Bakgrunnen for disse forventningene er aktørenes spesielle egenskaper, som skiller dem fra regelstyring og byråkratiske metoder som i større grad preger offentlige aktører. Det er også en oppfatning av at sosiale entreprenører har en særlig evne til innovasjon og nyskaping, og at de makter å koordinere aktiviteter og prosjekter på en mindre byråkratisk måte, slik at de får til et mer likeverdig samarbeid mellom brukere og ulike aktører.

Kunnskapsoppsummeringen til Søholt med flere viser at det foreløpig er få studier av modeller og eksempler på samskapende sosiale innovasjoner i norske kommuner, og at det er få studier som evaluerer implementeringen av tiltak som er gjennomført av eller med sosiale entreprenører. Forventningene til sosiale entreprenører er derfor i liten grad forankret i kunnskap om implementeringskvalitet. Forfatterne viser til at det også på et internasjonalt plan argumenteres for at det er nødvendig å måle effektene av integreringstiltak i regi av sosiale entreprenørbedrifter dersom det offentlige fortsatt skal satse på å samarbeide med disse. Sosiale entreprenører i Norge som jobber med integrering og kvalifiseringstiltak, sier at de skal bidra til kompetanseheving og «empowerment». Studien finner at det må utvikles kunnskap om relevante metoder som kan fange opp denne typen kvaliteter, for å lykkes med samskaping mellom sosiale entreprenører og kommuner.

Samarbeid i ulike integreringsfaser

Det vi i det følgende betegner som ulike integreringsfaser, er først og fremst rettet mot prosessen som flyktninger gjennomgår etter ankomst til Norge. Fasene er delt inn i en akutfase, en mottaksfase, en bosettingsfase og langsiktig integrering. Flyktninger og familiegjennforente av flyktninger er sentrale målgrupper i offentlig-frivillig samarbeid for integrering, ettersom det offentlige prioriterer disse gruppene i sitt integrerings- og kvalifiseringsarbeid. Selv om de fleste studiene som vi omtaler i det følgende, omhandler flyktninger, inkluderer vi også enkelte studier av offentlig-frivillig samarbeid for andre grupper i ulike faser. Fasene det særlig gjelder, er dem vi har valgt å kalle «akutfaser» og «langsiktig integrering». Det er i tillegg relevant å merke seg at integreringstiltakene som gjennomføres i regi av frivillige organisasjoner, som regel er åpne for alle innvandrere, uavhengig av rettigheter og plikter – også i de tilfellene der tiltakene er en del av kommunens arbeid med flyktninger i ulike faser.

Akutfaser

I moderne norsk integreringshistorie er det særlig tre perioder som på ulikt vis har utfordret det offentlige tjenesteapparatet og synliggjort mulighetene som finnes i et offentlig-frivillig samarbeid. Den første perioden var utvidelsen av EU i 2004 og den påfølgende store økningen i antall arbeidsinnvandrere fra nye EU-land. Som vi omtalte i kapittel 3, er dette en gruppe som til tross for at de har arbeid i Norge, opplever flere barrierer når det gjelder samfunnsdeltakelse. Gruppen mangler samtidig vesentlige tiltak for økt norskkompetanse, og på grunn av en presset arbeidssituasjon og økonomi kan de ha utfordringer med å gjøre noe med dette på egen hånd. Flere arbeidsinnvandrere fra nye EU-land har allerede en tilknytning til Den katolske kirke når de kommer til Norge. I

fraværet av offentlige tilbud startet hjelpeorganisasjonen Caritas opp flere ressursentre for arbeidsinnvandrere. Disse tilbyr både norskopplæring og arbeidsrettet opplæring (Rambøll, 2021).

Den neste perioden som helt klart har utfordret det offentlige integreringsapparatet, var flyktningtilstrømmingen i 2015–16. Som vi nevnte innledningsvis i dette kapitlet, representerer perioden på mange måter et skille i norsk integreringspolitikk. Den viste hvordan frivillige aktører (både etablerte organisasjoner og nye nettverksbaserte aktører) kan bidra med effektiv mobilisering og den fleksibiliteten det offentlige apparatet ofte mangler, i en akutfase (Aasen et al., 2017). Ettersom samarbeidet i 2015–16 i stor grad handlet om tiltak som rettet seg mot asylsøkere på mottak, er det beskrevet mer utførlig senere i dette kapitlet.

Den siste perioden handler om covid-19-pandemien i 2020–21 og behovet for å nå ut med informasjon til ulike grupper i samfunnet. Pandemien er pågående i skrivende stund, og det er derfor ingen studier som foreløpig har sett på langtidseffektene av dette arbeidet. Rapporten *Informasjon og tiltak rettet mot innvandrerbefolkningen i forbindelse med Covid-19. Delrapport 2* (Skogheim et al., 2020) dekker den andre smittebølgen høsten 2020 og i den forbindelse offentlige tiltak for å informere utsatte grupper. I denne perioden ble det tydelig at innvandrere var overrepresentert blant dem som ble smittet og syke med covid-19, men også at det var stor variasjon mellom ulike innvandrergupper. For myndighetene ble dette et signal om at de igangsatte smitteverntiltakene ikke traff alle eller ikke var målrettede nok. Av den grunn utlyste IMDi tilskuddsmidler til frivillige organisasjoner og innvandrersorganisasjoner over hele landet for å styrke og målrette informasjonen til spesielle grupper av innvandrerbefolkningen. Studiens forfattere finner at fordelen med å desentralisere formidlingen av informasjon er at man på en bedre måte får utnyttet kunnskapen som frivillige organisasjoner har om lokale utfordringer knyttet til pandemien. Videre finner de at det å inkludere sivilsamfunnet kan resultere i en alternativ problemdefinering, en alternativ oppgaveløsning og inkludering av lokale ressurspersoner. Forfatterne konkluderer med at organisasjonenes kunnskap om egne målgrupper er viktig læring for direktoratene. Dette gjelder blant annet «betydningen av tilpasset informasjon, hva brukerne lurer på eller er bekymret for, hva som skal til for å tilby likeverdige tjenester, og hvilke behov ulike grupper har» (ibid:72). Erfaringene fra dette arbeidet og læringen til eventuelt nye lignende situasjoner er et viktig fremtidig forskningsfelt.

Mottaksfase

En kunnskapsanalyse fra 2009 (Hagelund og Loga, 2009) viser til at frivillig sektor lenge har vært engasjert i arbeidet med asylmottak, både som operatører av mottak og som tilbydere av aktiviteter for personer som bor på mottak. Som vi omtalte i kapittel 3, engasjerte flyktningstrømmen i 2015–16 både etablerte aktører, som Røde Kors, Norsk Folkehjelp og Redd Barna, og nye initiativer som Refugees Welcome og Dråpen i Havet (Fladmoe et al., 2016). I rapporten *Frivillighetens ressurser langs asylsøkerkjeden* ser forfatterne nærmere på den store mobiliseringen av frivillige organisasjoner i flyktningssituasjonen høsten 2015 (Aasen et al., 2017). De finner at det blant etablerte organisasjoner særlig var kultur- og fritidsorganisasjoner (inkludert idrett) som involverte seg, tett fulgt av humanitære organisasjoner og livssynsorganisasjoner. En tredjedel av disse hadde aktiviteter på asylmottak. Blant de nye initiativene, som særlig rekrutterte frivillige gjennom sosiale medier, var over halvparten av aktivitetene rettet mot asylsøkere på mottak. Rapporten viser at den raske mobiliseringen av frivillige i regi av etablerte organisasjoner og nye nettverksorganisasjoner var helt avgjørende i denne perioden, ettersom verken politi eller utlendingsmyndigheter var forberedt på en slik tilstrømming av asylsøkere. I flere kommuner, særlig i de kommunene med asylmottak, ble det arrangert møter med frivillige organisasjoner og åpne folkemøter der personer kunne melde seg til frivillig innsats. Forfatterne finner at den nye situasjonen var utfordrende for de frivillige aktørene, til tross for den effektive mobiliseringen. For det første var det mange organisasjoner som ikke hadde erfaring med aktiviteter i mottak fra tidligere, og de som hadde slik erfaring, hadde ikke nødvendigvis stor nok kapasitet. Selv om det var et utstrakt samarbeid mellom større organisasjoner og andre organisasjoner i sentrale ledd, var det et ønske om mer samordning og samarbeid også lokalt, siden det var mange som tilbød aktiviteter for den samme målgruppen. Det var også et ønske om at kommunene i større grad skulle ha kartlagt behovet og vært tydeligere på hvor de ønsket bidrag fra frivillige aktører (ibid:32).

En studie som har sett nærmere på Redd Barnas aktiviteter i mottak (Garvik og Paulsen, 2018), finner at selv om mottaksansatte opplever at det er svært viktig at frivillige organisasjoner arrangerer aktiviteter for beboerne, kan de frivillige organisasjonene i noen tilfeller oppleve at samarbeidet både er personavhengig og ustabil. Under de store ankomstene i 2015 opprettet UDI en stilling som aktivitetskoordinator på ulike mottak, og de frivillige organisasjonene opplevde at dette forenklet planleggingen og gjennomføringen av tiltak. Til tross for positiv respons ble stillingen trukket tilbake etter en kort stund (ibid:24). Forfatterne anbefaler at frivillige aktørers tilbud på mottak må fortsette å være et supplement og ikke en erstatning for myndigheters ansvar.

Videre påpeker de at det er viktig at de frivillige organisasjonene minner myndighetene på verdien av en meningsfull fremtid, men at de samtidig må passe på at deres aktiviteter ikke blir en hvilepute for kommunene og mottakets driftsoperatører (ibid:46).

Bosettingsfase

Som nevnt innledningsvis har det de siste årene vært en økende forventning fra statlig hold om at kommunene skal samarbeide med frivillig sektor i sitt lokale kvalifiserings- og integreringsarbeid. Når det gjelder fasen etter bosetting i kommunen, har kommunen plikt til å tilby flyktninger og deres familier kvalifisering gjennom et introduksjonsprogram, i tillegg til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Flyktningene og deres familier har på sin side plikt og rett til å delta i ordningene. I tillegg har kommunen et stort rom for å gjøre flere tiltak for å supplere programmet og for å fremme integrering i sine lokalsamfunn (Trætteberg et al., 2020). En tidligere kunnskapsoppsummering på feltet (Hagelund og Loga, 2009) viser at det allerede i 2009 var en økende tendens til at kommunen trakk inn frivillig sektor i arbeidet med å integrere nylig bosatte flyktninger. Dette gjaldt både konkrete kvalifiseringstilbud, som språkpraksis, og supplerende tiltak som vektla nettverksbygging, som flyktningguide og leksehjelp. På denne tiden var dette arbeidet ofte lite formalisert, og det var stor variasjon mellom kommunene når det gjaldt å ta i bruk potensialet som ligger i samarbeidet med frivillig sektor. En evaluering av introduksjonsprogrammet fra 2017 (Djuve et al.) viser at 31 prosent av kommunene samarbeider med frivillige i forbindelse med programmet. Forfatterne finner at dette både gjelder i store og små kommuner, men at det er vanligst i store kommuner. Evalueringen gir imidlertid ikke informasjon om hva samarbeidet består i.

En nyere studie som belyser kommunenes samarbeid med privat og frivillig sektor i introduksjonsprogrammet (Espegren et al., 2019), viser at kommunene samarbeider med *både* private og frivillige aktører i leveranser av lovpålagte tjenester. Slike leveranser kan blant annet omfatte aktiviteter for å fylle skolens ferieuker, slik at kommunene ivaretar deltakernes rettigheter til et helårlig program. Et eksempel er ICDP-kurset (International Child Development Programme), som etter innføringen av den nye introduksjonsloven i 2020 er en obligatorisk del av introduksjonsprogrammet for deltakere med barn under 18 år. Lenge har det også vært et samarbeid med frivillige organisasjoner om språkpraksis, og en casekommune i studien har samarbeidet med frivillige organisasjoner om det de har kalt samfunnspraksis (praksisopphold i frivillig sektor på lik linje med praksisopphold i arbeidslivet).

Når det gjelder aktiviteter og tjenester som supplerer programmet, samarbeider kommunen *nesten utelukkende* med frivillige aktører. Eksempler på slike supplerende tjenester er leksehjelp, språkcafé, kvinne- og mennsgrupper, flyktningguide og språktrening i kombinasjon med hverdagslige

aktiviteter som håndverk, turgrupper eller lignende. Forfatterne finner at bruk av såkalte ikke-offentlige aktører kan gi kommunen større fleksibilitet til å prøve ut nye metoder. Det gjør det også enklere å bygge opp og ned kapasitet i samsvar med antallet flyktninger som skal bosettes. I tillegg kan de supplerende tiltakene til frivillige aktører fremme deltakelse i samfunnslivet, gjennom at deltakerne får et nettverk med personer i lokalmiljøet, noe som gir uformelle og supplerende læringsarenaer. Anbefalingene fra studien er at kommunen må koordinere de ulike aktørene som bidrar med tjenester, dersom deltakerne skal få et helhetlig og effektivt kvalifiseringsprogram hvor de supplerende tiltakene støtter opp om de lovpålagte delene av programmet. Ifølge forfatterne er det særlig viktig på dette feltet, ettersom introduksjonsprogrammet på mange måter er en logistikkutfordring dersom kommunen skal klare å tilby et fulltids- og helårsprogram i tråd med kravene i loven.

I en rapport som kartlegger tilbudet om språkopplæring og språktrening for voksne innvandrere (Rambøll, 2021), blir språktilbudene som tilbys i regi av sivilsamfunnet, delt opp i henholdsvis norskopplæring og norsktrening, hvor det vanligste er språktrening. Dette samsvarer med funnene i studien til Espegren et al. (2019), hvor de samme tilbudene ble kategorisert som henholdsvis lovpålagte tjenester og supplement til lovpålagte tjenester. Studien fra Rambøll viser også flere eksempler på at frivillige aktører samarbeider med kommunale aktører om norsktrening. De frivillige aktørene er for eksempel organisasjoner som samarbeider med frivilligsentraler, biblioteker eller kommunale voksenopplæringscentre om norsktreningstilbud som språkkafé eller turgrupper med norsktrening (Rambøll, 2021:38). Det er også noen organisasjoner som tilbyr norskopplæring til innvandrergrupper som enten ikke har rett til et offentlig tilbud, eller som har brukt opp retten, men har behov for mer opplæring. Et eksempel på dette er Caritas, som gjennom ressursentrene for arbeidsinnvandrere fra Sør-Europa og de nye EU-landene bidrar med norskopplæring og arbeidsrettet opplæring til arbeidsinnvandrere som ikke omfattes av det kommunale introduksjonsprogrammet. Et annet eksempel er KIA, som tilbyr norskopplæring i flere byer i Norge. På disse kursene prioriteres blant annet kvinner i vanskelig situasjoner og kvinner som har kommet til Norge gjennom familiejenforening, og som ikke har rett på et offentlig tilbud (ibid:38).

