

Berit Aasen
Marit Haug
Brit Lynnebakke

Frivillighetens ressurser langs asylsøkerkjeden

En studie av frivillige organisasjoners innsats under og i
etterkant av de store ankomstene i 2015

NIBR

By- og regionforskningsinstituttet

HØGSKOLEN I OSLO
OG AKERSHUS

Frivillighetens ressurser langs asylsøkerkjeden

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2017:5	Folkehelse- og integreringspolitikken bidrag til fremme av sosial deltagelse og livskvalitet
NIBR-rapport 2016:17	Forebygging og oppfølging av enslige mindreårige asylsøkere som forsvinner fra mottak og omsorgssentre
NIBR-rapport 2016:5	Avtalt selvbosetting blant flyktninger.
Samarbeidsrapport	NTNU/NIBR 2015 Levekår for barn i asylsøkerfasen
NIBR Notat 2015:101	Introduksjonsprogrammet i fire bydeler i Groruddalen
NIBR-rapport 2015:2	Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner Hva betyr organiseringen for overgangen til arbeid og utdanning?
NIBR-rapport 2010:3	Desentraliserte asylmottak og bosetting

Publikasjonene
kan skrives ut fra
<http://www.hioa.no/nibr>

Berit Aasen
Marit Haug
Brit Lynnebakke

Frivillighetens ressurser langs asylsøkerkjeden

**En studie av frivillige organisasjoners innsats under
og i etterkant av de store ankomstene i 2015**

NIBR-rapport 2017:3

Tittel: Frivillighetens ressurser langs asylsøkerkjeden.
En studie av frivillige organisasjoners innsats under og i etterkant av de store ankomstene i 2015.

Forfatter: Berit Aasen, Marit Haug og Brit Lynnebakke

NIBR-rapport: 2017:3

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-8309-165-6 (Trykt)
978-82-8309-166-3 (Elektronisk)

Prosjektnummer: O-3527

Prosjektnavn: Frivillighetens ressurser og bidrag i forbindelse med flyktningkrisen- en kartlegging og analyse av status og potensial

Oppdragsgiver: Kulturdepartementet (KUD)

Prosjektleder: Berit Aasen

Referat: De frivillige var helt avgjørende i innsatsen for flyktninger og migranter ved de store ankomstene til Norge, og til Europa, sommeren og høsten 2015. Frivillige organisasjoner er aktive langs hele asylsøkerkjeden fra å bistå i ankomster til Hellas til langsiktig integrering og innsats i lokalsamfunn i Norge. Rapporten ser på tilskudds-ordninger for frivillige organisasjoners, ordinasjonenes innsatser langs asylsøkerkjeden, og samarbeidet mellom frivillighet og kommune om integrering.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Mars 2017

Antall sider: 114

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR
Høgskolen i Oslo og Akershus
Postboks 4 St. Olavs plass
0130 OSLO
Telefon: (+47) 67 23 50 00
E-post: post@nibr.hioa.no
Vår hjemmeside: <http://www.hioa.no/nibr>

Trykk: X-idè
Org. nr. NO 997058925 MVA
© NIBR 2016

Forord

Prosjektet «Frivillighetens ressurser og bidrag i forbindelse med flyktningkrisen – en kartlegging og analyse av status og potensiale» er gjennomført på oppdrag av Kulturdepartementet. Rapporten omhandler frivillige organisasjoner og frivilliges innsats og ressurser langs asylsøkerkjeden under og etter de store ankomstene av asylsøkere sommeren og høsten 2015. Rapporten er basert på intervjuer med både etablerte og nye typer frivillige organisasjoner, kommuner og mottak. I tillegg har vi samlet informasjon om tilskuddsordninger og intervjuet tilskuddsforvaltere i Utlendingsdirektoratet (UDI) og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi).

Prosjektet er gjennomført av By- og regionforskningsinstituttet NIBR ved Høgskolen i Oslo og Akershus (HIOA). Berit Aasen, sosiolog, har vært prosjektleder, og har hatt hovedansvaret for rapporten. Marit Haug, statsviter, og Brit Lynnebakke, migrasjonsviter, har vært prosjektmedarbeidere. Hele prosjektteamet har gjennomført intervjuer både med nasjonale tilskuddsforvaltere, frivillige organisasjoner og kommunalt ansatte. Forskningsjefene Guri-Mette Vestby og Geir Heierstad har kvalitetssikret rapporten.

Prosjektteamet vil rette en takk til alle informanter som har stilt opp i intervjuer og delt av sine erfaringer med oss.

Oslo, mars 2017

Geir Heierstad
Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Innhold.....	2
Tabelloversikt.....	5
Forkortelser	6
Sammendrag.....	7
1 Introduksjon.....	22
1.1 Prosjektets målsetting og avgrensing	23
1.2 Metode og datainnsamling.....	23
1.3 Rapportens oppbygging	25
2 Frivillighetens ressurser langs asylsøkerkjeden – et rammeverk	26
2.1 Frivillig innsats, frivillighetspolitikk og integrering	26
2.2 Frivillighetens mobilisering ved de store ankomstene i 2015	28
2.3 Andre forskningsrapporter om de frivilliges innsats ved de store ankomstene i 2015.....	30
2.3.1 Frivillighet Norge: Sivilsamfunnets bidrag i flyktnings situasjonen	31
2.3.2 Senter for forskning på sivilsamfunn: Nordmenns bidrag i flyktnings situasjonen.....	33
2.3.3 Senter for forskning på sivilsamfunn: «Ikke Bare en Facebook-gruppe». En case-studie av Refugees Welcome-nettverket i Norge.	35
2.4 Frivillig innsatser i ulike ledd i asylsøkerkjeden	37
2.5 Frivillighetens innsats og ressurser	41
2.6 Oppsummering	43
3 Støtteordninger for frivilligheten.....	44
3.1 Tilskudd forvaltet av UDI	44
3.1.1 UDIs intensjonsavtaler med de store frivillige organisasjonene	44

3.1.2	UDIs tilskuddsordning til aktiviteter for barn og unge i mottak	45
3.1.3	UDIs tilskuddsordning til organisasjoner som bistår barn med lang oppholdstid i Norge	47
3.1.4	UDIs støtteordning for informasjon om assistert retur for asylsøker med endelig avslag og andre uten lovlig opphold.....	47
3.2	Støtteordninger forvaltet av IMDi.....	48
3.2.1	IMDis intensjonsavtaler med åtte store frivillige organisasjoner	48
3.2.2	IMDi - Frivillig virksomhet i lokalsamfunn som bidrar til deltakelse, dialog og samhandling.....	48
3.2.3	IMDis tilskuddsordning til integreringsprosjekter rettet mot voksne i asylmottak.....	50
3.2.4	Andre tilskuddsordninger	51
3.3	Kulturdepartementet (KUD): Tilskuddsordningen Inkludering i idrettslag.....	51
3.4	Miljødirektoratet: Tilskudd til friluftaktivitet for personer med innvandrerbakgrunn (kap. 1420 post 78) samt driftsstøtte til Wild X.....	52
3.5	Miljødirektoratet/fylkeskommunene: Tilskudd til friluftaktivitet (kap. 1420 post 78).....	53
3.6	Barne- og likestillingsdepartementet (BLD)/Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU): Mangfold og inkludering.....	54
3.7	Kommunenes egne støtteordninger	54
3.8	Stiftelser	55
3.9	Extrastiftelsen og offentlige utviklingsmidler	55
3.10	Oppsummering	56
4	De frivillige organisasjonene.....	58
4.1	Integreringens plass i de frivillige organisasjonene	58
4.2	Håndtering av flyktnings situasjonen.....	61
4.3	Hva betyr integrering og inkludering i organisasjonenes arbeid?	63
4.3.1	Organisering av arbeidet nasjonalt	65
4.3.2	Samarbeid mellom organisasjonene	66
4.3.3	Lokallagenes rolle.....	67
4.4	Mobilisering på sosiale medier, nye arenaer og organisasjoner, nye frivillige	68
4.4.1	Refugees Welcome to Norway (RWTN).....	69

4.4.2	Dråpen i havet	71
4.4.3	Andre initiativer i Norge	71
4.4.4	Sosiale entreprenører	72
4.5	Trosbaserte samfunn	72
4.6	Frivilliges innsats langs asylsøkerkjeden	73
4.6.1	Ankomstsentre og akuttmottak.....	73
4.6.2	Ordinære mottak	74
4.6.3	Bosetting og langsiktig integrering	75
4.7	Oppsummering	78
5	Samarbeidet mellom kommuner og frivilligheten	80
5.1	Mobilisering av frivillige i 2015	80
5.2	Ansvar og organisering av frivillighetsarbeid i kommunene	82
5.3	Frivillige organisasjoners aktiviteter og deltagelse i kommunal tjenestelevering	84
5.3.1	Kommunene og asylmottak.....	85
5.3.2	Introduksjonsprogram og språkkafeer.....	86
5.3.3	Integrering gjennom idretts- og fotballag.....	87
5.3.4	Kultur som integreringsarena og kulturfestivaler	87
5.3.5	Åpnet hus – lavterskel møteplass	89
5.4	Samarbeidsarenaer mellom kommuner og uorganiserte frivillige og nye aktører	89
5.5	Akademisk dugnad - universitet og høskolers deltagelse i flyktningdugnaden	91
5.6	Oppsummering	91
6	Erfaringer fra Sverige og Tyskland	93
6.1	Erfaringer fra Sverige	93
6.2	Erfaringer fra Tyskland	95
6.3	Oppsummering: Hva slags debatter ble ført om frivillighet og flyktninger.....	97
7	Konklusjoner.....	99
7.1	Støtteordninger og nasjonalt kompetansesenter for integrering	100
7.2	De frivillige organisasjonene	102
7.3	Den nye mobiliseringen via sosiale media og nye frivillige	103
7.4	Samarbeid mellom kommune og frivilligheten.....	103
7.5	Anbefalinger.....	105
	Litteratur	108

Tabelloversikt

Tabell 2.1: *Frivillighetens innsatser langs asylsøkerkjeden*..... 39

Forkortelser

BLD	Barne- og likestillingsdepartementet
DNT	Den norske turistforening
IMDi	Integrering- og mangfoldsdirektoratet
JD	Justis- og beredskapsdepartementet
LNU	Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner
NFF	Norges fotballforbund
NIF	Norges Idrettsforbund
NKS	Norske Kvinners Sanitetsforening
NPA	Norsk Folkehjelp
PU	Politiets Utlendingsenhet
RB	Redd Barna
RK	Røde Kors
RWTN	Refugees Welcome to Norway
RWTO	Refugees Welcome to Oslo
UDI	Utlendingsdirektoratet

Sammendrag

Berit Aasen, Marit Haug og Brit Lynnebakke

Frivillige for asylsøkere og flyktninger

NIBR-rapport 2017:3

Oppdraget

Som en respons på den store tilstrømmingen av mennesker på flukt kom til Norge sommeren 2015, startet en omfattende mobilisering av frivillige for å sikre omsorg og ivaretagelse av flyktningene. Formålet med prosjektet er «å få mer kunnskap om frivillighetens ressurser og bidrag i forbindelse med flyktningkrisen og samspillet mellom frivilligheten og myndighetene nasjonalt og lokalt». Prosjektet har sett på innsatsen langs hele asylsøkerkjeden fra ankomst til langsiktig integrering.

Prosjektet er avgrenset til den organiserte frivilligheten i form av etablerte store sivilsamfunnsorganisasjoner og nye organisasjoner som har oppstått de siste årene og som aktivt bruker sosiale medier til mobilisering. Prosjektet omfatter ikke de trosbaserte organisasjonene. Prosjektet omhandler heller ikke den lokale innsatsen fra nabolag og velforeninger.

Frivillige organisasjoner er aktive langs hele asylsøkerkjeden fra å bistå i flyktninger i første ankomstland som Hellas til langsiktig integrering og innsats i lokalsamfunn i Norge.

Innsatsen de frivillige yter kan være en ressurs for flere aktører når den imøtekommer et behov eller en oppgave. I første rekke skal innsatsen være en ressurs for flyktningen. Den skal bistå i at hun eller han får mer kunnskap om norsk språk og samfunn, får muligheten til å få venner og danne nettverk, får ulike former for praktisk hjelp og støtte som kan dyktiggjøre flyktningen slik at det blir lettere å komme i utdanning og arbeid. Vi ser også at det å delta kan være en ressurs for den enkelte frivillige. Frivilligheten er

også en mulig ressurs for de kommunale tjenestene, som introduksjonsprogrammet.

Flyktnings situasjonen høsten 2015

I løpet av 2015 kom det over 30.000 asylsøkere til Norge. Av disse var nesten 5.500 enslige mindreårige asylsøkere. Høsten 2015 var eksepsjonell, ingen visste hvor mange flyktninger og migranter som ville ankomme i løpet av høsten og hvor mange som ville komme de neste årene. Verken politi eller utlendingsforvaltning var forberedt på situasjonen og det oppsto situasjoner hvor det manglet både mat, helsehjelp, bolig og sikkerhet og beredskap.

De frivillige var helt avgjørende i innsatsen for flyktninger og migranter ved de store ankomstene til Norge, og til Europa. Innsatsen er blitt løftet fram av myndighetene både høsten 2015 og i Integrerings-meldingen (JD 2016). De frivillige var pådrivere i å sikre et forsvarlig tilbud til de nyankomne.

Slik var frivilligheten, både etablerte organisasjoner og nye, med på å utforme nye praksiser, holdninger og oppfatninger av hva frivilligheten kunne bidra med. Frivilligheten var allerede før tilstrømningen anerkjent som en viktig partner i arbeidet med ivaretagelse og langsiktig integrering. Denne oppfatningen ble styrket gjennom den innsatsen de frivillige bidro med i 2015 og tida etterpå.

Tilskuddsordninger

Department og utlendingsforvaltning har etablert tilskuddsordninger som sikrer frivillige organisasjoner støtte til innsats i asylmottak, i tilknytning til nybosatte flyktninger og til langsiktig integrering.

De store organisasjonene har god oversikt over støtteordningene og bruker disse aktivt. Organisasjonene opplever at et problem ved søknadsbaserte støtteordninger er at de som regel gjelder ettårige prosjekter og at man først får tildelt midler et stykke ut i året. Dette favoriserer store organisasjoner med betydelig egenkapital og ressurser, mens det kan være vanskeligere for innvandrerorganisasjoner å nå opp i konkurransen om midler.

Det ser ut til å mangle gode støtteordninger på to områder. Det ene er for framtidig beredskap, det vil si støtteordninger som raskt kan aktiviseres for støtte til frivillig sektor ved nye store

ankomster. Det andre området er en styrking av støtterordninger som er rettet mot arbeidsfremmende innsats. Fortsatt er få av støtterordningene fokusert på innsats for å forberede og bygge kompetanse for inngang til arbeidslivet, selv om denne type innsats har økt noe. Her er det et betydelig gap mellom innsats og behov for denne typen kompetanse, og for nye samarbeidsformer mellom frivillige sektor, arbeidslivet og privat sektor, og kommunene.

I tillegg er det behov for å dreie tilskuddsordningene slik at de i større grad omfatter asylsøkeren og flyktingen som en aktiv medborger. Det er behov for at både kommuner, frivillighetssentraler og organisasjoner oppretter arenaer hvor både innvandrere (og norske) kan bidra med direkte frivillige innsats, uten at rekrutteringen behøver å skje via innvandrersorganisasjoner eller tradisjonelle norske organisasjoner.

De frivillige organisasjonenes ressurser langs asylsøkerkjeden

Krisen i 2015 utløste et stort engasjement blant frivillige i mange lokallag og førte også til rekruttering av nye frivillige, organisatoriske endringer og nye måter å jobbe på.

De frivillige organisasjoner har svært ulike målsettinger og dermed ulik kompetanse; fra profesjonelle utviklingsaktører som Redd Barna, Røde Kors, Caritas og Norsk Folkehjelp til NIF, NFF, DNT og NKS som er engasjert i idrett, fritids- og velferdsaktiviteter. Alle de store organisasjonene har ambisjoner om å gjøre en større innsats på integreringsfeltet og har nedfelt dette i sine mål.

Mange frivillige meldte seg høsten 2015. Disse måtte gjennom vanlig opplæring og klarering hos Røde Kors, Redd Barna og Norsk Folkehjelp. Denne prosessen tok noen uker. Frivillige som ville i gang umiddelbart henvendte seg til organisasjoner som Refugees Welcome to Norway. Hos DNT, NIF og NKS førte krisen til en oppskalering av arbeidet med å engasjere flyktinger på mottak.

Innsatsen fra frivillige varierer sterkt fra mottak til mottak. Norsk Folkehjelp driver egne mottak hvor de også legger vekt på at lokallag skal være aktive med frivillige på mottaket. Røde Kors arbeidet sommeren 2016 i omlag halvparten av asylmottakene.

I sitt langsiktige integreringsarbeid er organisasjonene opptatt av å inkludere flyktninger som medlemmer og å inkludere disse i sine aktiviteter og i aktiviteter i lokalsamfunnet generelt.

Organisasjonene retter innsatsen mot minoriteter, fattige og flyktninger, og skiller ikke ut flyktninger som særskilt målgruppe.

En-til-en-integreringsarbeid er svært ressurskrevende (Folkevenn, Flyktningguide, God nabo) og det er i alt få flyktninger som omfattes av disse tiltakene. Språkopplæring og leksehjelp når ut til flere.

Organisasjonene sentralt har sekretariater med et stort antall ansatte. Arbeidet med flyktninger og integrering er en liten del av organisasjonenes arbeid, og det er vanligvis få på hovedkontorene som arbeider med dette. I organisasjonenes lokale og regionale ledd er det meste av arbeidet drevet av frivillige, mens det i noen tilfelle har vært personer som er ansatt i hele eller halve stillinger.

Dette er en utfordring. Manglende ressurser til å organisere de frivillige og sikre kontinuitet og læring på tvers og nyskaping i arbeidet krever at det er ressurser i organisasjonene til slikt arbeid. Alle organisasjonene mener det er avgjørende å ha egne ansatte som har integrering som ansvarsområde for at arbeidet skal være forutsigbart og bærekraftig.

Samarbeid mellom kommunene og frivilligheten langs asylsøkerkjeden

Det var en omfattende mobilisering av frivillige som tok kontakt med politikere og frivillige organisasjoner ved de store ankomstene i 2015, spesielt i kommunen med akuttmottak. I alle case-kommunen ble det arrangert møter med frivillige organisasjoner og åpne folkemøter hvor frivillige kunne melde seg til innsats.

I etterkant har kommunene arbeidet med å finne gode samarbeidsløsninger. Dette arbeidet pågår fortsatt. De fleste casekommunene har en frivillighetstrategi, og en plan for integrering av flyktninger og innvandrere som også omfatter samarbeid med frivilligheten.

Frivillige organisasjoner etterspør at kommunen i større grad kartlegger behov og er med på å planlegge innsats fra de frivillige. Det er kommunene som sitter med informasjon om flyktingenes bakgrunn og behov. Hvis de frivilliges innsats skal bli til gode

ressurser, må innsatsen svare på behov. Det er også viktig å kvalitetssikre frivillig innsats. Dels skjer det gjennom organisasjonenes eget system for opplæring og kursing av frivillige og eget læringsarbeid, dels er det behov for at kommunen kvalitetssikrer når den bidrar med midler til frivilligheten.

Samtidig ønsker begge parter, både kommunene og frivilligheten, at frivillighetens autonomi bør bevares, men samtidig anerkjenner de behov for langsiktige avtaler og forutsigbarhet.

Erfaringer fra Sverige og Tyskland

De store ankomstene av flyktninger og migranter i Europa i 2015 viste at myndighetene ikke hadde tilstrekkelig apparat for å ta imot dem, og ført til en massiv mobilisering av frivillige. Statene var helt avhengig av deres innsats for å gi et tilstrekkelig omsorgstilbud til de nyankomne. Hjelparbeidet ble internasjonalisert og flere frivillige dro fra andre europeiske til ankomststedene, blant annet til strendene i Hellas.

De store hjelpeorganisasjonene var viktige i dette arbeidet, spesielt i forhold til å bistå med beredskap og helsehjelp. Samtidig skjedde det en framvekst av uformelle grupper og ny organisasjoner. Flere av disse nye organisasjonene ble imidlertid etablert i forkant av flyktningssituasjonen i 2015, slik at det allerede var i gang en ny type mobilisering av nye frivillige før de store ankomstene. Disse nye organisasjonene vokste raskt og spredte seg til flere byer og kommuner i løpet av 2015.

I Sverige ble frivillighetene sett på som et komplement til myndighetenes innsats, på tross av at man i akuttsituasjonen overtok arbeidsoppgaver som myndighetene tradisjonelt skulle ivareta. Dette så man på som en midlertidig situasjon. Derimot ser vi et mønster av at frivilligheten ikke lenger kun skal gi nødvendige komplementære tjenester, men også mer aktivt engasjere seg i å bygge menneskelige relasjoner og nære nettverk. Dette er ikke en oppgave for myndighetene, men det offentlige kan legge til rette for dette ved å utvikle inkluderende politikk, etablere møteplasser og yte tilskudd til frivillighet. På denne måten framstår den nye frivillighetene med en tydeligere arbeidsdeling i forhold til offentlige myndigheters tjenestelevering.

De frivillige organisasjonene i Sverige var også aktive pådrivere og deltok i opprop om en mer verdig flyktningpolitikk.

Organisasjonene har om møter med politiske myndigheter for å legge fram sin kunnskap om situasjonen, basert på erfaringer nedenfra gjennom praktisk arbeid.

I Tyskland og Sentral-Europa fikk man i større grad en debatt om frivilligheten hadde tatt på seg for omfattende oppgaver, og dermed kunne bidra til at myndighetene trakk seg tilbake fra sine forpliktelser. Man erkjente at det var en vanskelig balanse mellom å bidra til flyktingenes situasjon, og avhjelpe statens dens forpliktelser. I denne akuttsituasjonen lente ofte myndighetene seg på de frivillige.

Samtidig erkjente man at de frivillige hadde tatt på seg nye typer oppgaver. Mens de frivillige tidligere hadde bidratt i språktraining og vegledning, bidro de nå med praktisk innsats som var helt avgjørende for flyktingene. Dette brakte partene nærmere hverandre, og første til mer vektlegging av vennskap, nære relasjoner og medborgerskap.

Konklusjoner

Vi ser omrisset av tre ulike hovedtyper frivillighet i samarbeidet mellom kommune og frivillighet. Disse er ikke gjensidig utelukkende, men representerer ulike utviklingstrekk over tid og drar nytte av hverandre.

Den første typen er *de tradisjonelle frivillige organisasjonene* som i løpet av 2015 fikk mange nye aktive medlemmer og frivillige, som gjorde en stor innsats i perioden med de store ankomstene. Disse organisasjonene har styrket sitt integreringsarbeid, og ser også behovet for å videreutvikle modeller og arbeidsformer. En flaskehals er mangelen på ressurser og frivillige til å administrere og forvalte frivilligheten. Flere organisasjoner har økt engasjementet og gått inn i nye områder. Disse organisasjonene har et omfattende samarbeid med kommunene innenfor sine arbeidsområder, og ofte med støtet fra sentrale tilskuddsordninger eller fra kommunen.

Den andre typen organisasjoner er de *nye nettverksorganisasjonene hvor mobiliseringen skjer via sosiale medier*, de mest kjente Refugees Welcome to Norway (RWTN) og Dråpen i Havet. Disse organisasjonene har gått fra vennskapsnettverk og mobilisering via sosiale medier til å bli registrerte medlemsbaserte organisasjoner med vedtekter, og er nå registrert i Brønnøyregisteret.

Organisasjonene var viktig for rask mobilisering. De har også vært en inspirasjon til nytenkning i etablerte organisasjoner. Men det er også en viss spenning mellom de gamle og de nye organisasjonene. Mange medlemmer i de nye organisasjonene er eller har vært aktive i etablerte organisasjoner og samarbeider godt lokalt, og med kommunale myndigheter. De nye organisasjonene er imidlertid ikke landsdekkende, og er foreløpig små i omfang når det gjelder antall frivillige og aktiviteter, men kan ha viktig betydning lokalt.

Den tredje typen organisering er der lokale organisasjoner, enten det er kommune, NAV/introduksjonsprogram, lokal kirke, idrettslag, inviterer inn frivillige og flyktninger til en fellesmøteplass, og en arena hvor de kan knytte kontakter ansikt til ansikt. Dette er *plattformer hvor de frivillige inviteres inn direkte uten å være tilknyttet konkrete organisasjoner*. Mange av disse møteplassene er ikke nødvendigvis avgrenset til nyankomne flyktninger, men omfatter alle med innvandrerbakgrunn. Målet er ofte at kontakten kan fortsette på frivillig basis mellom den norske frivillige og flyktningen. Lokale aktører, enten det er frivillige eller kommunen, kan også invitere inn frivillige til helt konkrete aktiviteter. Disse tre typene organisering av frivillige utvikler seg samtidig, og til sammen kan de bidra et mer inkluderende samfunn.

Summary

Berit Aasen, Marit Haug and Brit Lynnebakke

Norwegian voluntary organisations: a study of efforts in connection with the large-scale arrival of asylum-seekers in 2015

NIBR Report 2017:3

Terms of reference for the study

As a response to the large numbers of asylum-seekers arriving in Norway in summer 2015, volunteers mobilised to ensure proper reception and care facilities. The intention behind the research project presented here has been to ‘gain more knowledge about the resources and contributions of civil society organisations in relation to the arrival of large groups of refugees, and the cooperation between the voluntary sector and national and local public authorities’. The project has analysed the resources and efforts of civil society organisation (CSOs) and volunteers aimed at promoting inclusion and integration in local communities in Norway along the whole asylum-seeker chain, from arrival to long-term integration.

The project is delimited to the organised volunteer sector, in the form of large CSOs and new types of organisations that employ the social media for mobilisation. The project has not studied faith-based organisations, nor purely local volunteer activities.

Volunteer organisations are active along the entire asylum-seeker chain – from assisting the refugees in first country of arrival, such as Greece, to long-term integration in local communities in Norway.

Although the main intention is to benefit the refugees, volunteers’ efforts may serve as a resource for various actors, if the interventions respond to a need or a task. Such activities aim to

assist refugees in gaining access to the Norwegian language and knowledge about Norwegian society and in getting new friends and creating networks, along with practical assistance and support that can empower refugees, making it easier to embark on education or enter the labour market. In addition, participating in voluntary work may become a resource for the individual volunteer, as well as a potential resource for municipal services, as with the Introduction Programme aimed at providing refugees with the necessary qualifications for obtaining work.

The refugee situation autumn 2015

In 2015, some 30,000 asylum-seekers arrived in Norway, almost 5,500 of them unaccompanied minors. At the time, no one could say how many migrants and asylum-seekers would arrive then, or in the following years. Neither the police nor the administrative migrant management system were prepared, and situations developed where there was a serious lack of basic amenities like food, drink, health services, reception/housing, as well as security and preparedness.

Volunteer workers proved decisive in efforts for refugees and migrants when high numbers arrived in 2015 in Norway, and elsewhere in Europe. Their work was praised and highlighted by the Norwegian public authorities and in the White Paper on Integration. Volunteers were a driving factor in ensuring adequate facilities and services for newly arrived refugees.

Established non-governmental organisations and new organisations were engaged in developing new practices, attitudes and perceptions about what volunteers could contribute. The volunteer sector was recognised as an important partner in care and long-term integration work already before the high numbers of arrivals. Acknowledgement of the value of the volunteer sector became strengthened by the extraordinary efforts of volunteers in 2015 and beyond.

Support schemes

Norway's ministries and the migration management authorities have established various arrangements for ensuring support to voluntary organisations for their work at asylum-seeker reception centres, their activities for recently settled refugees and for long-term integration of refugees and migrants.

The larger organisations are well-acquainted with these support schemes and use them actively. However, the schemes generally support only one-year projects, and funding often arrives rather late in the year. This favours large, well-established organisations with considerable capital and resources available, in contrast to smaller and more recent immigrant organisations that must compete for funding.

Support schemes seem to be missing in two thematic areas: 1) support to future contingencies for preparedness, i.e. support schemes that can be activated at short notice, to support the voluntary sector in new situations of high numbers of arrivals of asylum-seekers; and 2) support to the voluntary sector for efforts aimed at assisting refugees to enter the labour market. While this second type of support has increased somewhat, few support schemes focus specifically on preparation and competence-building as entry points to the labour market. A considerable gap remains between needs and efforts as regards this type of competence building, and new collaborative arrangements involving the voluntary sector, work institutions, the private sector, and the local municipalities.

In addition, there is a need to redirect the support schemes so that they can better include the asylum seekers and refugees themselves as active participants. Municipalities, volunteer centres and organisations need to establish arenas where immigrants and Norwegians can get directly involved in volunteer work, without recruitment necessarily going through immigrant organisations or membership in Norwegian CSOs.

Voluntary organisations: resources along the asylum-seeker chain

The situation in 2015 gave rise to large-scale volunteer involvement in many local associations, as well as recruitment of new volunteers, organisational changes and new work methods.

