

4/2024

# Evaluering av IMDis tilskuddsordninger på integreringsfeltet rettet mot frivillige organisasjoner



**Siv Svanæs**  
**Ingvild Misje**  
**Audun Gleinsvik**  
**Hilde Kullerud**  
**Linn Synnøve Skutlaberg**

Siv Svanæs, Ingvild Misje, Audun Gleinsvik, Hilde Kullerud og Linn  
Synnøve Skutlaberg

# Evaluering av IMDis tilskuddsordninger på integreringsfeltet rettet mot frivillige organisasjoner

Ideas2evidence rapport 4/2024



IDEAS2EVIDENCE  
Bygger kunnskap

© ideas2evidence 2024

ideas2evidence

Villaveien 5

5007 Bergen

post@ideas2evidence.com

ISBN 978-82-93181-66-8

# Forord

---

På oppdrag for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har ideas2evidence, i samarbeid med Proba samfunnsanalyse, gjennomført en evaluering av IMDis tilskuddordninger på integreringsfeltet rettet mot frivillige organisasjoner: *Tilskudd til nasjonale ressursmiljø på integreringsfeltet* og *Tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner*.

Prosjektet har vært ledet av Linn Synnøve Skutlaberg og Siv Svanæs (ideas2evidence). Prosjektmedarbeidere fra ideas2Evidence har vært Eivind Hageberg, Ingvild Misje, Sofie Kirkeby og Eva Kristoffersen. Prosjektmedarbeidere fra Proba har vært Audun Gleinsvik og Hilde Kullerud.

Vi vil takke vår oppdragsgiver i IMDi og referansegruppen for god dialog og nyttige innspill underveis. En særlig takk går til alle informanter som har delt sine erfaringer og synspunkter med oss, og til alle som har besvart spørreundersøkelsene som ble gjennomført blant forvaltningskommuner og frivillige organisasjoner.

April, 2024

# Innhold

---

<b>Sammendrag</b> .....	<b>1</b>
Tilskudd til nasjonale ressursmiljø på integreringsfeltet .....	1
Tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner.....	3
<b>Summary</b> .....	<b>7</b>
Grants to national resource environments in the field of integration .....	7
Grants towards integration work carried out by voluntary organisations .....	9
<b>1. Innledning</b> .....	<b>13</b>
1.1 Tilskudd til nasjonale ressursmiljø.....	13
1.2 Tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner .....	14
1.3 Krav til statlige tilskuddsordninger .....	16
1.4 Tiltak for å forenkle statlige tilskudd til frivillige organisasjoner .....	17
1.5 Rapportens oppbygning .....	18
<b>2. Eksisterende kunnskap om frivillighetens rolle i integrering</b> .....	<b>20</b>
2.1 Innvandreres deltakelse i frivillighet .....	20
2.2 Kunnskap om frivillige organisasjoners rolle i integreringsarbeid .....	21
2.3 Rammevilkår for frivillige organisasjoner.....	24
<b>3. Evalueringsdesign</b> .....	<b>27</b>
3.1 Oppdragets problemstillinger .....	27
3.2 Datakilder og metoder .....	28
<b>4. Tilskudd til nasjonale ressursmiljøer på integreringsfeltet</b> .....	<b>32</b>
4.1 Utforming av tilskuddet.....	32
4.2 Hva kjennetegner mottakere av tilskuddet?.....	41
4.3 Forvaltning av tilskuddet .....	41
4.4 Effekter .....	46
4.5 Vår vurdering av tilskuddets videre utforming .....	50
<b>5. Tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner: Utforming</b> .....	<b>55</b>
5.1 Ordningens formål og oppbygning.....	55
5.2 Nærmere om delmålene i ordningen.....	55