Langsiktig integrering: områdesatsinger

Områdesatsinger blir brukt som et virkemiddel for å bedre bomiljøet og øke levekårene i bydeler eller byområder med store levekårsutfordringer. Disse satsingene er et samarbeid mellom stat og kommune der man forsøker å jobbe mer effektivt og målrettet ved å se flere virkemidler i sammenheng. På mange måter kan man si at integrering er kjernen i all områdesatsing, siden et felles kjennetegn for bydeler og områder som hittil er blitt identifisert som satsingsområder, er at disse har en høy innvandrerandel i tillegg til å ha store

levetårutfordringer. I disse satsingene er målgruppen hele befolkningen i området. Integreringsarbeidet er derfor mer langsiktig, og det omfatter altså hele innvandrerguppen, ikke bare flyktninger. Det er gjennomført område-satsinger i flere av de største byene i Norge, men hvordan kommunene jobber med dette, og hvordan de samarbeider med frivillige aktører, varierer.

Groruddalssatsingen i Oslo var den første store og langsiktige områdesatsingen i Norge. Erfaringene fra den første perioden av denne satsingen blir beskrevet i tre håndbøker. Håndbok nummer 3 legger blant annet vekt på samarbeid med frivillig sektor og oppsummer strategiske grep som har vært benyttet for å bygge opp en bærekraftig frivillig sektor (Oslo kommune, 2016). For det første har bydelen gitt opplæring og kursing i organisasjonsdrift for nye frivillige organisasjoner (inkludert uformelle grupper) som ikke kvalifiserer for offentlig støtte, og som mangler kompetanse om hvordan de skal drive en frivillig organisasjon. For det andre har det offentlige bidratt til å støtte tradisjonelle organisasjoner som sliter med rekrutteringen, ettersom disse kan fremstå som lukkede og utilgjengelige for en endret og mer mangfoldig befolkning. Bydelen har gjort dette ved å samarbeide med organisasjonene om å bruke nye informasjonskanaler for å bli mer synlige og spre informasjon til nye grupper. For det tredje har bydelen tilrettelagt for samhandling på tvers av ulike frivillige organisasjoner og grupper. Dette har de blant annet gjort ved å tilby felles lokaler, slik at organisasjonene og gruppene naturlig møter hverandre. I noen tilfeller er også det offentlige etablert i de samme lokalene. Et eksempel på det er Stikk-innom-kontoret på Veitvet, som blir beskrevet i rapporten *Frivillig sektor og boligsosialt arbeid* (Loga et al., 2015). Stikk-innom-kontoret var ment å være et uformelt kontaktpunkt i nærmiljøet der kommunalt ansatte var mer tilgjengelige for lokalbefolkningen og det lokale organisasjonslivet. Studien viser at Stikk-innom-kontoret har bidratt til å koordinere engasjement og aktiviteter for foreninger og nettverk i minoritetsetniske miljøer som tidligere var mindre synlige (ibid:30).

Tilskuddsordninger

Et av målene i regjeringens integreringsstrategi fra 2018 er en mer effektiv bruk av tilskuddsmidler for å få bedre måloppnåelse (Kunnskapsdepartementet, 2018:11). Tilskuddsordningene er viktige utover de beløpene de fordeler, siden de skaper arenaer for dialog og bidrar til at erfaringer fra frivillige aktører formidles tilbake til myndighetene gjennom rapportering (Aasen et al., 2017:44). I det følgende vil vi oppsummere forskningsstudier som omhandler tilskuddsordninger for frivillige aktører på integreringsfeltet. Hvordan disse blir utformet, og hvilke vilkår som følger slike tilskudd, påvirker sivilsamfunnet på ulike måter.

Ulike tilskuddsordninger

På et statlig nivå er det etablert flere tilskuddsordninger som sikrer støtte til frivillige organisasjoners arbeid i asylmottak og for langsiktig integrering. Den kommunale frivillighetspolitikken og medfølgende midler har gjennomgått store endringer de siste årene, og økonomiske virkemidler er blitt en sentral del av politikken i likhet med på statlig nivå (Arnesen, 2020).

En studie som ser på samarbeidet mellom kommuner og frivillig sektor i ulike integreringsfaser (Aasen et al., 2017), viser til at de store frivillige organisasjonene har en god oversikt over de ulike støtteordningene og bruker dem aktivt. For mindre frivillige aktører er det en utfordring at flere av støtteordningene er prosjektstøtte for begrensede prosjekter, gjerne ettårige, og at man gjerne får utdelt midlene i andre kvartal. Denne typen prosjektstøtte favoriserer dermed store organisasjoner som har tilstrekkelig egenkapital til å starte opp prosjekter før søknadene er behandlet, eller kapasitet til å gjennomføre ettårige prosjekter på under ett år (ibid:3). Prosjektstøtte gir kommunen og de frivillige organisasjonene muligheter til å prøve ut nye tiltak og aktiviteter uten noen langvarig forpliktelse, og det kan dermed være en kilde til innovasjon. En utfordring med prosjektmidler er imidlertid at det gir mindre forutsigbarhet og kontinuitet i arbeidet. Forfatterne fremhever at det mangler støtteordninger for fremtidig beredskap og ordninger som er rettet mot arbeidsfremmende innsats. De anbefaler at tilskuddsordningene i større grad omfatter innvandrere som aktive samfunnsborgere og ikke bare noen som skal hjelpes (ibid:56).

Rapporten *Gjennomgang av post 71. Tilskudd til innvandrersamfunnsorganisasjoner og annen frivillig virksomhet* (Skutlaberg et al., 2018) ser nærmere på seks ulike statlige tilskuddsordninger til innvandrersamfunnsorganisasjoner og frivillig virksomhet. Disse omfatter tilskudd til nasjonale ressursmiljøer, integreringsprosjekter i asylmottak, lokale innvandrersamfunnsorganisasjoner og frivillig virksomhet i lokalsamfunn, informasjon og veiledningstiltak og forebyggende, holdnings- og skapende arbeid mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlig begrensning av unges frihet. Målet med disse ordningene er å bidra til gode og trygge lokalsamfunn og å bidra til at samfunnet er tilpasset en mangfoldig befolkning der alle har like muligheter til å skape seg et godt liv. Forfatterne finner at det på et overordnet nivå er en god sammenheng mellom målene for tilskuddsordningene og behovene de skal dekke.

De finner også at tilskuddsmottakerne i tillegg henter finansiering fra andre kilder, inkludert andre offentlige tilskuddsordninger for integreringstiltak. De ulike finansieringsmulighetene dekker likevel ikke alltid organisasjonenes opplevde behov, og de kan like gjerne overlappes andre finansieringsordninger som å utfylle disse. Forfatterne vurderer dermed at de seks statlige tilskuddsordningene i større grad bør tilpasses andre finansieringskilder for å få økt måloppnåelse og effektivitet. De anbefaler også en nærmere utredning av frivillige organisasjoners finansieringsbehov (ibid:10).

Den ene av tilskuddsordningene som evalueres i studien, tilskudd til lokale innvandrersorganisasjoner og frivillig virksomhet i lokalsamfunn, skiller seg ut ved å være en ordning der staten gir tilskudd til 20 utvalgte kommuner. Disse kommunene fordeler støtten til lokale innvandrersorganisasjoner (driftstilskudd) og mer generelle frivillige virksomheter i lokalsamfunnet (aktivitetstilskudd). Forfatterne finner at flere av de utvalgte kommunene sprer midlene tynt utover, og at 11 av de 20 kommunene ikke benytter anledningen til å samarbeide med tilskuddsmottakerne i integreringsarbeidet. I tillegg finner de at mottakerne av aktivitetstilskudd også har mulighet til å benytte seg av andre overlappende tilskudd for å dekke utgifter til lokale integreringstiltak. Forfatterne anbefaler derfor å vurdere å avvikle aktivitetsstøtten, slik at flere enn dagens 20 kommuner kan forvalte driftsstøtte til innvandrersorganisasjoner. Å avvikle denne statlige finansieringskilden vil samtidig være et signal om at flere kommuner må prioritere og tenke mer strategisk rundt støtte til og samarbeid med lokale frivillige organisasjoner. Forfatterne foreslår at IMDi kan bistå kommunene med å dele gode eksempler og å spre informasjon om alternative finansieringskilder for lokale frivillige organisasjoner (Skutlaberg et al., 2018:10–11).

Konsekvenser av ulike tilskuddsordninger?

Hvilke tiltak og aktiviteter det utlyses tilskudd for, hvordan tilskuddene er organisert, og hva som kreves av kompetanse for å søke på tilskuddene, kan få både intenderte og uintenderte konsekvenser. Dette avhenger både av hvilke aktører som deltar, hvilke aktiviteter som støttes, og hvordan dette påvirker samarbeidet mellom frivillig og offentlig sektor. Et viktig spørsmål i denne sammenhengen er hvordan tilskuddsordningene påvirker frivillighetens autonomi. Rapporten *Trossamfunn, innvandring og integrering. En kunnskaps-oversikt* (Loga, 2012) viser til at det også innenfor internasjonal forskning er blitt påpekt at «minoritetsorganisasjoner kan bli et produkt av statlige støtteordninger» (Loga, 2012:14).

Rapporten viser også til at det finnes lite forskning på hvordan frivillige aktører tilpasser seg de insentivene og vilkårene som ligger i ulike tilskuddsordninger, særlig når det gjelder integrasjon og minoritetsdeltakelse. En nyere studie om sosiale entreprenører (Søholt et al., 2020) finner at det innenfor sosiale entreprenørers arbeid med kvalifisering og arbeidstrening for innvandrerkvinner i Norge har vært et skifte fra «welfare» til «workfare». Ifølge rapporten gjenspeiler dette at støtteordningene i NAV og kommunen til sosiale entreprenører ofte retter seg mot kvalifisering og arbeidsinkludering, og at de sosiale entreprenørene har tilpasset seg denne endringen.

Kompleksiteten i søknadsprosessen og hvilke utfordringer dette har for minoritetsorganisasjoner, blir belyst i en studie av hvordan frivilligheten finansieres. I rapporten *Finansiering av frivillighet. Frivillig sektors økonomi og lokallagenes rammevilkår* (Arnesen, 2020) understrekes det at idretten står

sterkere enn blant annet minoritetsorganisasjoner når det gjelder det å generere frivillig aktivitet gjennom tilskudd. Dette kan delvis skyldes utfordringer knyttet til tilskuddsprosessenes regler og rutiner, ettersom det kan være vanskelig for nye minoritetsorganisasjoner å forholde seg til komplekse regelverk og tilhørende rutiner. Forfatterne finner at kommunalt ansatte spiller en viktig rolle i slike situasjoner, siden de kan veilede søknadsorganisasjoner i prosessen med å søke tilskudd. Noen kommuner har på generelt grunnlag forenklet regelverk og rutiner for dokumentasjon og rapportering for å gi alle organisasjoner en enklere tilgang på kommunale tilskudd (Arnesen, 2020:43).

I artikkelen «Immigrant organisations as schools of bureaucracy» (Takle, 2014) argumenterer forfatteren for at innvandrersorganisasjoner blir mer byråkratiske enn demokratiske som følge av at de må tilpasse seg ulike tilskuddsreglementer og rutiner. Studien viser at støtteordningene ofte fungerer mest som skoler i byråkrati, til tross for myndighetenes intensjon om at offentlig støtte til innvandrersorganisasjoner skal være skoler i demokrati. Ledere i innvandrersorganisasjoner blir opplært i hvordan man etablerer og styrer formelle, hierarkiske, og regelstyrte organisasjoner. I organisasjonenes forskrifter blir formålet med organisasjonen gjerne rettet innover mot gruppen, for å bevare etniske og nasjonale kulturer og tradisjoner. Forskerne hevder at denne praksisen svekker innvandrersorganisasjonenes muligheter for å oppnå politisk innflytelse i storsamfunnet for de gruppene som organisasjonene representerer. Organisasjonene blir formet som internt sammenbindende organisasjoner heller enn eksternt overskridende organisasjoner (Takle, 2014).

Det finnes også studier som viser at tilskuddsordningene for mindre organisasjoner ikke nødvendigvis bidrar til å skape mer robuste eller demokratiske organisasjoner, men snarere vanskeliggjør oppbyggingen av en solid administrasjon. Rapporten *Klima og migrasjon: To casestudier av sivilsamfunnsorganisering i ei ny tid* (Eimhjellen og Ødegård, 2016) viser at de statlige støtteordningene for mindre innvandrersorganisasjoner er såpass begrensede at det er utfordrende for organisasjonene å bygge opp en bærekraftig infrastruktur. Forfatterne konkluderer med at det er viktig å gjøre noe med tilskuddsordningene dersom myndighetene ønsker å styrke denne type organisasjoner og å bidra i oppbyggingen av nasjonale minoritetsfellesskap som kan løfte frem grupper som ellers er underrepresentert. Forfatterne påpeker også at det fremover er viktig å få mer kunnskap om hvilke støttetiltak og hvilke organisasjonsstrukturer som er hensiktsmessige dersom myndighetene ønsker at innvandrersorganisasjoner skal kunne få en større demokratisk rolle, og at organisasjonene skal kunne bli mer varige og robuste (ibid:115).

Tilskuddsordninger reflekterer nødvendigvis offentlige strategier og satsinger, og de kan derfor føre til at frivillige aktører utvider eller endrer sitt innsatsområde i tråd med disse strategiene, eller at nye aktører kommer på banen. Rapporten *Kunnskapsoppsummeringer – om fem strategier for å styrke*

flyktingenes overgang til arbeid og kvalifisering. Evaluering av kommunale integreringstiltak (Søholt et al., 2020) viser at det til tross for offentlige ønsker foreløpig er få sosiale entreprenørbedrifter som spesifikt arbeider med kvalifisering og arbeidstrening for innvandrere. Det offentlige har særlig vært opptatt av å utforske om samarbeid med sosiale entreprenører kan bidra til at innvandrere og flyktninger som står langt fra arbeidsmarkedet, kommer i arbeid. Det har vist seg at dette er en utfordring som verken NAV eller introduksjonsprogrammet/kommunen har tilstrekkelige virkemidler for å løse. I en ny tilskuddsordning i regi av IMDi, *Tiltak for utvikling av integreringstiltak (TUKI)*, ble det av den grunn spesifisert at kommunene kunne søke på tiltak i samarbeid med sosiale entreprenører. Det førte til 17 søknader, der 7 fikk innvilget støtte. Forfatterne konkluderer med at antallet søknader viser at interessen øker når det gis muligheter (ibid:30).