Norway's voluntary organisations differ greatly in their objectives and competencies. There are professional humanitarian and development organisations like Norwegian chapters of Save the Children and the Red Cross, and Norwegian Peoples Aid, as well as the Norwegian Olympic and Paralympics Committee and Confederation of Sports (NIF), Football Association of Norway

(NFF), the Norwegian Trekking Association (DNT) and the Norwegian Women's Public Health Association (NKS), the latter group promoting inclusion through sports, leisure and welfare activities. All the large organisations have declared ambitions of becoming more engaged in work related to inclusion and integration.

Many volunteers reported for work in the autumn of 2015. They were required to undergo the usual training and clearance procedures at the Red Cross, Save the Children and Norwegian People's Aid, which could take weeks. Those wanting to get into action immediately contacted organisations such as Refugees Welcome to Norway. The crisis also led to an upscaling of the work of DNT, NIF and NKS at refugee reception centres.

Volunteers' activities at reception centres varies. The centres run by Norwegian People's Aid motivate local NPA associations to be active as volunteers. By summer 2016, the Red Cross was active in half of the reception centres. Voluntary organisations seek to promote integration by recruiting refugees as members, and including them in their activities and in organised activities in their local communities. In their long-term inclusion activity, such organisations work to include minorities, poor people and refugees, without singling out refugees as a separate group.

One-to-one integration work is resource-demanding (Folkevenn, Flyktingguide, God nabo), and the total number of refugees involved in such schemes is still low. Language training and programmes for assistance with school homework reach more people, however.

The larger organisations have their own, generally well-staffed, secretariats. However, work on refugee and integration issues is often a minor part of their overall activity, usually with few staff working specifically on these matters at organisation headquarters. At the regional level of these associations, volunteers run most of the activity, although some also have staff employed at this level.

This situation present several challenges. Organising the volunteers, ensuring continuity as well as learning across groups and new innovations – all this calls for resources within the organisations. All organisations agree that it is essential to employ

people who have integration as their specific field, to make the work predictable and sustainable.

Collaboration between municipalities and the voluntary sector

Large groups of volunteers became mobilised in connection with the massive arrivals in 2015. They contacted local politicians and associations, especially in municipalities with recently established reception centres. In all municipalities interviewed for this study, meetings between the municipality and the voluntary sector were organised, with open meetings where volunteers could express their interest in engaging in activities.

Municipalities have focused on establishing good collaborative arrangements with the volunteer sector in the aftermath of the large number of arrivals. This remains an ongoing work. Most municipalities studied have strategies for collaboration with volunteers, and plans for integrating refugees and migrants that include cooperation with volunteers.

For their part, the voluntary organisations have been asking for greater efforts from the municipalities to map needs and to engage with the organisations in planning their activities. If the activities of volunteers are to be transformed into good resources, they must be in line with people's needs. It is also important to ensure the quality of such activities. Quality control is conducted through the organisations' own system for training volunteers, but should also be performed by the municipalities in cases where they provide funding.

Here it should be noted that both the municipalities and the voluntary sector want the autonomy of the voluntary organisations to be protected, while recognising the need for long-term agreements and predictability.

Experiences from Sweden and Germany

The high numbers of refugees and migrants arriving in Europe in 2015 showed that the public authorities lacked adequate reception capacity. This led to massive mobilisation of volunteers. Countries depended on volunteer activities to ensure sufficient standards of care in receiving newly arrived refugees. The humanitarian work became internationalised, with many volunteers coming from

other European countries to the place of first arrival, such as the islands of Greece.

The large organisations became important in this work, especially as regards safety and security, and in public and mental health services. There was also a growth in informal groups and new organisations. Several such groups had been established before the large-scale arrivals in 2015 – thus, a new type of volunteer mobilisation was already underway. These new organisations experienced rapid growth, and spread to new municipalities and cities in the course of 2015.

In Sweden, the work of voluntary organisations was seen as complementary to the efforts of the states, even when in the acute crisis they took on tasks usually undertaken by the state, as the situation was regarded as temporary. Here we can note a pattern shift, whereby volunteers should not be limited to complementary services, but engage more directly in building close and personal relationships. That is not a task for the public authorities – although they may assist in the development of more inclusive politics, establishing meeting places and providing financial support to the volunteer sector. This new type of voluntary mobilisation represents a more clear division of labour regarding the delivery of municipal services.

Voluntary organisations were active in advocacy work for a more dignified and humane refugee policy. The organisations requested meetings with politicians, to present their knowledge about the situation, based on practical grassroots work.

In Germany and Central Europe, a debate developed on whether the voluntary sector had taken on too large a task, thereby contributing to the authorities withdrawing from their responsibilities. It was acknowledged that there was a difficult balance between assisting the new refugees, and relieving the state authorities of some of their responsibilities.

However, it was also recognised that the volunteers had engaged in new types of activities. Whereas volunteers had traditionally been involved in language training and mentoring, they now contributed essential aid to the refugees. This brought the two parties closer together, and led to a greater focus on friendship, close and personal relations, and active citizenship.

Conclusions

We find three different types of voluntary activities in the collaboration between local municipalities and volunteers. They are not mutually exclusive, but represent different trends over time.

The first type is the *traditional voluntary organisations*, which in 2015 gained many new active members and volunteers. These organisations strengthened their integration work, and saw the need to develop their work methods and models. One bottleneck has been the lack of resources and personnel to administer voluntary work. Several organisations have expanded their work and entered new fields of activity. They have comprehensive collaboration with the municipalities within their areas of work, and are often supported financially by the national or local authorities.

Secondly, there are *the new network organisations with mobilisation through social media*, such as Refugees Welcome to Norway, and A Drop in the Ocean (*Dråpen i Havet*). These organisations developed as networks among friends and colleagues, using the social media, to become registered member-based organisations with statutes. The organisations are important for rapid response and mobilisation, and have also inspired innovations in the established organisations. However, there is tension between the new and the old organisations. Many members of the new organisations are or have been active in the established organisations and collaborate well locally, also with local authorities. The new organisations are not country-wide, however, and are still limited in size and activities.

With the third type, existing local organisations – perhaps a local authority, a (municipal) introduction program, a local church or sports club – invite volunteers and refugees to a joint meeting place, where the parties can interact face-to-face and develop further relationships. These are *platforms where volunteers are invited in without being members or associated with specific organisations*. Such meeting places are not necessary limited to newly arrived refugees, but may include invitations to migrants in general. Often, the aim is for contact between the parties – refugees and volunteers – to continue on a voluntary basis. Local actors may also invite refugees and volunteers to specific activities. All these three types of organising volunteers are being developed in parallel, and jointly

they may enforce each other and contribute to provide for a more inclusive society.

1 Introduksjon

I løpet av 2015 kom det 31.145 asylsøkere til Norge. Av disse var 5.480 enslige mindreårige asylsøkere. Høsten 2015 var eksepsjonell, ingen visste hvor mange flyktninger og migranter som ville ankomme i løpet av høsten og hvor mange som ville komme de neste årene¹. Verken politi eller utlendingsforvaltning var forberedt på situasjonen og det oppsto uholdbare situasjoner, hvor det manglet både mat, helsehjelp, bolig og sikkerhet og beredskap.

Som en respons på denne store tilstrømmingen av mennesker på flukt kom til Norge sommeren 2015, startet en omfattende mobilisering av frivillige for å sikre omsorg og ivaretagelse av flyktingene. De frivillige var i dialog med kommunale myndigheter, til Utlendingsdirektoratets (UDI), Integrerings- og mangfoldsdirektoratets (IMDi), og Politiets Utlendingsenhet (PU) omkring problemet med sviktende kapasitet til å motta og registrere de nyankomne og sikre nødvendige ressurser til livsopphold og helsehjelp. De frivillige var pådrivere i å sikre et forsvarlig tilbud til de nyankomne. Slik var frivilligheten, både etablerte organisasjoner og nye, med på å utforme nye praksiser, holdninger og oppfatninger av hva frivilligheten kunne bidra med.

Gjennom en betydelig innsats fra ledelse og de ansatte klarte den statlige utlendingsforvaltningen etterhvert å skaffe plasser på akuttmottak, og i samarbeid med frivilligheten å sikre den nødvendige omsorgen for voksne og barn på flukt. I mellomtiden hadde gammel og ny frivillighet nedlagt et betydelig arbeid i å sikre situasjonen. De frivilliges engasjement fortsatte utover 2015,

¹ UDI anslo høsten 2015 at det kunne komme 60.000 asylsøkere til Norge. Stengte grenser i Europa førte til at det kun kom 3.460 asylsøker i løpet av 2016, av disse 320 enslige mindreårige asylsøkere.

etablerte organisasjoner fikk nytt tilfang av medlemmer og frivillige og nye organisasjoner ble etablert.

Denne rapporten handler om hva slags innsats de frivillige og sivilsamfunnsorganisasjonene bidro med både før, under og i etterkant av de store ankomstene i 2015. Rapporten diskuterer hvordan frivillig innsats blir en ressurs for asylsøkere og flyktninger, for asylmottak og kommunenes tjenester til denne gruppen.

1.1 Prosjektets målsetting og avgrensning

Formålet med prosjektet var «å få mer kunnskap om frivillighetens ressurser og bidrag i forbindelse med flyktningkrisen og samspillet mellom frivilligheten og myndighetene nasjonalt og lokalt». Oppdragsbeskrivelsen la vekt på at prosjektet skulle se på innsatsen langs hele asylsøkerkjeden fra ankomst til langsiktig integrering.

Prosjektet er i utgangspunktet avgrenset til den organiserte frivilligheten i form av etablerte store sivilsamfunnsorganisasjoner og nye organisasjoner som har oppstått de siste årene og som aktivt bruker sosiale medier til mobilisering. Prosjektet omfatter ikke de trosbaserte organisasjonene eller den lokale innsatsen fra nabolag og velforeninger.

1.2 Metode og datainnsamling

Prosjektet har gjort bruk av følgende datainnsamling:

Sekundærlitteratur. Vi har sett på UDIs og IMDIs støtteordninger til frivillige organisasjoners arbeid med aktiviteter på mottak og integrering. Dette har gitt oss en oversikt over både myndighetenes strategi på feltet og midler de setter inn på ulike integreringsfelt. Vi har også gått gjennom erfaringsrapportene fra UDI (UDI 2016), PU (PU 2016a, 2016b), Røde Kors (Røde Kors 2016) og Frivillighet Norge (Frivillighet Norge 2016). Vi har også gjort bruk av to nye rapporter fra Senter for Sivilsamfunnsstudier (ISF/Rokkansenteret), om frivilliges innsatsen i forbindelse med

flyktningtilstrømningen (Fladmoe et.al. 2016), og om fremveksten av Refugees Welcome to Norway (RWTN) (Sætreng 2016).

For å få en oversikt over kommunenes frivillighetsarbeid har vi benyttet IMDi rapport Kommuneundersøkelsen 2015 (IMDi 2016b), og NIBRs rapport basert på data til Kommunal- og moderniseringsdepartementets (KMD) organisasjonsdatabase (Munkerud et.al. 2016).

Intervjuer med nøkkelinformanter. Vi har intervjuet tilskuddsforvaltere i IMDi og UDI.

Intervjuer med sivilsamfunnsorganisasjonene. Vi har gjennomført intervjuer med sentralledet i de åtte store organisasjonene som har intensjonsavtale med IMDi. Røde Kors, Redd Barna, Norsk Folkehjelp, Norske Kvinners Sanitetsforening, Den Norske Turistforening, Norges Idrettsforbund, Norges Fotballforbund, Frivillighet Norge. I tillegg har vi intervjuet Caritas og Refugees Welcome to Norway.

Casestudier av sju kommuner og deres samarbeid med frivillige organisasjoner før, i og etter de store tilstrømningene 2015. Casestudiene ble valgt fra listen over de 20 kommunene² som får støtte fra IMDi til frivillige organisasjoners arbeid med integrering. I tillegg konsulterte vi listen over de 20 kommunene som får direkte støtte til idrettstiltak fra KD. Disse listene er nesten sammenfallende. Vi valgte å gjennomføre intervjuer i Bydel Østensjø/Oslo kommune, Trondheim, Stavanger, Sarpsborg, Arendal, Drammen, Hamar og Asker. Vi har også gjennomført intervju på Oslo (Ila) Integreringsmottak.

² Fra IMDi's hjemmeside imdi.no : «Tilskuddsmidlene blir fordelt av 20 kommuner med et stort antall innbyggere med innvandrerbakgrunn. Disse kommunene er Oslo, Bergen, Stavanger, Trondheim, Bærum, Drammen, Kristiansand, Sandnes, Skedsmo, Fredrikstad, Sarpsborg, Tromsø, Skien, Sandefjord, Arendal, Tønsberg, Ålesund, Bodø, Gjøvik og Hamar. Midlene blir fordelt mellom kommunene ut fra antallet utenlands fødte personer og barna deres som er folkeregistret i kommunene, og som er født utenfor Norden, Sveits, USA, Canada, Australia og New Zealand. Tall fra Statistisk Sentralbyrå pr. 1. januar 2015 ligger til grunn for beregning av tilskuddet. Tilskuddsmidlene fordeles til kommunene uten søknad og vil bli overført i løpet av 1. kvartal 2016.»

1.3 Rapportens oppbygging

Kapitel to presenterer bakgrunnen for de store ankomstene og de ulike aktørenes respons i denne situasjonen. Kapitlet presenterer også det analytiske rammeverket for studien. Det presenterer hva vi forstår med asylsøkerkjeden, og hvordan vi forstår frivilliges innsats av tid og ressurser og hvordan dette blir omskapt til ressurser for flyktningen, utlendingsforvaltningen og mottak, og for de kommunale tjenestene.

Kapitel tre presenterer de ulike støtteordningene for frivillig innsats for asylsøkere og flyktninger. Støtteordningene danner grunnlaget og setter rammene for den aktiviteten som rapporten redegjør for.

Kapitel fire er basert på intervjuer med representanter for de frivillige organisasjonene, både de etablerte store organisasjonene og de mindre nystartede organisasjonene som ofte mobiliserer på sosiale medier. Vi ser også på hvor i asylsøkerkjeden de setter inn innsatsen.

Kapitel fem presenterer funnene fra intervjuer vi har gjort i syv kommuner. Dette omfatter Bydel Østnes/Oslo kommune, Trondheim, Stavanger, Drammen, Sarpsborg, Arendal og Asker kommuner. De seks første er blant de tjue kommunene som mottar integrasjonstilskudd fra IMDi.

Kapitel seks presenterer erfaringene fra Sverige og Tyskland, de to landene som mottak mange flyktninger og migranter, og hvor det var stor frivillig mobilisering.

Kapitel sju presenter konklusjoner og anbefalinger.

2 Frivillighetens ressurser langs asylsøkerkjeden – et rammeverk

I dette kapitelet presenterer vi først konteksten rundt studien, tradisjonene for frivillig innsats og offentlig frivillighetspolitikk. Deretter beskriver vi de store ankomstene, og svikten i offentlig beredskap og den store frivillige innsatsen som ble mobilisert i 2015. Store grupper asylsøkere fikk ikke innkvartering mens de ventet på registrering og manglet tilgang til elementær helsehjelp og mat og drikke. Vi presenterer det analytiske rammeverket for studien, hva vi forstår med asylsøkerkjeden, og hvordan vi forstår frivillighetens ressurser.

2.1 Frivillig innsats, frivillighetspolitikk og integrering

Framveksten av frivillige organisasjoner har vært viktig for utvikling av velferdssamfunnet i Norge. Historisk ble helsearbeid og sosialt arbeid drevet fram av lokale og landsdekkende organisasjoner, som også var pådriver for å få etablert offentlige politikk og institusjoner på helse- og velferdsområdet. Mens mange organisasjoner historisk derfor var knyttet til sosialt arbeid og helsefeltet, har kulturliv- og idrett blitt mer dominerende innenfor frivillig sektor i de siste tiårene.

Det er stor støtte for en aktiv frivillighet både i befolkningen, i stat og kommune. Man har lenge vært opptatt av at frivillige innsats er nødvendig både for å opprettholde velferdsnivået, og for å sikre en god integrering av nyankomne flyktninger og migranter. Integrasjonsmeldinga (JD 2016) legger vekt på frivillighetens

viktige rolle i integreringsarbeidet fra mottak til langsiktig integrering, men gir få signaler om økt støtte til frivillige sektor for å gjennomføre dette.

Prinsippet om frivillighetens autonomi står sterkt, og mange er opptatt av at støtte til frivilligheten ikke må gå på bekostning av denne autonomien, eller at det blir økt statlig styring av frivilligheten. Det har likevel de siste ti årene blitt et økt fokus på partnerskap mellom kommuner og frivillighet for å løse store samfunnsutfordringer, som folkehelse og integrering. I 2015 undertegnet Kommunenes Sentralforbund og Frivillighet Norge en ny plattform for frivillighet.

Både frivillighet og det offentlige har vært opptatt av forutsigbarhet og kontinuitet i dette samarbeidet, og har sett etter modeller for samarbeid som ikke undergraver frivillighetens autonomi. Det er fortsatt en felles oppfatning i Norge at frivilligheten ikke skal overta velferdsoppgaver fra det offentlige, men være en komplementær innsats (Guribye 2016).

Tall fra 2016 fra kommunedatabasen viser at det har skjedd en liten økning i antall kommuner med en formalisert frivillighetspolitikk, men fortsatt har nesten halvparten av landets kommuner ikke en slik formalisert frivillighetspolitikk (Monkerud et.al. 2016). De aller fleste kommunene har et aktivt samarbeid med frivillige sektor, rapporten viser at 75 prosent av kommunene samarbeider med frivillige organisasjoner om enkeltsaker, at 60 prosent trekker med organisasjonene i planarbeid, og 70 prosent samarbeider om lokale prosjekter. Det er relativt stabile tall de siste 10 årene. Flere av organisasjonene er også ideelle organisasjoner, slik som Kirkens Bymisjon, som har et aktivt og kontraktfestet samarbeid med mange kommuner om konkrete velferdstilbud. Det ser ut til å være en viss økning i samarbeidet med ideelle organisasjoner om driftsansvar og med partnerskapsinngåelser.

IMDi's Kommuneundersøkelse fra 2015 (IMDi 2015) fokuserer spesifikt på samarbeid mellom kommune og frivillighet omkring integreringsarbeidet. Rapporten viser at de aller fleste kommuner samarbeider med frivillig sektor i integreringsarbeidet, enten ved å skape felles møteplasser (74 prosent) eller aktiviteter knyttet til introduksjonsprogrammet (63 prosent). Nesten alle kommunene (90 prosent) har planer om å trappe opp samarbeidet med frivilligheten. Undersøkelsen finner også at tre fjerdedeler av

kommunene ønsker bistand fra IMDi på frivillighetsfeltet. Rapporten viser også til at IMDi skal utvikle en strategi for IMDis arbeid med frivillighet og integrering.

Dette viser at mange kommuner har et aktivt samarbeid selv om de ikke ennå har en formalisert frivillighetstrategi. Våre informanter har også vektlagt behovet for å institusjonalisere frivillighetspolitikken i forhold til integreringsarbeidet, i form av regelmessige møter og felles planarbeid, og inngåelse av partnerskapsavtaler. Partene er helt klar over spenningsforholdet mellom autonomi og styring, men frivilligheten peker likevel på nytten av økt kartlegging av behov fra kommunens side, og større grad av felles planlegging og flere partnerskapsavtaler for å sikre forutsigbarhet, langsiktighet og bærekraft i arbeidet.

2.2 Frivillighetens mobilisering ved de store ankomstene i 2015

I 2015 og utover i 2106 opplevde Europa en stor og rask økning i tilstrømningen av flyktninger og asylsøkere. Ikke siden Balkankrigen hadde slike forflytninger krevd så store ressurser og innsatser i ankomstlandene. Denne siste store flyktningsstrømmen til Europa fant sted i 1997 og 1998. Deretter var det lave ankomsttall i flere år, og rundt 2010 var tallene svært lave. Myndighetene, utlendingsmyndighetene, politiet og kommunene var ikke forberedt på den store tilstrømningen som skulle komme, på tross av at ankomsttallene i Europa hadde gått noe opp i 2013 og 2014, og at man visste at trykket på nærområdene til krigen i Syria, Tyrkia, Libanon og Jordan var stort og på bristepunktet.

Mens myndighetene var dårlig forberedt og ikke maktet å håndtere de store ankomstene sommeren 2015, mobiliserte frivillige og frivillige organisasjoner store ressurser for å sikre de nyankomne basale nødvendigheter.

For å forstå den raske og effektive mobiliseringen av frivillige, må vi se på den mobilisering som skjedde i forkant av ankomstene omkring støtte til syriske flyktninger. Krigen i Syria, og diskusjonene våren 2015 om hvor mange syriske kvoteflyktninger som Norge skulle ta imot over en tre årsperiode fikk stor mediedekning, og skapte et sterkt engasjement for disse

flyktningene. De politiske partiene på Stortinget ble tilslutt enige om 8.000 overføringsflyktninger fra Syria over tre år, 2016-2018.

I etterkant av dette og på bakgrunn av også lange ventetid for bosetting for flyktninger som hadde fått opphold, sendte statsråd Horne ut et brev til landets kommuner 23. april 2015. Brevet oppfordret til mere og raskere bosetting av flyktninger, og varslet økte anmodningstall fra IMDi til landets kommuner i løpet av 2015. KS fulgte opp med et brev 28. april 2015 som oppfordret landets ordførere til raskt å gå i gang med planleggingen av økt antall bosatte flyktninger.

Kommunene responderte raskt på disse to brevene og 2015 var det første året på lang tid da kommunene tilnærmet vedtok samme antall flyktninger for bosetting som de ble spurt om. Denne trenden fortsatt i 2016. Antall som skulle bosettes økte med mer enn 50 prosent, likevel sa kommunene ja til nesten alle som de ble bedt om å bosette. Året 2015 representerer derfor på mange måter et veiskille for folkelig og kommunal mobilisering for asylsøker og flyktninger. Langt flere flyktninger vil bli bosatt i norske kommuner i 2016 og 2017 enn de foregående årene³. Det betyr også at integreringsarbeid for nyankomne og inkluderingsarbeid for alle marginaliserte grupper vil måtte ha høy prioritet i årene som kommer. Det å styrke frivillighetens arbeid, både i kvantitet men også i kvalitet, vil være sær viktig framover.

Dette førte til en stor mobilisering for støtte til og omsorg for flyktningene, og mange følte seg sterkt berørt av situasjonen. Den omfattende mediedekningen av krigen i Syria, og forholdene for flyktningene som ankom med båter fra Tyrkia eller over Middelhavet bidro til mobiliseringen. Da de frivillige spontant etablerte nødvendig hjelp på Tøyen for de store ankomstene, hadde mediene en omfattende og løpende dekning av situasjonen, med intervjuer av de frivillige. Det ser ut til å være en nær sammenheng mellom etableringen av nye Facebook-grupper og den omfattende mediedekningen (Fladmoe et.al. 2017).

Det var derfor allerede et sterkt engasjement og en stor mobilisering i samfunnet og blant de frivillige organisasjoner også før strømmen nådde Norge sommeren 2015. Frivillige

³ Man må tilbake til slutten av 1990 årene for å finne lignende store ankomster og bosettingstall i forbindelse med Balkan-krigen.

organisasjoner ventet en økt tilstrømning til Norge, gitt ankomstallene i Sør-Europa, og flere av dem uttrykker forbauselse over at norske myndigheter hadde så lite beredskap for å møte situasjonen da dette skjedde.

Da Tyrkia åpnet grensene for flyktninger som ønsket å reise videre til Europa, skapte dette en stor strøm av flyktninger gjennom Europa via det som ble kalt Balkan-ruta. I tillegg fortsatte strømmen av flyktninger og migranter hovedsakelig fra land i Afrika over Middelhavet med ankomster i Italia. Det er vanlig å omtale den store tilstrømningen i 2015 som «mixed flows» dvs. at den inneholdt både flyktninger med rett på beskyttelse og migranter⁴. Man omtaler også at dette var mennesker med «mixed motives», for mange var det både en flukt fra krig og konflikt, men også en flukt til en bedre framtid og bedre arbeidsmuligheter, ikke minst for barna sine.

I desember 2016 vedtok EU og europeiske land å stenge grensene. Dette førte til at mange hundretusen ble strandet i første ankomstland som Italia og Hellas, og Serbia og tidligere Øst-europeiske land, da grensene internt i Europa ble stengt.

Alt i alt regner man med at ca. 1,5 millioner flyktninger og migranter kom til Europa i 2015. Dette omfatter også de som er strandet i land som Serbia og tidligere Øst-Europa. I Europa mottok Ungarn, Tyskland og Sverige flest asylsøknader, og Sverige var det land som mottok flest asylsøknader per innbygger.

2.3 Andre forskningsrapporter om de frivilliges innsats ved de store ankomstene i 2015

Den store mobiliseringen av frivillige organisasjoner og bruken av sosiale medier for å mobilisere og koordinere nye frivillige fikk bred mediedekning både i Norge og Europa. Det har også vært stor interesse fra forskere for tematikken, men til nå har det vært begrenset hva som er publisert om mobiliseringen i 2015 og

⁴ Blant annet arrangerte Caritas en større internasjonalt orientert konferanse «Mixed Flows», i november 2016.

arbeidet i etterkant. Dette gjelder både fra erfaringer i Norge og fra land i Europa.

2.3.1 Frivillighet Norge: Sivilsamfunnets bidrag i flyktnings situasjonen

Rapporten Sivilsamfunnets bidrag i flyktnings situasjonen (Frivillighet Norge 2016) er en gjennomgang av norske medlemsorganisasjoners bidrag og er basert på en spørreundersøkelse (79 av organisasjonene svarte), intervjuer og fokusgruppeintervjuer. Rapporten viste en stor mobilisering i flyktnings situasjonen høsten 2015. Typene organisasjoner som engasjerte seg var særlig kultur- og fritidsorganisasjoner – herunder idrett, etterfulgt av internasjonale organisasjoner (som Norsk Folkehjelp og Røde Kors) og livssynsorganisasjoner. Rapporten peker på at organisasjonene brukte allerede eksisterende strukturer og humanitært engasjement i de nye aktivitetene. Organisasjoner som ikke tidligere normalt driver humanitært arbeid engasjerte seg, for eksempel Norges Musikkorpsforbund.

Kartleggingen viste videre at det var mangfold i typen aktivitet. Flest organisasjoner oppga at de hadde formidlet informasjon om situasjonen internt, organisert sosiale aktiviteter for flyktninger og gjort politisk arbeid. Organisasjoner med lite tidligere erfaring på feltet igangsatte aktiviteter for langsiktig integrasjon. Noen organisasjoner hadde ikke aktiviteter der flyktninger var direkte involvert, men engasjerte seg i politisk påvirkningsarbeid. Halvparten av lokallagene oppga at organisasjonens aktivitet «bidro til at flyktingene selv kunne bli frivillige» (2016:15).

Det var stor aktivitet på mottak. En tredjedel av organisasjonene hadde aktiviteter i tilknytning til eller på mottak. Enda høyere var andelen for nyopprettede initiativ; halvparten av nye initiativ blant respondentene skjedde på eller i tilknytning til mottak. Også på mottakene var det mange typer aktiviteter. Flest oppga at de bidro med sosiale aktiviteter, kulturaktiviteter og fysiske aktiviteter.

Kapasitet. Rapporten peker på at de frivillige organisasjonene ikke var forberedte på den økte innvandringen av flyktninger. Også organisasjoner med akuttberedskap måtte omstille seg fordi beredskapen var tilpasset «andre typer kriser nasjonalt og kriser utenfor Norge» (2016:13). Mange organisasjoner hadde ikke

erfaring med aktiviteter i mottak fra tidligere, og organisasjonene som hadde erfaring hadde ikke den ønskede kapasiteten for å tilby aktiviteter for økte ankomster. For eksempel var det en utfordring for Redd Barna at mange ønsket å hjelpe, men manglet egnede kvalifikasjoner for å støtte utsatte og traumatiserte barn. I noen uker var det i Oslo en telefonlinje driftet av Røde Kors som skulle formidle den store pågangen av frivillige videre til tiltak og aktiviteter. De fleste frivillige som meldte seg bodde i byer, mens mange av mottakene lå på avsides steder. Dette skapte en utfordring for å få folk fort i gang med frivillige aktiviteter.

Det konkluderes med at det kreves «ressurser, planlegging og god koordinering for å legge til rette for frivillig innsats på mottak» (2016:13), og at utfordringen gjelder både sentrale og lokale deler av organisasjonene.

Samarbeid. Det var mye samarbeid mellom større organisasjoner og andre organisasjoner, særlig i sentrale ledd. Samtidig uttrykte organisasjoner at de ønsket større samordning og samarbeid mellom organisasjonene, da det ikke alltid var kommunikasjon på tvers om aktiviteter for samme målgruppe. Også RWTN samarbeidet med de mer etablerte organisasjonene (2016:13).