5.3 Driftsstøtte .....	59
5.4 Forvaltningsmodell .....	59
<b>6. IMDis forvaltning av tilskudd til frivillig integreringsarbeid .....</b>	<b>61</b>
6.1 Om IMDis forvaltning av tilskuddsordningen .....	61
6.2 Resultatene av tilskuddet .....	65
<b>7. Tilleggsbevilgning for flyktninger fra Ukraina .....</b>	<b>68</b>
7.1 Utvalg og analyse .....	68
7.2 Tildeling og forvaltning av tilskuddet .....	68
7.3 Søknads- og tildelingsprosess .....	69
7.4 Rapportering .....	71
7.5 Behov for veiledning .....	71
7.6 Vår vurdering av forvaltning av tilskuddet .....	72
7.7 Urimelig forskjellsbehandling av ukrainere? .....	74
<b>8. Kommunenes forvaltning av tilskudd til frivillig integreringsarbeid .....</b>	<b>76</b>
8.1 Om den kommunale forvaltningen av tilskuddsordningen .....	76
8.2 Erfaringer med den kommunale forvaltningen av tilskuddsordningen .....	79
8.3 Måloppnåelse .....	87
<b>9. Oppsummerende diskusjon .....</b>	<b>92</b>
9.1 Tilskudd til nasjonale ressursmiljø på integreringsfeltet .....	92
9.2 Tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner .....	94
<b>Litteratur .....</b>	<b>98</b>

# Sammendrag

---

ideas2evidence og Proba samfunnsanalyse har gjennomført en evaluering av to tilskuddsordninger<sup>1</sup> rettet mot frivillige organisasjoner på integreringsfeltet: *Tilskudd til nasjonale ressursmiljø på integreringsfeltet* og *Tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner*. Evalueringen ble gjennomført i perioden mai 2023 til mars 2024, på oppdrag for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi).

De to tilskuddsordningene som evalueres er svært ulikt innrettet, og det stilles en rekke krav til hvordan de kan og bør innrettes for å være i tråd med regelverket og samtidig være så godt tilpasset frivillige organisasjoners rammebetingelser som mulig. Vi har derfor evaluert tilskuddene hver for seg. I evaluering av den enkelte ordning, har vi tatt utgangspunkt i følgende problemstillinger:

1. Hvilke effekter gir tilskuddene? Oppnås målene som tilskuddet er ment å realisere?
2. Er tilskuddsforvaltningen ivaretatt på en god nok måte?
3. Er tilskuddsordningene godt utformet?

Våre analyser er basert på følgende datakilder:

- ◆ Gjennomgang av relevant forskningslitteratur
- ◆ Gjennomgang av dokumentasjon knyttet til forvaltning av ordningene
- ◆ Innledende intervju med AID, IMDi, KS og Frivillighet Norge
- ◆ Utvikling av resultatkjeder og programteorier
- ◆ Spørreundersøkelse blant kommuner som forvalter Tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner
- ◆ Spørreundersøkelse til mottakerorganisasjoner i begge ordningene
- ◆ Intervju med samtlige nasjonale ressursmiljø
- ◆ Intervju med 12 mottakere av tilskudd til nasjonale prosjekter, forvaltet av IMDi. Det ble også gjennomført ytterligere seks intervju med mottakere av ekstraordinære midler i 2022.
- ◆ Casestudier i fire kommuner
- ◆ Intervju med fem kommuner som i datainnsamlingen ga uttrykk for at de opplevde forvaltning som utfordrende, eller at de ikke hadde lyktes med å bevilge midlene.

## Tilskudd til nasjonale ressursmiljø på integreringsfeltet

---

*Tilskudd til nasjonale ressursmiljø på integreringsfeltet* skal bidra til bedre kunnskap om integrering i befolkningen, økt tillit og tilhørighet til samfunnet samt til økt deltakelse og representasjon på ulike samfunnsarenaer blant barn og voksne med innvandrerbakgrunn. I perioden 2021-2023 har bevilgningen vært 37,5 mill. kr., fordelt på 14 mottakere. Det er en øremerket ordning, det vil si at Stortinget beslutter tilskuddsmottakere og tildelingsbeløp, basert på budsjettproposisjon fra AID.

---

<sup>1</sup> Tilskudd til nasjonale ressursmiljø er enkeltstående tilskudd. Slike tilskudd skal ifølge DFØ ikke omtales som «ordninger», men vi har for enkelthets skyld valgt å avvike fra dette.