Tilskuddsmidler til integreringstiltak kan også i noen tilfeller virke mot sin hensikt, fordi de kan skape mer avstand mellom innvandrere og befolkningen for øvrig. Rapporten *Trossamfunn som arena for forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme* (Winsvold et al., 2017) viser at trossamfunnene i noen grad opplever offentlige tilskuddsordninger både som stigmatiserende og lite effektive. Midlene oppleves som lite målrettede, siden de ofte er knyttet til tiltak for å informere større grupper om radikaliserings og ekstremisme. Trossamfunnene kan tolke dette som at myndighetene tror at hele den muslimske befolkningen står i fare for å bli radikalisert. De mener at det hadde vært mer hensiktsmessig dersom midlene i større grad hadde blitt brukt på integrerende tiltak rettet mot ungdom og unge voksne. Forfatterne finner også at trossamfunnene ønsker at noen av midlene brukes for å informere majoritetssamfunnet om arbeidet som gjøres i ulike trossamfunn (for eksempel i moskeen), for å redusere skepsis og stigmatisering i samfunnet for øvrig. Videre anbefaler forfatterne at det i større grad brukes tid til å opparbeide tillit mellom aktørene, gjerne ved å bruke enkeltindivider som har et ben i begge sfærer og som kan fungere som brobyggere.

Fra autonomi til samskaping

Samarbeid mellom kommunale myndigheter og frivillig sektor vil alltid foregå et sted i spennet mellom kommunens behov for styring og frivillighetens behov for autonomi. Innenfor dette feltet har det vært en økende satsing på samskaping i form av det man i NOU 2011: 11 *Innovasjon i omsorg* kaller «den andre samsamlingsreformen». Her legges det vekt på at medborgerskap og samproduksjon skal utvikles i samskapingsprosesser mellom kommuner og ulike frivillige aktører.

Ulike samarbeidsformer mellom frivillige og offentlige aktører

I studien *Samarbeid mellom offentlig, privat og frivillig sektor i gjennomføringen av introduksjonsprogrammet* (Espegren et al., 2019) skilles det mellom tre typer samarbeid mellom kommunen og ikke-offentlige aktører på integreringsfeltet: autonomi, bilateralt samarbeid og samskaping. Autonomi innebærer at kommunen bare informerer om det frivillige arbeidet, og at den frivillige organisasjonen har full autonomi med hensyn til hvordan aktiviteter skal organiseres og utføres. Bilateralt samarbeid er basert på en formell kontrakt mellom kommunen og en ikke-offentlig aktør om en leveranse til det lovpålagte tilbudet. Tjenesten vil i all hovedsak bli lagt ut på anbud, og det innebærer dermed at kommunen legger premissene for tjenesteutformingen, og at eksterne tilbydere må konkurrere om det beste tilbudet innenfor disse rammene. Studien viser at dette er den vanligste formen for samarbeid. Samskaping er derimot mer sjeldent. Det innebærer at ulike aktører med ulike kompetanser og ressurser utvikler møteplasser for å finne felles løsninger på felles utfordringer. Innenfor samskaping vil det i en enda større grad enn innenfor bilateralt samarbeid være en ansvars- og rollefordeling på bakgrunn av de ulike aktørenes kompetanse og ressurser, slik at de utfyller hverandre. Forfatterne peker på at samskaping vil gjøre det enklere å samkjøre de ulike integrerings- og kvalifiseringsaktivitetene kommunen tilbyr flyktninger og innvandrere, slik at disse henger bedre sammen.

Samskaping mellom kommuner og frivillige aktører står i sentrum i rapporten *Demokratisk innovasjon. Teorier og modeller for samskapende sosial innovasjon i norske kommuner* (Andersen, Espersen, Kobro, Kristensen, Skar og Iversen, 2018). Flere av casene som blir beskrevet, omhandler tiltak for integrering. Forfatterne viser til at samskapingsbegrepet har fått økt oppmerksomhet både i det politiske ordskiftet og i forvaltningens planarbeid. Videre fremhever de at det er en forutsetning for en godt fungerende samskapingsrelasjon at de ulike aktørene våger å gå utenfor etablerte vaner og roller, at de utfordrer tradisjonelle relasjoner og rutiner, og at involverte ledere er bevisst på hvilke strukturelle og kulturelle endringer som må til på mange nivåer. Forfatterne hevder at det er behov for å innføre nye juridiske rammer for å øke handlingsrommet for samskapende sosial innovasjon i norske kommuner.

Også i rapporten *Frivillighetens ressurser langs asylsøkerkjeden* (Aasen et al., 2017) anbefaler forfatterne at kommunene har en sterkere rolle i å identifisere områder og behov hvor frivilligheten kan bli en ressurs i integreringsarbeidet, og ikke minst at de deler denne informasjonen med frivilligheten. Forfatterne anbefaler også at dersom offentlige myndigheter støtter aktiviteter eller organisasjoner, bør de bidra med kvalitetssikring, nytanking og innovasjon gjennom samskaping.

Hvilken risiko ligger det i samskapingsrelasjoner? Vil samskaping klare å utnytte de ulike aktørenes kompetanse og evne på en god måte i alle tilfeller? I

en studie av kommunal frivillighetspolitikk og lokale organisasjoner stiller forfatterne (Trætteberg et al., 2020) spørsmålet om hvorvidt frivillighetens autonomi og egne idealer kan bli særlig utfordret innenfor samskaping med offentlige myndigheter. Er det slik at når frivilligheten i enda større grad blir inkludert i politikkutforming og samproduksjon av tjenester, så kan det gi en sammenveving av offentlig og frivillig sektor som kan føre til at frivilligheten må oppgi egne virksomhetsidealene til fordel for felles idealer? (Trætteberg et al., 2020: 94–95). Dette spørsmålet forblir ubesvart i rapporten, noe som antyder et behov for ytterligere kunnskap om effektene av samskaping mellom offentlige og frivillige aktører.

Suksesskriterier for samarbeid

Uavhengig av samarbeidsform er det flere studier som viser at et godt samarbeid, og i særlig grad samskaping, fordrer en viss grad av likeverdighet mellom involverte aktører (Kobro et al., 2018; Espegren et al., 2019). Likeverdighet mellom aktører blir også fremhevet som en suksessfaktor i en studie som ser på samarbeidet mellom en kommune og innvandrersamfunnsorganisasjoner. Likeverdighet innebærer at kommunen ikke bør komme med en oppskrift på hva organisasjonene skal bidra med. Aktørene bør heller samarbeide om aktiviteter som skal være et supplement til organisasjonenes eksisterende rolle som identitetsfellesskap (Bråten et al., 2017).

Behovet for offentlig koordinering og etablering av møteplasser er et annet element som løftes frem som viktig i et offentlig-frivillig samarbeid om integrering. Dette kan være overordnede plattformer for et mangfold av frivillige organisasjoner, men det kan også være møteplasser som er mer spesifikt rettet inn mot aktørene (Espegren et al., 2019; Eriksen og Frøyland, 2017; Bråten et al., 2017). Dette samsvarer med boken *Fellesskap og forskjellighet* (Ødegård et al., 2014), der forfatterne finner at flere kommuner mangler en helhetlig strategi for integrasjonsarbeid og hvilken rolle frivillige aktører bør ha. Manglende kommunal koordinering og institusjonelt samarbeid med frivillige aktører gjør samtidig at landskapet av integreringstiltak blir fragmentert, og at samarbeidet blir hindret i mange kommuner. Det er påvist en sammenheng mellom eksistens av kommunal frivillighetspolitikk i kommuner og samspill mellom kommuner og frivillige organisasjoner på integreringsfeltet (Trætteberg et al., 2020). Som vi har beskrevet tidligere i dette kapitlet, er flere kommuner allerede i gang med å prøve ut ulike måter å samhandle med frivillige aktører på i integreringsarbeidet. Skutlaberg et al. (2018) finner flere gode eksempler på at de store kommunene koordinerer og bringer ulike typer organisasjoner med en felles målgruppe sammen. I andre kommuner finner de at flere av kommunens etater (som flyktningstjeneste, kvalifiseringssenter og kulturkontor) retter seg mot frivillige aktører, men at de ikke samarbeider nevneverdig med hverandre.

Rapporten *Innvandrerorganisasjoners rolle i integrering. Sett gjennom en statlig tilskuddsordning* (Bråten et al., 2017) viser til at kommunen også kan ha en viktig rolle i å arrangere møteplasser for majoritets- og minoritetsorganisasjoner, slik at disse blir kjent med hverandres arbeid og dermed bygger tillit. Kommunene har ofte et ønske om at innvandrerorganisasjoner selv skal arrangere møter hvor aktører med ulik bakgrunn møtes, men flere av disse organisasjonene er for små og har for få ressurser til dette. De er derfor avhengige av at kommunen tar initiativ til og tilrettelegger for organisasjonsoverskridende arrangementer. Forfatterne finner at dette er tilfelle i flere kommuner.

En studie fra 2017 (Eriksen og Frøyland) som ser på ungdommers deltakelse i fritidsaktiviteter i tre lokalsamfunn som har vært gjenstand for offentlige områdesatsinger, finner at det området som har hatt en slik satsing i lengst tid, har kommet lengst i nettverksbygging mellom organisasjoner. Dette handler i stor grad om at det offentlige har arrangert og fasilitert ulike møter mellom ulike aktører. Ifølge forfatterne viser dette hvor viktig det er at det offentlige bidrar til samarbeid mellom tradisjonelle organisasjoner og innvandrerorganisasjoner (Eriksen og Frøyland, 2017).

Rapporten *Foreningsliv i et flerkulturelt lokalsamfunn: En studie om integrasjon og sosial kapital* (Ødegård, 2010) ser også på hvilken rolle myndighetene kan spille for å etablere formelle nettverk og bygge broer mellom ulike aktører i en flerkulturell kontekst. Forfatteren fremhever viktigheten av at lokale myndigheter har etablert seg i nærmiljøet med det tidligere nevnte Stikk-innom-kontoret (se delkapittelet «Samarbeid i ulike integreringsfaser»). Stikk-innom-kontoret er bemannet av folk med lokalkunnskap, og de arbeider med å utvikle samarbeid og å bygge relasjoner på bakgrunn av den aktiviteten som allerede finnes. Stikk-innom-kontorer har også motivert til å utvikle lokale nettverksarenaer og paraplyorganisasjoner – basert på beboernes behov, ikke myndighetenes langsiktige mål. Lokale myndigheters fysiske tilstedeværelse har vært viktig for å skape en kontinuerlig kontakt med beboere og nettverk. Forfatteren understreker viktigheten av klare prinsipper om den rollen lokale myndigheter skal spille, og at det alltid vil være et ujevnt maktforhold når myndighetene sitter på de økonomiske ressursene.

En annen faktor som trekkes frem i flere studier, er frivillige organisasjoners ønske om at kommunen i større grad kartlegger behov og bidrar i planleggingen av frivillig innsats (Espegren et al., 2019; Aasen et al., 2017). Det er kommunen som har oversikt over bakgrunnen og behovene til de flyktningene som er bosatt, og hvis den frivillige innsatsen skal svare på reelle behov, må organisasjonene få informasjon om disse, slik at de kan planlegge relevante aktiviteter.

Kunnskapsstatus oppsummert

Kunnskapsoppsummeringen av offentlig samarbeid med ulike frivillige aktører viser at offentlige myndigheter, både på et statlig og kommunalt nivå, foreløpig har et tettere samarbeid med etablerte frivillige organisasjoner enn med nyere nettverksorganisasjoner og minoritetsorganisasjoner. Når det gjelder minoritetsorganisasjoner, er et godt fungerende samarbeid avhengig av at kommunen er fleksibel både når det gjelder saksgang og arbeidstid. Sosiale entreprenører er relativt nye som samarbeidspartnere for offentlige myndigheter på dette feltet, og det er foreløpig få studier som har evaluert implementeringen av tiltak som er gjennomført av eller med sosiale entreprenørbedrifter. Det er likevel en forventning til at disse aktørene kan bidra med innovative løsninger, og at de særlig kan bidra til arbeidsmarkedsintegrering for innvandrere og flyktninger som står langt fra arbeidslivet.

Offentlig-frivillig samarbeid i ulike integreringsfaser handler også om samarbeid med ulike målgrupper og med ulikt tidsperspektiv. I det vi her har definert som mottaksfasen, har både etablerte organisasjoner og nye nettverksbaserte initiativer bidratt med aktiviteter og tiltak på asylmottak. Det anbefales at disse tilbudene er et supplement til det offentliges ansvar, og at aktivitetene ikke blir en hvilepute for kommuner og driftsoperatører. I en bosettingsfase har kommunen plikt til å tilby flyktninger og deres familier et introduksjonsprogram. Det er en økende forventning fra statlig hold om at kommunene skal samarbeide med frivillig sektor som leverandører til introduksjonsprogrammet og som et supplement til programmet. Foreløpig er dette mest vanlig i de store kommunene, og i disse tilfellene handler det hovedsakelig om å supplere programmet.

Den tredje fasen vi har beskrevet, er langsiktig integreringsarbeid gjennom offentlige områdesatsinger. Groruddalssatsingen, som var den første store langsiktige satsingen i Norge, benyttet flere strategiske grep for å bygge opp en bærekraftig frivillig sektor. Dette handlet blant annet om opplæring i organisasjonsdrift for nye organisasjoner og nettverk (sammenbindende sosial kapital) og å bistå tradisjonelle organisasjoner med å rekruttere nye medlemmer i et mangfoldig bomiljø (brobyggende sosial kapital). I tillegg handlet det om å tilrettelegge for samhandling på tvers av lokale grupper og lokale frivillige organisasjoner.