Mange organisasjoner ønsket tettere samarbeid med det offentlige og en tydeligere definering av lokale og offentlige aktørers arbeids- og rollefordeling. Organisasjoner ønsket at kommunene i større grad skulle kartlagt behov for assistanse og kunne pekt på hvordan organisasjonene kunne bidratt inn. I samarbeidet med det offentlige erfarte også noen organisasjoner at tiltak ble forsinkede.

Rapporten antar at organisasjonene virket konfliktdempende ved at de hadde kontakt med aktører som politiet, UDI og kommunene og at «Uten dette bidraget ville ansatte i kommuner, statlige etater og mottak trolig måttet bruke mer kapasitet på å forholde seg til engasjerte enkeltpersoner» (2016:21). Det kommenteres at dette ikke bare kunne gått utover det offentlige tilbudet til flyktninger, men også på lengre sikt kunne ført til svakere tillit til myndighetene.

Finansiering. For å finansiere de nye aktivitetene, flyttet noen organisasjoner budsjettpengene fra andre områder i organisasjonen. En del organisasjoner mottok supplerende tilskudd til aktivitetene fra kommunene. Flere organisasjoner ønsket bedre støtteordninger

for nasjonalt sekretariat i tillegg til støtteordninger for aktiviteter i mottak. På denne måten kunne lokallagene hatt en mer aktiv rolle i lokale aktiviteter. Videre uttrykte en del organisasjoner at mye av midlene til aktivitet i lokalforeninger kommer sent på året og må brukes opp samme år.

Noen av rapportens konklusjoner. Rapporten konkluderer blant med at aktører bør ha kontakt og utvikle relasjoner også når det ikke er krise; dette kan sikre god samarbeid. Det fastslås at en forutsetning at det offentlige må sikre langsiktige rammebetingelser for frivilligheten. I tillegg oppfordres det til kunnskapsdeling om organisasjonenes ulike metoder for å spare tid og ressurser i en akutt situasjon.

2.3.2 Senter for forskning på sivilsamfunn: Nordmenns bidrag i flyktnings situasjonen

Rapporten fra senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor (Fladmoe et.al. 2016), baseres seg hovedsakelig på data oktober 2014 og mars 2016 fra Norsk Medborgerpanel. I mars 2016 ble spørsmål om flyktnings situasjonen tatt med. Spørsmålene dreide seg om en hadde bidratt de siste 12 månedene og evt. på hvilken måte. Studien ser på ulike typer bidrag, som donasjoner, og ikke kun organisert frivillighet. Av de 1190 respondentene hadde 864 vært med på undersøkelsen i 2014, og slik kunne studien undersøke om flyktnings situasjonen hadde ført til nye frivillige.

Omtrent en tredjedel av dem som svarte, hadde bidratt i flyktnings situasjonen. Noen svarte at de hadde gitt flere typer bidrag. Medborgerpaneldataene viste at de klart vanligste bidragene var å gi donasjoner hvor 31 prosent av befolkningen bidro med innsamling av penger, klær, utstyr eller mat. 7,6 prosent av befolkningen bidro med tid, fra å organisere aktiviteter til å redigere og moderere nettsider.

Rapporten viser at kjønn, alder og inntekt var mindre utslagsgivende for hvem som bidro enn hva en vanligvis ser i studier på organisert frivillighet. Kun når det gjaldt utdanningsnivå fulgte studien samme mønstre som i studier på organisert frivillighet. Noe flere kvinner enn menn bidro med donasjoner av mat, klær og utstyr, mens menn og kvinner hadde like høy andel frivillig innsats av tid.

Videre var det forskjeller knyttet til partipolitisk ståsted med mest frivillighet blant dem som ville stemt Rødt, SV, MDG eller KrF. Dette er et annet mønster enn annen deltakelse i organisert frivillighet.

Når det gjelder rekruttering engasjerte seks av ti seg etter å ha blitt oppfordret av andre. Videre tyder resultatene på at mange som selv tok initiativ hadde engasjert seg etter «å ha sett nyhetsreportasjer av flyktningsituasjonen» (2016:22). Sosiale medier og ansikt til ansikt kontakt var viktig for engasjement, både for dem som selv tok initiativ og dem som ble oppfordret av andre. Av dem som svarte at de bidro i 2016 som hadde vært aktive i organisasjoner i 2014.

Blant dem som bidro som ikke hadde vært frivillige i organisasjoner i 2014, altså «nye» frivillige, var det særlig mange kvinner og høyt utdannede. Organisasjonene fikk mange henvendelser fra folk som ønsket å være frivillige, både på kort sikt i akutfasen og på lengre sikt (for eksempel norskopplæring og flyktningsguide). Videre mottok også mange av organisasjonen «rekordstore beløp under sine innsamlinger for å hjelpe flykninger, både i innland og utland» (2016:32).

I mer spontane former for frivillighet, har studien kartlagt ca. 140 Facebook-grupper opprettet sensommer/høst 2015, hvor 90 tilknyttet RWITN og 25 tilknyttet Dråpen i havet. De fleste gruppene befant seg på Østlandet og «har som formål å hjelpe flykninger lokalt der de er» (2016:32). Særlig mange grupper ble opprettet etter 20. august, da Refugees Welcome to Tøyen ble opprettet, og fram til slutten av september.

Sosiale medier var viktige informasjonskanaler for nyopprettede initiativer (66 prosent av informasjonen), og i noen grad for aktivitet på mottak/privat virksomhet (28 prosent), men ikke i særlig grad for bidrag organisert på egenhånd eller sammen med kjente (16 prosent). Her var telefon, sms og ansikt til ansikt kontakt viktigere.

2.3.3 Senter for forskning på sivilsamfunn: «Ikke Bare en Facebook-gruppe». En case-studie av Refugees Welcome-nettverket i Norge.

Rapportens (Sætræng 2016:21) er basert på intervjuer med «syv ledere og nøkkelpersoner som på intervjutidspunktet var aktive i seks ulike RWTN-grupper omkring i landet» (2016:7). Fem av gruppene var i ferd med å bli mer formaliserte organisasjoner. To av gruppene (RWTN Norway og RWT Arctic) var landsdekkende mens fire var lokale. Informantene var fordelt i Nord-Norge, Sørlandet og Østlandet.

Mobilisering og motivasjon. Sætræng beskriver først den raske veksten av aktivitet på Tøyen høsten 2015 der gruppa etter hvert fikk sponset et lokale til kles- og utstyrsinnsamling. Frivillige tilknyttet Tøyen etablerte seg som Refugees Welcome to Oslo samtidig med fremveksten av ny grupper andre steder. Da rapporten ble skrevet, var det 61 lokale RW-grupper på Refugees Welcome to Norway-gruppa. I tillegg til disse fantes gruppene Refugees Welcome to Health, Refugees Welcome to School, tolkegrupper og andre spesialgrupper. Som Sætræng påpeker, skiller dette seg fra Emhjellens tall på grupper (se Fladmoe m.fl., 2016).

Informanter i studien knyttet den raske veksten på Tøyen og resten av landet til sosiale medier og medieoppmerksomheten rundt flyktningssituasjonen generelt og av den frivillige aktiviteten på Tøyen. Informantene var motivert til å bidra ikke bare på grunn av mediedekning i seg selv, men av «holdningene og perspektivene som preget den offentlige debatten» (2016:29).

Informantene fikk håp av mediene fordi de så at likesinnede som engasjerte seg samtidig som de opplevde at mediedekningen vitnet om at «politikken og kulturen i landet går i gal retning, mot et kaldere og mindre medmenneskelig samfunn» (2016: 32). Begge deler virket motiverende. Informanter ble ytterligere motivert til å bidra på grunn av et inntrykk av et utilfredsstillende mottaks-system. I det videre arbeidet var informantene inspirert av annen aktivitet av RW-nettverket andre steder i landet. Til tross for selvstendige lokale initiativer identifiserte informantene seg med nettverket.

De frivillige. Et flertall av de aktive var kvinner. Mange bidro ved siden av full jobb, men de mest aktive hadde bedre tid. For eksempel var de studenter, pensjonister, hadde en jobb med fleksibel arbeidstid, var i barselpermisjon eller hadde «stor kapasitet til å bidra etter arbeidstid» (2016:33). De frivillige hadde ulike bakgrunner; etniske nordmenn, tidligere flyktninger og nyankomne.

Bruken av sosiale media. RWTN benyttet seg av uformell organisering og ønsket alle bidrag ønskes velkommen til nettverket. Mobiliseringen via Facebook kan ha senket terskelen for å delta for dem som ikke visste hvor de skulle begynne. Bruken av sosiale medier skapte også en opplevelse for informantene av å få styrket tro på at sivilsamfunnet kunne bidra. Facebook-gruppene har også fungert som informasjonskanaler til nyankomne og storsamfunnet.

Tidlig kontakt for å bidra på mottak. En utfordring informantene opplevde var at det var en uoversiktlig raskt skiftende situasjon der mottak raskt ble opprettet. Flere tok kontakt med lokalavisa og ordfører tidlig, og mente dette kunne ha virket inn på at RW var sterkt involvert i mottakene, særlig for nyopprettede mottak og akuttmottak. Etablerte mottak, derimot, hadde allerede samarbeidspartnere.

RWTNs aktiviteter. Rapporten deler inn RWTNs aktivitet i a) førstelinjetjeneste ved ankomst; b) aktiviteter tilknyttet mottak (lager og klesutdeling og andre aktiviteter); c) online og offline møteplasser og d) aksjoner og demonstrasjoner. Informanter opplevde nettverkets rolle som avgjørende i den akutte førstelinjetjenesten, og flere reflekterte over at tradisjonelle organisasjoner og samordningen med myndigheter hadde blitt for byråkratisk tungrodd og gjorde det vanskelig å mobilisere i en akuttsituasjon.

Ikke en politisk organisasjon. Informantene uttrykte at RWTN-nettverket oppfattes som mer politisk enn det er; gruppa er ikke en reaksjon mot nasjonal innvandringspolitikk som sådan, men dreier seg om å følge Menneskerettighetene og Flyktningkonvensjonen til dem som allerede er i Norge. Noen informanter vektla også gjensidig integrasjon der nettverk er viktig.

Økt formalisering. Rapporten viser en prosess der er behov for større formalisering av ulike grunner samtidig som informantene er

opptatt av å bevare særpreget i lokallagene av flat struktur, lite byråkrati og fleksibilitet. Dette knytter de til muligheten for å raskt kunne mobilisere etter behov. Etter hvert som nettverket vokste i omfang, var det behov for å skaffe oversikt; det ble for eksempel laget en lukket administrasjonsgruppe for ledere av lokale grupper og administratorer.

Samarbeidspartnere. De viktigste samarbeidspartnere lokalt var mottaksledelse. Flere informanter anså mottaksledelsen som viktig for den lokale RWTN-gruppens samarbeid med andre aktører - organisasjoner og lokale myndigheter. Anerkjennelse og koordinering fra mottakets side kunne være viktig her. Flere informanter fremhevet også lokale frivillighetssentraler som viktige samarbeidspartnere, og sammenlignet RWTNs arbeid med Frivilligsentralene ved at begge skaffet oversikt og knyttet aktører som ønsket å gjøre en innsats sammen. Sætrang beskriver RWTN som «en slags «digital frivillighetssentral»» (2016: 70). Ifølge studien var samarbeid med andre aktører, enkeltpersoner og organisasjoner, viktig for å skape gjennomslagskraft for gruppa ved at RWTN ble invitert med på høringer og møter. Samarbeid med andre aktører blir beskrevet som i stor grad personavhengig.

2.4 Frivillig innsatser i ulike ledd i asylsøkerkjeden

Denne studien omfatter frivillige aktører og deres innsats i forhold til asylforløpet, fra ankomst, til mottak, bosetting, introduksjonsprogram og langsiktig integrering. Hvilken rolle spiller frivillige i de ulike fasene som flyktninger og asylsøkere gjennomgår?

Gjennom intervjuer med frivillige organisasjoner ble det klart at det frivillige engasjementet for mange startet lenge før flyktningenes ankomst til Norge. Mange frivillige opplevde de store ankomstene til Europa som en felles europeisk utfordring hvor også norske frivillige hadde et ansvar for å yte en innsats. De ønsket å stille opp og ikke overlate alt ansvaret til første ankomstland.

De første ankomstlandene, og da særdeles Hellas, som hadde hatt sosial og økonomisk krise i lengre tid, ble overveldet av de store

ankomstene. Disse landene har ofte mindre og ressursvake frivillige organisasjoner enn i Nord-Europa. Frivillige fra mange land deltok etterhvert i ankomstarbeidet i Hellas, og dette arbeidet var ofte organisert under lokale institusjoner og organisasjoner. Fra Norge deltok både nye organisasjoner som «Dråpen i Havet», som ble dannet som et svar på det store behovet for hjelp til båtflyktninger, og etablerte organisasjoner som Norske Kvinners Sanitetsforening (NKS) (med egne midler) og Norsk Folkehjelp (med midler fra EØS ordningen).

Vi fant også at den langsiktige innsatsen for flyktninger i etterkant av tiden i mottak også omfattet frivillig innsats for papirløse flyktninger som er strandet i Norge. Dette var ikke noe nytt. Det første tiltaket av organisert frivillighet for papirløse var Helsesenter for papirløse migranter som ble opprettet allerede i 2009 i samarbeid med Røde Kors og Oslo Bymisjon. Helsesenteret driftes av frivillige helsearbeidere. Det er også opprettet helsesenter for papirløse i Bergen. Svenske Røde Kors har opprettet lignende helsesentre for papirløse i Stockholm og Göteborg.

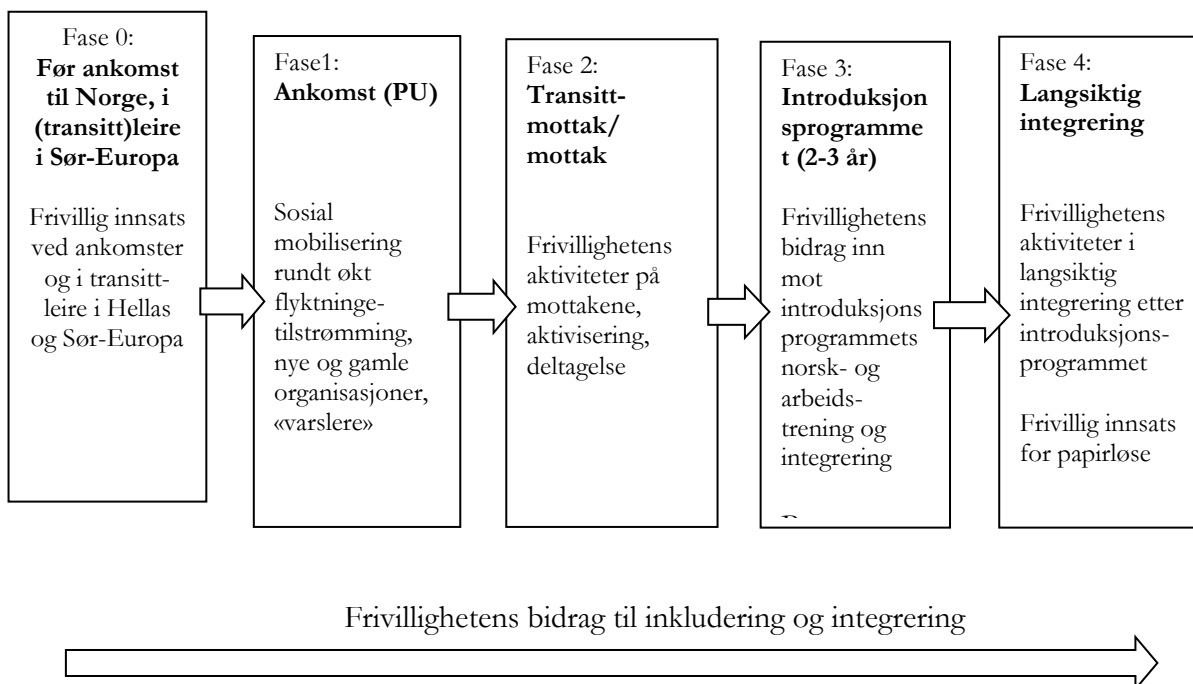
I 2016 ble Mennesker i Limbo⁶, organisasjonen som representerer papirløse, etablert. I etterkant har også en sosial entreprenørbedrift Plog A/S, av personer tilknyttet IMI-kirken i Stavanger, blitt etablert. Plog A/S formidler arbeidsoppdrag for papirløse, og har arbeidet for å prøve papirløses rett til arbeid for domstolene⁷. Vi har derfor føyd til innsats for papirløse migranter i tillegg til den allmenne langsiktige integreringen i Fase 4.

Nedenfor har vi utarbeidet en skjematisk framstilling av asylsøkerkjeden og hva slags type frivillig arbeid som settes inn i de ulike fasene. I tillegg til det vi kaller fase 0, som er tiden før ankomst til Norge, er det fire faser.

⁵ <https://www.rodekors.no/om-rode-kors/lokalforeninger-og-distrikter/oslo/aktiviteter/flyktninger-og-innvandrere/helsesenter-for-papirlose-i-oslo/>

⁶ <https://www.facebook.com/Mennesker-i-Limbo-442916145813182/>

⁷ <https://www.nrk.no/dokumentar/xl/i-halvannet-ar-har-arne-kjempet-for-a-bli-anmeldt-1.13234583>

Tabell 2.1: *Frivillighetens innsatser langs asylsøkerkjeden*

Disse fire fasene i asylforløpet er klart avgrensede for asylsøkeren, med ulike rettigheter og tilbud. Samtidig er ikke grensene så entydige for de frivillige organisasjonene, de lokale organisasjoner kan med sine frivillige medlemmer engasjere seg i aktiviteter for flykninger i alle fasene, fra mottak, til bosetting og langsiktig integrasjon. Med slagordene «hverdagsintegrering» og «integrering fra dag en», samt etableringen av integreringsmottak, vil skillet mellom de frivilliges innsats langs asylsøkerkjeden sannsynligvis bli mindre over tid.

Fase 0: Før ankomst til Norge, i (transitt)leire i Sør-Europa.

Flere har engasjert seg i nødhjelpsarbeidet ved ankomster og i transittleire i Hellas og Sør-Europa. De store hjelpeorganisasjonene er der med sine profesjonelle hjelpearbeidere. I tillegg er det startet nye organisasjoner som bidrar med frivillige i hjelpearbeidet, som Dråpen i havet.

Fase 1: Ankomst og intervju med Politiets Utlendingsenhet (PU); i denne fasen har det tradisjonelt ikke vært rom for frivillig

innsats. Den store flyktningstrømmen sommer og høst 2015 ble kapasiteten til PU sprengt og mottaksapparatet klarte ikke oppgavene med ivaretagelse av asylsøkerne. Det var i denne situasjonen at man via sosiale medier organiserte frivillig innsats, og hvor «Refugees Welcome To Norway» ble etablert for å sikre frivillig innsats for å møte akutte behov. Etablerte organisasjoner, ikke minst med sine beredskapsressurser og helsehjelp, var viktige i denne akutte fasen. Både gamle og nye organisasjoner fungerte også som «varsler» ved at de påpekte uholdbare situasjoner og var pådrivere for å få på plass bedre ankomstforhold.

Fase 2: Transittmottak og mottak. I 2015 var dette et område for sterk frivillig mobilisering som både foregikk via nye kanaler som sosiale medier og via etablerte kanaler i organisasjonene. På grunn av de høye ankomstene ble det opprettet en rekke nye ankomst- og transittmottak rundt i norske kommuner, som siden har blitt nedlagt. Disse nye mottakene var helt avhengige av frivillig innsats for å sikre gode mottaksforhold. UDI økte sine midler i de søknadsbaserte støtteordninger for organisasjoner som ønsker å bidra til aktiviteter på mottak eller i tilknytning til disse. Fra 2016 forvaltet også IMDi en tilskuddsordning for aktiviteter for voksne i mottak, som skulle sikre raskere integrering og være mer arbeidsrettet. I begynnelsen av 2016 var det rekordmange mottak i Norge. Antallet barn i mottak i 2016 mer en doblet seg fra tidligere år. Høsten 2016 ble det opprettet fem nye integreringsmottak, basert på en modellen der frivilligheten skal bidra med betydelige ressurser til at det kan etableres heldags og helårs tilbud til beboerne.

Fase 3: Bosetting og introduksjonsprogrammet. Når asylanten har fått godkjent sin asylsøknad skal hun/han bosettes og få tilbud om introduksjonsprogram. Mange kommuner samarbeider med frivilligheten for å gi deltagerne et godt heldags- og helårstilbud. Dette er ofte språkpraksis gjennom organiserte frivillige språkkafeer i regi av frivillighetssentraler, bibliotek, Røde Kors eller andre organisasjoner. Mange frivillighetssentraler har også innsatser rettet mot integrering, flere organiserer språkkurs på

⁸ JD bevilget i 2015 2 millioner kroner ekstra for å styrke frivillige organisasjoner som gir rettshjelp og rettleiding til asylsøkere, p.g.a. den store tilstrømningen.

⁹ Mange mottak er nedlagt i siste del av 2016 og 2017 som et resultat av lave ankomsttall disse årene.

norsk, samtalegrupper og annet som inngår som del av helårs tilbud i Introduksjonsprogrammet. IMDi har også overført slike søknadsbaserte midler til større kommuner med stort innsalg av bosatte flyktninger, der hensikten er å bidra til et bedre og tettere samarbeid mellom kommune og frivilligheten. I tillegg har mange kommuner, og særlig kommuner med mange innvandrere, egne søknadsbaserte finansieringsordninger for frivillig sektor for å bidra til integrering.

Fase 4: Langsiktig integrering. Dette dreier seg om det lokale integreringsarbeidet og lokale organisasjoners plass i dette. Spørsmål knyttet til denne fasen er om og i hvilken grad de sivile samfunnets organisasjoner reorienterer seg til dagens flyktninge- og innvandrersituasjon og orienterer seg mot rekruttering av disse gruppene. Langsiktig integrering krever at organisasjonene samarbeider med kommunene, og utvikler felles forståelse og strategi for integreringsarbeidet. Forskning viser at norske frivillige organisasjoner i liten grad har greid å reorientere seg mot den nye situasjonen (Ødegård 2011, Ødegård et.al. 2014). Samtidig viser også forskning at deltagelse i organisert frivillighet øker sjansene for å lykkes på arbeidsmarkedet (Søholt et.al. 2012, Søholt, Aasland og Vestby 2015). De siste årene har det også i større grad blitt organisert frivillig innsats for papirløse flyktninger og migranter.

2.5 Frivillighetens innsats og ressurser

Forskning på sivilsamfunnet har vært opptatt av at foreningsliv og frivillige organisasjoner bidrar til å bygge relasjoner internt i gruppen, det som Putnam kaller sammenbindende sosial kapital (bonding). Sivilsamfunnsorganisasjoner bidrar til nettverk og tillit i samfunnet, det gjør samfunnet sterkere i forhold til å takle konflikt og kriser (social cohesion), og styrker nettverk på tvers av grupper ved å bygge bro mellom ulike deler av befolkningen, brobyggende sosial kapital (bridging).

I denne rapporten er vi også interessert i å se på selve den frivillige innsatsen. Hva består den i og hvordan og for hvem blir den en ressurs? Hvordan blir innsatsen til en ressurs for asylsøkere og flyktninger? Hvordan blir denne innsatsen til en ressurs for det

offentlige? Hvordan bidrar de frivilliges innsats meningsdanning, politikktutforming og holdningsendring?

Frivillige bistår med ulike typer innsats. Vi definerer at denne innsatsen blir en ressurs når det svarer på et behov eller en oppgave, dvs. at innsatsen blir en ressurs for noen.

Frivillighetens ressurser består i:

Den frivillige. Frivillig tid, som organisert forpliktelse, er den ressursen som man oftest forbinder med frivillighet.

Flyktningkrisen har blitt møtt med mobilisering av gamle og nye frivillige. Den frivilliges tid kan være av langsiktig og regelmessig art, eller den kan være mobilisert i en akutsituasjon, slik det skjedde høsten 2015.

Økonomiske og materielle ressurser. Frivilligheten har hatt en viktig rolle i innsamling av midler for å løse oppgaver. I forbindelse med asylsituasjonen i 2015 handlet både gammel og ny frivillighet raskt og samlet inn og distribuerte, mat, klær og hygieneartikler. Det ble også samlet inn betydelige økonomiske midler gjennom frivilligheten.

Bolig. Dette er et nytt område for frivillig innsats; så langt har dette vært organisert gjennom IMDis system for forespørsel om bosetting i kommunene. I dag inkluderer også systemet i økende grad selvbosetting hvor flyktningen finner bolig og får kontrakten godkjent av kommunen. I denne prosessen har nye typer frivillighet spilt en rolle. Refugees Welcome både i Tyskland og Sverige har åpnet egne nettsider hvor frivillige kan tilby bolig til asylsøkere og flyktninger. Også i Norge ble det mobilisert for tilgang til bolig via sosial medier.

Ikke-materiell ressurs – inkludering og integrering.

Frivillighetens ressurs går utover det materielle bidraget, verdien ligger i evnen til å inkludere flyktninger i eksisterende organisasjonsliv og integrere dem gjennom å få dem med på aktiviteter og i nettverk som er tilstede i lokalsamfunn og kommuner hvor flyktningene blir bosatt. Frivillig innsats er generelt en viktig ressurs for samfunnet.

Bidrag til en åpen og inkluderende offentlig debatt. Rollen som folkeopplyser og pådriver er, og har vært, en viktig del av frivilligheten historisk. I en situasjon hvor det skjer en sterk

mobilisering også gjennom sosiale medier, ser vi også en polarisering av debatten. Sivilsamfunnsorganisasjoner kan spille en viktig rolle i den offentlige debatten, både gjennom å være bidragsytere til meningsutveksling og gjennom å tilføre offentligheten innsikter i en gruppes situasjon som de fleste har liten befatning med.

2.6 Oppsummering

De frivillige var helt avgjørende i innsatsen for flyktninger og migranter ved de store ankomstene til Norge, og til Europa, sommeren og høsten 2015. Innsatsen til de frivillige er blitt løftet fram av myndighetene både høsten 2015 og i Integreringsmeldingen (JD 2016). Frivilligheten var allerede før tilstrømningen anerkjent som en viktig partner i arbeidet med ivaretagelse og langsiktig integrering. Denne oppfatningen ble styrket gjennom innsatsen de frivillige bidro med i 2015 og tida etterpå.

Frivillige organisasjoner er aktive langs hele asylsøkerkjeden fra å bistå i ankomster til Hellas til langsiktig integrering og innsats i lokalsamfunn i Norge.

Vi definerer at innsatsen de frivillige yter blir en ressurs når det imøtekommer et behov eller en oppgave. Innsatsen skal i første rekke være en ressurs for flyktingen. Den skal bistå i at hun eller han både får mer kunnskap om det norske og kjennskap til norsk språk og samfunn, får muligheten til å få venner og danne nye nettverk, får ulike former for praktisk hjelp og støtte som kan dyktiggjøre flyktingen slik at det blir lettere å komme i utdanning og arbeid. Vi ser også at det å delta er en ressurs for den enkelte frivillige, møtet med «den andre» kan være en ressurs for den som yter innsatsen også. Frivilligheten er også en mulig ressurs for de kommunale tjenestene, som introduksjonsprogrammet.

3 Støtteordninger for frivilligheten

Dette kapitlet gjennomgår de viktigste støtteordningene til frivillige sektor knyttet til utlendingsforvaltningen og fra departement knyttet til innsats langs asylsøkerkjeden. Det er Kulturdepartementet som har ansvaret for den allmenne frivillighetspolitikken i Norge, mens det er sektordepartementene som har ansvaret for frivillighetspolitikk under sine fagområder. Det er også sektordepartementene som forvalter støtteordninger til frivillige organisasjoner innenfor sitt sektoransvar.

Støtteordningene er viktige utover de beløpene de fordeler. De skaper arenaer for dialog med sektormyndigheter, de bidrar til legitimitet til organisasjonenes arbeid, og til at erfaringer fra bakken formidles tilbake til offentlige myndigheter gjennom rapportering. Her ligger det også betydelige muligheter for felles læring og innovasjon.

3.1 Tilskudd forvaltet av UDI

UDIs tilskuddsordninger er rettet mot frivillige organisasjoners innsats på asylmottak, og til ulike faser av asylprosessen, som informasjon om retur.

3.1.1 UDIs intensjonsavtaler med de store frivillige organisasjonene

Høsten 2016 inngikk UDI intensjonsavtaler med alle de åtte store organisasjonene som hadde intensjonsavtaler med IMDi. Målet var å få et bedre samarbeid mellom mottak og frivillighet, og bli enige om felles kjøreregler rundt dette arbeidet. Bakgrunnen for arbeidet

med intensjonsavtalene var opprinnelig at UDI ønsket avtaler med organisasjonene om samarbeid om informasjon om retur til asylsøkere med avslag. UDI hadde sett at de hadde vanskelig for å nå denne gruppen, og at det var mye mistillit mellom asylsøkere med avslag og UDI. UDI hadde observert at asylsøkere med avslag hadde større tillitt til sivilsamfunnsorganisasjoner, og UDI så også at organisasjonene hadde gode erfaringer med støtteordningen for informasjon rundt returarbeidet.