## Utforming

Målene som er satt for tilskuddene er åpne, noe vi vurderer som hensiktsmessig for å ivareta hensynet til organisasjoner som selvstendige aktører og for å gi disse rom til å kanalisere sin innsats der de ser det er størst behov. Vår vurdering er at kriteriene for tildeling kan tydeliggjøres noe. Dette gjelder spesielt med tanke på hvordan det å være et «ressursmiljø» defineres. Vi mener at det bør konkretiseres hva det innebærer å være et ressursmiljø, og at dette i større grad bør vektlegges i rapportering. Vi mener videre at kriteriet om «forankring i innvandremiljøer» er svært viktig for å sikre mål om representasjon, tillit og økt kunnskap.

Blant organisasjonene som mottar tilskudd, eksisterer det en del usikkerhet rundt hvordan «nasjonal organisasjon» skal forstås. Vi mener det er lite hensiktsmessig å kreve at organisasjoner skal ha fysisk aktivitet flere steder i Norge, men at det i stedet bør være krav om at kunnskapsformidling eller aktiviteter dekker flere geografiske områder.

## Forvaltning

Vår evaluering av tilskuddet viser at det gjøres ikke en faglig vurdering av hvilke organisasjoner som skal tildeles midler og at tildeling til den enkelte organisasjon ikke begrunnes i statsbudsjettet, slik det bør. Det er vår vurdering at dagens tildelingsprosess ikke oppfyller kravene i utredningsinstruksen og økonomireglementet.

Dagens tildelingsform har gitt mottakerne en stabilitet som er positiv for virksomheten deres. Samtidig etterlyser flere av organisasjonene tydeligere sammenheng mellom måloppnåelse og tildeling. Flere tar til orde for en søknadsbasert ordning, men med flerårige tildelinger for å sikre stabilitet.

Dagens tildelingsprosess betyr at IMDi har en ganske begrenset rolle ovenfor tilskuddsmottakerne. Mottakerne opplever til dels IMDi som noe perifer. Ved en omlegging til en søknadsbasert ordning, vil IMDi trolig få større og klarere rolle. Vi mener det bør klargjøres hvordan IMDi skal følge opp tilskuddsmottakerne også dersom ordningen med direkte tildeling fortsetter, for eksempel med hyppigere dialog med organisasjonene.

## Måloppnåelse

Informasjon innhentet fra intervjuer og spørreundersøkelse tyder på at tilskuddene bidrar til økt aktivitet blant organisasjonene. En vesentlig fordel med tilskuddet er at det gir grunnfinansiering til drift og dermed en fleksibilitet som få andre inntekter gir. Selv for organisasjoner med flere inntektskilder, blir tilskuddet pekt på som «alfa og omega» fordi det gjør det mulig å prioritere aktiviteter som prosjektmidler ikke dekker, slik som kunnskapsarbeid, påvirkningsarbeid og representasjon av målgruppen opp mot myndigheter og øvrig befolkning. Det gir også fleksibilitet til å «sette inn støtet» når det oppstår nye behov.

Organisasjonene produserer en rekke resultater, hovedsakelig knyttet til kunnskapsproduksjon. Det er likevel betydelige forskjeller i organisasjonenes effektivitet og hvor mye som produseres for midlene de får tildelt.



Vi oppfatter at flere av tilskuddsmottakerne har kontakt med deler av innvandrerbefolkningen som ikke har gode kanaler og arenaer for å beskrive sin situasjon og fremme sine synspunkter, men at det er store forskjeller i hvor tett kontakt organisasjonene har med målgruppen.

## Anbefalinger

Basert på funnene beskrevet over, er det vår vurdering at:

- ◆ Tilskuddet bør omgjøres til en søknadsbasert ordning, men med høye inngangskrav, slik at man begrenser antall søknader.
- ◆ Søknad bør inneholde en presentasjon av organisasjonens rolle som og potensiale for å bli et ressursmiljø samt hvordan den vil bruke tilskudd for å utvikle og styrke denne rollen.
- ◆ Ordningens regelverk bør legge til grunn at tilskudd gis over flere år.
- ◆ Rapportering gjøres generisk og inneholder organisasjonens visjon, mål, status for kapasitet og leveranser, planer for utvikling av organisasjonen og aktiviteter i årene som kommer.