Den siste fasen vi har identifisert, er det vi har kalt akuttfasen. Her oppsummeres forskningsstudier om tre ulike perioder som på ulike måter utfordret det etablerte tjenesteapparatet og viste hvordan frivillige aktører kan supplere det offentlige med effektiv mobilisering, utfyllende tiltak og lokal kunnskap. Den tre periodene som beskrives, er utvidelsen av EU i 2004 og den påfølgende økningen av arbeidsinnvandrere til Norge, flyktningstrømmen i 2015–16 og covid-19-pandemien i 2020–21. I perioden 2015–16 var det nye initiativer som rekrutterte medlemmer gjennom sosiale medier, som først klare å mobilisere frivillige til innsats. Senere kom også etablerte organisasjoner på

banen. Det store antallet flyktninger som kom på relativt kort tid, førte til at det offentlige i stor grad var avhengig av frivilligheten for å utføre lovpålagte oppgaver. Denne perioden førte i tillegg til at de frivillige organisasjonene bidro med å skape nye og innovative tiltak. Covid-19-pandemien i 2020–21 førte til et behov for å nå ut med informasjon om smittevern og nasjonale og lokale tiltak til ulike grupper i samfunnet. Også i denne situasjonen så myndighetene at de gjennom å involvere frivillig sektor hadde en mulighet til å utnytte kunnskapen som frivillige organisasjoner har om lokale utfordringer. Hvordan erfaringene og kunnskapen fra de ulike periodene ivaretas, vil være viktig for fremtidig beredskapsplanlegging.

Offentlige tilskuddsordninger kan i tillegg til de midlene de fordeler, skape arenaer for dialog, og gjennom rapporteringer kan erfaringer fra de frivillige organisasjonene formidles til myndighetene. Forskning viser imidlertid at disse mulighetene ikke alltid utnyttes til fullt ut. For mindre organisasjoner kan det være en utfordring at offentlige støtteordninger ofte er prosjektstøtte for kortere perioder, og at midlene ofte blir utbetalt et stykke ut i prosjektåret. Flere av de offentlige tilskuddsmidlene kan dessuten være overlappende istedenfor å være utfyllende. Det kan derfor være et behov for å utrede nærmere frivillige organisasjoners finansieringsbehov.

Organiseringen av tilskuddsordninger kan ha både intenderte og uintenderte konsekvenser. Gjennom tilskuddsordninger kan myndighetene teste ut nye samarbeidsmetoder og samarbeid med nye aktører. I tillegg kan de bidra til at frivillige organisasjoners aktiviteter og tiltak formes og endrer retning. Det finnes foreløpig lite kunnskap om hvordan frivillige aktører tilpasser seg de insentivene og vilkårene som ligger i ulike tilskuddsordninger for integrering. I noen tilfeller kan tilskuddsmidler virke mot sin hensikt. Kompliserte regelverk og byråkratiske rutiner kan føre til at støtteordningene for minoritetsorganisasjoner skaper mer byråkratiske organisasjoner, selv om intensjonen med støtteordningene er å skape mer demokratiske organisasjoner.

Et annet eksempel på uintenderte konsekvenser er tilskuddsmidler til moskeer for å forebygge radikaliserings og ekstremisme. Disse midlene har stort sett vært rettet mot tiltak som omhandler større grupper, og det kan tolkes som om myndighetene tror at alle muslimer står i fare for å bli radikalisert, og skape generell mistillit. Det anbefales derfor at slike samarbeid bør være langsiktige, der det er tid nok til å opparbeide tillit til og kunnskap om hverandre.

Samarbeid mellom offentlige og frivillige aktører på integreringsfeltet omfatter samarbeid der kommunen kun informerer om frivillig aktivitet, bilaterale samarbeid basert på en formell kontrakt og samarbeid der de gjennom samskaping utvikler møteplasser for å finne felles løsninger på felles utfordringer. Samskaping er foreløpig sjeldent på dette feltet, men det har et potensial for nytenking og innovasjon. Effektene av slike samarbeid er det foreløpig lite kunnskap om.

Koordinering og møteplasser

Gjennomgående anbefalinger i kunnskapslitteraturen når det gjelder forholdet mellom myndigheter og sivilsamfunnet på integreringsfeltet handler om offentlig koordinering og initiering av møteplasser. Dette behovet ble spesielt tydelig under flyktningstrømmen i 2015–16, da det på kort tid var mange aktører som tilbød aktiviteter for den samme målgruppen.

På et statlig nivå blir det anbefalt at IMDi fungerer som et kompetanseorgan og en nettverksbygger for de etablerte organisasjonene de har intensjonsavtale med. IMDi har også en rolle som tilskuddsforvalter, og det anbefales at de innenfor denne rollen bistår kommunene med å spre gode eksempler fra ulike prosjekter. På et kommunalt nivå anbefales det at kommunen har en helhetlig strategi for integreringsarbeid og frivillige aktørers rolle. Manglende kommunal koordinering og institusjonelt samarbeid med frivillige aktører som jobber med de samme målgruppene, kan føre til at landskapet av integreringstiltak blir fragmentert eller at flere aktører tilbyr like aktiviteter for den samme målgruppen. Kommunen kan også ha en viktig rolle i å arrangere møteplasser mellom majoritets- og minoritetsorganisasjoner lokalt. Erfaringene fra offentlige områdesatsinger når det gjelder lokal nettverksbygging og offentlig tilstedeværelse i lokalsamfunnet, kan være nyttige i så måte.

Det anbefales også at kommunen koordinerer ulike tiltak som er en del av introduksjonsprogrammet og tiltak som supplerer programmet. For at deltakerne skal få et helhetlig og effektivt program, hvor de supplerende tiltakene støtter opp om de lovpålagte delene, er det viktig at kommunen tar en koordinerende rolle overfor de ulike aktørene som enten leverer tjenester til programmet eller supplerer programmet med alternative læringsarenaer.

Økt oppmerksomhet fra offentlige myndigheter på frivillig innsats som en viktig faktor for å sikre god integrering av flyktninger, bør følges opp med mer kunnskap om hvordan det offentlige på best mulig måte kan koordinere og følge opp dette arbeidet.

Kunnskap og erfaringer fra Norden

I dette kapittelet gir vi en kort oppsummering av utvalgte publikasjoner fra studier som er gjort i Norden om sivilsamfunn og integrering. Vi tar hovedsakelig for oss statistiske studier som gir en oversikt over innvandreres sivilsamfunnsdeltakelse i Sverige og Danmark, i tillegg til noen dybdestudier som tar for seg temaene sivilsamfunnsengasjement og -organisering for flyktninger og frivillig-offentlig samarbeid om mottak av flyktninger.

Innvandreres sivilsamfunnsdeltakelse i Sverige og Danmark

I Sverige og Danmark er det gjort lignende befolkningsundersøkelser av frivillig innsats som i Norge. Også der støter de på de samme utfordringene som i Norge når det gjelder å få svar fra innvandrere i spørreundersøkelser.

Den eksisterende forskningen i Sverige viser at innvandrere i mindre grad er medlemmer i og gjør frivillig arbeid for frivillige organisasjoner (Delmos, 2020; von Essen, Wallman Lundåsen, Svedberg og Trädgårdhl, 2019). Som en forklaring på lavere deltakelse i frivillig arbeid pekes det på at færre har betalt arbeid (mindre sosiale nettverk som kan rekruttere), og at flere har bakgrunn i ikke-demokratiske land uten et organisasjonssamfunn og tradisjon for frivillighet (Svedberg, von Essen og Jegermalm, 2010). Videre pekes det på at en viktig faktor for å bli rekruttert til frivillig arbeid er en aktiv henvendelse og oppfordring til å delta. Her er det gjerne slik at majoritetsbefolkningen, som deltar mer, oftere spør dem som er like seg selv, om å bli med i frivillige organisasjoner. På denne måten blir innvandrere sjeldnere spurt om å bli med. Samtidig viser svensk forskning at personer med minoritetsbakgrunn oftere sier nei til å engasjere seg, fordi de gjerne blir spurt av majoritetspersoner (von Essen, Jegermalm og Svedberg, 2015). Videre fremheves det at mange frivillige organisasjoner i områder med stor innvandrerandel har et sosialt formål. De er mer avhengige av offentlig støtte, og de har problemer med å finne passende fysiske lokaler (Grosse, 2017). I Sverige får slike organisasjoner i utsatte områder mer støtte fra stat og kommune til å gjennomføre sosiale aktiviteter og integrasjonsprosjekter for å nå asylsøkere og å bidra med

fritidsaktiviteter til unge innvandrere (Grosse, 2017). Med en voksende innvandrerbefolkning har også antallet innvandrerorganisasjoner økt. Et spørsmål som svenske forskere stiller, er i hvilken grad slike organisasjoner vil tilpasse seg den svenske folkebevegelsestradisjonen. Her er det flere tegn til at for eksempel muslimske organisasjoner i stor grad tilpasser seg og følger den svenske foreningstradisjonen (von Essen et al., 2019).

Studien *Ideelt arbete och informella insatser bland människor med utländsk bakgrund* (Kassman, 2020) undersøker frivillig arbeid i innvandrer-tette områder utenfor Stockholm. I studien oppgir 47 prosent at de har gjort ideelt arbeid, der det vanligste var å samle inn penger til et ideelt formål. Det nest vanligste var direkte hjelp og støtte til trengende, og det tredje vanligste var å være trener, aktivitetsleder eller dommer (51 prosent i befolkningsundersøkelsen). 68 prosent oppga å ha gjort en uformell innsats, der det vanligste var samvær og kontakt, pass og tilsyn og personlig omsorg (53 prosent i befolkningsundersøkelsen). Innvandrere fra europeiske land, inkludert Norden, rapporterte den laveste graden av frivillig arbeid, mens barn av innvandrere fra land utenfor Europa rapporterte det høyeste nivået av frivillig arbeid og uformell innsats. Deltakelsen økte med botid. Videre viser studien at gruppen med kort botid i større grad gjorde frivillig arbeid for organisasjoner heller enn å gi personlig støtte og å samle inn penger. En liten andel (15 prosent) av dem som ikke hadde gjort frivillig arbeid, hadde blitt spurt om å gjøre frivillig arbeid. Innvandrere med kort botid vurderer sin kompetanse til å bidra i frivillig arbeid som dårligere enn majoritetsbefolkningen. Et flertall av innvandrere med kort botid gjorde frivillig innsats innenfor organisasjoner med et sosialt formål.

Også i Danmark er det gjort lignende befolkningsundersøkelser av frivillig innsats, slik som i Norge og Sverige, med et tilleggsutvalg av innvandrere (Quist, 2014; Fridberg og Skov Henriksen, 2014; Quist, 2018). Med forbehold om noe skjevhet i datagrunnlaget viser undersøkelser også her at det er færre blant innvandrere med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn (21 prosent) som deltar som frivillig, sammenlignet med befolkningen ellers (35 prosent). I likhet med norske forhold er det spesielt en mindre andel av innvandrere enn befolkningen ellers som deltar innenfor kultur, idrett og fritid og helseorganisasjoner. Til forskjell fra Norge ser det ut til at innvandrere i Danmark er medlem av organisasjonen de gjør frivillig arbeid for, i samme grad som den øvrige befolkningen. Det er innvandrere med lengre utdanning, god helse og et stort sosialt nettverk som har størst sannsynlighet for å delta som organisasjonsfrivillig. Analysene viser at disse bakgrunnskjennetegnene er viktigere enn innvandringsspesifikke faktorer som statsborgerskap og botid i Danmark for å forklare hvem som deltar, og hvem som ikke deltar blant innvandrere. Et forbehold er språk, ettersom alle som har svart på undersøkelsen, behersker dansk. Når det gjelder rekruttering til frivillig arbeid, er det en mindre andel innvandrere som blir spurt direkte om å gjøre frivillig

arbeid, og det er færre som blir involvert gjennom barns deltakelse i organisasjonsaktiviteter. Sammenlignet med befolkningen ellers er det også flere som aldri har blitt spurt om å gjøre frivillig arbeid. De viktigste grunnene til at personer med ikke-vestlig bakgrunn ikke gjør frivillig arbeid i Danmark, er dårlig helse, det å ikke bli spurt og manglende kunnskap om hvor man begynner. Det er i tillegg en større andel av innvandrerne som ikke har tid til frivillig arbeid.

Flyktingengasjement

Også i Danmark ble det gjort studier av flyktingengasjementet i 2015 og 2016. Venligboerne, som er en dansk parallell til Refugees Welcome i Norge, er beskrevet og studert gjennom flere studier.

I sin masteroppgave fant Kelstrup (2016) at Venligboernes løse organisasjonsform muliggjorde utviklingen av uformelle relasjoner som overskred rammene til organisasjonens aktiviteter og tiltak. Gjennom disse uformelle relasjonene bidro Venligboerne til at flyktingene følte seg mer hjemme, og til en overføring av kunnskap og nettverk og et utgangspunkt for videre deltakelse i lokalsamfunnet. I en annen studie av Venligboerne argumenterer Jørgensen og Olesen (2020) for at Venligboerne frontet en humanitær inngang til flyktingkrisen, som i kontrast til myndighetenes mer ekskluderende perspektiv vektla likheter mellom flyktinger og danske borgere. Studien viser at Venligboerne ga en rekke ulike former for praktisk bistand, for eksempel juridisk hjelp, medisinsk hjelp, språktrening, råd om jobbsøking, transport og donasjoner i forbindelse med familiegjenforening. Venligboerne tilrettela for brede allianser mellom erfarne og nye aktivister, på tvers av ulike fremgangsmåter og prioriterte områder. Videre understreker forfatterne at Venligboerne spilte en viktig rolle i å synliggjøre problemene som er knyttet til det å komme som flykting.

Begge studiene fremhever at Facebook var en viktig faktor for den kollektive identitetsdannelsen blant de frivillige, for utveksling av ideer og erfaringer og som infrastruktur for det nasjonale nettverket av Venligboerne-grupper (i likhet med Refugees Welcome i Norge). De tallrike Venligboerne-gruppene på Facebook var avgjørende for spredningen og organiseringen av initiativet. Lokale avdelinger etablerte sine egne Facebook-sider under den overordnede Venligboerne-paraplyen, samtidig som det ble opprettet en rekke Facebook-sider for spesifikke aktiviteter som donasjoner, diskusjoner og lokalaktiviteter.