Organisasjonene markerte tydelig avstand til et slikt oppdrag, men både UDI og organisasjonene så nytten av å inngå intensjonsavtaler og bedre kontakten mellom UDI og organisasjonene. Forhandlingene fortsatte derfor omkring innhold og form i intensjonsavtalene og i løpet av høsten 2016 inngikk UDI intensjonsavtaler med Caritas, Kirkens Bymisjon, Norges Idrettsforbund, Norske Kvinners Sanitetsforening, Norges Røde Kors, Redd Barna, Frelsesarmeen, Norsk Folkehjelp og Frivillighet Norge. Refugees Welcome to Norway valgte å ikke inngå en slik avtale, siden den ikke var spesifikk nok i forhold til å sikre adgangen til mottak.

Opprinnelig skulle det knyttes midler til UDIs intensjonsavtaler på lik linje med IMDi sin ordning. Men mens forhandlingene pågikk ble det samtidig opprettet en ny støtteordning på 30 millioner kroner for 2016 for aktiviteter for voksne på mottak. Denne ordningen ble noe overraskende lagt til IMDi. Det ble da besluttet at det ikke skulle følge med midler i UDIs intensjonsavtaler. UDI gjennomfører halvårlige dialogmøter med organisasjonene.

3.1.2 UDIs tilskuddsordning til aktiviteter for barn og unge i mottak

UDIs tilskuddsordning for frivillig sektor gjelder for aktiviteter for barn og unge under 18 år. Det er mulig å søke for frivillige organisasjoner, ikke-kommersielle aktører som organiserer aktiviteter for barn i mottak og kommuner «og andre som organiserer aktiviteter for barn i mottak» (UDI: Tilskudd). Frivillige organisasjoner som mottar støtte, må være registrert i frivillighetsregisteret. Hvis UDI ikke vurderer tilstrekkelige innkomne søknader som kvalifiserte fra frivillige organisasjoner kan også driftsoperatører av mottak søke (UDI Rundskriv 2016-

01-15). Ved nyopprettete asylmottak kan også driftsoperatører søke i første runde (UDI Aktuelt).

Hensikten med UDIs ordning er å bidra til en så normalisert og meningsfull tilværelse som mulig for barn og unge som bor på asylmottak (UDI: Tilskudd). Utgangspunktet er at asylsøkerbarn kan være sårbare på grunn av psykisk belastende erfaringer.

Intensjonen er at aktivitetene kan gi barn og unge mestringsopplevelser som kan styrke dem i å håndtere opplevelsene de har vært gjennom (UDI: Tilskudd; Regjeringen: Tilskuddsordninger). Ordningen gir støtte til fysiske aktiviteter og skal gi mulighet til utvikle ferdigheter. Søknader med aktiviteter som ikke er tilgjengelige i barnas nærmiljøer prioriteres, likeledes tiltak «som treffer flest mulig barn sett i forhold til tilskuddsbeløpet» (UDI Rundskriv 2016-12-19). I søknadsbehandlingen vektlegger også UDI at aktivitetene er nyskapende, får god respons fra barna, gir tilbud til flere aldersgrupper og går over tid (UDI Aktuelt).

På grunn av de store tilstrømmingen av asylsøkere i 2015 var det rekordmange barn i mottak i 2016. UDI lyste derfor ut 60 millioner kroner til ordningen i 2016, en økning fra 19 millioner kroner i 2015 (UDI Aktuelt 2). Alle de 60 millionene ble ikke fordelt fordi det ikke kom nok kvalifiserte søknader. Per juni 2016 var 52 millioner kroner fordelt, og 9,2 millionene ble derfor utlyst med frist i august. I tillegg til de tidligere kriteriene, oppfordret UDI til aktiviteter på mottak som ikke allerede har hatt tilbud på eksternt aktivitetstilbud. I tillegg ønsket UDI å prioritere «tiltak som bidrar til integrering i lokalsamfunnet» (UDI Aktuelt 1).

Ordningen ser i liten grad til å nå ut til mottak for enslige mindreårige asylsøkere (EMA). I et annet prosjekt (Aasen, Dyb og Lid 2016) om enslige mindreårige asylsøkere fant vi lite organisert frivillig innsats på de fire EMA-mottakene vi intervjuet. De fleste fritidsaktiviteter var organisert av mottaket selv, ofte med støtte fra kommunen (gratis lån av idrettshall) eller av privat næringsliv (treningsutstyr og fiskestenger).

3.1.3 UDIs tilskuddsordning til organisasjoner som bistår barn med lang oppholdstid i Norge

Ordningen gjelder barn som ikke har opphold i Norge. Hensikten med ordningen er å «bidra til å ivareta interessene til barn med lang oppholdstid i Norge ved retur, og ved anmodning om omgjøring til Utlendingsnemnda (UNE)» (UDI: Tilskuddsordning til organisasjoner). Frivillige og andre ideelle organisasjoner som bistår barn i målgruppa, kan søke. Regelverket for tilskuddsordningen er fastsatt av Justis- og beredskapsdepartementet. Ordningen ble innført i 2015 gjennom og Innst. 6 S (2015-2016).

3 millioner ble utlyst i desember 2015 med søknadsfrist januar 2016. Tilskudd kan fortrinnsvis tildeles til informasjonsarbeid om lengeværende barns «rettigheter i forbindelse med tvangsretur». I tillegg kan det tildeles midler som dekker «juridisk bistand ved tvangsretur og bistand i forbindelse med fremsettelse og behandling av anmodning om omgjøring til Utlendingsnemnda». Organisasjoner kan også søke om dekke juridiske midler og andre typer bistand til «barn med lang oppholdstid som ble uttransportert i perioden 1. juli 2014 - 18. mars 2015» (Regjeringen: Tilskuddsordninger til frivillige organisasjoner).

3.1.4 UDIs støtteordning for informasjon om assistert retur for asylsøker med endelig avslag og andre uten lovlig opphold

Denne tilskuddordningen går til organisasjoner som bidrar med informasjon om assistert retur til asylsøker med endelig avslag og andre uten lovlig opphold, og personer som har fått beskyttelse i Norge, men som ønsker å flytte tilbake til hjemlandet når det er trygt. De største mottagerne er NOAS og Caritas. Formålet med støtten er å bidra til at mennesker uten lovlig opphold returner frivillige til hjemlandet. Målgruppene er personer med endelig avslag på søknad om asyl og andre personer uten lovlig opphold i Norge.

3.2 Støtteordninger forvaltet av IMDi

IMDi har i utgangspunktet ansvaret for bosetting av flyktninger og tildeler midler for fem år til vertskommuner for å dekke utgifter til bosetting, introduksjonsprogram og kommunale tjenester. IMDi forvalter en rekke støtteordninger til frivillig sektor for integrering, for å motvirke diskriminering og bekjempe ødeleggende tradisjoner. I tillegg disponerer IMDi midler til kommunale utviklingsprosjekter hvor frivillig sektor kan trekkes inn. IMDi legger vekt på at frivillige organisasjoners innsats skal være komplementært til det offentlige tilbudet. Men de erkjenner også at organisasjonene kan ha en sterkere gjennomslagskraft når det gjelder sensitive områder, og å nå utsatte grupper på en annen og bedre måte enn myndighetene (IMDi 2015).

3.2.1 IMDis intensjonsavtaler med åtte store frivillige organisasjoner

IMDi har siden 2007 inngått intensjonsavtaler med de store organisasjonene Frivillighet Norge, Redd Barna, Røde Kors, Norsk Folkehjelp, Norske Kvinners Sanitetsforbund, Norges Fotball Forbund og Den Norske Turistforening. Formålet er «å bidra til et godt samarbeid mellom det offentlige og de frivillige organisasjonene for å styrke arbeidet med bosetting og integrering av flyktninger med opphold i Norge, samt å øke deltagelse av personer med minoritetsbakgrunn i de frivillige organisasjonene». Det ble gjennomført en evaluering av ordningen i 2011 (Dahle, et.al. 2011). Intensjonsavtalene er en viktig arena for samarbeid mellom IMDi og organisasjonene, selv om det er små midler som følger avtalene. Avtalene har bidratt til en jevnlig dialog mellom IMDi og organisasjonene, og bidratt til at organisasjonene har videreutviklet sine modeller og arbeidsmåter.

3.2.2 IMDi - Frivillig virksomhet i lokalsamfunn som bidrar til deltakelse, dialog og samhandling

Denne støtteordningen går til 20 utvalgte kommuner med høy andel innvandrere. Tilskuddsmottakere kan få støtte til «1) drift av aktive lokale innvandrersorganisasjoner» og 2) «frivillig aktivitet i lokalsamfunnet». Hensikten er «å medvirke til å styrke

innvandrerbefolkningenes deltakelse i organisasjonslivet og i sosiale nettverk» samt å bidra til «å skape økt tillit til og økt tilhørighet i det norske samfunnet» (IMDi Rundskriv 11/2016). Det gis driftsstøtte til innvandrersorganisasjoner og aktivitetsstøtte både til innvandrersorganisasjoner og norske organisasjoner for å skape lokale møteplasser og aktiviteter «på tvers av ulike grupper i befolkningen». Det ble i 2016 satt av 11,13 millioner kroner til ordningen (Prop. 1 S (2015-2016)).

De 20 kommunene, som forvaltere av ordningen, er ansvarlige for utlysning, frister og søknadsbehandling. Søknadsbehandlingen skal vektlegge «Nettverk/forankring gjennomslag i aktuelle miljø/lokalsamfunn; frivillig innsats i organisasjonene og god økonomistyring». Videre oppfordres søknadsbehandlerne til å vurdere søkerorganisasjonenes kompetanse og erfaring på feltet, frivillighet; samarbeid med offentlige etater og kommuner eller andre organisasjoner der hensiktsmessig¹⁰.

Videre oppfordrer IMDi kommunene til å «se tilskuddsordningene i sammenheng med andre tilskuddsordninger den forvalter samt å se på tilskuddsordningen som virkemiddel til å understøtte kommunens prioriteringer og øvrig arbeid på integreringsfeltet» (ibid).

Det er kommune selv som bestemmer fordelingen mellom drifts- og aktivitetsstøtte, og som utvikler lokalt regelverk tilpasset situasjonen lokalt. Kommunene som forvaltere av driftstøtten til innvandrersorganisasjoner gjør et viktig arbeid med å sikre at organisasjonene registrerer seg, utarbeider vedtekter og driver demokratisk organiserte foreninger.

Ordningen ble tidligere forvaltet av fylkeskommunene. Fra 2016 ble dette endret til utvalgte kommuner. De 20 kommunene er Oslo, Bergen, Stavanger, Trondheim, Bærum, Drammen, Kristiansand, Sandnes, Skedsmo, Fredrikstad, Sarpsborg, Tromsø, Skien, Sandefjord, Arendal, Tønsberg, Bodø, Gjøvik og Hamar (ibid).

¹⁰ Søkerorganisasjoner må være aktive, registrert i Frivillighets-registeret, opprettet for minst to år siden, kan ikke motta støtte som trossamfunn og ha minst 20 betalende medlemmer. IMDi anbefaler at tilskuddsmottakerne bør ha minst 30 betalende medlemmer i kommuner der innvandrerbefolkningen utgjør 10-20000 personer og 80 betalende medlemmer i Oslo.

Det ble gjennomført en evaluering av denne ordningen i 2007, mens den fortsatt var forvaltet av fylkeskommunene. Evalueringen påpekte at ordningen har en tendens til å fryse fast mønsteret i finansiering av innvandrersorganisasjoner, og anbefaler en tredeling av støtteordningen, hvor det tredje benet er rettet mot etableringen av nye innvandrersorganisasjoner (Nødland et.al. 2007).

IMDi finansierer en pågående forskningsprosjekt som der på støtten til innvandrersorganisasjoner. Prosjektet utføres av FAFO og rapport skal foreligge mars 2017.

3.2.3 IMDis tilskuddsordning til integreringsprosjekter rettet mot voksne i asylmottak

IMDis tilskuddsordning til integreringsprosjekter rettet mot voksne i asylmottak i regi av frivillige organisasjoner ble etablert i 2016. UDI og IMDI samarbeider i forvaltningen av både denne tilskuddsordningen og UDIs tilskuddsordning til aktiviteter for barn og unge i mottak (IMDi Rundskriv 14/2016).

Bakgrunnen for IMDIs ordning var økningen i ankomst av flyktninger i 2015. 29,5 millioner kroner ble bevilget over statsbudsjettet i 2016. Målgruppa er asylsøkere over 18 år. Det kan og søkes om familieaktiviteter.

Aktivitetene er ment å bidra til å forberede flyktninger til bosetting i kommunene. Hensikten er å «stimulere til aktiviteter som bidrar til at beboere i mottak får en meningsfull hverdag og bedre muligheter for deltakelse i arbeid eller utdanning» (IMDi Rundskriv 14/2016). Videre skal aktivitetene «tilrettelegge for forståelse av menings- og ytringsfrihet, trosfrihet og likestilling» (ibid.). Ordningen gir støtte til aktiviteter på mottakene eller i nærmiljøene, og aktiviteter til beboere i ordinære mottak prioriteres. Eksempler på aktiviteter organisasjoner kan søke om er norsktrening; kunnskap om det norske samfunnet; arbeidsrettede tiltak; boligveiledning; flyktningguide eller tilsvarende aktiviteter; og idretts- og friluftslivsaktiviteter (ibid.).

IMDis rundskriv 14/2016 fremhever frivillighetens potensielle rolle i å skape kontakt mellom beboere på asylmottak og lokalsamfunnet (ibid.). Organisasjonene oppfordres videre til

samarbeid med kommune, næringsliv, asylmottak og andre organisasjoner når dette kan være fruktbart. I tillegg oppfordres organisasjoner til samarbeid med innvandrersorganisasjoner.

Denne støtteordningen må sees i sammenheng med intensjonsavtalene som UDI har inngått med flere store organisasjoner om innsats på motta (omtalt i delkapittel 3.1.1). Ved en gjennomgang av tildelingene ser vi at et betydelig andel av midlene er tildelt store organisasjoner som sekkebevilgninger, hvor lokale lag kan søke moderorganisasjonene om midler. Største delen av midlene går likevel til ulike lokale lag og foreninger som er aktive på mottak. Refugees Welcome to Norway fikk i første omgang avslag på søknader om aktiviteter, men har i ekstratildelingen høsten 2016 fått midler.

3.2.4 Andre tilskuddsordninger

Øvrige ordninger som IMDi forvalter er tilskudd til informasjonstiltak om det norske samfunnet rettet mot arbeidsinnvandrere og personer som ikke omfattes av introduksjonsordningen, til nasjonale ressursmiljø på integreringsfeltet over statsbudsjettet (ikke en søknadsbasert ordning); tilskuddsordning til arbeidet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme, og tilskuddsordning for arbeid mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og begrensninger av unges frihet.

3.3 Kulturdepartementet (KUD): Tilskuddsordningen Inkludering i idrettslag

Norges Idrettsforbund (NIF) mottar støtte fra Kulturdepartementet til ordningen «Inkludering idrettslag» som fordeles i idrettslag i 17 kommuner. NIF ble tildelt 13,5 millioner kroner i 2016. Opprinnelsen til ordningen var Storbyprosjektet, som ble igangsatt i 1993. Storbyprosjektets hensikt var å utvide idrettsdeltakelsen til grupperinger som i mindre grad var med i organisert idrett gjennom idrettslag. Hensikten med inkludering i idrettslag er å øke deltakelsen i idrettslags aktivitetstilbud «gjennom å motvirke økonomiske og kulturelle barrierer, som kan være til hinder for deltakelse i ordinær idrettsaktivitet.» denne tilskuddsordningen er ikke spesifikt rettet mot asylsøkere og

flyktninger, men alle grupper av barn og unge som kan falle utenfor felleskapet.

Den viktigste målgruppene er barn og unge med minoritetsbakgrunn, med særlig vekt på jenter. Ordningen støtter også tiltak for å øke deltakelsen i idrettslag for innvandrerforeldre. Ordningen støtter fysiske aktiviteter, ikke rene sosiale arrangementer (Idrettsforbundet: Om tilskuddsordningen).

Tilskudd kan utdeles til tiltak i det som defineres som utsatte bydeler i Oslo, i randkommuner utenfor Oslo med relativt høy andel innvandrere i befolkningen samt i «utsatte bydeler» i Bergen, Trondheim, Stavanger, Drammen, Tromsø, Kristiansand, Fredrikstad, Sarpsborg, Haugesund, Bodø, Skien, Porsgrunn, Larvik, Sandefjord og Sandnes.

3.4 Miljødirektoratet: Tilskudd til friluftaktivitet for personer med innvandrerbakgrunn (kap. 1420 post 78) samt driftsstøtte til Wild X

Hensikten med ordningen tilskudd til friluftaktivitet for personer med innvandrerbakgrunn er å bidra «økt deltakelse i helsefremmende, trivselsskapende og miljøvennlig friluftsliv for personer med innvandrerbakgrunn» (Miljødirektoratet, Tilskudd1). Søkere kan være «Friluftsrådenes Landsforbund, interkommunale friluftsråd som ikke er tilsluttet FL og sentralleddet i frivillige organisasjoner som er registrert i Enhetsregisteret og som arbeider med aktivitetsfremmende tiltak for friluftsliv for personer med innvandrerbakgrunn, og som har etablert lokallag og aktivitet i minimum 2 fylker.» (ibid.)

Tilskuddsordningen var i 2015 på 5 millioner kroner, som ble fordelt på 11 tilskuddsmottakere i sentralleddet i frivillige organisasjoner med aktivitet i to eller flere fylker. I 2016 økte rammen til 10 millioner kroner, som ble fordelt på 15 organisasjoner (e-post, Miljødirektoratet).

Støtte gis hovedsakelig til friluftstiltak som kan stimulere direkte til friluftaktivitet. Eksempler er organiserte turer, leire, kurs og annen opplæring. Søknader for tiltak i flere fylker prioriteres. Noe av

tilskuddet kan brukes til å dekke kostnader til utstyr og materiell til aktivitetene. Prioriterte personer er folk som er lite aktive, barn, unge og barnefamilier. I tillegg prioriteres tiltak som krever få ressurser og er lett tilgjengelige, «fører til økt integrering av personer med innvandrerbakgrunn i befolkningen ellers» (Miljødirektoratet, Tilskudd 1), tiltak i nærmiljøer, især i byer og tettsteder, samt «tiltak som medvirker til økt deltakelse over tid» (Miljødirektoratet, Tilskudd 1).

Miljødirektoratet utbetalte i tillegg driftsstøtte på 1,2 millioner kroner i 2016 til den flerkulturelle friluftsf- og miljøorganisasjonen Wild X etter direkte bevilgning i statsbudsjettet. Ordningen var ny i 2015. Før dette søkte Wild X om midler gjennom tilskuddsordningen for friluftaktivitet for personer med innvandrerbakgrunn (e-post, Miljødirektoratet, 7.9.16).

3.5 Miljødirektoratet/ fylkeskommunene: Tilskudd til friluftaktivitet (kap. 1420 post 78)

Miljødirektoratet har også en overlappende, men videre tilskuddsordning som frivillige organisasjoner kan søke på fylkesnivå: Tilskudd til friluftaktivitet (kap. 1420 post 78). Ordningen har til hensikt å «medvirke til økt deltakelse i helsefremmende, trivselsskapende og miljøvennlig friluftsliv for alle grupper i befolkninga» (Miljødirektoratet, Tiltak 2; e-post Miljødirektoratet). Ordningen innbefatter deltakelse for flere grupper; herunder kan søknader med innvandrere som målgruppe prinsipielt inngå. I 2016 fordelte Miljødirektoratet 27,5 millioner kroner gjennom ordningen til fylkene, som fordeler videre på i alt rundt 800 søknader (e-post Miljødirektoratet).

3.6 Barne- og likestillingsdepartementet (BLD)/ Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU): Mangfold og inkludering

LNU forvalter BLDs tilskuddsordning Mangfold og inkludering, som gir støtte til «grupper, fritidsklubber eller organisasjoner av barn og unge som ønsker å fokusere på mangfold, holdninger og deltakelse» (...) inkludert «arbeid mot radikaliserings og voldelig ekstremisme» (Regjeringen, Tilskuddsordninger). I 2016 var størrelsen på ordningen ca. 2 millioner kroner. Det er tre tildelinger i året, og søkere kan i 2016 søke om prosjektstøtte på inntil 75 000 kroner.

Denne tilskuddsordningen skiller seg ut ved at barn og unge skal stå for gjennomføring og prosjektidé. Det er et sentralt mål at «barn og unge selv kan være med på å utvikle og videreformidle nye metoder og aktiviteter for inkludering»; ordningen er ment til å «stimulere barn og unge til å vise at mangfold er et positivt element i samfunnet og hvordan de på egne premisser kan bidra til økt inkludering og utfordre diskriminering og fordommer i samfunnet» (LNU: Mangfold og inkludering).

Søkere må være under 26 år. Søknader som prioriteres er a) prosjekter som arbeider mot fordommer og/eller diskriminering; b) lokalmiljøprosjekter med fokus på mangfold, holdninger og deltakelse som bidrar til møteplasser eller samarbeid mellom ulike organisasjoner/lokale aktører; c) «prosjekter som har som formål forebygge eller motarbeide radikaliserings og voldelig ekstremisme; d) nyskapende prosjekter som kan «videreformidle og videreutvikle kunnskap og erfaringer» samt e) for etablerte organisasjoner: organisasjonsutvikling og –endring (LNU: Retningslinjer).

3.7 Kommunenes egne støtteordninger

Mange kommuner har ulike støtteordninger som ikke nødvendigvis er finansiert av støtteordningene som er presentert her. Kommunene disponerer midler i budsjettet til frivillig innsats der dette prioriteres av kommunepolitikerne. Bl.a. mottar kommunene betydelige integreringsmidler over fem år fra IMDi

for hver flyktning de bosetter. Oslo har etablert en egen søknadsbasert tilskuddsordning for integrering av flyktninger. Noen kommuner finansierer også stillinger i frivillige organisasjoner med tydelige oppgaver i integreringsarbeidet. Trondheim kommune finansierer for eksempel to halve stillinger, en halv stilling hver i Røde Kors og i kristent Innvandrerarbeid (KIA) for å bistå i introduksjonsprogrammet med frivillighet og norsktrening. I Stavanger finansierer kommunen en stilling i prosjektet Religionsdialog.

3.8 Stiftelser

I intervjuer både med frivillige organisasjoner og kommuner støtte vi ofte på informasjon om at de hadde fått midler fra private stiftelser. Vi har ikke gått inn og sett spesielt på dette. Gjensidigestiftelsen er den største av disse stiftelsene og yter store og viktige bidrag til frivillige organisasjoner. Blant annet ga Gjensidigestiftelsen 10 millioner kroner til fire store frivillige organisasjoner høsten 2015 for å styrke deres innsats, og sikre en god forvaltning av denne innsatsen. Stiftelsene er viktige bidragsytere for organisasjonene og har ofte færre føringer enn offentlige midler. Midlene fra stiftelsene kan derfor potensielt bidra til større grad av nytenking og utprøving enn de tradisjonelle støtteordningene. Dette avhenger i så fall av de frivillige organisasjonenes strategiske arbeid.

3.9 Extrastiftelsen og offentlige utviklingsmidler

I våre intervjuer med både frivillige organisasjoner og kommuner ser vi at mange av tiltakene som involverer frivillige i nyskapende forsøksprosjekter er styrt av ideelle organisasjoner (Extrastiftelsen) eller av kommuner (offentlige utviklingsmidler). Forsøksprosjektene kan bidra til at nye typer frivillige deltar (Arendal Intro: Folk møter folk), og til at man i tilknytning til ideelle organisasjoner oppretter prosjekter i form av nye typer sosiale entreprenører (Kirkens bymisjons: Bydelmødrene).

3.10 Oppsummering

Department og utlendingsforvaltning har etablert tilskuddsordninger som sikrer frivillige organisasjoner støtte til innsats i asylmottak, i tilknytning til nybosatte flyktninger og til langsiktig integrering. Det kan være krevende å sikre aktiviteter som når målgruppen godt, asylsøkere og flyktninger har ulik bakgrunn og fremtidsønsker, både alder og kjønn og landbakgrunn kan spille inn på hva de ønsker i samspelet med frivillige sektor.

De store organisasjonene har god oversikt over støtteordningene og bruker disse aktivt. Organisasjonene opplever at et problem ved søknadsbaserte støtteordninger er at de som regel gjelder ettårige prosjekter¹¹ og at man først får tildelt midler ut i året. Dette favoriserer store organisasjoner med betydelig egenkapital og ressurser, og som dermed har en garanti for videre drift og kan planlegge for kontinuerlig aktivitet. IMDi (IMDi 2015) peker selv på dette dilemmaet med at mindre organisasjoner, blant annet innvandrersorganisasjoner, kan ha vanskeligere med å nå opp i konkurransen om midler.

Det ser ut til å mangle gode støtteordninger på to områder. Det ene er for framtidig beredskap, det vil si støtteordninger som raskt kan aktiviseres for støtte til frivillig sektor ved nye store ankomster. Det andre området er en styrking av støtterordninger som er rettet mot arbeidsfremmende innsats. Fortsatt er få av støtterordningene fokusert på innsats for å forberede og bygge kompetanse for inngang til arbeidslivet, selv om denne type innsats har økt noe. Her er det et betydelig gap mellom innsats og behov for denne typen kompetanse, og for nye samarbeidsformer mellom frivillige sektor, arbeidslivet og privat sektor, og kommunene.

I tillegg er det behov for å dreie tilskuddsordningene slik at de i større grad omfatter asylsøkeren og flyktingen som en *aktiv medborger*. Det er behov for at både kommuner, frivillighetssentraler og organisasjoner oppretter arenaer hvor både innvandrere (og norske) kan bidra med direkte frivillige innsats, uten at rekrutteringen behøver å skje via innvandrersorganisasjoner eller tradisjonelle norske organisasjoner.

¹¹ Det er nå satt i gang forsøk med tre-årige prosjekter, underforutsetning av framtidige budsjett-tildelinger.

I dag inviteres flyktingene inn i norske organisasjoner som fullverdige medlemmer og mange organisasjoner arbeider også aktivt med lederutvikling av denne gruppen. Det er imidlertid mindre fokus på flyktingenes egen organisering og bidrag utover nasjonale identitetsforeninger. Det er ventet at noen av disse problemstillingene vil bli berørt i den forestående evalueringen¹² av IMDis støtteordninger.

¹² Evakueringen av IMDis tilskuddsordninger skal være ferdig mot slutten av 2017.

4 De frivillige organisasjonene

De store frivillige organisasjonene har en lang historie. Mange av dem har bakgrunn i internasjonalt solidaritets- og hjelpearbeid. Andre arbeider med ulike gruppers rettigheter, mens andre organisasjoner arbeider med å sikre befolkning tilgang til deltagelse i kultur- og idrettsliv. I dag arbeider de fleste store organisasjonene også med integrering. I tillegg er det kommet til en rekke nye og mindre organisasjoner siste ti årene, som tar i bruk nye sosiale medier. Situasjonen i 2015 førte til at nye organisasjoner kom til og mobiliserte nye frivillige.

Prosjektet har gjennomført intervjuer med de åtte organisasjonene som har intensjonsavtale med IMDi: Norges Idrettsforbund, Den Norske Turistforening, Norske Kvinners Sanitetsforening, Røde Kors, Redd Barna, Norsk Folkehjelp, Fotballforbundet samt Frivillighet Norge. I tillegg har vi intervjuet Caritas. De første intensjonsavtalene ble inngått i 2007.

4.1 Integreringens plass i de frivillige organisasjonene

Alle store frivillige organisasjonene har utarbeidet målsettinger for organisasjonens arbeid med integrering av minoriteter. Vi har tatt med Caritas i denne presentasjonen. Caritas har ikke intensjonsavtale med IMDi, men har mottatt midler fra IMDi for arbeid rettet mot innvandrere som ikke omfattes av Introduksjonsprogrammet. Caritas er en av de landsomfattende organisasjonene som i 2016 fikk intensjonsavtale med UDI for arbeid i asylmottak.

Norske Kvinners Sanitetsforening (NKS) har for perioden 2016 – 2020 vedtatt en egen satsing de kaller «Snu Trenden». Hovedmålet her er å øke til 50 000 medlemmer i 2020. Integreringsarbeidet er en viktig brikke som det skal satses sterkt på de kommende årene, og minoritetskvinner er en av målgruppene for å rekruttere flere ordinære medlemmer til organisasjonen. I tillegg jobbes parallelt med å få etablerte foreninger til å starte med integreringsarbeid.

Redd Barna tar utgangspunkt i barnekonvensjonens artikkel 31 som slår fast barns rett til lek og fritid og artikkel 2 omhandler retten til ikke å bli diskriminert. Med utgangspunkt i disse to artiklene i barnekonvensjonen gjennomfører Redd Barna frivillige aktiviteter og arrangementer rettet mot at barn som er på asylmottak og som er nylig bosatt i kommuner skal få oppleve en bedre og mer aktiv hverdag.