Tildeling bør baseres på:

- ◆ Organisasjonenes kontaktflater med innvandrerbefolkning
- ◆ Organisasjonens kapasitet til å:
  - Innhente, tolke og formidle informasjon til/fra innvandrerbefolkningen
  - Levere viktige tjenester til innvandrerbefolkningen, fordi de har kontaktflater som det offentlige tjenesteapparatet mangler
  - Representere (deler av) innvandrerbefolkningen i det offentlige ordskiftet

Dersom tilskuddet videreføres som enkeltstående, bør det gjøres faglige begrunnelser for tildeling. AID kan velge å gi IMDi ansvar for å utarbeide et kunnskapsgrunnlag for tildeling.

## Tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner

---

Formålet med *Tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner* er å øke arbeids- og samfunnsdeltakelsen blant innvandrere og deres barn. Ordningen ble i 2024 forskriftsfestet. Denne evalueringen tar utgangspunkt i ordningens utforming i 2023, før forskriften.

Det gis i hovedsak prosjektstøtte gjennom ordningen, men lokale og regionale innvandrersorganisasjoner kan søke driftsstøtte etter faste satser. Prosjektstøtten tildeles tiltak og prosjekter innenfor tre delmål:

- ◆ A: øke mangfold, deltakelse og fellesskap i lokalsamfunn og i det frivillige organisasjonslivet, blant annet ved å motvirke utenforskap, rasisme og diskriminering og bidra til tillit og tilhørighet
- ◆ B: øke kunnskapen om det norske samfunnet og styrke kvalifisering for deltakelse i arbeid og utdanning blant annet ved å bidra til bedre norskerferdigheter og digitale ferdigheter
- ◆ C: forebygge negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, kjønnslemlestelse og tvangsekteskap og styrke likestilling mellom kjønnene

IMDi forvalter 30 prosent av bevilgningen, og gir støtte til tiltak og prosjekter av nasjonal karakter, samt driftsstøtte til innvandrersorganisasjoner på fylkes-/regionalt nivå. 40 kommuner forvalter samlet sett de resterende 70 prosent av bevilgningen til prosjekter av lokal karakter og driftsstøtte til lokale innvandrersorganisasjoner.

## Utforming

Tilskuddsmottakere rapporterer i vår spørreundersøkelse overordnet positive erfaringer med ordningens utforming. Dette gjelder mottakere av både kommunale og nasjonale midler. Både søknads- og rapporteringsprosesser beskrives som enkle og oversiktlige. Her er det verdt å merke seg at innvandrersorganisasjoner og organisasjoner uten ansatte i større grad melder om utfordringer knyttet til disse prosessene, og dette gjelder spesielt mottakere av kommunale tilskudd. En del kommuner melder også at rapporteringskravene er utfordrende for organisasjoner med mindre kapasitet og kompetanse.

For noen kommuner oppleves utformingen som unødvendig komplisert. Noen oppfatter skillet mellom delmålene som uklart, og stiller spørsmålstegn ved hvor vidt en slik inndeling er nødvendig, gitt at de overordnede samfunnsmålene er felles for alle delmål. Andre peker på at skillet mellom prosjekt- og driftsstøtte er uklart, og at dette er problematisk fordi de veiledende satsene for driftsstøtte vurderes som for høye. Noen kommuner melder at de selv reduserer satsene for driftsstøtte, i noen tilfeller for å være på linje med driftstøtten kommunen selv forvalter til frivillige organisasjoner. Kommunene melder også at det i tildeling av driftsstøtte er mer utfordrende å vurdere om organisasjonene møter tilskuddsordningens overordnede mål om bidrag til integrering.

## Forvaltning

Mottakere av tilskudd fra IMDi rapporterte i stor grad positive erfaringer med forvaltning av ordningen. I likhet med kommunale tilskuddsmottakere meldte mottakere av nasjonale midler at tidspunkt for tildeling og mangel på mulighet for å overføre midler til påfølgende år gjør det vanskelig å opprettholde kontinuitet.