Rapporten *Amirs vej som frivillig* (Andersen, Schmidt og Larsen, 2013) undersøker unge asylsøkeres og flyktingers muligheter og barrierer for sosial inklusjon gjennom frivillig arbeid. Rapporten er gitt ut av Dansk Røde Kors og bygger på et datamateriale som er samlet i Danmark og Skottland som

inkluderer intervjuer med frivillighetsorganisasjoner og unge asylsøkere og flyktninger og intervjuer på praktiske deltakerworkshops. Rapporten identifiserer følgende hovedbarrierer for deltakelse: manglende språk-kompetanse, mangel på tid / krevende hverdagsforhold, manglende selvtilit og fortrolighet i møte omgivelsene, bekymring over egen livssituasjon, økonomi (for eksempel til transport) og krevende boligforhold. For å fremme deltakelse i frivillige organisasjoner understreker rapporten nødvendigheten av å sikre asylsøkernes og flyktingenes basalbehov. Andre viktige faktorer som forfatterne fremhever, er adgang til en passende bolig og språkundervisning og at de har tilgang til informasjon om frivillig arbeid. De anbefaler å styrke samarbeidet mellom frivillige organisasjoner, særlig med tanke på å dele erfaringer og informasjon om målgruppen, engasjere brobyggere mellom organisasjonene og målgruppen samt mer målrettede opplysnings- og rekrutteringsstrategier.

Fehsenfeldt og Levinsen (2019) undersøker samspillet mellom frivillige flyktningorganisasjoner og offentlige myndigheter i Danmark, der de mer konkret retter seg mot samarbeidet. En hovedproblemstilling i studien er hvordan frivillige organisasjoner skal ivareta sin rolle som autonome og kritiske interesseorganisasjoner, samtidig som de tilbyr tjenester og samarbeider med offentlige aktører. Med dette som utgangspunkt identifiserer forfatterne tre ulike strategier. Den første er en markedsbasert strategi hvor de frivillige organisasjonene leverer tjenester gjennom et profesjonelt samarbeid med kommunene – på denne måten får organisasjonene innflytelse og kan ivareta rettighetene til flyktingene. Den andre strategien er at organisasjonene opererer som mellommenn mellom flyktingene og kommunene, hvor de forhandler og formidler de to partenes krav og forståelser. På denne måten kommer organisasjonene i posisjon til å dempe konsekvensene av byråkratiske beslutninger som kan fremstå som urettferdige. Den siste strategien er å fungere som «vaktbikkje», der målet er å påvirke hvordan frivillige og offentlig ansatte jobber med flyktninger på et hverdags- og mikronivå, snarere enn å påvirke det byråkratiske toppskiktet.

Tilsvarende som i Norge og Danmark ble det også i Sverige gjort studier på flyktingengasjementet i kjølvannet av situasjonen i 2015. Dahlstedt et al. (2019) undersøkte hvordan innsatsen til studentforeninger i Sverige bidro til inkludering av nyankomne flyktninger. Rapporten fremhever at denne innsatsen, selv om den i stor grad ble initiert «nedenfra», var en del av regjeringens bredere ambisjon om å finne måter for å møte et økende antall asylsøkere, først og fremst fra krigsherjede Syria. Videre fremhever forfatterne at studentforeningene, som er representert i alle landets kommuner, raskt klarte å bygge opp en aktivitet på en måte som sannsynligvis ikke ville være mulig

for myndighetene å gjøre. I rapporten blir det spesielt lagt vekt på inkluderingspotensialet i tilknytning til studieforbundet Sensus' initiering av språkinnføringskurs for nyankomne flyktninger.

Kunnskap fra Norden oppsummert

I Sverige og Danmark, som har lignende strukturer som Norge i både offentlig og frivillig sektor, viser studier mange av de samme mønstrene for innvandreres deltakelse i frivillige organisasjoner. Den er lavere enn i befolkningen ellers, og det eksisterer noen barrierer for deltakelse. Disse er gjerne knyttet til språkbeherskelse, kunnskap om og kultur for frivillighet og integrering i nettverk gjennom arbeidslivet, men også bakgrunnsfaktorer som utdanning, kjønn og inntekt. I Danmark ser innvandrere ut til å ha et høyere medlemsnivå i frivillige organisasjoner enn i Norge.

I litteratursøk etter dybdestudier på frivillige organisasjoners roller og funksjoner knyttet til integrering av innvandrere fant vi relativt få publiserte studier. Det kan delvis skyldes at våre søk etter litteratur i Norden ikke hadde et like stort omfang, eller at de ikke ble gjort like systematisk som i Norge. Samtidig kan det tenkes at det blir forsket mer på dette i Norge enn i de andre nordiske landene, noe som igjen kan knyttes til tilstedeværelsen av Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.

Oppsummering og konklusjon

Eksisterende forskning og kunnskap om sivilsamfunn og integrering har vist oss at innvandrerbefolkningen generelt har et mye lavere nivå av frivillig deltakelse enn majoritetsbefolkningen. Jo mer som kreves av innsats, og jo mer formelt engasjementet er, desto mindre er deltakelsen. Engasjementnivået blant innvandrere varierer likevel med landbakgrunn, der personer med bakgrunn fra Polen særlig er underrepresentert. Innvandrerkvinner, innvandrere med lav utdanning, eldre innvandrere og spesielt innvandrere som behersker norsk dårlig, har lavere sannsynlighet for å delta som frivillig.

Når innvandrere engasjerer seg, er det gjerne i fellesskap og organisasjoner knyttet til kultur og religion. Engasjementet og organisasjonen er ofte mindre formalisert og har færre bånd til lokale myndigheter og lokalt organisasjonsliv. Mange deltar i slike fellesskap for å dele kultur og å etablere og vedlikeholde sosiale nettverk med andre med lignende bakgrunn, noe som er spesielt viktig for nye innvandrere i Norge. Etter hvert kan dette også tjene som en arena for overskridende kontakt med og integrering i storsamfunnet.

Forskningen har videre avdekket sentrale barrierer for innvandreres deltakelse i norske majoritetsorganisasjoner. Disse sentrerer rundt dårlig økonomi, dårlige språkkunnskaper, uklare forventninger til og manglende kunnskap om frivillig arbeid og organisasjonsliv, manglende sosiale nettverkskoblinger til personer og miljøer som rekrutterer til organisasjoner, og lokale myndigheters manglende koordinering av innsats og strategi for inkludering.

Selv om myndighetene legger større vekt på frivillige aktørs roller i integreringsarbeidet i dag, har studier vist at det kan oppstå en viss avstand mellom statlige strategier og kommunale planer og mellom kommunale planer og det faktiske integreringsarbeidet i lokalsamfunn. Dette resulterer i ulikt samarbeid på ulike nivåer og i ulike lokalsamfunn. Både statlige og kommunale myndigheter har gjerne et tettere samarbeid med etablerte frivillige organisasjoner enn med nyere nettverksorganisasjoner og minoritetsorganisasjoner. Tillit til hverandre og gjensidig kunnskap om hverandre er viktig for samarbeidet mellom myndigheter og frivillige aktører. Offentlige tilskudsordninger er en viktig inntektskilde for mange organisasjoner på integrerings-

feltet. Varigheten på tilskudd og byråkratiske ordninger kan være en utfordring for mange organisasjoner, spesielt de små. Tilskuddsordninger kan i seg selv være med på å forme organisasjoner og aktivitet, både på godt og vondt. Frivilligsentraler, som gjerne er et bindeledd mellom kommuner, organisasjoner og innbyggere i lokalsamfunn, har i mange tilfeller et potensial til å ta på seg mer ansvar i lokalt integreringsarbeid. Også sosiale entreprenører kan bidra med innovasjon og nye løsninger, kanskje særlig i tilknytning til arbeidsmarkedsintegrering.

Samarbeid mellom myndigheter og frivillige aktører om integrering kan deles inn i ulike faser av en integreringsprosess. I en akutfase, for eksempel i forbindelse med flyktningsankomstene i 2015 og 2016, kan frivillige aktører supplere det offentlige systemet med effektiv mobilisering, utfyllende tiltak og lokal kunnskap. Samtidig er det blitt uttrykt et behov for mer samordning og koordinering av bidrag. I mottaksfasen bidrar både etablerte organisasjoner og nye nettverksbaserte initiativer med aktiviteter og tiltak på asylmottak, i første rekke som et supplement til offentlige tjenester. Videre i bosettingsfasen er det en økende statlig forventning om at kommunene skal samarbeide med frivillig sektor om leveranser til introduksjonsprogrammet, men dette er mest vanlig i større kommuner. En sentral koordinering av aktører og tjenester til introduksjonsprogrammet vil være viktig for vellykkede frivillige bidrag. I integreringsarbeid på lengre sikt kan områdesatsinger trekkes frem som et eksempel. Her er det gjerne et sentralt mål å bygge opp bærekraftige lokale sivilsamfunn og å involvere innbyggerne i områdesatsingene. Det vises til flere positive utviklingstrekk for sivilsamfunn i områder med slike satsinger, men det er en fare for at nye initiativer faller bort når satsingen tar slutt.

Til sist i denne kunnskapsoppsummeringen har vi sett til Sverige og Danmark. Kunnskapen om innvandreres deltakelse i frivillige organisasjoner i begge disse landene ligner mye på det vi vet fra de norske undersøkelsene. Når det gjelder andre studier som går mer kvalitativt til verks, fant vi mest forskning knyttet til flyktningsengasjementet i 2015 og 2016. Disse studiene reflekterer i stor grad det vi vet fra de norske studiene på feltet.

Kunnskapsbehov, utfordringer og tiltak

Når det gjelder breddekunnskap om innvandreres sivilsamfunnsdeltakelse, vil det være behov for å følge utviklingen fremover med nye datainnsamlinger. Det vil samtidig gi mulighet for å gå mer i dybden på spesifikke kjennetegn ved innvandreres deltakelse og hvilken betydning dette har for integrering, både på individnivået og organisasjonsnivået. Det er også behov for kunnskap om utviklingen i sivilsamfunnsdeltakelse blant barn og unge med innvandrerbakgrunn og om virkninger av tiltak for å inkludere barn og unge som står utenfor. Det er i tillegg behov for dybdekunnskap om spesifikke innvandrergrupper som skiller seg ut i både positiv og negativ forstand med hensyn til deltakelse. Slik forskning kan være med på å avdekke spesifikke barrierer,

ekskluderingsmekanismer og suksessfaktorer for deltakelse i sivilsamfunnet blant ulike grupper av innvandrere. Videre er det behov for mer kunnskap om samhandling og samarbeid mellom myndigheter og frivillige aktører på integreringsfeltet og om forutsetninger for vellykkede samarbeid og koordinering av innsats for å integrere ulike grupper av innvandrere i Norge.

Det er også verdt å trekke frem at det organiserte sivilsamfunnet i Norge har kjennetegn som skiller seg sterkt fra mange land utenfor Norden, ikke minst mange av landene som innvandrere i Norge kommer fra. Dette gjelder blant annet for land som Polen og land i Afrika og Asia, som har svært ulike sivilsamfunn sammenlignet med Norge. Det skaper utfordringer for innvandrere som må bli kjent med en fremmed sivilsamfunnstradisjon – og jo fjernere den er, jo større innsats må til for å forstå den. Dette krever en innsats både fra den enkelte, myndigheter og organisasjonslivet. For eksempel må majoritetsorganisasjoner utvikle kompetanse for å møte innvandrere som ikke har implisitt kunnskap og kjennskap til norsk sivilsamfunn. Det kan også være relevant å trekke frem at den norske modellen for integrering (til forskjell fra assimileringmodeller og modeller for multikulturalisme i avskilte fellesskap) fordrer at frivillige organisasjoner, både majoritets-organisasjoner og minoritetsorganisasjoner, i utgangspunktet skal være inkluderende og åpne for alle interesserte. Et slikt inkluderingsperspektiv kan være i konflikt med andre verdier og interesser i sivilsamfunnet og i organisasjoner som kan handle om å samle spesifikke grupper mennesker med spesifikke kjennetegn eller interesser. Dette bør man være oppmerksom på i utviklingen av integreringspolitikk.

Som bakgrunn for denne rapporten, og i forbindelse med utviklingen av regjeringens nye strategi for å løfte frem sivilsamfunnets rolle på integreringsfeltet, har oppdragsgiver (Kunnskapsdepartementet) formulert noen spørsmål som de ønsker besvart. Den eksisterende forskningen som vi har gått igjennom i denne rapporten, vil i ulik grad kunne svare direkte på hvert av disse spørsmålene, men vi vil i tur og orden svare på følgende spørsmål basert på hva eksisterende forskning viser.

- a) Hvordan kan vi legge til rette for en større rolle for sivilsamfunnet i iverksettingen av en ny integreringslov?

Når det gjelder punkt a, så omhandler den nye integreringsloven primært integrering gjennom arbeidsmarkedet, der det legges vekt på tidlig, effektiv og målrettet innsats. Loven skal også legge til rette for at asylsøkere tidlig får kjennskap til norsk språk og samfunnsliv, og den regulerer innholdet i og omfanget av introduksjonsprogrammet. Sivilsamfunnets rolle i språkopplæring og introduksjonsprogrammet vil vi komme nærmere inn på under punkt c) og d). Samtidig åpner de nye bestemmelsene om innhold i og organisering av introduksjonsprogrammet opp for mer bruk av ikke-offentlige aktører, noe som gjør det relevant å vurdere sivilsamfunnsforskningen og den kunnskapen den

har utviklet. Det sivilsamfunnsforskningen har bidratt med i tilknytning til arbeidsmarkedsintegrering helt konkret, er blant annet å undersøke sammenhenger mellom betalt og frivillig arbeid. De som er i arbeid, har større sannsynlighet for å engasjere seg som frivillig. På den ene siden kan det å være i arbeid føre til frivillig arbeid fordi man lettere blir spurt og rekruttert gjennom relasjoner til andre på arbeidsplassen, eller fordi man har ettertraktet kompetanse fra arbeidslivet. På den andre siden kan frivillig arbeid være med på styrke individers posisjon på arbeidsmarkedet, for eksempel gjennom ervervet kompetanse, erfaring eller sosialt nettverk fra frivillig organisasjonsarbeid. Frivillig arbeid kan være en måte utvikle sin egen CV på utenfor det betalte arbeidslivet. Som vi kommer inn på under neste punkt, er det også noe forskning på sosiale entreprenører og mentorordninger som kan vise til positive resultater av tiltak for å få innvandrere inn i betalt arbeid.

- b) Mobilisere for å få flyktninger og innvandrere inn i arbeidslivet, for eksempel gjennom mentorordninger, og bidra til økt mangfold i arbeidslivet, i samarbeid med næringsliv og sosiale entreprenører.