Røde Kors' status som humanitær, nøytral og uavhengig støtteaktør for norske myndigheter ble stadfestet i kongelig resolusjon av 25. august 2009. Det overordnede målet for Røde Kors' integreringsarbeid er at frivillige gjennom sin innsats skal bidra til å gjøre flyktninger kjent med lokale nettverk og lokalsamfunnet.

Norsk Folkehjelp har lenge hatt egne mottak og mange av Norsk Folkehjelps lokallag har vært involvert i frivillig arbeid i mottak og med nylig bosatte flyktninger. Norsk Folkehjelp startet prosjektet Folkevenn da de inngikk intensjonsavtale med IMDi i 2008.

Norges Idrettsforbund (NIF) har siden 1993 hatt tilskuddsordningen Inkludering i Idrettslag som har gått direkte til idrettskretser og idrettsråd. Flyktningfondet ble opprettet september 2015 pga. de økte ankomstene. NIF hadde før dette satt i gang arbeid med en (utvidet) inkluderingssatsning i 2014; og hadde en handlingsplan for å løfte dette internt før flyktningssituasjonen.

Som ledd i det opprettede NIF intensjonsavtale med IMDi. Det idrettspolitiske dokumentet sier at «Norsk idrett vil speile mangfoldet i samfunnet, og skal arbeide for øke antall medlemmer med ulik etnisk bakgrunn». Ifølge NIF er det store forskjeller mellom særforbundene når det gjelder koordinering og forankring

av integreringsarbeid. Selv om noen har kommet langt, gjenstår mye arbeid. NIF jobber også med inkludering i idrettslag gjennom fokus på barnefattigdom. Dette gjelder i praksis mange familier med innvandrerbakgrunn.

Norges Fotballforbund (NFF) satser på å styrke rekrutteringen av minoritetsbarn og unge gjennom «Fotball for alle». De satset også på å inkludere minoritetsungdom i lederopplæring, gjennom «Captains of change», og som fotballdommere. NFF har i sin integreringsstrategi lagt vekt på (i) 'likevektighet', at fotballen både skal fremme god integrering og hindre utestengelse og diskriminering, og (ii) 'gjensidighet', at både majoritet og minoritet har et felles ansvar for integrering. NFF opprettet et minoritetspolitisk utvalg i 2015.

Den Norske Turistforeningen arbeider med å senke terskelen for friluftsliv i nærområdet ved å tilrettelegge for aktivitet, prøver sammen med lokallag ut ulike modeller for økt rekruttering av folk med minoritetsbakgrunn og jobber politisk med å gjøre utstyr tilgjengelig. De har også hatt tilskuddsordninger for å inkludere innvandrere i friluftsliv. Det var stort engasjement i organisasjonen i forbindelse med de økte ankomstene høsten 2015. Som et svar vedtok DNT en resolusjon i 2015 om å styrke arbeidet for integrering.

Caritas har tradisjonelt arbeidet med arbeidsinnvandrere fra Sør-Europa og de nye EU-landene, hvorav mange er katolikker. Caritas har etablert ressursentre i fire norske byer som gir norskopplæring og arbeidsrettet opplæring til migranter som ikke omfattes av introduksjonsprogrammet. Caritas mottar også støtte til returarbeide, hvor de formidler informasjon om (frivillig) retur for borger fra land hvor også Caritas er etablert som organisasjon. Det er dannet lokale Caritas-grupper i tilknytning til katolske menigheter med mange arbeidsinnvandrere og flyktninger.

Frivillighet Norge er et sekretariat for norske sivilsamfunnsorganisasjoner, og har som oppgave å drive kompetansebygging og organisasjonsutvikling, og ivareta sivilsamfunnsorganisasjonenes felles interesser. Organisasjonen mottar midler gjennom intensjonsavtalen med IMDi for å bistå norske organisasjoner, kommuner og fylker med å styrke

integreringsarbeidet i frivilligheten. En av arbeidsoppgavene er å styrke båndene mellom innvandrersorganisasjonene og norske organisasjoner. Frivillighet Norge støtte også en mentorordning hvor norske organisasjoner bistår innvandrersorganisasjoner med kompetansebygging innenfor organisasjonsbygging og lederutvikling.

4.2 Håndtering av flyktnings situasjonen

Alle organisasjonene opplevde økt engasjement og at medlemmer og andre meldte seg for å gjøre en innsats under flyktningskrisen.

Refugees Welcome to Norway (RWTN) oppsto som et resultat av frivillige mobilisering igangsatt av enkeltpersoner som brukte sine vennenettverk og sosiale medier til å organisere innsatsen. De tok raskt kontakt med Norsk Folkehjelp, som tilbød PUs mobile helseteam ved mottaket på Tøyen i samarbeid med frivillige fra RWTN. Tilbudet ble avslått, men RWTN fortsatte å mobilisere frivillige helsearbeidere til akutthelsehjelp på Tøyen.

Røde Kors satt i verk omfattende tiltak. De to siste ukene i september drev Røde Kors sammen med RWTN og myndighetene et helsetilbud på Tøyen. Tilbudet ble deretter overtatt av Oslo kommunale legevakt. Røde Kors omtaler situasjonen høsten 2015 som en svært krevende situasjon med store udekkede behov. Organisasjonen ble kastet inn i en akutt situasjon med uregistrerte flyktninger som ikke fikk dekket grunnleggende behov. Mange frivillige deltok, og for Røde Kors var det viktig å ha med frivillige med flyktningsbakgrunn, spesielt arabiskspråklige. I tillegg ansatte Røde Kors 20-25 delegater¹³ for å arbeide i Norge. Disse arbeidet i fire team i turnus (Råde, Tøyen, Vestleiren i Finnmark).

I kjølvannet av den ankomst/mottakskrisen høsten 2015 opprettet Røde Kors 25. september 2015 på forespørsel fra UDI et akuttmottak i Pilestredet. Fram til februar 2016 fikk over 3300 mennesker en seng å sove i og det ble nedlagt over 7000 frivillige timer.

¹³ Delegater er personer som er opplært i beredskap og krisehåndtering, og som vanligvis sendes til humanitære krisesituasjoner i utlandet hvor Norges Røde Kors bidrar med innsats.

Fram til november 2015 måtte alle nye asylsøkere registrere seg ved Politiets Utlendingsenhets lokaler på Tøyen. Dette ble en flaskehals. Asylsøkerne trengte alt fra informasjon til praktisk humanitær bistand som mat og drikke, hygieneartikler, og bleier og barnemat til små barn som ankom. I august startet Røde Kors en tjeneste der frivillige tilbød støtte og samtale på venterommet for enslige mindreårige asylsøkere på Tøyen. Et psykososialt støtteam jobbet med asylsøkere på Tøyen. Teamet var tilstede på dag- og kveldstid. Fra midten av oktober ble profesjonelle team med tolker og fagpersoner med erfaring fra krisehåndtering og utenlandsoppdrag satt inn.

Teamene arbeidet også etterhvert i Råde og Finnmark i tett samarbeid med RK sine distrikts- og lokalforeninger. Svært kritikkverdige forhold ble avdekket ved disse mottakene. Røde Kors har publisert erfaringsrapporter fra beredskapsarbeidet og fra arbeidet med akutt situasjonen knyttet til de store ankomstene. Rapportene retter sterk kritikk mot myndighetenes manglende beredskap, innsats og evne til å koordinere det frivillige arbeidet (Røde Kors 2016a, 2016b).

Som et resultat av at transittmottakene ble satt under sterkt press, ble det høsten 2015 opprettet ca. 100 akuttmottak, og Røde Kors arbeidet ved 45 av dem. Innsatsen besto i utdeling av mat og klær, aktivisering av barnefamilier, førstehjelp og uttransportering over grensen. Flere steder samarbeidet de med andre organisasjoner om ekstra bemanning av akuttmottak som ble opprettet.

Redd Barna fulgte en prosess med informasjonsmøte, opplæring og framleggelse av politiattest for å sikre trygghet for barna. Denne prosessen tok ca. seks uker. De som ble utålmodige, ble henvist videre til Refugees Welcome to Norway. 700 nye frivillige meldte seg som medlem i Redd Barna. Redd Barna i alle regionene fikk økt aktivitet, selv om den største aktiviteten ble i Oslo, med stor deltagelse på akuttmottakene.

Flere av *Norsk Folkehjelps* (NPA¹⁴) lokallag ble aktive høsten 2015 og har fortsatt arbeidet ved asylmottak. Solidaritetsungdommen (NPAs ungdomsgruppe) var aktive på nye mottak for enslige mindreårige asylsøkere. NPA samarbeidet med myndighetene,

¹⁴ Vu bruker forkortelsen NPA som står for Norwegian Peoples Aid, det engelske navnet på Norsk Folkehjelp.

sikret at alle som skulle delta på aktiviteter på mottak hadde politiattest og arbeider for at frivillige forplikter seg til å engasjere seg over en viss tid. Lokallagene er en viktig faktor i å sikre et kontinuerlig engasjement.

Flyktningfondet ble etablert av NIF med støtte fra andre i september 2015. Idrettslag kunne søke i to spor: a) idrettsaktivitet i mottak og b) inkludering i idrettslag. I utlysningen kunne det søkes om inntil 25 000 kr; dette ble endret til 10 000 kr på grunn av meget stor søkning, i alt kom det inn mer enn 500 søknader.

Styret i DNT vedtok i oktober 2015 å øke innsatsen for flykninger, særlig i bynært friluftsliv og i DNT prosjekter. DNT er opptatt av å få til tiltak av god kvalitet som fungerer selv om det tar tid.

NKS har 117 omsorgsberedskapsgrupper som kan rykke ut ved ulykker og omsorgsbehov. De støttet opp om asylmottak med klær og aktiviteter i den store tilstrømningen i 2015. Flere av lokalforeningene har vært involvert i «Strikk for en varm velkomst». NKS sendte også fire grupper med totalt 21 frivillige omsorgsberedskapspersoner til øya Lesvos i Hellas for å bistå flykninger som krysset Middelhavet med gummibåter. Dette arbeidet var finansiert av innsamlede midler. De frivillige på Lesvos bidro med informasjon tilbake til lokalforeninger og felles samlinger.

Caritas åpnet lokaler knyttet til den katolske kirken i Oslo som akuttmottak for asylsøkere høsten 2015. Dette ble også foranledningen til at Caritas utvidet sitt integreringsarbeid til også å omfatte asylsøkere og flykninger. Tidligere hadde de drevet arbeidsrettet veiledning og rådgiving mot arbeidsinnvandrere og gitt informasjon om assistert retur til denne gruppen.

4.3 Hva betyr integrering og inkludering i organisasjonenes arbeid?

Fritidsaktiviteter og friluftsliv er en sentral del av norske barns oppvekst og norsk kultur, og organisasjonene ser på dette området som en viktig inkluderingsarena. NIF, NFF og DNT er opptatt av å gjøre sine vanlige aktiviteter *tilgjengelige* for minoriteter og

flyktninger. Tilgjengelighet har både en geografisk, en transportmessig, økonomisk og kulturell side. For eksempel sier DNT at friluftsliv er en god inkluderingsarena fordi det er sosialt og preget av liten konkurranse. De satser på lavterskel tilbud, for eksempel turgrupper og fritidsaktiviteter i nærområdet, tilgjengeliggjøring av håndbøker og annen informasjon, samt utlån av utstyr.

NIF ser på idrett som et godt inkluderingsverktøy der flyktninger kan bli med uten å kunne språket, få venner og lære sosiale og kulturelle koder. Idrett finnes i alle kommuner og er et ordinært tilbud, ikke et hjelpetiltak, men preget av likeverdighet. Idrettsforbundet har tatt opp med alle forbund hva de gjør i dag for å senke kravene til utstyr og reise; 50 prosent av fattige barn har minoritetsbakgrunn og har ikke råd til utstyr.

NFF har mange aktive fotballklubber med stort innslag av minoritetsbarn der andelen innvandrere er høy i befolkningen. Organisasjonen har satset på utvikling av ledere og minoritetsdommere i fotballen. Mange fotballag er aktive på mottak, og har etablert fadderordninger for å få med flyktningbarn og minoritetsungdom.

Redd Barna, Røde Kors og Norsk Folkehjelp *kobler majoriteten og flyktninger sammen* i den første perioden etter bosetting. 'Aktivitetsguiden' (Tromsø Idrettsråd/Oslo Idrettsråd), 'den gode naboen' (Redd Barna), 'flyktningevennen' (Røde Kors) og 'folkevenn' (Norsk Folkehjelp) og andre ordninger som knytte familier og enkeltpersoner sammen kan fungere som veivisere i norske lokalsamfunn. Disse aktivitetene kan bidra til å informere og trekke med nylig bosatte flyktninger i fritidsaktiviteter. Ifølge Redd Barna er muligheten for å delta i aktiviteter etter skoletid helt sentralt for at barn skal oppleve inkludering og tilhørighet til lokalsamfunnet, og bli likeverdige medlemmer i sine nye lokalsamfunn. Røde Kors ser det som helt sentral at nylig bosatte får tilgang til fritidsaktiviteter og nettverk. Norsk Folkehjelp vil gjennom ulike småskalatiltak bidra en til økt kontaktflate og deltakelse i lokalsamfunn.

Det å bygge *flyktingenes kompetanse* og å styrke deres selvfølelse er viktig for flere av organisasjonene. For eksempel er formålet med NKS sitt arbeid å styrke innvandrerkvinner selvfølelse og å vise veien til deltakelse i samfunns- og arbeidsliv slik at kvinnene skal inkluderes i lokalsamfunnet og i NKS egne lokallag.

Norskopplæring, uformell og formell, samt leksehjelp står sentralt i flere av organisasjonenes arbeid (Røde Kors, Redd Barna).

Organisasjonene hadde også som en målsetting å få flere *medlemmer* med minoritetsbakgrunn både for å øke antall medlemmer, som en ressurs og ut fra inkluderingspolitiske hensyn. For eksempel sier DNT at de vil også ha med flyktninger i dugnadsarbeidet. DNT ønsker ikke kun å organisere aktiviteter for innvandrerne, men ha dem med som aktive medborgere med oppgaver.

Røde Kors og Norsk Folkehjelp ser på flyktninger som mulige medlemmer og ressurser. For eksempel kom grupper med arabisktalende medlemmer raskt i gang høsten 2015. Også NKS arbeider aktivt for å få flyktninger og innvandrere som medlemmer og i styrer og ledelse av lokallag.

RWTN-nettverket har avgrenset arbeidet til asylsøkere og flyktninger. Nettverket har valgt å følge asylsøkerne som ankom i 2015 videre på veien, til mottak og etterhvert bosetting. Lokallagene som ble etablert som nettverk på Facebook står fritt i om de vil registrere seg og etablere seg som formelle organisasjoner. Flere har gjort det, noe som også er nødvendig hvis de skal motta offentlig støtte.

4.3.1 Organisering av arbeidet nasjonalt

De frivillige organisasjonene baseres sitt arbeid på lokallagenes innsats. Likevel var det sterk enighet blant organisasjonene om at ressurser til ansatte som kan fremme integreringsarbeidet er en nøkkel til resultater. Organisasjonene hadde derfor ansatt *nasjonale koordinatore og rådgivere*. Disse har ofte i oppgave å bistå lokallagene med blant annet faglige råd, å inspirere, drive opplæring, planlegge, søke om midler, koordinere, rapportere og synliggjøre integreringsarbeidet. Organisasjonene henviste selv til at de hadde

behov for eksterne midler for å finansiere disse stillingene helt eller delvis. De viste il at støtte de hadde mottatt gjennom intensjonsavtalene med IMDi hadde vært viktige bidrag. Det samme hadde midlene til aktiviteter på mottak fra UDI vært.

Gjensidige Stiftelsen ga 10 millioner kroner til fire store organisasjoner, Røde kors, Redd Barna, Norsk Folkehjelp og Idrettsforbundet som respons på de store ankomstene av flyktninger høsten 2015. Et eksempel på bruken av midler er Redd Barna, som ansatte fire regionale koordinatorene for midlene fra Gjensidige Stiftelsen. Regionskontorene arbeidet med rekruttering, opplæring, oppfølging og veiledning av frivillige.

Alle de store organisasjonene er demokratiske organisasjoner med medlemsdemokrati, valg av ledelse, lokalt, til regionale lederverv, og til nasjonale styrer og råd. Dette er organisasjoner som har lang erfaring i organisasjonsbygging og lederopplæring. Alle organisasjonene arrangerte samlinger for utveksling av erfaringer på ulike nivåer; krets, forbund, region samt nasjonale konferanser for lokallagene. De benytter seg også av regionale og nasjonale årsmøter til å diskutere forhold rundt integreringsarbeidet.

4.3.2 Samarbeid mellom organisasjonene

Noen av organisasjonene har formalisert et samarbeid på nasjonalt nivå ved at de har inngått intensjonsavtaler, mens andre samarbeider mer ad hoc og uformelt på lokalt nivå.

Frivillighet Norge arbeider med å påvirke, inspirere og bygge kompetanse i frivillige organisasjoner slik at de i større grad kan gå inn i integreringsarbeidet. Integreringsarbeidet er en mindre del av organisasjonens almene pådriver og utviklingsarbeid. Det er satt av omlag 1,5 årsverk til å arbeide med integrasjonsprosjektet, som er finansiert av intensjonsavtalen med IMDi. Frivillighet Norge samarbeider med andre som IMDi, KS, Helsedirektoratet og andre i å arrangere nasjonale konferanser om frivillighet, driver erfaringsutveksling gjennom regionale møter, og bistår frivillige organisasjoner som samler seg for å lære mer om hvordan man arbeider med integrering. Frivillighet Norge har

forpliktet seg på også å styrke samarbeidet mellom innvandrersorganisasjoner og etablerte norske organisasjoner.

Røde Kors arbeider sentralt med Fotballforbundet og Idrettsforbundet for å trekke på synergier med å jobbe med idretten, for eksempel i forhold til transport til og fra trening og arrangementer. Røde Kors har også intensjonsavtaler med DNT, Kirkens Bymisjon, Mental Helse. I forbindelse med arbeidet på Tøyen mottakssenter høsten 2015 organiserte Røde Kors to samarbeidsmøter.

Redd Barna samarbeider med frivillighetssentralen og med ulike friluftslivsorganisasjoner; DNT, skiforbundet, speiderforbundet, fiske- og jegerforeningen. Høsten 2015 koordinerte Redd Barna innsatsen med Røde Kors og Frivillighetssentralene for å unngå overlapp. Koordinering med frivillighetssentralene skjedde først og fremst i de små kommunene, for eksempel i Hamar.

Norsk Folkehjelp samarbeider om integreringsarbeidet på mottakene med Folkehjelpens lokallag, men også med alle andre frivillige organisasjoner som ønsker å gjøre en innsats på mottakene. På alle NPA- mottakene er det en frivillighetskoordinator som samarbeider med beboerne om en beboerstyrt tilnærming til frivillige organisasjoner.

Mye samarbeid skjer på lokalt initiativ; dette varierer fra mer systematisk samarbeid til engangsarrangementer og samarbeid for å møte krisesituasjoner slik som høsten 2015.

4.3.3 Lokallagenes rolle

Oppstartsfasen for nye integrasjonsaktiviteter i lokallag uten tidligere erfaring er sårbar, og det kreves ofte ressurser og støtte fra region- eller hovedkontor for å få i gang aktiviteter. Særlig i kjølvannet av økningen i antall asylsøkere høsten 2015 og økt mobilisering lokalt, var det mange som etterspurte konkrete råd om hvordan de skulle gå fram. Råd, veiledning, erfaringsutveksling, praktisk bistand, inspirasjon og økonomisk støtte ble etterspurt fra hovedkontoret. Mange lokallag som ønsket å starte opp aktiviteter trengte kunnskap og oppfølging fra sentrale sekretariatet i organisasjoner.

Felles for organisasjonene er at aktivitetene er forankret lokalt og at lokallagene har stor autonomi. Drivkraften i arbeidet er lokale frivillige og ildsjeler. Mange aktiviteter startes og utformes nedenfra som svar på lokale behov. Ny politikk kan også drives fram etter lokal mobilisering. For eksempel ble det vedtatt en resolusjon på DNTs landsmøte i 2016 om inkludering. Denne ble vedtatt etter lokal mobilisering og drevet fram av DNT ung og DNT Oslo og Omegn.

Oppbyggingen rundt det lokale betyr også at aktiviteter og aktivitetsnivå varierer mellom lokallag. Gode initiativer drives hovedsakelig fram lokalt basert på lokale ildsjeler og lokal innsats. De fleste organisasjonene nevnte eksempler på innovative lokale initiativer. Organisasjonene nevnte mange gode eksempler på hvordan lokale lag, grupper og klubber arbeider med hverdagsintegrering både i mottaksfasen og i bosettingsfasen. DNT jobber ut fra en litt annen modell med flere lokalt ansatte og DNT sier at medlemsforeningene som har fått til større prosjekter har flere ansatte og jobber systematisk (men det finnes også ildsjeler og dugnadsdrevne prosjekter).

Gjennom intervjuene har vi sett at organisasjonene står overfor en rekke utfordringer. Mye av arbeidet er krevende og det kan være vanskelig å finne tilstrekkelig med frivillige ledere. Mens det var mange frivillige som meldte seg i forbindelse med den store tilstrømningen av asylsøkere i fjor, har mange av organisasjonene en utfordring i å rekruttere ledere til å påta seg administrativt arbeid i lokallag. Flere organisasjoner, bl.a. DNT, pekte på viktigheten av å rekruttere ansatte med minoritetsbakgrunn og med nettverk i minoritetsmiljøer.

4.4 Mobilisering på sosiale medier, nye arenaer og organisasjoner, nye frivillige

Det skjedde en omfattende mobilisering av nye frivillige sommeren 2015 da det ble det klart at myndighetene ikke hadde kapasitet til å håndtere situasjonen med de store ankomstene. Dette gjaldt spesielt PUs mottak på Tøyen hvor det var lange køer av

asylsøkere, og manglende mottaksforhold. I tillegg var det stor aktivitet av frivillige ved de to ankomsttidene på Storskog og i Østfold. Etterhvert ble det opprettet 100 nye ankomstsentre, hvor frivillige bidro til å sikre forholdene for nyankomne asylsøkere.

De nye organisasjonene kjennetegnes også ved rekruttering av både frivillige og nødvendig organisasjonskompetanse via sosial medier. Dyktige organisatorer, datakyndige og personer med kompetanse på drift, regnskap og kommunikasjon har meldt seg som frivillige til disse organisasjonene og sikret kontinuitet og vekst.

4.4.1 Refugees Welcome to Norway (RWTN)

RWTN ble opprettet som et resultat av mobiliseringen av frivillige på Tøyen. Det startet med en omfattende praktisk hjelp, med å sikre husrom, tilstrekkelig mat og drikke, klær og hygieneartikler. De frivillige bidro også til å sikre tilgang til helsehjelp, etterhvert i samarbeid med Røde Kors Helseteam. RWTN var også viktige i å sikre beredskapen og følge mindreårige fra Grønland busstasjon til PUs lokale på Tøyen i Oslo, og varsle politi og utlendingsforvaltning om sårbare asylsøkere i en risikosituasjon.

Det ble fort klart for enkelte at det var behov for en bedre organisering av de frivillige, ettersom man forsto at situasjonen trolig ville vedvare over lengre tid. Facebook-siden for Kampenhjelpen¹⁵, som koordinerte bistanden på Tøyen og for den nasjonale organisasjonen Refugees Welcome to Norway (RWTN) ble etablert.

Etterhvert ble det opprettet nye Facebook grupper, som Refugees Welcome to Østfold, og Refugees Welcome Arctic i tilknytning til Storskog, Finnmark. Utover høsten 2015 ble det etablert 90 Facebook grupper rundt om i landet, mange i tilknytning til steder hvor det var opprettet akuttmottak (Fladmoe et.al. 2017)¹⁶.

RWTN valgte å engasjere spesielt for asylsøkerne som kom i løpet av 2015. De frivillige har ofte fulgt opp asylsøkere etterhvert som

¹⁵ <https://www.facebook.com/groups/1655564024657713/>

¹⁶ Rapporten *Nordmenns bidrag i flyktningssituasjonen 2015/16* gjorde en kartlegging av Facebook-grupper sensommeren og høsten 2015, og fant 140 slike grupper, hvorav 90 RWTN-grupper og 25 Dråpen i havet-grupper (Fladmoe et.al. 2017).

er kom i akuttmottak, videre til transittmottak og vanlige asylmottak. Helt fra starten har RWTN både bidratt med konkret praktisk bistand samtidig som de også har pekt på mangelfulle forhold for grupper av asylsøkere eller for enkeltpersoner. På denne måten har de mange fellestrekk med etablerte frivillige organisasjoner.

Samarbeidet med PU var ikke enkel. RWTN opplevde at PU ønsket å detaljstyre aktivitetene og at de ikke tok hensyn til hvor utfordrende akuttsituasjonen var for asylsøkere. PU selv er uklare i sine egne evalueringer av situasjonen. Mens rapporten fra Østfold (PU 2016a) legger vekt på at de hadde et godt samarbeid med frivillige organisasjoner, har evalueringsrapporten fra PUs arbeid på Tøyen har en mer kritisk tone: 'saksbehandlere opplevde ubehagelige episoder med hjelpeorganisasjoner og støttegrupper, og opplevde det som krevende at støttegruppene oppholdt seg tett inntil byggene. De kom for nære arbeidsoppgavene til PU' (PU 2016b). UDIs egnevalueringssrapport fra situasjonen i 2015 peker på den betydelige innsatsen fra de frivillige og viktigheten av et godt samarbeid. Samtidig peker de på mangler i samarbeid med PU og fremmer en rekke forslag både for bedre samarbeidsrutiner med PU, men også med frivillige organisasjoner for en framtidig beredskap.

RWTN har ved utgangen av 2016 80 Facebook-grupper. Mange av dem er nå registrert som selvstendige organisasjoner i Brønnøyregisteret, noe som er nødvendig hvis de skal motta offentlig støtte fra kommuner eller utlendingsforvaltningen, mens andre ønsker å fortsette som uformelle Facebook nettverk, med egen innsats og med ressurser de selv samler inn (Sætreng 2016). RWTN grupper i Agder og Ringsaker mottok støtte fra UDI for aktiviteter i mottak 2016. Det er også opprettet en gruppe for Refugees Welcome Ila, for å samarbeide med aktiviteter sammen med Oslo kommunes integreringsmottak på Ila. Dette samarbeidet er fortsatt under utvikling.

Etter hvert vil mange av asylsøkerne fra 2015 enten bosettes eller returneres ved avslag. Hvilke arbeidsoppgaver RWTN vil prioritere framover er et tema organisasjonene arbeider med.

4.4.2 Dråpen i havet

Organisasjonen Dråpen i Havet ble dannet i 2015 etter at enkeltpersoner reiste til Hellas og bisto i ankomstarbeidet på øya Lesbos ved å ta imot båtflyktninger og bistå med praktisk nødvendig hjelp. Informasjon om hjelpearbeidet ble lagt ut på sosiale medier (Facebook)¹⁷ og flere ønsket å bidra, enten ved å reise selv eller bidra med midler. Dråpen i Havet ble etterhvert formelt organisert og registrert i Brønnøyregisteret. I 2016 hadde de 1500 frivillige i løpet av året fra 30 land.

Denne utviklingen følger et mønster, både i Norge og i andre europeiske land, hvor initiativ fra enkeltmennesker eller små grupper av likesinnede spres og fører til omfattende innsats. Etterhvert blir det behov for en fastere organisering, og registrering av aktivitetene. Organisasjonen Dråpen har samlet inn store mengder klær, medisiner og medisinsk utstyr. For å sikre at man ikke overkjører lokal økonomi, har man etterhvert gått vekk fra å samle inn klær og gjenstander til å be om økonomiske bidrag som kan brukes til å gjøre lokale innkjøp. I dag har organisasjonene avgrenset arbeidet til konkrete flyktingleirer i Athen og Chios, hvor de samarbeider med myndighetene og andre organisasjoner. De har retningslinjer og krav for frivillig arbeid, blant annet må man binde seg til sammenhengende innsats i minst ti dager.

4.4.3 Andre initiativer i Norge

Det er også etablert nye type mobilisering av frivillige via sosiale medier, slik som «Kom Inn»¹⁸, med Facebook-grupper i Oslo og Bergen hvor personer kan invitere til måltider med flyktninger hjemme hos seg selv, og hvor flyktninger kan registrere seg for å delta. «Kom Inn»-prosjektet matcher da verkskap og flyktninger.