Kommunene var i stor grad positive til tilskuddordningen og mente den hadde positiv effekt på lokalt integreringsarbeid. Allikevel viste både undersøkelse og kvalitative intervjuer at det var stor variasjon i hvordan ordningen forvaltes lokalt.

Fem av de 34 kommunene som svarte på vår undersøkelse sa de var usikre på om de ville klare å bruke opp midlene de var tildelt for 2023. Kommunene pekte på at de ikke mottok nok søknader til å bruke opp midlene samt at søknadene de mottok ikke var av god nok kvalitet. Mens noen mente det ikke fantes nok organisasjoner i kommunen som jobber med disse problemstillingene, anerkjente andre at det nok var for lite kjennskap til ordningen blant lokale organisasjoner og at kommunen ikke hadde kapasitet til å jobbe utadrettet for å øke bevisstheten.

Vår datainnsamling peker på at manglende kapasitet og kompetanse i en del av kommunene ligger til grunn for flere av utfordringene som beskrives. Dette gjelder flere av de mindre kommunene i ordningen, men også noen større. Selv om 5 prosent av bevilgningen kan brukes til å administrere ordningen, opplever flere at ordningen ikke er en prioritert ledelsen. En del kommuner beskriver en situasjon hvor de har begrenset tid til å vurdere søknadene grundig og enda flere sier de har

begrenset med kapasitet til å følge opp bruk av midler og gjennomføre kontrollaktiviteter. Et par informanter viser lite kjennskap til regler og krav i ordningen.

Samtidig ser vi også eksempler på kommuner hvor tilskuddsordningen er en integrert del av kommunens frivillighetspolitikk og integreringsarbeid, og hvor den aktivt brukes til å skape og utvikle samarbeidet mellom kommunen og frivilligheten. Dette gjelder spesielt i kommuner med større bevilgninger, hvor ressursene som settes av til administrering av ordningen gjerne er større.

Kommunene uttrykker at forvaltning av delmål B, delmål C og driftstøtte er mest utfordrende. Dette gjelder spesielt delmål C og henger nok sammen med at ordningen i stor grad forvaltes av enheter i kommunen som har ansvar for kultur og fritidsaktiviteter. Disse enhetene har ofte begrenset kompetanse på problemstillingene som ligger under delmål C. Vi ser en tendens til at kommunene tildeler klart mest under delmål A og at en del av prosjektene som tildeles under B og C ligger tett opp mot delmål A.

Driftstøtte skal bare tildeles innvandrersorganisasjoner, og flere kommuner opplever utfordringer knyttet til at det ikke finnes innvandrersorganisasjoner med nok medlemmer i deres kommune. Det gjelder spesielt i mindre kommuner.

## Måloppnåelse

Organisasjonene rapporterer høy måloppnåelse. Dette gjelder både den kommunale og nasjonale forvaltningen. I forbindelse med den ekstraordinære utlysningen av midler rettet mot ukrainske flyktninger, tyder vår datainnsamling på at ordningen lyktes med å gripe fatt i lokalt engasjement og samarbeidet mellom kommunene og frivillige organisasjoner om mottakelsen av flyktningene. Tilskuddet har utløst prosjekter som legger vekt på sosial inkludering, nettverksbygging og samhold og på språktrening for ukrainere.

Det er utfordrende å slå fast i hvilken grad tilskuddene er addisjonelle, altså hvor vidt de utløser aktiviteter som ikke ellers ville blitt gjennomført. For noen organisasjoner ville endring i tildeling ført til at aktivitetene ikke kunne gjennomføres, andre sier aktivitetene ville blitt gjennomført, men i mindre skala. Det er verdt å merke seg at flere større organisasjoner, med flere inntektskilder, peker på at denne ordningen allikevel har en viktig funksjon, ved at den gir midler til etablerte tiltak, i motsetning til en del andre ordninger med kriterier knyttet til innovasjon.