Når det gjelder punkt b), så finnes det noe forskning på nevnte aktører og ordninger og deres funksjoner. Sosiale entreprenører er for eksempel en type aktører som ofte arbeider med å utvikle og drifte nye konsepter, tiltak og ordninger for å engasjere, inkludere og sysselsette innvandrere. Forskingen antyder at sosiale entreprenørskapsvirksomheter på dette feltet kan være særlig egnet til å skape tillit, identifisere behov blant innvandrere, utvikle innovative løsninger og å mobilisere ekstra ressurser i virksomheter gjennom frivillig arbeid. Det antydes at sosiale entreprenører kan spille en viktig rolle i flere deler av integreringsprosessen. Det er samtidig vanskelig å måle og sammenligne måloppnåelse og effekter av ulike tiltak. Dette gjelder også for mentorordninger, men forskning viser at mentorprogrammer kan være en god måte for å finne frem til rett plass i arbeidslivet for deltakerne dersom noen forutsetninger på plass: en god prosess rundt utvelgelse av deltakere, matching mellom mentor og mentee, opplæring av deltakere i deres roller i forkant av programstart og fellessamlinger.

- c) Mobilisere sivilsamfunnet i en «norskinnsats». Flere frivillige organisasjoner har tilbud om norsktrening og kan spille en viktig rolle for å nå ut til personer med behov for å styrke norskerferdighetene og bidra til å heve kvaliteten og videreutvikle tilbudene når det gjelder norsktrening.

Med tanke på punkt c) har flere ulike studier pekt på norsk språkbeherskelse som en sentral faktor for sivilsamfunnsdeltakelse blant innvandrere. Gjennom en generell deltakelse i «vanlige» norske frivillige organisasjoner kan inn-

vandrere få språktrening. Samtidig er det mange frivillige organisasjoner som spiller en mer aktiv rolle i språkopplæring og språktrening gjennom uformelle læringsarenaer som språkkafeer og ulike aktiviteter som kombinerer språkopplæring med andre typer møteplasser. Dette kan være tilbud i ren frivillig regi, men også i direkte samarbeid med en kommune gjennom introduksjonsprogrammet, enten i forbindelse med lovpålagte tjenester, men mest i supplerende tjenester som kommunene kan tilby. Her er det trolig et stort potensial for å utvikle slike språktilbud i Norge, både i innhold og i omfang. I tillegg kan frivillige organisasjoner ha en viktig rolle i språkopplæring for innvandrere som ikke har rett til et offentlig tilbud om norskopplæring.

- d) Øke kommunenes og fylkeskommunenes samarbeid med sivilsamfunnet i bosettingsfasen og i integreringsarbeidet.

Punkt d) omhandler kommuners og fylkeskommuners samarbeid med sivilsamfunnet i bosetting og integrering av innvandrere. I denne fasen plikter kommunen å tilby bosatte flyktninger og deres familier et introduksjonsprogram. I henhold til den nye introduksjonsloven skal introduksjonsprogrammet i tillegg til opplæring i norsk og samfunnskunnskap og arbeids- eller utdanningsrettede elementer også bestå av et kurs i livsmestring i et nytt land for alle og kurs i foreldreveiledning for deltakere som har barn. Forskning viser at det allerede er kommuner som benytter seg av frivillige organisasjoner for å tilby foreldreveiledningskurset ICDP. Det er rimelig å anta at frivillige aktører kan ha en fremtidig rolle som leverandør både av foreldreveiledningskurs og kurs i livsmestring i et nytt land. Dersom kommunen ønsker å tilby korte bransjekurs som en del av arbeidsrettede elementer, vil dette også være et felt hvor frivillige aktører og sosiale entreprenører kan være leverandører. Dette fordrer at det offentlige tar hensyn til frivillige aktørers egenart og legger opp samarbeid og tiltak slik at det kan utnyttes snarere enn å utfordres. I tillegg til disse nye mulighetene til å levere lovpålagte tjenester vil frivillige organisasjoner ha en viktig rolle i å supplere programmet med uformelle læringsarenaer på ettermiddags- og kveldstid. Forskningen er tydelig på at dersom deltakerne skal få et helhetlig og effektivt kvalifiseringsprogram, hvor slike supplerende tiltak støtter opp om de lovpålagte delene av programmet, er det viktig at kommunen både de ulike aktørene som både leverer tjenester til programmet, og de som supplerer programmet med alternative læringsarenaer.

I forskrift til integreringsloven er det spesifisert at Fylkeskommunen har et ansvar for å legge til rette for samarbeid med sivilsamfunnet, inkludert frivillig sektor. Ettersom dette er en ny bestemmelse, er det foreløpig lite kunnskap om hvordan Fylkeskommunen forvalter den oppgaven. Det kan likevel være relevant å se på behovet for offentlig koordinering og møtearenaer på alle nivåer som forskningslitteraturen belyser. Fylkeskommunen kan også ha en rolle i å informere frivillig sektor om bosettingssituasjonen og nasjonal

bosettingspolitikk, slik at organisasjonene får mulighet til å planlegge noe mer langsiktig.

- e) Styrke sivilsamfunnets aktiviteter for og med barn og unge med innvandrerbakgrunn og særskilt innsats for å fange opp dem som ikke allerede deltar i idretts- og kulturaktiviteter.

Når det gjelder punkt e), er det forsket en del på inkludering av barn og unge i organisasjonsaktiviteter, der også barn og unge med innvandrerbakgrunn er undersøkt. Et hovedbilde som tegner seg, er at familieøkonomi er den største barrieren for deltakelse, og barn av innvandrere er overrepresentert blant de med dårlig økonomi. Å senke kostnadsnivået for deltakelse, blant andre i idretts- og fritidsorganisasjoner, er et aktuelt tiltak, men det er trolig utfordrende å få til i mange organisasjoner. Generelle tiltak for å bedre innvandrerfamiliers økonomi vil også kunne bidra til å øke mulighetene for deltakelse for mange barn og unge, men det er noe som vil kreve omfattende offentlige tiltak på samfunnsnivå. Det som står igjen fra ulike dybde- og lokalsamfunnsstudier, er at det må arbeides for å bygge tillit, nettverk og kunnskap om hva frivillige organisasjoner er, hva dugnader er, og hva som forventes av foreldre med hensyn til bidrag og innsats i tilknytning til barns organisasjonsdeltakelse. Forskning på tiltak for å inkludere barn og unge med innvandrerbakgrunn er også i gang. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor gjennomfører nå et følgeforskningsprosjekt og en evaluering av forsøket med fritidskortordninger. Foreløpige funn er blant annet at ordningen i forsøkskommunene ofte blir fortolket som et virkemiddel for å nå minoritetsbarn spesielt. Utfordringer som blir pekt på, er å sikre at gruppene som i liten grad tar del i fritidsaktiviteter fra før av, deriblant barn med innvandrerforeldre, får tilstrekkelig informasjon om fritidskortet. Sluttrapporten fra følgeforskningen vil komme høsten 2021.

- f) Styrke samarbeidsformer og samhandling, herunder styrke Integrerings- og mangfoldsdirektoratets koordinerende rolle på feltet. Dette være seg mellom frivillige organisasjoner, mellom myndigheter og frivillige organisasjoner og med private aktører og næringslivet.

Når det gjelder punkt f) om IMDi's rolle, viser forskningen at IMDi bør fungere som et kompetanseorgan og en nettverksbygger overfor de etablerte frivillige organisasjonene de har intensjonsavtale med. IMDi har også en viktig rolle i å spre kunnskap og dele erfaringer fra prosjekter som involverer offentlige og frivillige aktører i ulike kommuner. Ettersom IMDi's fem regionskontorer er nedlagt, og deler av regionskontorenes oppgaver er overført til Fylkeskommunen, bør dette skje i tett samarbeid med fylkeskommunen. IMDi har også en viktig rolle når det gjelder å forvalte tilskuddsmidler. Forskning

viser at det er behov for en nærmere utredning av ulike offentlige tilskuddsmidler, slik at disse i større grad kan supplere hverandre istedenfor å overlape hverandre. Det er også behov for noe mer langsiktige tilskuddsmidler, slik at organisasjonene kan få en større grad av forutsigbarhet. I tillegg bør IMDi jobbe for å bryte ned barrierer som minoritetsorganisasjoner opplever når det gjelder å samarbeide med kommuner. Forskningen anbefaler også at regelverk og rutiner knyttet til tilskuddssøknader og rapportering blir gjennomgått, slik at disse ikke blir så kompliserte at de utelukker noen aktører fra å søke.

Forskning viser også at offentlige myndigheter har vært avhengige av frivillige aktører i såkalte akuttperioder. Det vil derfor være naturlig at IMDi, som er satt til å gjennomføre regjeringens integreringspolitikk, får en rolle i beredskapsplanlegging på et felt som har opplevd store svingninger og skiftende behov de siste årene. Dette må i så fall innebære å innhente kunnskap og erfaringer fra offentlig-frivillig samarbeid i akuttperioder, og å planlegge for hvordan disse samarbeidene og denne kunnskapen og kompetansen kan ivaretas for fremtidig beredskap.

- g) Styrke organisasjonsbygging og kompetanseutvikling i frivillige organisasjoner. Dette gjelder særlig de mindre organisasjonene, inkludert innvandrerorganisasjoner.

Forskning har vist at mange minoritetsorganisasjoner, nettverk og grupper i mindre grad er formalisert eller registrert som frivillige organisasjoner. Dette kan hindre tilkobling til lokalt organisasjonsliv, lokale myndigheter og lokalsamfunnet ellers. Flere organisasjoner peker selv på utfordringer med å balansere hensynet til de interne og sammenkoblende funksjonene som organisasjonen har for sine medlemmer og aktive, sammen med hensynet til utadrettede koblinger til andre lokalsamfunnsaktører. Her kan det gjøres tiltak for å øke bevisstheten i minoritetsorganisasjoner om den rollen de kan spille som brobygger mellom aktører i lokalsamfunn og som et springbrett for videre integrering i samfunnet. Det kan være flere fordeler for disse gruppene eller nettverkene ved en formalisering og registrering som organisasjon, blant annet når det gjelder organisasjons- og kompetansestøtte og økonomiske tilskudd. Samtidig er det gunstig for myndighetene å ha en oversikt over og kobling til slike grupper. Her kan det videre argumenteres for at minoritetsorganisasjoner, gjennom registrerings- og formaliseringsprosessen, vil kunne bli formet som hierarkiske, regelstyrte og byråkratiske organisasjoner for å tilpasses de offentlige tilskuddsregimene og rutineene. Dette kan gå på bekostning av formålet og interessene blant de aktive i organisasjonene. Gjennom en formalisering av organisasjonsforskrifter kan de internt og kulturelt rettede organisasjonsformålene svekke mulighetene for å oppnå politisk innflytelse i samfunnet mer generelt. Oppmerksomhet på byråkratiske rutiner og regler kan med dette overskygge den potensielle demokratiske, eksterne og overskridende

funksjonen som minoritetsorganisasjoner kan ha. Her er det hevdet at formalisering paradoksalt nok kan forme organisasjonene slik at de i større grad går i retning av å være internt sammenbindende heller enn å være eksternt overskridende.

- h) Bidra til økt mangfold i organisasjonslivet – i styrene, i ansettelser og i utvalg.

Til sist viser forskningen at formell representasjon av innvandrere i frivillige organisasjoner er en mangelvare, og at det er mer sjeldent jo mer formalisert representasjonen er, for eksempel tillitsverv og ledelse i organisasjoner. Dette er et tema som idretten er spesielt opptatt av. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor skal gjøre noe forskning på dette temaet i 2022, men det vil være behov for nye prosjekter som kan utforske og avklare noen av de ekskluderingsmekanismene som eksisterer for innvandrere, og som kan bidra til å løse problemene. Se ellers forskningsforslag under.

Pågående og videre forskning fremover

Ved senter for forskning på sivilsamfunn pågår det nå eller skal gjennomføres flere forskningsprosjekter i inneværende forskningsperiode (2020–2025) som vil bringe frem relevant kunnskap om sivilsamfunn og integrering. Dette gjelder prosjekter om frivillige aktørers roller i områdesatsinger i Norge, der integrering er et sentralt undertema. Videre omfatter det et prosjekt om inkludering av barn og unge i frivilligheten, som også inkluderer barn av innvandrere, og en evaluering av forsøkene med fritidskortordninger. De kommende årene vil det også gjennomføres et spesifikt prosjekt om inkludering av innvandrere i frivilligheten og et prosjekt som vil se på representasjon av innvandrere i frivillige organisasjoners styrer og ledelse ved å bruke data fra Frivillighetsregisteret.

Helt til slutt vil vi også foreslå nye temaer for noen konkrete forskningsprosjekter som vil kunne gi oss etterspurt kunnskap om ulike aspekter ved sivilsamfunn og integrering av innvandrere.

Generell statistisk kunnskap

Som vi har diskutert i denne rapporten og i tidligere rapporter om sivilsamfunn og integrering, har det vært svært utfordrende å gjennomføre spørreundersøkelser som gir oss pålitelige data om innvandreres sivilsamfunnsdeltakelse. For å styrke den generelle kunnskapen om innvandreres sivilsamfunnsdeltakelse i fremtiden vil vi anbefale at SSB på nytt gjennomfører Levekårsundersøkelsen blant innvandrere, der spørsmål om frivillig engasjement er med. Her vil det være ønskelig med et samarbeid mellom SSB og Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor om design og utforming av spørsmål.

Basert på data fra en ny undersøkelse vil vi kunne følge eventuelle endringstrekk i deltakelse. Vi vil også kunne følge opp tidligere studier og analyser (Eimhjellen et al., 2020), for eksempel ved å undersøke innvandreres deltakelse i majoritetsorganisasjoner versus innvandrersorganisasjoner og ved å se på sammenhengen mellom frivillig deltakelse og ulike mål på integrering, for eksempel sosial og politisk deltakelse og språk, samt individuelle kjennetegn som helse.

Frivillige aktørers roller i språkopplæring for innvandrere

Som en oppfølging av funn i mange studier der språk blir påpekt som en viktig faktor for sivilsamfunnsdeltakelse og integrering, vil det være nyttig å gjennomføre en kvantitativ kartlegging og en kvalitativ studie av frivillige organisasjoner når det gjelder språkopplæring for innvandrere. Spørsmål som bør søkes å besvares, er for eksempel: Hva er omfanget av tiltak og organisasjoner på dette feltet, hvilke typer organisasjoner er det snakk om, hvordan er ordningene utformet, hvilke roller og funksjoner har de for deltakerne, og hva betyr den frivillige innsatsen for språkopplæring for den videre integreringen av innvandrere i Norge?