¹⁷ Dråpen i Havet <https://www.facebook.com/drapenihavet/>, <https://www.drapenihavet.no/no/hjem/>

¹⁸ <https://www.facebook.com/kominnnorge/?fref=ts>

4.4.4 Sosiale entreprenører

De siste årene har det blitt etablert en nye type organisasjoner, sosiale entreprenører, som befinner seg i skjæringspunktet mellom ideell organisasjon og privat bedrift. Sosiale entreprenører regnes ikke blant frivillige organisasjoner, men har i likhet med frivilligheten et mål om å produsere et sosialt gode. Disse blir ofte startet av unge mennesker, noen av dem har fast arbeid ved siden av. Mange av dem arbeider innenfor kreative yrker, eller områder hvor det er behov for å tanke innovasjon og nyskaping, som for eksempel byplanlegging, o.l.

Denne rapporten går ikke nærere inn på bidragene fra sosiale entreprenører, siden de ligger utenfor tematikken vi studerer. Når vi likevel nevne dem her er det fordi vi i intervjuer med mottak og kommuner har møtt på en økt interesse for å engasjere sosiale entreprenører til integrasjonsarbeid. Det er også en interesse for å se på samarbeid mellom frivillige organisasjoner og sosiale entreprenører, men sine spesielle faglige kompetanse. Det er særlig en interesse for å fange opp organisasjoner som kan bistå med å kvalifisere flyktninger og lette inngangen til arbeidsmarkedet. Dette samarbeidet er helt i startgropa når det gjelder arbeidet med asylsøkere og flyktninger.

4.5 Trosbaserte samfunn

Prosjektet har ikke tatt for seg trosbaserte samfunn. Når vi likevel referer kort til denne gruppen frivillige er det på bakgrunn av at den Norske Kirke i dag et eget rettssubjekt etter opphøret av ordningen som statskirke. I desember 2016 inngikk UDI en intensjonsavtale med den Norske Kirke/Kirkerådet (UDI/den Norske Kirke 2016). Kirkerådet omfatter også det diakonale arbeidet i den Norske Kirke. Arbeidet pågår med å organiserer dette arbeidet gjennom diakonirådgivere i bispedømmene og styrke det lokale arbeidet menighetene allerede er involvert i er startet opp.

Bispemøtet den 14 september 2015 sendte ut opprop til alle menigheter med et budskap «Nestekjærlighet og gjestfrihet», om å ta imot og stille opp for flyktninger ved de store ankomstene i

2015¹⁹. Trossamfunnene er også del av internasjonale kirkenettverk. Det europeiske Metodist-forbundet utstedte et «Hyrdebrev» om flyktnings situasjonen og gjestfrihet, som le lest opp i metodiskmenigheter i Europa Flere menigheter, også frimenigheter, arrangerer møteplasser og inviterer til felles måltider, med tanke også på at kontakten kan følges opp av den frivillige og flyktningen sammen i etterkant.

Den Norske Kirke er i dag et eget rettssubjekt etter opphøret av ordningen som statskirke. I desember 2016 inngikk UDI en intensjonsavtale med den Norske Kirke/Kirkerådet (UDI/den Norske Kirke 2016). Kirkerådet er den diakonale arm av den Norske Kirke Arbeidet pågår med å organiserer dette arbeidet gjennom diakonirådgivere i bispedømmene og styrke det lokale arbeidet menighetene allerede er involvert i.

4.6 Frivilliges innsats langs asylsøkerkjeden

Fra beskrivelsen så langt ser vi at de fleste organisasjonene bidrar med innsats langs hele asylsøkerkjeden fra ankomst til langsiktig integrering.

4.6.1 Ankomstsentre og akuttmottak

Røde Kors var aktive i arbeidet ved ankomstsentre sommeren og høsten 2015. Som et resultat av det høye ankomsttallet og kaoset som rådet høsten 2015 begynte Røde Kors å jobbe ved PUs ankomstsentre på Tøyen i Oslo, i Råde og Vestleiren i Finnmark. Det viktigste for Røde Kors var å være tilstede; spesielt ved å gi psykososial støtte til enslige mindreårige. Dette var en ny aktivitet for Røde Kors, som planlegger å fortsette dette arbeidet. Røde Kors ansatte et betydelig antall delegater i dette arbeidet. Det var første gang de brukte delegater i Norge, tidligere har de kun brukt delegater som hjelpemansker i kriser i utlandet.

Redd Barna og Norsk Folkehjelp var aktive på Torshov og Refstad transittmottak og var i tett dialog med UDI om situasjonen i mottakene. Ettersom det ble færre på Refstad og Torshov og

¹⁹ <https://kirken.no/nb-NO/om-kirken/aktuelt/nestekjarlighet-og-gjestfrihet/>

mottak ble opprettet på Lysaker, flyttet de frivillige sitt engasjement dit.

Der det ble opprettet akuttmottak på kort varsel, bidro frivillige til å sikre rask etablering av mottakene, nødvendig utstyr og innsamling av nødvendighetsartikler som klær og leker. Her bidro både etablerte og nye organisasjoner og aktive frivillige i nabolaget.

4.6.2 Ordinære mottak

En rekke frivillige aktører engasjerer seg i aktiviteter i og for asylmottak. Aktivitetene dreier seg om å bidra til en normalisert hverdag, sosial omgang, psykisk støtte, turer, norskkurs og mulighet for å lære nye ferdigheter og bidra lokalt.

Røde Kors sitt arbeid ved asylmottak er en nasjonal kjerneaktivitet; organisasjonen driver sosiale aktiviteter i 85 mottak. Røde Kors dekker ca. 50% av alle mottak. Ambisjonen er å dekke 75%. Aktivitetene på mottak skal bidra til å normalisere hverdagen og forebygge konflikter. Asylsøkeres deltakelse i nærmiljøet kan også bidra til å fremme gjensidig forståelse og respekt. Det har manglet frivillige til å arbeide ved mottakene og det har vært for få aktiviteter rettet mot voksne. Den nye støtteordningen som er forvaltet av IMDi med aktiviteter for voksne og med vekt på kvalifisering i mottak svarer på dette behovet.

Samtalegrupper i mottak drives i samarbeid mellom Røde Kors og Norsk Folkehjelp og driftes av frivillige psykologer. Tiltaket er rettet mot å styrke den psykiske helsen til asylsøkere på Dikemark Statlige Mottak i Asker. Dette mottaket er drevet av Norsk Folkehjelp.

Siden 2010 har Røde Kors vært tilstede på *utlendingsinternatet på Trandum*, hvor asylsøkere som har fått avslag interneres før uttransportering. Målsettingen med denne besøksordningen er å avhjelpe sosial isolasjon og å gi psykososial støtte.

Norsk Folkehjelp har drevet asylmottak lenge og arbeidet for at lokallag i kommuner hvor det er mottak engasjerer seg i inkluderingsarbeidet. Folkehjelpen er opptatt av at asylsøkerne skal lære seg ferdigheter mens de er i mottakene, uansett utfall av søknadene. Folkehjelpen Sanitet lærer opp asylsøkere på mottak

og bosatte flyktninger, som blir del av Sanitetsgruppene, og deltar på arrangementer hvor saniteten stiller opp.

Redd Barna har lenge arbeidet med aktiviteter for barn i asylmottak. Redd Barna økte aktiviteten fra 17 til 22 mottak fra 2015 til 2016 og har som mål å arbeide på 30 mottak. Redd Barna har også vært opptatt av det ansattes personer med barnefaglig kompetanse. Det er veldig varierende om mottak driver tiltak for barn og unge.

Norske Kvinners Sanitetsforenings lokallag arrangerer turer og fritidsaktiviteter for barn og barnefamilier på mottak

Den norske Turistforening arrangerer turer for familier som bor i mottak.

Caritas har nylig begynt aktiviteter på mottak, hvor de gjennomfører kurs om det norske arbeidslivet.

4.6.3 Bosetting og langsiktig integrering

De frivillige organisasjoners bidrar med innsats for langsiktig integrering som legger grunnlaget for felles sosiale nettverk og aktiviteter lokalt. Aktivitetene vi har observert dreier seg særlig om å tilby fritidsaktiviteter, fadderordninger og å skape møteplasser.

Lokallag av de store organisasjonene har lenge arbeidet med å skape møteplasser, helt fra ankomst til langsiktig integrering. Nye organisasjoner, og etterhvert også de etablerte organisasjonene har mobilisert til møteplasser gjennom bruk av sosiale medier (Sætreng 2016).

Nye organisasjoner og nettverk legger vekt på gjestfrihet og på den nære relasjonen til flyktningene. Det er eksempler på at man inviterer personer til å bo hos seg, invitere til måltider og være guide til nærmiljøet.

Det har også blitt en øket oppmerksomhet på å knytte norske familier til barnefamilier som kommer som flyktninger, en type 'fadderordning'. Det legges også vekt på besøkshjem for enslige mindreårige asylsøkere. Disse initiativene kommer i tillegg til arbeide de etablerte organisasjonene har drevet en god stund.

Siden 1993 har Norges Idrettsforbund drevet ordningen Inkludering i Idrettslag²⁰, som har jobbet med inkludering av barn og unge med minoritetsbakgrunn, især jenter, og fra lavinntektsfamilier gjennom en egen tilskuddsordning fra KD som har gått direkte til idrettskretser og idrettsråd i 17 kommuner. Arbeidet har vært støttet av Kulturdepartementet. I Fredrikstad er de opptatt av å få tak i målgruppa gjennom skolen. I Oslo gir Alna-skolen opplæring til unge ledere.

Ifølge Oslo Idrettskrets er bøygen for å få med nybosatte flyktninger mangel på informasjon og at det er vanskelig å orientere seg når man ikke kjenner til hvordan idretten er organisert. Økonomi er også en utfordring²¹.

Tromsø Idrettsråd har i samarbeid med NAV Tromsø prøvd ut prosjektet *aktivitetsguider*, personer som reiser hjem til familier og forteller om aktiviteter, gir tips om idrettsklubben og er med på de tre første treningene så de kan veien, har møtt trener etc. Erfaringene fra Tromsø viser at det tar 3-8 uker før familiene er selvgående og barna/ungdommene kommer seg på trening på egenhånd. Etter modell fra Tromsø Idrettsråd har Oslo Idrettskrets startet pilotprosjektet aktivitetsguider i samarbeid med tre bydeler i Oslo fra høst 2016 til februar 2017 der guider med minoritetsbakgrunn med bred samlet språkkunnskap informerer enkeltpersoner om hvordan norsk idrett er organisert og formidler.

Den Norske Turistforening arbeider aktivt for å rekruttere flyktninger og innvandrere i lokallagene, og inn også som turledere. Organisasjonen arbeider ofte sammen med andre organisasjoner lokalt for å trekke flere med seg på turene. Det er også et samarbeid mot kommunene om folkehelseinnsats. Flere av lokalforeningene arrangerer turer som er målrettet mot å trekke med seg disse nye gruppene.

Norske Kvinners Sanitetsforbund har hatt hovedfokus på bosatte kvinner siden oppstarten med integreringsarbeid i 2007. Språktrening står sentralt. Minoritetskvinner blir aktivt invitert inn i lokallagenes arbeid, det opprettes kvinne- og nettverkskafeer, og

²⁰ <https://www.idrettsforbundet.no/idrettskretser/oslo-idrettskrets/aktivitet/inkludering-i-idrettslag/>

²¹ Oslo Idrettskrets jobber med klubbene for at de skal legge til rette for at treningsavgiften skal kunne deles opp i flere avdrag i løpet av året.

mange lokallag arrangerer sy-, strikke- og matlagingsaktiviteter som også fungerer som uformelle språktreningsarenaer (SESAM-modellen). I 2015 begynte NKS å prøve ut 'Kompetanseprogram for kvinner med flerkulturell bakgrunn', som består av en håndbok for mødre med minoritetsbakgrunn. Kompetanseprogrammet ble gjennomført i 1 av 5 foreninger i 2015. Det har tatt lengre tid enn forutsatt å få med foreninger til å prøve ut kompetanseprogrammet. Dette viser utfordringene med å prøve ut nye modeller som ikke ligger nær kjerneaktiviteten til organisasjonene.

Redd Barna jobber med integrering etter tre ulike modeller:

- En *god nabo* (200 familier): hovedmålet er at nylig bosatte barn skal komme i gang med fritidsaktiviteter med støtte fra fire frivillige eller en familie som blir god nabo for en bosatt familie der foreldrene deltar i introduksjonsprogrammet. De frivillige bidrar med det praktiske rundt deltakelse og fungerer som en brobygger. Redd Barna jobber med familien i ett år etter bosetting. Mange familier ønsker seg leksehjelp. Høsten 2015 ble det jobbet med å utvide dette programmet i de fire største byene.
- *Møteplassaktiviteter* for familier. Nylig bosatte familier får anledning til å møte majoritetsfamilier for å praktisere språket og skape et nettverk.
- *Leksehjelp*, inkludert oppmuntring til deltakelse i fritidsaktiviteter, drives i Oslo, Tromsø og Fredrikstad.

Integrering har vært Røde Kors (RK) sitt største innsatsområde.

- *Flyktningeguiden* (1300) fungerer som veivisere til andre aktiviteter lokalt. Røde Kors ansatte som samarbeider med introduksjonsprogrammet og voksenopplæring kobler frivillige fra Røde Kors opp til deltakere i disse programmene.
- *Norsk trening* et lavterskeltilbud som dreier seg om å jobbe strukturert, men uformelt med språket gjennom å praktisere norsk. Arbeidet er kommet langt i Oslo.

- Røde Kors driver også *gruppeaktiviteter* lokalt. Disse omfatter turaktiviteter i samarbeid med DNT og lokale turgrupper. Disse gruppene har en stor utbredelse landet over.
- Røde ors arbeider også i likhet med flere andre organisasjoner å få på plass systemer for at barnefamilier skal knyttes opp til norske *familiekontakter*

Norsk Folkehjelp har utviklet prosjektet *Folkevenn*, som skal bidra til bedre integrering av bosatte flyktninger og senke terskelen for at kommuner tar imot sin del av bosettingen.

4.7 Oppsummering

De frivillige organisasjoner har svært ulike målsettinger og dermed ulik kompetanse; fra profesjonelle utviklingsaktører som Redd Barna, Røde Kors, Caritas og Norsk Folkehjelp til NIF, NFF, DNT og NKS som er engasjert i idrett, fritids- og velferdsaktiviteter. Alle organisasjonene har ambisjoner om å gjøre en større innsats på integreringsfeltet og har nedfelt dette i sine mål.

Krisen i 2015 utløste et stort engasjement blant frivillige i mange lokallag og førte også til rekruttering av nye frivillige, organisatoriske endringer og nye måter å jobbe på.

Mange frivillige meldte seg høsten 2015. Disse måtte gjennom vanlig opplæring og klarering hos Røde Kors, Redd Barna og Norsk Folkehjelp. Denne prosessen tok noen uker. Frivillige som ville i gang umiddelbart henvendte seg til organisasjoner som Refugees Welcome to Norway. Hos DNT, NIF og NKS førte krisen til en oppskalering av arbeidet med å engasjere flyktninger på mottak.

I sitt langsiktige integreringsarbeid er organisasjonene opptatt av å inkludere flyktninger som medlemmer og å inkludere disse i sine aktiviteter og i aktiviteter i lokalsamfunnet generelt.

Organisasjonene retter denne innsatsen mot minoriteter, fattige og flyktninger, og skiller ikke ut flyktninger som særskilt målgruppe.

Innsatsen fra frivillige varierer sterkt fra mottak til mottak. Norsk Folkehjelp driver egne mottak hvor de også legger vekt på at

lokallag skal være aktive med frivillige på mottaket. Røde Kors arbeidet sommeren 2016 i omlag halvparten av asylmottakene.

En-til-en integreringsarbeid er svært ressurskrevende (Folkevenn, Flyktningguide, God Nabo) og det er i alt få flyktninger som omfattes av disse tiltakene. Språkopplæring og leksehjelp når ut til flere. Satsinger som Alna-skolen, hvor idrettskretsen har lagt inn et omfattende lederutviklingsprogram i tillegg til aktivisering av frivillige i idretten, vurderes av NIF som ressurskrevende (økonomi, anlegg, ansatte) og ikke så lett overførbar til andre steder i Norge.

Organisasjonene sentralt har betydelige sekretariater med et stort antall ansatte. Arbeidet med flyktninger og integrering er en liten del av organisasjonenes arbeid, og det er vanligvis få på hovedkontorene som arbeider med dette. I organisasjonenes lokale og regionale ledd er det meste av arbeidet drevet av frivillige, mens det i noen tilfelle har vært personer som er ansatt i hele eller halve stillinger.

Dette er en utfordring. Manglende ressurser til å organisere de frivillige og sikre kontinuitet og læring på tvers og nyskaping i arbeidet krever at det er ressurser i organisasjonene til slikt arbeid. Alle organisasjonene mener det er avgjørende å ha egne ansatte som har integrering som ansvarsområde for at arbeidet skal være forutsigbart og bærekraftig.

5 Samarbeidet mellom kommuner og frivilligheten

Kommunene samarbeider med den etablerte frivilligheten innfor en rekkeområder. Samarbeidet med de nye nettverkene av frivillige ser ut til å være mer ad-hoc, men flere kommuner har vist stor interesse for å samarbeide med disse også på nye områder. Frivilligheten er ofte avhengig av at kommunene identifiserer deltagere til aktiviteter som de frivillige organisasjonene organiserer. Det er derfor ofte kontakt mellom de som arbeider med Introduksjonsprogrammet i kommunene, flyktningtjenesten og de frivillige organisasjonene.

Bildet ser ut til å preges av stor velvilje til samarbeid fra begge parter, men en fortsatt leting etter gode arbeidsrelasjonene og modeller for samarbeid.

5.1 Mobilisering av frivillige i 2015

Alle kommune vi besøkte opplevde en sterk mobilisering av frivillige høsten 2015. Det var særlig stor mobilisering der man hadde de første ankomstene, ved Råde, Oslo og Storskog. Det ble opprettet en rekke akuttmottak utover høsten 2015, og det førte til stor mobilisering av frivillige for å sikre verdige forhold for beboerne.

Samtidig var også medieoppslagene fra situasjonen i Oslo og andre steder med stor tilstrømning og manglende offentlig håndtering av situasjonen viktig i å mobilisere frivillige (Sætreng 2016). Både politikere, organisasjoner og enkeltpersoner henvendte seg til kommunene, tilbød seg å bistå i situasjonen og etterspurte en bedre koordinert innsats.

Vi finner et mønster av at politisk ledelse i kommunen ønsker å imøtekomme de frivillige. De arrangerte åpne møter både med organisasjonene og åpne folkemøter hvor politikere, administrasjon og frivillig sektor møtte befolkningen.

I Stavanger opprettet politisk ledelse i kommunen Syria-kontoret i sentrum av byen som tok imot frivillige og loset dem videre. I Arendal hadde man allerede etablert et samarbeidsforum, hvor frivillige organisasjoner samarbeidet med kommunen i «Med hjerte for Arendal». I Trondheim gjennomførte rådmannen flere møter med en rekke frivillige organisasjoner med tanke på å finne fram til en god organisasjonsmodell for samarbeide.

I bydel Østensjø tok frivillige i samarbeid med Bøler frivillighetssentral og Bøler kirke initiativ til Hjerterom i Østensjø. Akuttmottaket på Teisen lå i nabobydelen Alna og førte til en bred mobilisering av frivillige som satte i gang aktiviteter for beboerne. I Drammen, Asker og Sarpsborg ble det også avholdt folkemøter.

I Asker høst 2015 fikk flyktningtjenesten - avdeling for integrering og migrasjonshelse og barnevernstjenesten svært mange henvendelser fra personer som ønsket å bidra. Da det ikke var avsatt stillinger for dette, var det ikke like lett å følge opp den frivillige som meldte seg. Også fra frivillighetens side var det ønske om tettere og mer systematisk samarbeid med kommunen.

Som en oppfølgingen av pågangen av henvendelser høst 2015 til barnevernstjenesten i Asker opprettet de i samarbeid med frivillige pilotprosjektet vennefamilier, som kobler familier til enslige mindreårige flyktninger i en langsiktig relasjon. Det har vært et tidkrevende nybrottsarbeid utført på toppen av vanlig jobb uten ekstra tilførte midler. Dette viser at et bedre samarbeid med frivilligheten ikke bare krever at frivilligheten har tilstrekkelige ressurser, men også at kommunene må avsette personalressurser til dette samarbeidet.

Det var imidlertid ikke like lett å følge opp den frivillige som meldte seg. I hovedsak henviste man videre til de etablerte organisasjonene eller nye organisasjoner som Refugee Welcome to Norway. Kommunene ønsket å trekke seg tilbake og gi frivilligheten ansvar for den videre administreringen av alle de som hadde meldt seg frivillig. Enkelte steder, som i Trondheim, fortsatte man med møter mellom organisasjonene og rådmannen

for å sikre god kommunikasjon og lete fram nye modeller for samarbeide.

Intervjuene i casekommunene viser at man manglet gode modeller for å håndtere store grupper nye frivillige, og modeller for hvordan samarbeidet kunne utvikles. Det var begrenset kapasitet både i forvaltningen og frivillige organisasjoner til å organisere frivilligheten, og besvare henvendelsene som kommer fra folk som ønsker å gjøre en innsats.

5.2 Ansvar og organisering av frivillighetsarbeid i kommunene

Flere av kommunene hadde også før 2015 et utstrakt samarbeid med frivilligheten innenfor integrering av flyktninger og minoriteter. Alle kommunene hadde innarbeidede rutiner for samarbeidet med frivilligheten. Kommunene har almene frivillighetsstrategier hvor integrering er ett av flere felt, med vekt på langsiktig integrering av alle marginaliserte grupper, og på å legge til rette for aktivt medborgerskap fra alle. Den mest omfattende samarbeidet med frivilligheten, både tilskuddsordninger og partnerskapsavtaler, er innenfor barne- og ungdomsarbeidet og velferdstilbudet.

I noen av kommunene er det plassert frivillighetsrådgivere i rådmennenes stab for å sikre at feltet blir tatt med i en helhetlig tenkning om kommunenes utvikling. I tillegg har enkelte ansatte i de ulike kommunale tjenester et spesielt ansvar for kontakten med frivillige sektor innenfor sitt arbeidsfelt. Dette gjelder særlig avdelinger for velferd og oppvekst, spesielt knyttet til barn og unge, og kulturetater. I økende grad er kommuner blitt klar over at de bør ha ansatte med spesielt ansvar for kontakten med frivillige rettet mot integreringsarbeidet.

I Stavanger driver Johannes Læringscenter språkundervisning for innvandrere, blant annet språkdelen av introduksjons-programmet, og har en egen ansatt for kontakten mot frivilligheten. Innsatsen fra frivillige gjelder ikke bare språkkafeer, men også andre former for frivillige innsats som kan bidra til at de nyankomne blir bedre integrert og kommer fortere i arbeid.

I Østensjø bydel tok bydelspolitikerne initiativet til et «Krafttak for flyktninger» i 2015, hvor målet var bedre koordinering av frivillig innsats for å bosette, kvalifisere og integrere flyktninger. «Krafttak for flyktninger» er forankret i bydelsavdeling for helse og velferd, hvor også bosetting og introduksjonsprogrammet er lagt. Med i Krafttak har også vært blant annet SLT-koordinator, Bøler Frivilligsentral, Bøler kirke, et bofellesskap for enslige mindreårige og Home Start. Prosjektet er blitt tilført midler, og rapporterer, til bydelsutvalget. Ledelsen av prosjektet legger stor vekt på å få tilbakemelding fra de nye medborgerne i bydelen, og inviterer nyankomne flyktningene til å komme med tilbakemeldinger og ønsker på sine månedlige møter.

Frivilligheten som oppsto i bydelen i forbindelse med flyktningssituasjonen 2015/16 er organisert gjennom «Hjerterom for Østensjø», administrert av Bøler frivillighetssentral. Flyktningssituasjonen førte til en bred mobilisering av frivillige. Blant annet ble det arrangert aktiviteter for beboere på akuttmottaket på Teisen i nabobydelen Alna, der frivillige organiserte transport til Østensjø. Det ble også igangsatt en rekke lokale aktiviteter for asylsøkere og bosatte flyktninger i bydel Østensjø, blant annet idrettsaktiviteter for enslige mindreårige asylsøkere i et mottak i bydel Østensjø og en fadderordning mellom lokale familier og bosatte flyktninger. Det har vært fokus på å skape møteplasser, for eksempel gjennom sjakk og språkcafeer i samarbeid med de lokale bibliotekene.

Trondheim har inngått partnerskapsavtaler med to organisasjoner, Røde Kors og Idrettsrådet, hvor kommunen finansierer en halv stilling i hver organisasjon for å administrere frivillighetsarbeidet, også rettet inn mot nyankomne. Trondheim har i likhet med Oslo etablert egen enkle tilskuddsordninger for frivillige sektor som forsøksordninger i 2016, i etterkant av de store ankomstene i 2015. Det er løpende søknadsfrister men begrensede midler, hver tildeling i Trondheim er på maksimalt 30.000 kroner. Målet er å senke terskelen for å søke og få midler til flere arrangement og bedre integrering.

Det er veldig ulikt hvor mye frivillighetssentralene i ulike kommuner/case kommunene arbeider med integrering. Historisk skulle frivillighetssentralene stå fritt og selv definere målgruppe utefra lokal kontekst og behov (Lorentzen 2012). Fra 2017 er

finansieringen av frivillighetssentralene flyttet til kommunen, og det vil trolig utvikle seg et tettere samarbeid mellom kommune og frivillighetssentral i framtiden.

I lokalene til Asker Frivilligsentral, som også huser flere lokale organisasjoner, arrangeres aktiviteter som har som mål å fremme integrering, damedag og språk og leksekafé. I tillegg har de et samarbeid med Asker bibliotek om et uformelt treffsted på biblioteket hver torsdag. Frivilligsentralen er samlokalisert med flere organisasjoner, blant annet Røde Kors og Home-Start.

Bøler frivillighetssentral er et viktig nav i arbeidet med «Hjerterom for Østensjø». I tillegg har mange lengeboende minoritetskvinner har meldt seg frivillig til andre aktiviteter på sentralen de siste par årene. Frivilligsentralen er dermed involvert med aktiviteter som involverer både nyankomne og personer med lang botid i bydelen.

Løkken frivillighetssentral i Trondheim har gjennom prosjektet «flere nyetablerte flyktninger og andre til frivillige innsats», klart å trekke også nyankomne flyktninger inn i det frivillige arbeidet. Styrken til frivillighetssentralene er at de både har lokaler og faste ansatte som har som sin oppgave å bidra til organiseringen av frivillige innsats i området.

5.3 Frivillige organisasjoners aktiviteter og deltagelse i kommunal tjenestelevering

Alle kommunene vi har intervjuet involverer både frivillig organisasjoner og enkelt frivillige i sine tjenester. Alle er opptatt av frivillighetens ressurser, men finner ulike måter å involvere dem på. KS og Frivillighet Norge fornyet sin Samarbeidsplattform for samspill og samarbeid mellom frivilligheten og kommunal sektor 2015-2016 i januar 2015²², hvor de oppfordret kommunene til å ha en frivillighetspolitikk eller frivillighetstrategi, og gjøre aktivt bruk av frivillige. De store bykommunene har utarbeidet slik frivillighetstrategi som er av allmenn karakter, og hvor inkludering og integrering er del av strategien. Oslo er sist by ute, som nylig fikk sin frivillighetsstrategi, *Engasjement og deltagelse. Frivillighet i Oslo 2016* (Oslo kommune 2016a).

²² http://www.frivillighetnorge.no/no/samarbeid/samarbeidsavtale_ks/

Kommunene har både behov for en frivillighetspolitikk og en strategi og plan for bosetting og integrering av innvandrere. Kommunene er lovpålagt å implementere Introduksjonsloven, som er rammene rundt Introduksjonsprogrammet som omfatter bosetting og kvalifisering av nybosatte flyktninger. Langsiktig integrering er et politikfelt blant flere som kommunen arbeider med (Schou og Lynnebakke 2017).

Arbeidet med introduksjonsprogrammet og integrering i Oslo har vært lagt til bydelene, mens den sentral enhet, Enhet for mangfold (EMI) og integrering, som har som oppgave å sikre Oslo som en mangfoldsby har vært lagt til bydel Grünerløkka. Denne enheten forvalter blant annet støtteordningene fra IMDi til innvandrersorganisasjoner og møteplasser.

Høsten 2015 opprettet det nye byrådet i Oslo Byrådsavdeling for næring og mangfold, som skulle være en sentral enhet for integrasjonsarbeidet i Oslo. Dette skjedde høsten 2015 midt i de store ankomstene, og kaotiske tilstander på Tøyen. Det har lenge vært etterspurt en mer samlende politikk og plan for arbeidet med nyankomne flyktninger og integreringsarbeid i Oslo. Byrådet grep fatt i dette og har utformet en felles flyktningstrategi for kommunen: *Oslo kommunes innsats knyttet til mottak av asylsøkere og integrering av nyankomne flyktninger (Oslo kommune 2016b)*. Denne legger opp til mer aktivt samarbeid med frivillig sektor og bedre koordinering. Strategien vektlegger betydningen av sosiale entreprenører i dette arbeidet for å bringe inn ny og nødvendig arbeidsrettet kompetanse.