Kommunene som svarte på vår spørreundersøkelse mente tilskuddsordningen hadde positiv effekt på lokalt integreringsarbeid, og bidro til bedre samspill mellom kommunen og frivillige organisasjoner.

Selv om de var positive til ordningen, var det flere kommuner som sa de hadde lite innsikt i hvilke aktiviteter tilskuddet faktisk utløste og hva slags effekter det har i lokalsamfunnet. De hadde ikke kapasitet til å følge opp organisasjonene og følte rapporteringene var for generelle.

## Anbefalinger

Det er vår vurdering at forvaltningsmodellen i denne ordningen ikke fungerer som tiltenkt og bør endres. En del av målsetningene for ordningen, spesielt med tanke på tilrettelegging for lokale behov og økt samarbeid lokalt, opplever vi at ikke innfris i alle kommunene. Flere kommuner har utfordringer med å bruke opp bevilgningen sin eller gir uttrykk for at oppfølging av midlene er minimal. Samtidig

vet vi at IMDi opplever stor oversøking til sin bevilgning. Vår anbefaling er derfor at det bør vurderes hvor vidt den kommunale rammen reduseres og at IMDi i stedet forvalter en større andel.

Vår analyse viser også at en del av målene for den kommunale forvaltningen er avhengig av at ordningen prioriteres innad i kommunen og at det settes av ressurser til å administrere og følge opp midlene. Dersom ordningen blir søknadsbasert, kan IMDi i større grad kreve at kommunene tilrettelegger for og prioriterer ordningen.

Kommunene uttrykker i både intervju og spørreundersøkelse at å forvalte del C av ordningen er utfordrende og at det i liten grad tildeles midler til disse målene. Vi mener det bør vurderes hvor vidt denne delen av ordningen skal forvaltes av alle kommunene. Slik ordningen var utformet i 2023, da vår datainnsamling ble gjennomført, så vi at målene innen del C i mindre grad ble ivaretatt og prioritert i den kommunale forvaltningen. Dersom det er ønskelig fra IMDis side å sikre at en viss andel av midlene tildeles prosjekter som jobber med disse målene bør det tas grep for å prioritere disse, enten ved at IMDi forvalter denne delordningen selv eller ved å begrense antall kommuner som forvalter denne delen.

Tidspunkt for tildeling oppleves som svært utfordrende, både for kommuner og tilskuddsmottakere. Med tanke på forenkling ovenfor de frivillige organisasjoner bør det vurderes om det kan åpnes for at noe av midlene kan overføres til påfølgende år, for å sikre at organisasjonene kan ha aktiviteter hele året.

# Summary

---

This report presents findings from an evaluation of two grant schemes aimed at immigrant and voluntary organisations. The evaluation was carried out by ideas2evidence and Proba, on behalf of the Norwegian Directorate of Integration and Diversity (IMDi).

The two grant schemes have been evaluated separately. The main research questions for each evaluation are:

1. What outcomes and effects are produced by the grants?
2. Are the grant schemes administered in a satisfactory manner?
3. Does the design of the grant schemes support the desired outcomes and effects?

Our analysis is based on the following sources:

- ◆ A review of academic research related to the role of NGOs in the field of integration
- ◆ A review of documents related to the administration of the two grant schemes
- ◆ Exploratory interviews with AID, IMDi, KS and Frivillighet Norge
- ◆ Development of logic models for each scheme
- ◆ Survey among local governments who administer grants to local voluntary and immigrant organisations
- ◆ Survey among grant recipients of each scheme
- ◆ Qualitative interviews with all 14 recipients of grants to national resource environments
- ◆ Qualitative interviews with 12 recipients of national funding, administered by IMDi. We also carried out an additional six interviews with recipients of extra funding made available due to the arrival of refugees from Ukraine
- ◆ Case studies in four local governments who administer grants
- ◆ Qualitative interviews with an additional five local governments who in previous data collection had expressed that they struggled to administer the grant.