Sammenligning av innvandrergupper

Som en oppfølging av Eimhjellen og Arnesen (2018) og Eimhjellen et al. (2020) ser vi for oss et større kvalitativt forskningsprosjekt som handler om ulike grupper sin deltakelse og integrering i det norske sivilsamfunnet. Basert på landbakgrunn kan vi velge ut to–tre grupper etter omfang av sivilsamfunnsdeltakelse og sammenligne gruppene. Dette kan for eksempel være personer fra Sri Lanka, som ser ut til å være best representert, og personer fra Polen, som er dårligst representert. En gruppe som ligger midt på deltakelsesskalaen, kan være personer med bakgrunn fra for eksempel Vietnam eller Pakistan. Med en kvalitativ utforskning basert på feltarbeid og intervjuer og en sammenligning av disse gruppene kan vi få gravd litt dypere i kjennetegn både ved dem, kontekst og kultur, og hva som gjør at noen deltar mer enn andre, hvilke barrierer som eksisterer, og hva som eventuelt kan gjøres av organisasjoner og myndigheter for å øke deltakelsen. Her må det gjøres et kvalitativt feltarbeid der man må arbeide med å opprette kontakt og tillit med aktuelle informanter for å få til gode personlige intervjuer. Språk er også en utfordring, og det vil nok være behov for tolk i mange tilfeller.

Minoritetsrepresentasjon i organisasjoner

Som en oppfølging av kunnskapsbehov om representasjon av innvandrere som medlemmer og vervsinnehavere i styre og ledelse i frivillige organisasjoner er det behov for en større kvalitativ undersøkelse. Her vil vi undersøke hvordan deltakere, støtteapparat og ledere blir rekruttert på lokalt nivå i organisasjonene og oppover i organisasjonshierarkiet. Deretter vil vi identifisere hvordan

ekskludering av personer med innvandrerbakgrunn foregår, og hvilke mekanismer som spiller inn og bidrar til at organisasjonsledelse i Norge stort sett består av majoritetsnordmenn.

Beredskap og samarbeid i «fredstid»

Erfaringer fra det vi i denne kunnskapsoppsummeringen har valgt å kalle akuttfasen (arbeidsinnvandring etter 2004, flyktningstrømmen i 2015–16 og covid-19-pandemien i 2020–21) vil være viktige i beredskapsplanlegging for fremtidige utfordrende situasjoner. Hvordan ivretas erfaringer og kunnskap i organisasjoner og blant myndighetsaktører om krisehåndtering etter at akuttfasen er over (når antallet arbeidsinnvandrere stabiliserer seg, når antall asylsøkere går ned, eller når pandemien er over)? Hvorvidt og eventuelt hvordan opprettholdes samarbeidsrelasjoner og samarbeidsmetoder mellom offentlige myndigheter og frivillige organisasjoner (og hvordan bevares kompetanse) i perioder når både det offentlige og det frivillige må bygge ned tilbud og aktiviteter?

Frivillighetens rolle i integrering av flykninger

Som en oppfølging av engasjementet rundt flyktningkrisen i 2015–16 ville det vært svært interessant å undersøke både hvordan det umiddelbare ad hoc-engasjementet eventuelt har satt spor i de frivilliges videre frivillige engasjement, hvordan nye hjelpeinitiativer eventuelt har videreutviklet seg og fortsatt sitt arbeid som frivillige organisasjoner samt hvordan frivillige og frivillige organisasjoner har medvirket til den videre integreringen av flyktningene som fikk opphold og som ble bosatt i norske kommuner. Her ser vi for oss et forskningsprosjekt som kombinerer ulike typer datakilder og innsamlingsmetoder.

Konsekvenser av tilskuddsmidler

Det foreligger lite kunnskap om hvordan frivillige organisasjoner tilpasser seg de insentivene og vilkårene som ligger i ulike tilskuddsordninger på integreringsfeltet. Det hadde derfor vært nyttig med en undersøkelse som ser på hvordan ulike organisasjoner formes etter hvordan tilskuddsordningene organiseres, og på hvilken måte dette påvirker frivillighetens autonomi og egenart. Som en oppfølging av funn i Arnesen (2020), der det blir vist til at flere kommuner nå begynner å involvere organisasjoner og andre aktører i planlegging og gjennomføring av prosjekter, vil det være nyttig å gjennomføre en kvalitativ undersøkelse for å belyse slike eksempler.

Tilskuddsordninger og insentiver for integreringsarbeid i majoritetsorganisasjoner

Det eksisterer ulike tilskuddsordninger som har som formål å støtte minoritetsorganisasjoner, majoritetsorganisasjoner eller andre aktører (for eksempel sosiale entreprenører) som arbeider spesifikt på integreringsfeltet. Samtidig er innvandrerdeltagelsen i majoritetsorganisasjoner lav, og integreringskompetansen i mange organisasjoner er tilsvarende mangelfull. I hvilken grad og hvordan stimulerer myndighetene majoritetsorganisasjoner til aktivt integreringsarbeid på grasrota? Her kan det være et behov for en studie som kartlegger og kategoriserer tilskudds- og insentivordninger for minoritetsorganisasjoner, integreringsorienterte aktører og majoritetsorganisasjoner.

Samskaping, integrering og koordinering

Det blir i økende grad rettet oppmerksomhet mot samarbeid mellom myndigheter og frivillige organisasjoner om produksjon av velferdstjenester. Dette er også tilfelle på integreringsfeltet. I eksisterende forskning er det avdekket behov for mer kunnskap om barrierer og suksessfaktorer for samarbeid mellom myndigheter og frivillige aktører. I et fremtidig prosjekt ville det vært nyttig å undersøke potensialet for å utvikle samarbeid både i volum og innhold. I et slikt prosjekt kunne man undersøkt utbredelsen av, kjennetegn ved og variasjoner i samarbeid mellom offentlige og frivillige aktører på integreringsfeltet. Her ville man kunnet utvikle kunnskap om konsekvenser av å involvere frivillige aktører i større grad enn i dag – konsekvenser for involverte aktører og for kvaliteten, effektiviteten og den demokratiske legitimiteten til tjenestene.

Litteratur

- Aasen, B., Haug, M, og Lynnebakke, B. (2017). *Frivillighetens ressurser langs asylsøkerkjeden. En studie av frivillige organisasjoners innsats under og i etterkant av de store ankomstene i 2015*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. NIBR-rapport 2017:3.
- Andersen, L.L., Espersen, H.H., Kobro, L.U., Kristensen, K., Skar, C. og Iversen, H. (2018). *Demokratisk innovasjon. Teorier og modeller for samskapende sosial innovasjon i norske kommuner*. Skriftserien fra Universitetet i Sørøst-Norge nr. 24-2018.
- Andersen, M.V., Schmidt, M.N. og Larsen, B.R. (2013). *Amirs vej som frivillig – Guide til inddragelse af unge asylansøgere og flygtninge i det frivillige arbejde*. Røde Kors.
- Arnesen, D., Grødem, A.S., Ervik, R. og Eimhjellen, I. (2021). *Følgforskning og evaluering av forsøk med fritidskortordninger. Erfaringer fra forsøkskommunenes innføring av Fritidskortet*. Institutt for samfunnsforskning. Rapport 2021:2.
- Arnesen, D. (2020). *Finansiering av frivillighet. Frivillig sektors økonomi og lokallagenes rammevilkår.*: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2020:6.
- Arnesen, D. og Siveseid, K.H. (2020). *Organisasjonslandskap i endring 2009–2019: Fra ideologisk samfunnsendring til individuell utfoldelse?* Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2020:5.
- Barstad, A. (2019). *Er religiøse innvandrere mindre integrert?* SSB-analyse 2019/22.
- Bjørnset, M. og Kindt, M.T. (2019). *På rett hylle? Mentoring som en vei inn i arbeidslivet. En undersøkelse av IMDis mentor- og traineeordning*. Fafo-rapport 2019:31.
- Blom, S. (1998). *Levekår blant ikke-vestlige innvandrere i Norge*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Blom, S. og Henriksen, K. (2008). *Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Brandsen, T., Steen, T. og Verschuere, B. (2018). *Co-production and co-creation. Engaging citizens in public services*. New York, London: Routledge.

- Brochmann, G. (2010). Innvandring og det flerkulturelle Norge. I I. Frønes og L. Kjølørød (red.), *Det norske samfunn*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Bråten, B., Jahreie, J. og Lillevik, R. (2017). *Innvandrerorganisasjoners rolle i integrering. Sett gjennom en statlig tilskuddsordning*. Fafo-rapport 2017:14.
- Christensen, D.A., Strømsnes, K. og Wollebæk, D. (2011) *Organisasjonene i Hordaland 1999–2009*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2011:3.
- Dahlstedt, M., Fejes, A. og Gruber, S. (2019). Folkbildning på svenska? En studie av språkinntroduktion för migranter i studieförbundet Sensus regi. Linköping studies in social work and welfare. Rapport 2019:1.
- Dahle, M., Grindheim, J.E., Høgestøl, A. og Ryssevik, J. (2011). *Frivillig sektor som integreringsarena. En evaluering av intensjonsavtalene mellom Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og seks frivillige organisasjoner*. Oslo: Ideas2evidence. Rapport 8/2011.
- Delmos (2020). *En demokrati för alla. Deltagandet i demokratin bland boende med socioekonomiska utmaningar jämfört med andra*. Rapport 2020:1.
- Delhey, J. og Newton, K. (2005). Predicting Cross-National Levels of Social Trust: Global Pattern or Nordic Exceptionalism? *European Sociological Review*, 21(4), 311–327.
- Djuve, A.B., Kavli, H.C., Braanen, E.S. og Bråten, B. (2017). *Introduksjonsprogram og norskopplæring: Hva virker – for hvem?* Fafo-rapport 2017:31.
- Eimhjellen, I., Espegren, A., Nordø, Å.D., Guribye, E. og Nødland, S.I. (2020). *Frivilligsentralenes kjennetegn og betydning i storbyene*. Bergen: NORCE Samfunnsforskning. Rapport 18-2020.
- Eimhjellen, I., Berntsen, H.L. og Wollebæk, D. (2020). Sivilsamfunnsdeltaking blant innvandrere i Noreg. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2-2020.
- Eimhjellen, I. og Arnesen, S. (2018). *Organisasjonsengasjement blant innvandrere*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2018-3.
- Eimhjellen, I. (2016). *Innvandrere si deltaking i norsk frivilligliv. Nye tal og metodiske utfordringer*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2016-3.
- Eimhjellen, I. og Loga, J. (2016). *Utvikling av sosialt entreprenørskap i Norge*. Uni Research Rokkansenteret. Rapport 9-2016.
- Eimhjellen, I. og Ødegård, G. (2016). *Klima og migrasjon: To casestudier av sivilsamfunnsorganisering i ei ny tid*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2016: 2.
- Eimhjellen, I. og Seggaard, S.B. (2010). Etniske minoriteter og frivillige organisasjoner. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2010:8.

- Enjolras, B. og Wollebæk, D. (2010). *Frivillige organisasjoner, sosial utjevning og inkludering*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2010:2.
- Eriksen, I.M. og Frøyland, L.R. (2017). *Levende drabantbyer: Ungdoms deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter i flerkulturelle lokalsamfunn*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2017-1.
- Espegren, A., Eimhjellen, I., Ervik, R., Guribye, E. og Lindén, T.S. (2019). *Samarbeid mellom offentlig, privat og frivillig sektor i introduksjonsprogrammet*. NORCE Samfunn. Rapport 9-2019.
- Fehsenfeld, M. og Levinsen, K. (2019). Taking Care of the Refugees: Exploring Advocacy and Cross-sector Collaboration in Service Provision for Refugees. *Voluntas* 30, 422–435.
- Fladmoe, A., Sætrang, S., Eimhjellen, I., Steen-Johnsen, K. og Enjolras, B. (2016). *Nordmenns bidrag i flyktnings situasjonen 2015/2016*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2016-6.
- Foley, M.W. og Edwards, B. (1996). The paradox of civil society. *Journal of Democracy*, 7(3): 38–52.
- Fridberg, T. og Henriksen, L.S. (2014). *Udviklingen i frivilligt arbejde 2004–2012*. SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd. Rapport 14:09 Syddansk Universitet.
- Früh, E.A., Lidén, H. og Kvarme, L.G. (2017). Tillit til velferdstjenester? *Tidsskrift for velferdsforskning* 20(3), 191–208.
- Garvik, M. og Paulsen, V. (2018). *Aktiviteter og en meningsfull fritid. Evaluering av Redd Barnas frivillige arbeid med barn på asylmottak*. NTNU Samfunnsforskning. Rapport.
- Godzimirski, J. (2011). Polsk diaspora og norsk utenrikspolitikk. *Internasjonal politikk*, 69(4), 617–643.
- Grosse, J. (2012). *Kommer tid kommer tillit? Unga vuxna och medelålders erfarenheter* (Doktorgradsavhandling). Stockholms Universitet, Stockholm.
- Guribye, E. (2009). Knutepunkter: Organiseringen av samarbeidsbaserte mestringsstrategier blant tamilske flyktningsforeldre i Norge. I K. Eide, M. Rugkåsa, H. Vike, og N.A. Qureshi (red.), *Over profesjonelle barrierer – Et minoritetsperspektiv i psykososialt arbeid med barn og unge*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Guribye, E. og Oppedal, B. (2014). Life in Exile Before and During a Crisis in the Country of Origin. I G. Overland, E. Guribye og B. Lie (red.), *Nordic Work with Traumatized Refugees. Do we Really Care?* Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing.
- Guribye, E. og Tharmalingam, S. (2017). Tamil Diaspora-driven Development Aid: Towards an Understanding of Context, Networks and Historical Changes. *Forum for Development Studies* 44(2). 171–188.