Tradisjonelt har samarbeidet mellom kommunen og frivilligheten i stor grad dreid som om barn og unges oppvekst, idrett og kultur, og eldre. Kommunene har vært opptatt av at de frivilliges innsats skal være komplementært til kommunens innsats, og ikke erstatte den.

5.3.1 Kommunene og asylmottak

De fleste mottak er drevet av private operatører på kontrakt med UDI, og hvor kommunen har begrenset samarbeid med frivillige om innsats på mottaket. Her dreier kommunens innsats seg primært om å sikre at mottaksbeboerne har tilgang på lovfestede tjenester som tilgang til skole, og helsetilbud. Et unntak er de nye

integreringsmottakene som er ansvarlige for at det iverksettes et heldags- og heltidstilbud i samme omfang som introduksjonsprogrammet allerede fra ankomst på mottaket.

Flere kommuner samarbeider med frivillige om innsats på mottak. Sarpsborg statlige mottak ble etablert på Kolstad i utkanten av Sarpsborg i 2016. En av de ansatte fikk i oppgave å være kontaktperson for frivilligheten. Dette er et vanlig asylmottak uten betjening etter kl. 17, og det var behov for en bedre organisering og administrering av de frivillige. Sarpsborg kommune ble derfor enige om at integreringprosjektet «Verdensrommet» (et kulturprosjekt) skulle ha oppgaven å motta henvendelser fra frivillige som ville bidra. «Verdensrommet» registrerte allerede andre frivillige som bidro i kultur og møteplass prosjektet, og hadde både ansatte og frivillige i staben. Før prosjektet ble igangsatt, ble imidlertid asylmottaket på Kolstad nedlagt.

I Stavanger har kommunens kulturetat, Sølvberget, med Internasjonalt Kulturnettverk, invitert med asylsøkere fra mottak både i Stavanger og nabokommunene på kulturarrangement.

5.3.2 Introduksjonsprogram og språkkafeer

Alle kommunene vi besøkte har språkkafeer og ulike andre grupper for nyankomne. Mange av aktivitetene skjer i tilknytning til språkopplæringen eller arbeidstreeningen. Språkkafeer har vært etablert lenge i Norge, og Røde Kors har det mest landsdekkende tilbudet. Mange språkkafeer finner sted på lokale folkebibliotek, bydelshus og frivillighetssentraler. I Stavanger er Sølvberget Kulturhus med byens folkebibliotek et naturlig samlingspunkt. Her har Røde Kors språkkafeer to ganger i uken.

Stavanger Active People Society (SAPS), en organisasjon startet av unge arbeidsinnvandrere fra Europa og USA, har startet språkkafe på biblioteket, samt andre aktiviteter, som brettspillkvelder, helgeturer, trening i idrettshaller og fotokurs, primært rettet mot unge nyankomne flyktninger og migranter. Det som er interessant med denne organisasjonen og andre nyere mindre organisasjoner er at organisasjonens medlemmer deltar på lik linje med innvandrerne i aktivitetene. Målet er å gjennomføre aktiviteter til felles nytte og glede, og å bygge gjensidige relasjoner, nettverk og

vennskap. Organisasjonene ble stiftet i 2013, og har hatt 1000 deltagere fra 40 ulike land på aktiviteter i perioden 2013-2016²³.

5.3.3 Integrering gjennom idretts- og fotballag

I alle kommunene har idrettsforeningene og fotballag en sentral rolle i integrerings og inkluderingsarbeidet. Idrettslag samarbeider med omsorgssentre og asylmottak for å rekruttere asylbarn og enslige mindreårige asylsøkere i tillegg til at Idrettsforbundet arbeider med rekruttering av lengeboende innvandrere og norskfødte med to innvandrerforeldre.

5.3.4 Kultur som integreringsarena og kulturfestivaler

Flere av kommunene vi besøkte har et aktivt samarbeide mellom kommunenes kulturinstitusjoner og det frivillige kulturlivet. I alle kommune arrangeres det flerkulturelle festivaler, hvor kommune og frivillighet samarbeider. Alle informantene la vekt på at forarbeidet og planleggingen var en viktig del av hvordan festivalene bidrar til integrering. Man involverer både innvandrerorganisasjoner, unge kulturinteressert flyktninger og innvandrere, og kunstnere med minoritetsbakgrunn i planleggingen. Dette gir også kommunen en god kontaktflate til unge ledere med minoritetsbakgrunn. Alle kommunene arrangerer ulike former for mangfolds- og kulturfestival. I Sarpsborg arrangeres hver sommer festivalen «Folk fra Sarpsborg», hvor planleggingen skjer gjennom året. I Arendal satser man på mange lokale arrangement, inkludert en ungdomsfest som også inkluderer innvandrere.

Mange kommuner har etablert egne kulturetater. Stavangers kulturetat, Sølvberget kultursenter og bibliotek, arbeidet med prosjektet Internasjonalt Kulturnettverk, et nettverk med 80 nasjonale kulturforening. Arbeidet med Kulturnettverket er blitt tildelt halvannen stilling. Internasjonalt kulturnettverk har jevnlig møter hvor kulturaktiviteter og festivaler planlegges.

²³ <http://stavanger.kommune.no/no/Tilbud-tjenester-og-skjema/Helse/Frivillighet/Manedens-frivillig/Nicole---manedens-frivillig-januar-2016/>

Internasjonalt Kulturnettverk administrerer også et lavterskeltilbud på lørdager, Internasjonale kafe, hvor de ulike kulturforeningene skifter på å servere nasjonale matretter. Målet med kulturnettverket er at det også skal fungere som en inngangspunkt for kommunens samarbeid med de ulike innvandrersorganisasjonene. Opplæringen av frivillige i *kommunens International Child Development Programme (ICDP)*, et foreldreveiledningsprogram for barns oppvekst, er lagt til Sølvberget. Innvandrere rekrutteres som frivillige, kurses i metoden og organiserer lokale ICDP-grupper i sine lokale området.

Internasjonalt Kulturnettverk er blitt meget stort, og det har vært viktig for de ansatte å sikre at arbeidet fornyes slik at det bruker de frivilliges ressurser på best måte og bidrar til god integrering. De har derfor gjennomført en (intern) spørreundersøkelse til alle organisasjonene i kulturnettverket med spørsmål om hva de mener fungerer og hva som bør endres.

Internasjonalt Kulturnettverk samarbeider med folkebiblioteket i samme bygg om Internasjonalt bibliotek, og arrangerer også Global morgen om ulike land og dagsaktuelle konflikter som flyktninger og innvandrere kommer fra.

Musikk er en viktig arena hvor alle kan delta, og kan være et viktig verktøy hvor frivillige kan bidra til integrering på kulturområde. Organisasjonen Krafttak for sang opprettet i 2013 et eget delprosjekt *Sang og inkludering*²⁴, hvor man arbeider for at de syngende kommunene også skal ha spesifikk innsats på kor- og bandvirksomhet rettet mot inkludering av flyktninger og innvandrere, bl.a. ved kor knyttet til mottak eller introduksjonsprogram. Norsk Folkehjelps lokallag i Asker har i sitt frivillighetsarbeid på Dikemark inkludert undervisning i piano for asylbarn. De samarbeider også med NakuHel som har et lavterskel kortilbud hvor asylsøkerne blir invitert inn som kormedlemmer.

Musikkprosjektet Fargespill er blitt en landsdekkende organisasjon²⁵. I Sarpsborg har man etablert kafeen og møteplassen Verdensrommet i tilknytning til kulturskolens lokaler. Stedet er bemannet med prosjektleder og frivillige, og tilbyr aktiviteter og gratis musikkundervisning fredag ettermiddag, og åpne kafe lørdag

²⁴ <http://www.krafttakforsang.no/sang-og-inkludering-1/>

²⁵ <http://fargespill.no/fargespill-lisenser/>

i Kulturskolens lokaler. Målet er at barna også skal ha med foreldrene og engasjere foreldre i frivillige aktiviteter. Verdensrommet samarbeider med skole med mottaksklasser hvor de setter opp en lokal variant av musikkspillet Fargespill – Flere farger, hvor barn i mottaksplasser deltar som del av undervisningen, og hvor arbeidet avsluttes med en konsert hvor foreldrene også inviteres.

5.3.5 Åpnet hus – lavterskel møteplass

Mange kommuner leter etter gode modeller for lavterskeltilbud og regelmessige møteplasser. Kulturkafeen i Stavanger fungerer dels slik, men innvandrersorganisasjonene har gitt uttrykk for at de ønsket et sted de også kunne møtes gjennom uken. Det har vært vanskelig å finne gode modeller for slike lavterskel møteplasser. Man er avhengig av at de driftes forsvarlig, og tidligere forsøk i Stavanger og Oslo med slike lavterskeltilbud har blitt lagt ned.

Frivilligsentralen i Asker har mange organiserte aktiviteter, men det er behov for en enda mer åpen møteplass, mener en av våre informanter. Informanten etterlyser et bredere tilbud, ikke kun mellom frivillige og folk som deltar i aktivitetene, men et sted der befolkningen i kommunen kan møtes på en uformell måte. Ikke alle ønsker å delta i organisert frivillig aktivitet.

I Arendal har prosjektet «Med hjertet i Arendal» vurdert det slik at samarbeidet med frivillighetssentralene kan åpne opp et slikt lavterskeltilbud for lette tilgjengelige møteplasser. Frivillighetssentralene vil trolig kunne bli viktigere som lavterskel møteplass flere steder i framtida, men det er også avhengig av ressurser og bemanning av tilbudene.

5.4 Samarbeidsarenaer mellom kommuner og uorganiserte frivillige og nye aktører

Ikke alle frivillige blir rekruttert via sivilsamfunnsorganisasjoner. Studier har vist at det er en trend mot mer ad-hoc og individualisert frivillighet. Studier har vist at medlemstallene går ned. Den frivillige ønsker å gjøre en innsats som man kan se konkrete resultater av og ikke nødvendigvis å gå medlemsmøter og

stille til valg i styrer og råd. Vi har sett flere eksempler på at institusjoner i kommunene derfor rekrutterer frivillige direkte til konkrete arbeidsoppgaver.

I Arendal har de brukt kommunale utviklingsmidler fra IMDi til å etablere prosjektet «Folk møter folk» hvor prosjektleder i introduksjonsprogrammet matcher deltagerne i programmet med ressurssterke personer i styrer og stell i Arendal. Deltagerne har først en en-til-en samtale før de samles et felles måltid. Dette er i utgangspunktet en ad-hoc event for deltagerne, men prosjektet som sådanne fortsetter med nye deltagerne. «Med hjerte i Arendal» ser også på mulighetene for å utvikle frivillighetssentralene som lavterskel møtesteder for integrering. De har også en utstrakt dialog med ulike lokale organisasjoner, og gir også støtte til lokale initiativ som arrangerer felles møteplasser for majoritets- og minoritetsbefolkningen.

I Drammen har kommunen invitert til et mer omfattende samarbeid med frivilligheten og også mobilisert til et møte gjennom sosiale medier (Facebook), for å presentere UDI og IMDis støtteordninger også til organisasjoner de tradisjonelt ikke har samarbeidet med. Kommunen planlegger å fortsette kartleggingen av samarbeidsmuligheter. Dert planlegges også å utvikle en av byens frivillighetssentraler til å bli et knutepunkt for organiseringen av frivilligheten inn mot området integrering. Dette arbeidet omfatter integrering både av asylsøkere og innvandrere med lang botid.

Som vi ser flere steder arbeider kommuner med å finne fram til gode samarbeidsmodeller, og gjøre bruk av eksisterende institusjoner, lokaler og ressurser. I tillegg ser de på hvor det må inn ytterligere økonomiske og menneskelige ressurser for å sikre arbeidet.

I bydel Østensjø samarbeider Bøler frivillighetssentral med bydelen om tildeling av faddere, Hjertevenn, hvor frivillige familier kobles til nyankomne familier og enkeltpersoner. Dette kommer i tillegg til Røde Kors sine flyktningsguider. Også i en rekke andre bydeler og kommuner har tatt initiativ til å invitere frivillige direkte inn som flyktningsguider. De rekordstore bosettingene av flyktninger i 2016 og 2017 gjør at dette behovet er stort, for å bidra til raskere hverdagsintegrering. Dette arbeidet blir mange steder lagt til frivillighetssentralene i samarbeid med andre organisasjoner.

Som et resultat av mobiliseringen i 2015 oppsto det dermed mange nye arenaer. Resultatet ble en styrker «velkommen-kultur», hvor det ble et mer omfattende samarbeid mellom kommune, frivillige organisasjoner og medborgere. Dette samarbeidet er under utvikling, og man arbeider fortsatt med å finne nye gode modeller.

5.5 Akademisk dugnad - universitet og høskolers deltagelse i flyktningdugnaden

Oslo Integreringsmottak (Ila mottak) har inngått intensjonsavtaler med Røde kors, Caritas og Høgskolen i Oslo og Akershus (HIOA) om frivillig innsats. Målet er at organisasjonene skal bidra til å fylle de 20 timene med aktiviteter som må gjennomføres hver uke, i tillegg til 17 timer med undervisning. HIOAs bidrag er en fortsettelse av nettverksgruppene de begynte med i 2016, i samarbeide med Universitetet i Oslo. I løpet av semesteret arrangeres det samtalegrupper knyttet til ulike fag hvor norske studenter møter asylsøkere med samme fagbakgrunn. I tillegg bidrar HIOA i løpet av 2017 til at beboerne på Ila får adgangskort til HIOA og kan bruke gymnastikksal og bibliotek.

Det arbeides også med gode modeller for overgangsutdanning, dvs. tilpassede kurs hvor asylsøkere og flyktninger og migranter kan få godkjent utdanningen sin hvis de gjennomfører. Dette er viktig for flyktninger for å hindre at de behøver å ta hele utdanningen på nytt, og for at de raskere kan komme i arbeid.

Dette arbeidet mottar støtte fra Kunnskapsdepartementet (KD) og foregår i samarbeid med Nasjonalt Organ For Kvalitet i Utdanningen (NOKUT). Det er Universitets- og høskolerådet som koordinerer Akademisk Dugnad i Norge. Lignede initiativ finnes i flere europeisk land.

5.6 Oppsummering

Det var en omfattende mobilisering av frivillige som tok kontakt med politikere og frivillige organisasjoner ved de store ankomstene i 2015, spesielt i kommuner med akuttmottak. I alle case-kommunen ble det arrangert møter med frivillige organisasjoner og åpne folkemøter hvor frivillige kunne melde seg til innsats.

I etterkant har kommunene arbeidet med å finne gode samarbeidsløsninger. Dette arbeidet pågår fortsatt. De fleste casekommunene har en frivillighetsstrategi, og også en plan for integrering av flyktninger og innvandrere som også omfatter samarbeid med frivilligheten.

Frivillige organisasjoner etterspør at kommunen i større grad kartlegger behov og er med på å planlegge innsats fra de frivillige. Det er kommunene som sitter med informasjon om flyktingenes bakgrunn og behov. Hvis de frivilliges innsats skal bli til gode ressurser, må innsatsen svare på behov. Det er også et behov for å kvalitetssikre frivillig innsats. Dels skjer det gjennom organisasjonenes eget system for opplæring og kursing av frivillige og egent læringsarbeid, dels er det også behov for at kommunen kvalitetssikrer når den bidrar med midler til frivilligheten.

Samtidig ønsker begge parter, både kommunene og frivilligheten, at frivillighetens autonomi bør bevares, men samtidig anerkjenner de behov for langsiktige avtaler og forutsigbarhet.

6 Erfaringer fra Sverige og Tyskland

De store ankomstene og myndighetenes manglende kapasitet til å håndtere situasjonen førte til en massiv mobilisering av sivilsamfunnet og frivillige i Europa. Vi presenterer eksempler på mobilisering fra Sverige og Tyskland, de to landene som tok imot fleste asylsøkere. Det har imidlertid vært en mobilisering i alle de europeiske landene som mottok mange flyktninger i 2015. I land som Ungarn og Slovenia har det vært mange lokale grupper av frivillige som har bidratt til å ivareta flyktninger og sikre deres livsopphold.

Det er foreløpig lite publisert forskningsmateriale på frivilliges bidrag i 2015 og årene etterpå. Presentasjonen nedenfor tar utgangspunkt i noe av det som er publisert, men viser også til avisartikler og sosiale medier. De siste årene har det vært en markant økning i å benytte sosiale medier til mobilisering og til å organisere frivillig innsats.

6.1 Erfaringer fra Sverige

Sverige mottok flest asylsøkere per innbygger i 2015, til sammen 240.000 asylsøkere hvorav 30.000 var enslige mindreårige.

De store organisasjonene arbeidet allerede aktivt med asylsøkere og flyktninger. Mange av samme typer frivillige organisasjonene som er aktive i Norge har også omfattende aktiviteter i Sveige, slik som Røde Kors, Redd Barna, andre humanitære bevegelser og idrettsforbund. Røde Kors hadde omfattende innsats både på mottak og i lokalsamfunn. Caritas la fra 2007 om arbeidet sitt og opprettet lokale Caritas-grupper knyttet til lokale katolske

menigheter. Også nasjonale fagforeninger og religiøse organisasjoner engasjerte seg sterkt i flyktningsarbeidet.

Disse store organisasjonene var viktige når de store ankomstene kom. Men fordi verken myndighetene eller de store organisasjonene maktet å ivareta asylsøkerne som kom, skjedde det også en spontan mobilisering. En ung kvinnelig legestudent med familiebakgrunn fra Irak satte i gang et lokal prosjekt som ga helsehjelp i akuttsituasjonen med store ankomster på Stockholm jernbanestasjon. Dette tiltaket organiserte etter hvert mellom 150 og 200 frivillige helsearbeidere.

Den store mobiliseringen i 2015 bygget også på tidligere initiativ og trender som hadde som formål å knytte svensker og flyktninger nærmere sammen, lage møteplasser og utvikle vennskap. «Kompis Sverige»²⁶ ble etablert av to unge kvinner med allerede i 2013. Dette er en nettverksgruppe som mobiliserer via sosiale medier og som via dybdeintervjuer matcher flyktninger og svensker.

Nettverksgruppen «Invitationsdepartementet»²⁷ ble opprettet i 2014 med mål om å få svenske familier til å invitere hjem flyktninger til et måltid. Dette har resulterte i Facebook-grupper som inviterte til måltid i mere enn 40 kommuner. Inspirert av tiltaket i Sverige ble det etablert Facebook-grupper «Kom Inn» i Norge som invitere flyktninger hjem til måltider i Oslo og Bergen²⁸.

Velferdsorganisasjoner som Stadsmissionen²⁹ var aktive blant annet i Stockholm og Malmø, og bygde på allerede igangsatt arbeid overfor flyktninger og arbeidsinnvandrere i disse byene. Stockholm Stadsmission opprettet blant annet akuttinnkvartering i Stockholm i 2015 i samarbeid med Redd Barna, Rød Kors og Muslim Aid.

Stockholm Stadsmission tok i 2016 initiativ overfor Justis- og integrasjonsdepartementet om jevnlig møter mellom politisk ledelse og de store frivillige organisasjonene om konsekvenser av den nye lovgivingen som strammet inn asylfeltet i 2016. Slik som i

²⁶ <http://kompissverige.se/om-oss/>

²⁷ <http://invitationsdepartementet.se/>

²⁸ <https://www.facebook.com/kominnnorge/>

²⁹ Søsterorganisasjon til Kirkens Bymisjon. Det er åtte ulike Stadsmissioner i Sverige.

Norge bidrar de store organisasjonene både med praktisk bistand, og bruker disse erfaringene i arbeidet som pådrivere for en human flyktningpolitikk.

Det har vært flere erfaringskonferanser i Sverige som har sett på flyktningssituasjonen og de frivilliges innsats i 2015, og arbeidet i etterkant. Derimot kan vi ikke finne at det er igangsatt større forskningsprosjekter om temaet.

6.2 Erfaringer fra Tyskland

Tyskland mottak flest flyktninger av land i Europa i 2015. I alt søkte 441.899 om asyl i landet i løpet av 2015. De store ankomstene fortsatt fram til årsskiftet 2015/16 og mange av asylsøknadene ble først registrert i 2016. Tallet på asylsøkere er derfor betydelig høyere i 2016, hele 722.370 asylsøkere i alt³⁰. Men siden Tyskland er et transittland, var det langt flere flyktninger og migranter som ankom landet, og som trengte omsorg. Ankomstene i 2015 vokste raskt og det ble tydelig at myndighetene ikke hadde kapasitet til å håndtere ankomstene og sikre en god registrering og ivaretagelse. Frivillige organisasjoner og spontane aksjoner kom raskt i gang.

Tyskland var også spesiell på den måten at det var et transittland. Behovet for å registrere og ivareta transittflyktningene var en særlig stor utfordring, og falt i hovedsak på byene i Tyskland. Det var også i forbindelse med de store transittene at mye av den første mobiliseringen av innsamling av klær, matutdeling og sikring av husvære fant sted. Samtidig erklærte de tyske politiske lederne at Tyskland skulle ha en «Welcoming-culture», det var altså ikke bare frivilligheten som utviklet velkommen-kulturen, dette skjedde sammen med politiske myndigheter og mange steder lokale offentlige aktører.

Det var også mange eksempler på samarbeid mellom myndighetene og frivillige organisasjoner. Passau by, nær grensen til Østerrike var en av transittbyene, med stor frivillige mobilisering. Bymyndighetene samarbeidet med Caritas og lokale

³⁰ <http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/201612-statistik-anlage-asyl-geschaeftsbericht.pdf> Den største gruppen asylsøkere hadde syrisk nasjonalitet (37 prosent).

frivillige om et mottakssenter (EESC 2016b). Flyktingene ankom med tog, og frivillige stilte opp med nødvendig hjelp mens nyankomne ventet på registrering som ofte tok lang tid.

Allerede før 2014 hadde både lokale myndigheter og frivillige organisasjoner satt i gang tiltak for raskere integrering og utvikling av en «velkommen-kultur». Refugees Welcome to Germany ble allerede etablert i 2014. Modellen spredte seg til flere europeiske land i løpet av de store ankomstene sommeren 2015.

Tyskland var også tidlige ute med mobilisering av frivillige og nye integreringstiltak gjennom sosiale medier. Aksjonen «Welcome Dinner», hvor familier inviterer flyktinger hjem til et måltid, ble etablert i 2015 som en Facebook-gruppe, og spredte seg til mange tyske byer³¹.

Migrasjonsforskningsinstituttet ved Humboldt universitet i Berlin fikk forskningsmidler allerede i 2014 fra føderale myndigheter til å følge flyktnings situasjonen gjennom et større paraplyprosjekt «Shifting solidarities? The Research-Intervention-Cluster on flight and solidarization»³². Ett av de femten delprosjektene «Pioneers of the ‘Welcome Culture’ - Structures and motives of the engagement for refugees» dreier seg nettopp om motiver for og strukturene rundt de frivilliges engasjement. De to rapportene som har kommet så langt (Karakayali and Kleinst 2015, 2016) dokumentere det store økningen i frivilligheten og de nye mønstrene som avtegnet seg.

De frivillige ble gjennom sitt direkte hjelpearbeidet mer involvert i flyktingenes liv. Andre har beskrevet hvordan de frivillige opplevde det som positivt og stimulerende den første tiden da de bidro med praktisk arbeid. Men da asylavslagene skjedde, og asylsøkere de var blitt kjent med skulle deporteres økte frustrasjonene. I enkelte byer gikk frivillige til aksjon for å hindre utdeportasjoner (midlertidig). Dette første også til en erkjennelse at det ikke var noen sammenheng mellom den frivillige praktiske innsatsen de frivillige bidro med, og muligheten deres til å påvirke flyktningspolitikken.

³¹ Se for eksempel facebooksidene for Welcome Dinner berlin:

<https://www.facebook.com/welcomedinnerberlin/>

³² https://www.bim-fluchtcluster.hu-berlin.de/en?set_language=en

Etter hvert er Tysklands «velkommen-kultur» satt under press, ikke minst fra politiske opposisjonen³³. Det er likevel fortsatt et stor aktivitet blant både frivillige organisasjoner og nye frivillige grupper so mobiliserer via sosiale medier. Men som i andre land er det nå mer vektlegging av praktisk innsats for bedre langsiktig integrering.

6.3 Oppsummering: Hva slags debatter ble ført om frivillighet og flyktninger

De store ankomstene av flyktninger og migranter i Europa i 2015 viste at myndighetene ikke hadde tilstrekkelig apparat for å ta imot dem, og ført til en massiv mobilisering av etablerte frivillige organisasjoner og nye frivillige. Statene var helt avhengig av frivillige innsats for å gi et tilstrekkelig omsorgstilbud til de nyankomne. Frustrasjoner de første månedenes over myndighetens manglende respons og kapasitet bidro til en enda sterkere mobilisering. Den politiske retorikken i mange land mot flyktningsstrømmen bidro også til mobiliseringen, og til at hjelpearbeidet ble internasjonalsert og flere frivillige dro fra andre europeiske til ankomststedene på strendene i Hellas.

De store hjelpeorganisasjonene, Røde Kors og andre var viktige i dette arbeidet, spesielt i forhold til å bistå med beredskap og helsehjelp. Det som likevel kjennetegner denne ekstrem akuttssituasjonene i både Tyskland, Sverige og andre europeiske land er framveksten av uformelle grupper og ny organisasjoner.

Mange av disse nye gruppene la vekt på det samme vi ser i Norge, på praktisk bistand i hverdagen, og nære relasjoner mellom hjelper og flyktning. I en situasjon hvor mange opplevde at det monnet lite å stille krav og oppfordre myndighetene til en ny politikk, konsentrerte man seg heller om praktisk bistand og utviklingen av en «velkommen-kultur». Praksis ble en ny form for politisk handling.

³³ <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/refugee-crisis-germanys-welcome-culture-fades-as-thousands-continue-to-arrive-a6685361.html>

I Sverige står velferdsstaten sterkt på lik linje med Norge. Frivillighetene ble av alle parter prinsipielt sett på som et komplement til myndighetenes innsats, på tross av at man i akuttsituasjonen overtok arbeidsoppgaver som myndighetene tradisjonelt skulle ivareta. Dette så man på som en midlertidig situasjon. Derimot ser man et mønster av at frivilligheten ikke lenger kun skal gi nødvendige komplementære tjenester, men også mer aktivt engasjere seg i å bygge menneskelige relasjoner og nære nettverk, noe myndighetene ikke har som oppgave. På så måte kan man si at den nye frivillighetene avtegner seg som en tydeligere arbeidsdeling med offentlige myndigheters tjenestelevering.

I Tyskland og Sentral-Europa fikk man mer tilløp til en debatt om frivilligheten hadde tatt på seg for omfattende oppgaver, og dermed kunne bidra til at myndighetene trakk seg tilbake fra sine forpliktelser. Man erkjente at det var en vanskelig balanse mellom å bidra til flyktningenes situasjon, og avhjelpe statens dens forpliktelser. I denne akuttsituasjonen lente ofte myndighetene seg på de frivillige (Karakayali and Kleinst 2015, 2016).

Samtidig erkjente man at de frivillige i hadde tatt på seg nye typer oppgaver. Mens de frivillige tidligere hadde bidratt i språktrening og vegledning, bidro de nå med praktisk innsats som var helt avgjørende for flyktningene. Dette brakte partene nærmere hverandre, og første til mer vektlegging av vennskap, nære relasjoner og medborgerskap.

I Sverige ser vi at de frivillige organisasjonene, på lik linje som i Norge, også er aktive pådrivere og deltar i opprop om en mer verdig flyktningpolitikk. Organisasjonene ber om møter med politiske myndigheter for å legge fram sin kunnskap om situasjonen, basert på erfaringer nedenfra gjennom praktisk arbeid.

7 Konklusjoner

Frivilligheten fikk en revitalisering i 2015, og står fortsatt sterkt i lokalsamfunn, også i arbeidet med å motta og ønske flyktninger velkommen, og i å bidra til nettverk og kompetansebygging. Det er fortsatt et stort engasjement, og mange ønsker å delta i frivillig arbeid. Forskningen de siste årene har pekt på at antallet medlemmer i frivillige organisasjoner reduseres, og at man i større grad går fra en medlemsbasert frivillighetsmodell til en individbasert frivillighet, hvor den frivillige selv ønsker å bestemme når og med hva hun eller han bidrar. Det er derimot ikke dokumentert at villigheten til å delta frivillig er redusert, men at den tar nye former.

Det er enighet om det blir store utfordringer framover med å sikre frivillige til å forvalte og drive frivilligheten lokalt. Det er en spenning mellom på en ene siden å ha en bedre kartlegging fra kommunenes side av behov og mer 'styring' av frivilligheten, og på en andre siden å sikre frivillighetens autonomi og egenverdi.

Regjeringens *Frivillighetserklæring*³⁴ fra 2014 legger vekt på at det offentlige skal skape gode og forutsigbare forhold for frivilligheten, også som en ramme for lokal samhandling. KS og Frivillighet Norge utviklet sin *Plattform for samarbeid mellom kommuner og frivillige organisasjoner* allerede i 2011. Dette er en toårig avtale som har blitt fornyet i 2013 og 2015³⁵, og som vektlegger at kommunene mer aktivt må legge til rette for og samarbeide med frivillig sektor. Den peker på de store utfordringene framover, og anbefaler at det i større grad inngås langsiktige og forutsigbare partnerskapsavtaler mellom kommune og frivillige organisasjoner.