- Guribye, E. (2013a). White Tigers: Researchers and Social Capital within Tamil voluntary associations in Norway during a crisis. *Journal of Refugee Studies* 26(3), 416–435.
- Guribye, E. (2013b). «Quislings»: Barriers to Linking Social Capital amongst Members of Pro-Liberation Tigers of Tamil Aelam Non-Governmental Organizations in Norway in a Post-Conflict Situation. *Journal of Civil Society* 9(3), 233–247.
- Guribye, E. (2011a). «No God and no Norway»: Collective resource loss among members of Tamil NGO's in Norway during and after the last phase of the civil war in Sri Lanka. *International Journal of Mental Health Systems* 5:18.
- Guribye, E., Sandal, G.M. og Oppedal, B. (2011). Communal Proactive Coping Strategies among Tamil Refugees in Norway. *International Journal of Mental Health Systems* 5(1)
- Guribye, E. (2011b). Sacrifice as Coping: A Case Study of the Cultural-Political Framing of Traumatic Experiences among Eelam Tamils in Norway. *Journal of Refugee Studies* 24(2).
- Guribye, E., Pustulka, P., Ślusarczyk, M. og Zyzak, B. (2018). Left to their own devices? On the role of Polish diaspora organizations in Norway. I K. Slany, E. Guribye, P. Pustulka, M. Ślusarczyk (red.), *Transnational Polish families in Norway: social capital, integration, institutions and care*. Warszawa: Peter Lang Publishing.
- Hagelund, A. og Loga, J. (2009). *Frivillighet, innvandring, integrasjon: En kunnskapsoversikt*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2009-1.
- Henriksen, L.S., Koch-Nielsen, I. og Rosdahl, D. (2008): Formal and Informal Volunteering in a Nordic Context: The Case of Denmark. *Journal of Civil Society*, 4(3), 193–209.
- Herd, P. og Harrington Meyer, M. (2002): Care Work: Invisible Civic Engagement. *Gender and Society*, 16(5), 665–688.
- Ivarsflaten, E. og Strømsnes, K. (2011). Etnisk mangold, økonomisk ulikhet og sosial kapital. I D. Wollebæk, og S.B. Seggaard (red.), *Sosial kapital i Norge*. Cappelen Damm Akademisk.
- Jacobsen, S.E., Andersen, P.L., Nordø, Å.D., Sletten, M.A. og Arnesen, D. (2021). *Sosial ulikhet i barn og unges deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2021:01.
- Jaspers, S. og Steen T. (2019). Realizing public values: enhancement or obstruction? Exploring value tensions and coping strategies in the co-production of social care. *Public Management Review* 21(4), 606–627.
- Jørgensen, M.B. og Olsen, D.R. (2020). Challenging Misconceptions: Danish Civil Society in Times of Crisis. I O.C. Norocel, A. Hellström og M.B. Jørgensen (red.),

- Nostalgia and Hope: Intersections between Politics of Culture, Welfare, and Migration in Europe*. Cham: Springer International Publishing.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2016). Meld. St. 30 (2015–2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*.
- Kassman, A. (2020). Ideellt arbete och informella insatser bland människor med utländsk bakgrund. I J. von Essen, og L. Svedberg (red.), *Medborgerligt engagemang i Sverige 1992–2019*. Ersta Sköndal Bräcke högskola arbetsrapportserie. Nr. 98.
- Kelstrup, H.L. (2016). «Venligboerne»: Inclusion of refugees in Denmark. (Masteroppgave). Aalborg Universitet, Aalborg.
- Kim, Y. og Amnå, E. (2015). Civic engagement among migrant youths in Sweden: do parental norms or immigration generation matter? I M. Barrett og B. Zani (red.), *Political and Civic Engagement. Multidisciplinary perspectives*. New York: Routledge.
- Kristiansen, E. og Sonne, L. (2021). *Idrettsglede for alle. Arbeid for mangfold og mot rasisme*. Skriftserien fra Universitetet i Sørøst-Norge nr. 64-2021.
- Kunnskapsdepartementet. (2018). *Integrering gjennom kunnskap. Regjeringens integreringsstrategi 2019–2022*.
- Loga, J. (2011). *Inkludering i nærmiljø: En studie av frivillige organisasjoner som flerkulturelle møteplasser*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2011-5.
- Loga, J. (2012). *Trossamfunn, innvandring, integrasjon: En kunnskapsoversikt*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2012-3.
- Loga, J., Eimhjellen, I. og Lied, C. (2015). *Frivillig sektor og boligsosialt arbeid*. Uni Research Rokkansenteret. Rapport 3-2015.
- Martinez, I.L., Crooks, D., Kim, K.S. og Tanner, E.K. (2011). Invisible Civic Engagement among Older Adults: Valuing the Contributions of Informal Volunteering. *Journal of Cross-Cultural Gerontology*, 26, 23–37.
- Martinson, M. og Minkler, M. (2006). Civic Engagement and Older Adults: A Critical Perspective». *The Gerontologist*, 46(3), 318–324.
- Oslo kommune. (2016). *Håndbok 2 av 3. Håndbok fra Groruddalssatsingen. Alle på banen. Innbyggerinvolvering, tverrfaglig samarbeid og offentlig-privat samspill i områderettet arbeid*.
- Paulsen, V., Thorshaug, K., Haugen, M.P. og Berg, B. (2012). *Flyktingguiden som døråpner. Nasjonal evaluering av Flyktingguiden i Røde Kors*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning. Rapport.
- Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. New York: Cambridge University Press.

- Predelli, L.N. (2006). *Innvandrerorganisasjoner i Norge: utforming, aktiviteter og politisk deltakelse*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. NIBR-rapport 2006:14.
- Putnam, R.D. (2000). *Bowling Alone. The collapse and revival of American community*. New York: Simon og Schuster Paperbacks.
- Putnam, R.D. og Campbell, D.E. (2010). *American Grace*. New York/London/Toronto/Sydney: Simon og Schuster.
- Quist, H.P. (2014). Ikke-vestlige indvanderes frivillige arbejde. I T. Fridberg, og L.S. Henriksen. (2014). *Udviklingen i frivilligt arbejde 2004–2012*. SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd. 14:09 SDU.
- Qvist, H.-P.Y. (2018). Secular and religious volunteering among immigrants and natives in Denmark. *Acta Sociologica* 61(2), 202–218.
- Radlick, R. (2020). *Formative assessment and summative evaluation of a mentoring program for immigrants with education from their home countries*. NORCE Social Sciences. Rapport 23-2020.
- Ravneberg, B. (2017) Humanitære organisasjoner – døråpnere eller brobyggere i lokalsamfunnet? I J.R. Andersen, E. Bjørhusdal, J.G. Nesse og T. Årethun (red.), *Immateriell kapital. Fjordantologien 2017*. Universitetsforlaget.
- Rambøll. (2021). *Kartlegging av tilbud om språkopplæring og språktrening for voksne innvandrere i Norge og øvrige nordiske land*. Rapport.
- Rogstad, J. (2011). Grenseløst engasjement. Sosial kapital og behovet for transnasjonale perspektiver. I D. Wollebæk, og S.B. Seggaard (red.), *Sosial kapital i Norge*. Cappelen Damm Akademisk.
- Rogstad, J. (2007). *Demokratisk fellesskap. Politisk inkludering og etnisk mobilisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rokkan, S. (1987). *Stat, nasjon, klasse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rueschmeyer, D., Rueschmeyer, M. og Wittock, B. (1998). *Participation and democracy East and West: comparisons and interpretations*. Armonk, New York: M.E Sharpe.
- Salamon, L.M. og Sokolowski, W. (2018). The size and composition of the European third sector. I B. Enjolras et al. (red.), *The Third Sector as a Renewable Resource for Europe: Concepts, Impacts, Challenges and Opportunities*. Cham, Swi: Springer International Publishing.
- Seggaard, S.B. (2011). Sosial kapital og organisasjonstilknytning blant etniske minoriteter. I D. Wollebæk, og S.B. Seggaard (red.), *Sosial kapital i Norge*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Selle, P. og Øymyr, B. (1995). *Frivillig organisering og demokrati. Det frivillige organisasjonssamfunnet 1940–1990*. Oslo: Det Norske Samlaget.

- Skogheim, R., Orderud, G., Ruud, M.E. og Søholt, S. (2020). *Informasjon og tiltak rettet mot innvandrerbefolkningen i forbindelse med Covid-19. Delrapport 2*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. NIBR-rapport 27:2020.
- Skutlaberg, L.S., Ekhaugen, T. og Holden, M.B. (2018). *Gjennomgang av post 71. Tilskudd til innvanderorganisasjoner og annen frivillig virksomhet. ideas2evidence. Rapport 01:2018*.
- Smith, D.H. (1993). Public benefit and member benefit nonprofit, voluntary groups. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 22(1), 53–68.
- Spjelkavik, Ø., Enehaug, H., Klethagen, P. og Schafft, A. (2020). *Arbeidsinkludering og mentor. Inkluderingskompetanse gjennom samskaping*. ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTET AFI.Rapport 2020–01.
- SSB. (2019). *Satelittregnskap for ideelle og frivillige organisasjoner*. Statistikk.
- Svedberg, L., von Essen, J. og Jegermalm, M. (2010). *Svenskarnas ideella engagemang är större än någonsin. Insatser i och utanför föreningslivet*. Rapport till regeringskansliet. Ersta Sköndal högskola.
- Sætrang, S. (2016). *Ikke bare en Facebook-gruppe: En case-studie av Refugees Welcome-nettverket i Norge*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2016-9.
- Søholt S., Liudden, T., Leirvik, M.S., Vilhjalmsdottir, S. og Staver, A.B. (2020). *Åtte kommuner – åtte tiltak for integrering. Evaluering av kommunale integreringstiltak. Delrapport 1*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. NIBR-rapport 13:2020.
- Winsvold, M.S., Mjelde, H.L. og Loga, J. (2017). *Trossamfunn som arena for forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2017-4.
- Takle, M. (2014). Immigrant organisations as schools of bureaucracy. *Ethnicities* 15(1), 92-111. Trætteberg, H.S., Eimhjellen, I., Ervik, R. Enjolras, B. og Skiple, J.K. (2020). *Kommunal frivillighetspolitikk og lokale organisasjoner*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2020:3.
- Uslaner, E. (2012). *Segregation and mistrust*. New York: Cambridge University Press.
- Verba, S., Schlozman, K.L. og Brady, H.E. (1995). *Voice and equality: Civic voluntarism in American politics*. Cambridge: Harvard University Press.
- von Essen, J. (red.), Wallman L.S., Svedberg, L. og Trägårdh, L. (2019) *Det svenska sivilsamhället – en introduktion*. Idealistas förlag.
- von Essen, J., Jegermalm, M. og Svedberg, L. (2015). *Folk i rörelse – medborgerligt engagemang 1992–2014*. Stockholm: Ersta Sköndal högskola. Arbetsrapport 85.
- Voorberg, W.H., Bekkers, J.M. og Tummers, L.G. (2015). A systematic review of co-creation and co-production. *Public Management Review*, 17(9), 1333–157).

- Wollebæk, D. (2013). *Religion og sosial kapital: Hva viser internasjonale spørreundersøkelser?* Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2013:4.
- Wollebæk, D. og Sivesind, K.H. (2010). *Fra folkebevegelse til filantropi*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2010:3.
- Woolcock, M. (1998). Social capital and economic development: Toward a theoretical synthesis and policy framework. *Theory and Society*, 27,151–208.
- Ødegård, G. (2010). *Foreningsliv i et flerkulturelt lokalsamfunn: En studie om integrasjon og sosial kapital*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2010-6.
- Ødegård, G. (2011). Bowling på Veitvedt: Lenkende sosial kapital i et flerkulturelt lokalsamfunn. I D. Wollebæk, og S.B. Seggaard (red.), *Sosial kapital i Norge*. Cappelen Damm Akademisk.
- Ødegård, G., Loga, J. og Ravneberg, B. (2014). *Fellesskap og forskjellighet*. Abstrakt forlag.
- Ødegård, G. og Fladmoe, A. (2017). *Samfunnsengasjert ungdom: Deltakelse i politikk og organisasjonsliv blant unge i Oslo*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2017:2
- Ødegård, G. og Takle, M. (2018). Nye former for tilhørighet. Migrantorganisasjoner for barn og ungdom i en norsk sivilsamfunnskontekst. I B. Ejolras, og I. Eimhjellen (red.), *Fra kollektiv til konnektiv handling. Nye former for samfunnsengasjement og kollektiv handling i Norge*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor

Rapport 2021:03

<i>Forfatter/Author</i> Forfatter: Ivar Eimhjellen, Astrid Espegren, Torgeir Uberg Nærland
<i>Tittel/Title</i> Tittel: Sivilsamfunn og integrering Undertittel: En kunnskapsoppsummering
<i>Sammendrag</i> I denne rapporten gir vi en oversikt over eksisterende forskningsbasert kunnskap fra Norge og andre nordiske land om sivilsamfunn og integrering. Oversikten er utarbeidet med utgangspunkt i publikasjoner fra Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor og andre publikasjoner fra tilknyttede forskere. Videre har vi gjort nettsøk og søk i norske tidsskriftdatabaser på stikkord knyttet til innvandring, frivillighet, sosialt entreprenørskap og mentorordninger. Basert på denne litteraturgjennomgangen gjør vi rede for hva eksisterende forskning peker på som hovedutfordringer for sivilsamfunnet på integreringsfeltet, og hvilke tiltak som blir foreslått for å imøtekomme disse utfordringene. Vi identifiserer kunnskapshull i den eksisterende litteraturen på feltet og kommer med innspill til videre studier som kan fylle disse hullene.
<i>Emneord</i> Sivilsamfunn, integrering, deltakelse, barrierer, tiltak
<i>Abstract</i> This report sums up existing research on civil society and integration from Norway and other Nordic countries. Publications from Centre for Research on Civil Society and Voluntary Sector and from affiliated researchers have been used as a baseline. This was supplied by web searches and database searches for relevant publications in key areas such as immigration, volunteerism, social entrepreneurship, and mentorship. Based on the literature review, we outline what the existing research identify as the main challenges for civil society and its function within the field of integration, and suggest measures for handling these challenges. We identify knowledge gaps in the existing literature, and suggest future research that can help fill these knowledge gaps.
<i>Index terms</i> Civil society, integration, participation, barriers, measures

I denne rapporten gir vi en oversikt over eksisterende forskningsbasert kunnskap fra Norge og andre nordiske land om sivilsamfunn og integrering. Oversikten er utarbeidet med utgangspunkt i publikasjoner fra Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor og andre publikasjoner fra tilknyttede forskere. Videre har vi gjort nettsøk og søk i norske tidsskriftdatabaser på stikkord knyttet til innvandring, frivillighet, sosialt entreprenørskap og mentorordninger. Basert på denne litteraturgjennomgangen gjør vi rede for hva eksisterende forskning peker på som hovedutfordringer for sivilsamfunnet på integreringsfeltet, og hvilke tiltak som blir foreslått for å imøtekomme disse utfordringene. Vi identifiserer kunnskapshull i den eksisterende litteraturen på feltet og kommer med innspill til videre studier som kan fylle disse hullene.

ISBN (print): 978-82-7763-700-6
ISBN (online): 978-82-7763-701-3

ISSN (print): 1891-2168
ISSN (online): 1891-2176

Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor
c/o ISF
Munthes gate 31
Pb. 3233 Elisenberg
0208 Oslo

www.sivilsamfunn.no