³⁴ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Regjeringens-frivillighetserklaring/id2343197/>

³⁵ http://www.frivillighetnorge.no/no/samarbeid/samarbeid_gir_gevinst/

Implikasjonene kan bli at det skjer en todeling av frivillighetens aktiviteter. På den ene siden er frivillige organisasjoner autonome og er avhengig av å utforme aktiviteter og modeller som er i tråd med deres identitet og vedtekter. Modellene som de frivillige organisasjonene utvikler må også være innenfor det som lokallagene kan gjennomføre, selv om det er rom for lokale variasjoner og egne initiativ lokalt. På den andre siden er de avhengige av et bedre samarbeid med offentlig sektor i kommunene om gjennomføring av aktivitetene og sikre at den innsatsen som de frivillige yter blir til en god ressurs for de som skal delta og «motta» frivillig innsats. Vi forventer at vi i økende grad vil se mer formelle samarbeids-relasjoner mellom offentlige aktører/kommuner og frivillig sektor, enten det er partnerskapsavtaler knyttet til spesifikke tjenestefelt eller samarbeidsavtaler på by/bydelsnivå, slik som «Med hjerte for Arendal», eller «Krafttak for flyktninger/Hjerterom i Østensjø».

7.1 Støtteordninger og nasjonalt kompetansesenter for integrering

Det er mange støtteordninger, og med unntak av støtteordningene for aktiviteter i mottak, er de fleste beløpene små. Man kan skille mellom to typer støtteordningene. Den ene typen er støtte som går til de frivilliges egeninitierte arbeid i mottak og i integreringsarbeid i lokalsamfunnene. Den andre typen går til nye typer prosjekter og forsøk som skjer i et samarbeid mellom det offentlige og frivilligheten, finansiert av kommunale utviklingsmidler (IMDi), Extrastiftelsen osv.

Det kan være en fordel med mange mindre ordninger. Integrering er en utfordrende oppgave, og hvor det kan være behov for overlappende tilskuddssystemer som kan sikre at flere får tilgang til midler. Dette kan legge grunnlaget for en bred mobilisering av frivillige. Det ser likevel ut til å være behov for å samle noen av ordningene og gjøre dem mer robuste. Det er særlig grunn til å se på muligheten for større tilskuddsordninger for integrering i kommuner.

Tilskuddsordningene bør også sees i sammenheng med mulig nasjonalt kompetansesenter for integrering. Flere kommuner har foreslått et slikt senter. I dag forvalter IMDi en rekke

tilskuddsordninger, men har ikke formelt blitt gitt oppgaven å være et nasjonalt kompetansesenter for frivilligheten og kommunene. IMDi har selv kommentert at det er en svakhet at de forvalter tilskuddsordninger, men ikke har en tydelig og lovfestet oppgave å veilede kommuner i sitt integreringsarbeid.

Frivillighet Norge er organisasjonenes eget sekretariat og mottar midler for både IMDi og Helsedirektoratet for å styrke samarbeidet og vise gode modeller for samarbeid. Det kan likevel ikke sies å være et nasjonalt kompetansesenter. KS har frivillighet som et av sine prioriterte oppgaver, men har få medarbeidere som arbeider med dette. KS/Buskerud har nylig startet opp læringsnettverk for bedre integrering som også ser på samarbeid mellom kommunene og frivilligheten.

En studie³⁶ fra 2016 (Langset og Vinsand 2016) av framtidig arbeidsfordeling mellom kommuner, fylker og staten, foreslo at den regionale statsleddet (regionkontor) av en rekke statlige etater ble nedlagt (eller redusert) og oppgavene samlet hos fylkesmannen. Hvis den regionale staten samles i sterkere grad hos fylkesmannen kan også en modell være å legge slike regionale kompetanseenheter til fylkesmannen.

En annen modell for nasjonalt kompetansesenter for integrering kan være å bygge på modellene for omsorgsforskning. Slike regionale sentre kan kombinere forskning, opplæring og veiledning og knyttes til eksisterende regionale strukturer, eller til universitet og høyskoler. Det mangler en slikt nasjonalt kompetansesenterstruktur knyttet til integrering i Norge.

Samtidig ser vi av intervjuene at mye av læringen om arbeid med integrering skjer i horisontale relasjoner mellom kommuner i Norge og mellom byer i Europa. Det utveksles erfaringer gjennom læringsnettverk i regi av KS, Fylkesmannen og gjennom fagsamlinger arrangert av IMDi. De store byene Oslo, Bergen og Stavanger er medlemmer av Europarådets InterCultural Cities (ICC)³⁷ og har stor nytte av erfaringsutveksling og tilgang til fagkompetanse gjennom dette nettverket.

³⁶ NIVI- analyse rapporten er utarbeidet for Fylkesmannen i Hordaland, Sogn og Fjordane og Rogaland (Langset og Vinsand 2016)

³⁷ <http://www.coe.int/en/web/interculturalcities/>

7.2 De frivillige organisasjonene

De store frivillige organisasjonene er selve bærebjelken i arbeidet med integrering av nyankomne asylsøkere og bosatte flyktninger. De spilte en viktig rolle ved de store ankomstene i 2015. De fikk mange nye medlemmer og frivillige, og har fortsatt å utvikle sine arbeidsmetoder og integreringsmodeller. De store frivillige organisasjonene har en styrke gjennom lang erfaring, organisasjonsidentitet, god opplæring og kontinuitet i arbeidet.

Men også de store organisasjonene er ofte ikke så store lokalt og er avhengige av aktive medlemmer og ledere lokalt. Mange lokale aktiviteter er igangsatt av ildsjeler og ikke alltid godt forankret i organisasjonen. Dette er en utfordring. Det lokale arbeidet må være forankret i lokale behov og prioriteringer og lokal kapasitet. Samtidig etterspør lokale foreninger ofte råd og veiledning fra sentrallet.

De frivillige organisasjonene er også viktige arenaer for integrering, gjennom å være åpne også for nye medborgere. Det legges vekt på å rekruttere med flyktninger og innvandrere som nye medlemmer, og invitere inn innvandrere i aktiviteter. Her er man fortsatt kommet relativt kort i arbeidet, og det ser ut til å være et betydelig potensiale her. Arbeidet med frivilligheten som integrasjonsarena vil kreve at organisasjonene fortsetter å arbeide med dette i sine langsiktige strategier og tilnærminger. Det krever også at organisasjonene, både sentralt og i lokallag, vurderer sine arbeidsmåter og sin konkrete innsats i forhold til å bygge relasjoner til asylsøkere og flyktninger.

Støtteordningene har fungert disiplinerende på sentrallet og bidratt til at de har videreutviklet arbeidsmetoder og modeller. En stor utfordring framover vil være å rekruttere nok frivillige til å bidra i ledelse og organisering av det frivillige arbeidet. Det vil trolig være nødvendig å overføre mer offentlige ressurser til frivilligheten hvis man skal realisere det potensiale de kan bidra med.

Samarbeidet med innvandrersorganisasjoner er fortsatt kommet kort, selv om det er mange lokale aktiviteter. Innvandrersorganisasjonene er del av frivilligheten og består både av nasjonalitets- og rettighetsbaserte organisasjoner, samt tenketanker. Her trengs det

en forsterket innsats. Samtidig ser vi tilløp til at innvandrere ønsker å engasjere seg direkte, og blir direkte rekruttert inn i lokalt integreringsarbeid, ikke alltid via innvandrersorganisasjonene.

7.3 Den nye mobiliseringen via sosiale media og nye frivillige

Flyktnings situasjonen i 2015 bidro også til en rask mobilisering av mennesker som ville yte en innsats raskt, og som ikke ville vente på at de frivillige organisasjonene hadde fått rigget til «apparatet» sitt. De individene som tok initiativ til hjelpearbeidet i akuttsituasjonen mobiliserte meget raskt sine venner og nye frivillige via sosiale medier. Organisasjonene RWTN og Dråpen i Havet er gode eksempler på denne nye typen nettverksorganisasjoner hvor administreringen av frivilligheten skjer via sosiale medier og internett.

Disse organisasjonene registrerte seg etterhvert i Brønnøyregistret, fikk sine vedtekter og sitt regelverk. RWTN er i dag en medlemsbasert forening med valgt styre. Men begge organisasjoner har fortsatt små sekretariater, og eier ikke egne lokaler. De arbeider utradisjonelt i forhold til de store organisasjonene. De nye organisasjonene arbeider dels med helt konkrete oppgaver til livsunderstøttelse, mat og husrom. Dels arbeider de i mye tettere nærhet til den de «hjelper», og går inn i samarbeid og relasjoner over tid hvor de følger enkeltmennesker fra mottak til bosetting (RWTN).

Sosiale entreprenører er en ny type organisasjoner i skjæringsflaten mellom kommersiell virksomhet og sosiale oppgaver har vekket stor interesse. Flere asylmottak og kommuner er interessert i å øke samarbeidet med disse og også samarbeidet mellom frivillige og ideelle organisasjoner og sosiale entreprenører.

7.4 Samarbeid mellom kommune og frivilligheten

I etterkant av flyktnings situasjonen i 2015 har flere kommuner utviklet nye beredskapsplaner med tanke på å møte også nye høye

ankomster av asylsøkere. Flere av kommunene har utviklet disse planene i samarbeid med de frivillige organisasjonene, og sa spesielt de organisasjonene som har beredskapsgrupper.

Utover arbeidet med beredskapsplaner, ser vi omrisset av tre ulike hovedtyper frivillighet i samarbeidet mellom kommune og frivillighet. Disse er ikke gjensidig utelukkende, men representerer ulike utviklingstrekk over tid, og drar også nytte av hverandre.

Den første er *de tradisjonelle frivillige organisasjonene* som i løpet av 2015 fikk mange nye aktive medlemmer og frivillige, som gjorde en stor innsats i perioden med de store ankomstene. Disse organisasjonene har styrket sitt integreringsarbeid, og ser også behovet for å videreutvikle modeller og arbeidsformer. En flaskehals er mangelen på ressurser og frivillige til å administrere og forvalte frivilligheten. Flere organisasjoner har økt engasjementet og gått inn i nye områder. Et eksempel er Caritas som tar med erfaringene fra å arbeide med arbeidsveiledning for arbeidsmigranter, til å utvikle arbeidsforberedende kurs for asylsøkere i mottak. Frivillighet Norge har utarbeidet en felles plattform for at frivillige raskt kan melde sin interesse for frivillige oppdrag/aktiviteter som organisasjonene legger ut på en nettside frivillig.no³⁸. Disse organisasjonene har et omfattende samarbeid med kommunene innenfor sine arbeidsområder, og ofte med støtet fra sentrale tilskuddsordninger eller fra kommunen.

Den andre typen organisasjoner er de *nye nettverksorganisasjonene hvor mobiliseringen skjer via sosiale medier*, de mest kjente Refugees Welcome to Norway (RWTN) og Dråpen i Havet. Disse organisasjonene har gått fra vennskapsnettverk og mobilisering via sosiale medier til å bli registrerte medlemsbaserte organisasjoner med vedtekter, og er nå registrert i Brønnøyregisteret. Disse organisasjonene var viktig for rask mobilisering under de store ankomstene i 2015. De har også vært en inspirasjon til nytenkning i etablerte organisasjoner. Men det er også en viss spenning mellom de gamle og de nye organisasjonene. Det er imidlertid lite som tyder på at det er en reell konkurranse om den frivillige. Mange medlemmer i de nye organisasjonene er eller har vært aktive i etablerte organisasjoner og samarbeider godt lokalt, og med kommunale myndigheter. De nye organisasjonene er imidlertid

³⁸ Se <https://frivillig.no/>

ikke landsdekkende, og er foreløpig små i omfang når det gjelder antall frivillige og aktiviteter, men kan ha viktig betydning lokalt.

Den tredje typen organisering er der lokale organisasjoner, enten det er kommune, NAV/introduksjonsprogram, lokal kirke, idrettslag, inviterer inn frivillige og flyktninger til en fellesmøteplass, og en arena hvor de kan knytte kontakter ansikt til ansikt. Dette er *plattformer hvor de frivillige inviteres inn direkte uten å være tilknyttet konkrete organisasjoner*. Mange av disse møteplassene er ikke nødvendigvis avgrenset til nyankomne flyktninger, men omfatter alle med innvandrerbakgrunn. Målet er ofte at kontakten kan fortsette på frivillig basis mellom den norske frivillige og flyktningen. Lokale aktører, enten det er frivillige eller kommunen, kan også invitere inn frivillige til helt konkrete aktiviteter.

7.5 anbefalinger

Vi har her oppsummert noen av synspunktene vi har møtt gjennom vårt feltarbeid. Mens det første settet av anbefalinger bygger på synspunkter som de frivillige og frivillige organisasjoner har uttrykt i intervjuer med oss, bygger de to siste settene av anbefalinger på våre egne vurderinger og konklusjoner basert på analyser av det vi tidligere har presentert i rapporten.

Hva ønsker frivilligheten seg framover for å realisere bedre potensialet i den ressursen som frivilligheten utgjør:

- Frivilligheten ønsker forutsigbare rammer økonomisk, raskere saksgang, enklere rapportering og flerårige prosjekter.
- Frivilligheten trenger mer ressurser til å organisere frivilligheten for å gjøre den levedyktig over tid og forutsigbar. Organisasjonene må ha ressurser til å forvalte frivilligheten og vilje og evne til å fornye seg, og kvalitetssikrer innsatsen.
- Frivilligheten ønsker at kommunen kan legge noe bedre til rette, og kartlegge behov for frivillig innsats. Frivilligheten er avhengig av kommunens evne til å organisere for eksempel deltagerne på introduksjonsprogrammet og legge inn aktiviteter som frivilligheten kan bidra med som del av programmet.

- Frivilligheten understreker at det er viktig å satse på ny teknologi kan gi nye muligheter til å knytte folk sammen (digitale møteplasser), og sikre lettere tilgang til transport til aktiviteter.

For frivilligheten er det viktig med forutsigbarhet, og tilstrekkelig med ressurser gjennom tilskuddsordninger for å sikre langsiktig og bærekraftig innsats. Det krever økonomiske og menneskelige ressurser å forvalte de frivilliges innsats på en god måte. Ny teknologi og mobilisering via sosiale medier kan spille en viktig rolle framover.

Hvor er det gap i frivillighetens ressurser og aktiviteter i forhold til observerte behov og oppgaver:

- Det er for få tilbud knyttet til arbeidsopplæring og praksisplasser. Her er det et stor behov for at kommunene gjør mer aktiv bruk av frivilligheten og nye sosiale entreprenører. Fokuset på dette feltet har økt de siste åene, men det har skjedd en begrenset mobilisering på dette feltet etter 2015. Det frivillige arbeidet bør i større grad rettes inn mot å bistå og dyktiggjøre flyktingene i forhold til arbeidsmarkedet og bidra til at de kommer fortere ut i arbeid.
- Det er få tilbud for menn, både yngre og eldre. Mange av de frivillige er kvinner, og det er behov for flere menn som frivillige.
- Det er et behov for innsats for å mobilisere innvandrere direkte i det frivillige arbeidet med integrering, også utover innvandrersorganisasjonene.

Det er behov for nytenking i arbeidet med de frivillige innsats. Her kan nye tilskuddsordninger og indentifisering av nye behov bidra til å møte viktige utfordringer i integreringen av nyankomne.

Kommunene og samarbeidet med frivillige organisasjoner

- Kommunene bør være mer aktive i samarbeidet med de frivillige, legge opp til regelmessige møter og sikre institusjonaliseringen av en aktiv frivillighetspolitikk.

-
- Kommunene bør ha en sterkere rolle i å identifisere behov hvor frivillig innsats kan bli en ressurs i integreringsarbeidet, og dele denne informasjonen med frivillige sektor.
 - Samarbeid mellom kommune, sosiale entreprenører og frivillige organisasjoner bør styrkes. Hver frivillige organisasjon er ansvarlig for å forvalte sin frivillig innsats på en god måte, og å kvalitetssikre innsatsen. I den grad det offentlige støtter aktivitetene og kommunene inngår avtaler med organisasjonene, er det viktig at det offentlige bidrar til nyteknning og innovasjon, og bidrar til å kvalitetssikre arbeidet.

Både kommunene og frivilligheten ser behovet for en bedre kartlegging og planlegging av innsats i forhold til behov for å bedre kvaliteten og resultatene av frivillighetens innsats. Arbeidet med å finne gode organisasjonsmodeller og samarbeidsrelasjoner må være lokalt forankret, og pågår fortsatt i mange kommuner. Det er behov for å lokalt forankret læringsarenaer.

Litteratur

Aasen, B. og S. Skålnes (2015), *Introduksjonsprogrammet i fire bydeler i Groruddalen*. NIBR Notat 2015:101.

Aasen, B., E. Dyb og S. Lid (2016), *Enslige mindreårig asylsøkere som forsvinner fra mottak og omsorgssentre*. NIBR-Rapport 2016:17.

Agenda Kaupang (2016), *Lokale utviklingsverksteder. Samarbeid mellom kommuner, frivillige og arbeidsgivere i møte med økt antall flyktninger*. Oslo.

Azevedo, C. (2016), *Dealing with uncertainty: CSOs and government responses to the "refugee crisis" in Sweden*. In: Civil society responses to refugee crisis. Ed. Jakov Bojovic, Serbia. Politheor: European Policy Network, January 2016.

BLD (2011), *Bedre integrering. Mål, strategier, tiltak*. NOU 2011:14, Oslo.

Dahle et.al., 2011, *Frivillig sektor som integreringsarena. En evaluering av intensjonsavtalene mellom Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og seks frivillige organisasjoner*. Bergen: Ideas2evidence rapport 8/2011.

EESC (2016), *EESC fact-finding missions on the situation of refugees, as seen by civil society organisations. Synthesis Report*. Brüssels: European Economic and Social Committee.

EESC (2016), *EESC fact-finding missions on the situation of refugees, as seen by civil society organisations. Mission Report Germany*. Brüssels: European Economic and Social Committee.

- EESC (2015), *EESC fact-finding missions on the situation of refugees, as seen by civil society organisations. Mission Report Sweden*. Brussels: European Economic and Social Committee.
- Eimhjellen, I. og Seggaard, S.B. (2010), *Etniske minoriteter og frivillige organisasjoner*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport, 2010:8.
- Eurocities (2016), *Social Affairs. Refugee reception and integration in cities*. Brussels: March.
- Fladmoe, A. et.al. (2016), *Nordmenns bidrag i flyktningssituasjonen 2015/16*. ISF/Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2016:6.
- Frivillighet Norge (2016), *Sivilsamfunnets bidrag i flyktningssituasjonen*. Oslo.
- IMDi (2015a), *Rapport om bruk av midler på Kap. 821, post 71. Tilskudd til innvandrereorganisjoner og annen frivillig virksomhet*. Oslo.
- IMDi (2015b), *Referat fra møte 22.9.2015 med VOX, UDI og frivillige organisasjoner som har intensjonsavtale med IMDi*. Oslo.
- IMDi (2016), *Kommuneundersøkelsen 2015*. Oslo.
- IMDi (ikke datert), *IMDi veileder: Frivillighet og mangfold. Veileder i mangfoldsarbeid for kommuner og frivillige organisasjoner*
- Insam (2014), *Innovativ samhandling mellom kommuner og frivillighet. Rapport fra KS' nettverksprosjekt Innovative frivillighetskommuner i 2013*. Drammen.
- JD (2016), *St.meld. 30 (2015-16). Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Katz, B., L. Noring, and N. Garrelts (2016), *Cities and refugees: The German experience*. Brookings Institute.

- Guribye, E. (2016), *Mot 'Kommune 3.0'? Modeller for samarbeid mellom offentlig og frivillig sektor: Med hjerte for Arendal*. Agderforskning, FOU-Rapport 3/2016.
- Karakayali, S. and J.O. Kleist. 2015. *EFA-Studie. Strukturen und Motive der ebrenamtlichen Flüchtlingsarbeit (EFA) in Deutschland. (Structures and motivation for voluntary refugee related work in Germany). 1. Forschungsbericht. Ergebnisse einer explorativen Umfrage vom November/Dezember 2014*. Berlin: Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM), Humboldt-Universität zu Berlin.
- Karakayali, S. and J.O. Kleist. 2016. *EFA-Studie 2. Strukturen und Motive der ebrenamtlichen Flüchtlingsarbeit (EFA) in Deutschland. (Structures and motivation for voluntary refugee related work in Germany). 2. Forschungsbericht. Ergebnisse einer explorativen Umfrage vom November/Dezember 2015*. Berlin: Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM), Humboldt-Universität zu Berlin.
- KMD (2015), *Samarbeid mellom frivillige og kommuner. Råd og veiledning til kommuner som vil inngå samarbeid med frivillige*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- KMD (2015), *St. Meld. 14 (2014-2015). Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner. Kap. 5.7.2 Tilskudd til frivilligsentraler*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD)
- Langset, M. og G. Vinsand (2016), *En dør til staten for kommunene*. NIVI-rapport 2016:2.
- Lorentzen, H. (2012), *Frivilligsentralen i nærmiljøet: Konkurrent eller katalysator?* Oslo: ISF Rapport 2012:4.
- Morris, L. (2009), Asylum, welfare and civil society: a case study in civil repair. *Citizen Studies*, 13:4, 365-379.
- Munkerud, L. et.al. (2016), *Kommunal organisering 2016. Redegjørelse for Kommunal- og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase*. NIBR-Rapport 2016:20.

- NID (2016), *Evaluering av ID-arbeidet på Tøyen, Råde og i Kirkenes høsten 2015?* Oslo: Nasjonalt ID-senter.
- Nordregio (2015), *Supporting inclusion. Steps to resolve poverty and social exclusion in one of Stockholm's most diverse municipalities.* Nordregio Policy Brif 2015:6. Stockholm: November.
- Nødland, S.I., K. Hidle og G. Kvaale (2007), *Organisasjoner for identitet og integrering. Evaluering av tilskuddsordning for frivillige innvanderorganisasjoner og lokalt frivillig virke. Rapport* International Research Institute of Stavanger (IRIS)/Agderforskning 2007/064.
- Oslo kommune (2016a), *Engasjement og deltagelse. Frivillighet i Oslo 2016.* Oslo Byrådssak 53/16.
- Oslo kommune (2016b), *Oslo kommunes innsats knyttet til mottak av asylsøkere og integrering av nyankomne flyktninger. Høringsdokument.* Oslo: 20 september 2016.
- PU (2016a), *OP Flyktning Østfold PD 2015.* Oslo: Politidirektoratet (PD). 1 mars 2016.
- PU (2016b), *Høsten 2015 – Et forstørrelsesglass over generelle trender i PU?* Oslo: Politidirektoratet (PU).
- Røde Kors (2016a), *Grunnleggende humanitære behov og rettigheter for asylsøkere ved ankomst. Røde Kors sine erfaringer og anbefalinger til norske myndigheter.* Oslo.
- Røde Kors (2016b), *Norges fremtidige beredskap Hva må vi lære av de store og små krisene? Hendelsesrapport fra Røde Kors 2015.* Oslo: 2016.
- Schou, A. og B. Lynnebakke (2017), *Folkehelse- og integreringspolitikkenes bidrag til fremme av sosial deltagelse og livskvalitet.* NIBR rapport 2017:5.
- Segaard, S.B., (2011), *Frivillig sektor og innvandrere. Et forskningsbasert notat.* Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor, 2011.

SHARE II, (2014), *'What makes volunteering work?' Supporting reception, building integration & promoting independence through volunteering.* Workshop report, 13-14 October 2014, Maastricht. Cities that care, cities that share.

Sætreng, S. (2016), «Ikke bare en Facebook-gruppe». *En case-studie av Refugees Welcome-nettverket i Norge.* ISF/Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2016:9.

Søholt, S., K. R. Tronstad og G.-M Vestby, (2015), *Syssetting av innvandrere - regionale muligheter og barrierer for inkludering,* NIBR-rapport 2015:20

Søholt, S. et.al. (2012), *Derfor blir vi her, – hva gjør at innvandrere blir boende i norske distriktskommuner?* Oslo: NIBR Rapport 2012:5.

UDI (2016a), *Beredskap høsten 2015 – rapport fra egen-evalueringen.* Oslo: Utlendingsdirektoratet (UDI).

UDI/den Norske Kirke (2016), *Intensjonsavtale mellom den Norske Kirke og Utlendingsdirektoratet.* Oslo: desember.

Vestby, G., Gundersen, F. og Skogheim, R. (2014), *Ildsjeler og lokalt utviklingsarbeid: gløden, rollen og rammevilkårene.* Oslo: NIBR-rapport, 2014:2.

Wollebæk, D. og K.H. Sivesind (2010), *Fra folkebevegelse til filantropi? Frivillig innsats i Norge 1997–2009,* Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor, Rapport 2010:3.

Ødegård, G. et al. (2014), *Felleskap og forskjellighet. Integrasjons og nettverksbygging i flerkulturelle lokalsamfunn.* Oslo: Abstrakt Forlag.

Ødegård, G. (2011), *Foreningsliv i et flerkulturelt lokalsamfunn. En studie om integrasjon og sosial kapital.* Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. ISF-Rapport 2011/5.

Referanser til de ulike støtteordningene for inkludering og integrering

Innst. 6 S (2015-2016). Innstilling fra justiskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2016, kapitler under

Justis- og beredskapsdepartementet mv. (rammeområde 5).
<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2015-2016/Inns-201516-006/>

KUD: Tilskuddsbrev. - Inkludering i idrettslag 2017 - Ref 16/6749-
<https://www.idrettsforbundet.no/contentassets/108570ffb80e4fc7ab5fa5b4df29cae9/vedlegg-tilskuddsbrev-inkludering-i-idrettslag-2017-12430661.pdf>

LNU: Mangfold og inkludering.
<http://www.lnu.no/stotteordninger/lnu-mangfold-og-inkludering/>

LNU Retningslinjer. Vedtatt av styret i LNU den 02.02.2016.
<http://www.lnu.no/wp-content/uploads/2015/11/Retningslinjer-MI-2016.pdf>

Miljødirektoratet: Tilskudd 1. Tilskudd til friluftaktivitet for personer med innvandrerbakgrunn (kap. 1420 post 78).
<https://soknadssenter.miljodirektoratet.no/Soknader/Info.aspx?id=20&soknadsaar=2017&Menyvalg=SOKNADSENTER>. Lest 21.2.2016

Miljødirektoratet: Tilskudd 2. Tilskudd til friluftaktivitet (kap. 1420 post 78)
<https://soknadssenter.miljodirektoratet.no/Soknader/Info.aspx?id=7&soknadsaar=2017&Menyvalg=SOKNADSENTER> Lest 21.2.2016

NIF: Om tilskuddsordningen.
<https://www.idrettsforbundet.no/tema/inkludering-i-idrettslag/Tilskuddsordningen/>. Lest 6.9.2016.

Prop. 1 S (2015-2016). Prop. 1 S (2015–2016) Gul bok FOR BUDSJETTÅRET 2016 Statsbudsjettet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-gul-bok-20152016/id2456301/>

Regjeringen: Tilskuddsordninger for barne- og ungdomsorganisasjoner.

<https://www.regjeringen.no/no/dep/kud/tilskudd/tilskudd-til-frivillig-virksomhet/tilskudd-til-barn-og-unge-i-2013/id712051/> Lest 21.02.2016.

Regjeringen: Tilskuddsordninger til frivillige organisasjoners arbeid for barn med lang oppholdstid i Norge.

<https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/tilskudd/tilskudd-fra-jd-i-2016/tilskuddsordning-til-frivillige-organisasjoners-arbeid-for-barn-med-lang-oppholdstid-i-norge/id2468985/> Lest 6.9.2016.

UDI Aktuelt 1: UDI har fordelt 52 million er kroner til aktiviteter for barn i asylmottak.

<https://www.udi.no/aktuelt/udi-har-fordelt-52-millioner-kroner-til-aktiviteter-for-barn-i-asylmottak/>. Lest 6.9.2016.

UDI Aktuelt 2: Ny søknadsfrist: Midler til aktiviteter for barn i asylmottak. <https://www.udi.no/aktuelt/sok-midler-til-aktiviteter-for-barn-i-asylmottak/>. Lest 6.9.2016.

UDI Rundskriv 2016-12-

19 <http://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/departementets-rundskriv-og-instrukser/2016-01-15-jd>. Lest 20.02.2016.

UDI: Tilskudd til aktiviteter for barn og unge.

<https://www.udi.no/nn/asylmottak/er-nabo-til-et-asylmottak/tilskudd-til-aktiviteter-for-barn-og-unge/>. Lest 6.9.2016.

UDI: Tilskuddsordninger til organisasjoner som bistår lengeværende barn.

<https://www.udi.no/aktuelt/tilskuddsordning-til-organisasjoner-som-bistar-lengevarende-barn/>. Lest 6.9.2016.