## Grants to national resource environments in the field of integration

---

The aim of the grant scheme is to contribute towards more knowledge and a better understanding of integration among the general population, as well as an increased sense of trust and belonging in society and increased participation and representation among children and adults of immigrant backgrounds. Since 2021, the scheme has awarded a total of 37,5 million kr. annually to 14 organisations. Grants are awarded directly by parliament, based on budget proposals prepared by the Department of Work and Integration.

### Design

The outcomes that have been defined for the grant scheme are open, which we consider to be appropriate in order to support the independence of the organisations and to allow them to channel their resources where these are most needed.

Our assessment is that the criteria for awarding grants would benefit from being clarified. This is especially the case for how the scheme defines “resource environments”. Our review finds that this term needs to be clarified, and that this role is emphasised in how organisations report on outcomes. We also find that the criteria to show clear «ties to immigrant communities” is crucial to contribute towards the goals of increased representation, trust and understanding.

Several of the organisations that receive funding express uncertainty about what being a «national organisation” entails. A demand for organisations to carry out activities in several locations in Norway is not considered to be necessary, and we instead suggest including a criterion that knowledge and information produced by the organisations must be distributed widely.

## Administration

This evaluation finds that there is no assessment of the eligibility of each organisation prior to awarding grants, and that grants are not justified in the national budget. Our assessment is that the current system for awarding grants does not meet the regulations for financial management in central government.

The current system for awarding grants has given recipients important financial stability. At the same time, many of them request greater correspondence between the outcomes they produce and the grants they are awarded. Several speak in favour of an application-based scheme, but with the option to awarding funding for several years, in order to maintain stability.

The current system leads to IMDi having limited contact with recipients. The organisations describe IMDi as somewhat distant. It is likely that IMDi would have a greater role in an application-based scheme. Regardless of whether such a reorganisation of the scheme is carried out, our assessment is that IMDi's role need to be clarified, especially with regards to how IMDi should follow up directly with organisations.

## Outcomes and effects

Our analysis suggests that the grants lead to greater activity among the organisations. One of the most valuable aspects of the scheme, is that it provides operational funding and therefore gives the organisations a degree of flexibility which other sources of income do not. Even among organisations with several sources of income, the grant is described as crucial, because it enables them to prioritise activities which cannot be covered by project funding, such as developing a knowledge base, lobbying activities and communication strategies which ensure the immigrant population is represented in public discourse.

The organisations report a high degree of outcomes related to the development of a knowledge base. Our analysis however shows a high degree of variety in terms of effectiveness and how much the organisations are able to produce based on the grant they receive.

Several of the organisations have a high degree of contact with parts of the immigrant population who are traditionally not well represented. Our analysis however shows that there a great degree of variety in terms of how closely and how frequent the organisations are in contact with this population.

## Our recommendations

Based on the findings discussed so far, it is our recommendation that:

- ◆ The grants are made dependent upon applications, but with a set of criteria designed to limit the number of applicants.
- ◆ Applications should include a presentation of the organisation's role as, or potential to become, a national resource environment, and how the grant will be used to strengthen this role.
- ◆ Funding should be awarded for multiple years at a time.
- ◆ The reporting format should be made more generic, and include descriptions of the organisations vision, goals, current capacity and deliverables, plans for organisational development and planned activities in the years to come.

Grants should be awarded based on the organisations:

- ◆ Documented contact with the immigrant population
- ◆ Capacity to:
  - Collect, interpret and communicate information from and to the immigrant population
  - Deliver important services to the immigrant population, because they have contact with populations the government struggles to reach
  - Represent (parts of) the immigrant community in the public discourse

If the grants continue to be awarded directly, there should be an assessment of the eligibility of each organization and of the size of the grant awarded. AID may choose to give IMDi the responsibility for producing a knowledge base for such an assessment.

## Grants towards integration work carried out by voluntary organisations

---

The goal of the grant scheme is to increase participation in employment and society among immigrants and their children. Regulations for the scheme were introduced in 2024. This evaluation looks at the scheme prior to these regulations.

The scheme largely provides funding for project-based activities, but local and regional immigrant organisations can apply for funding for operational costs. Funding for projects is awarded within three themes:

- ◆ A: to increase diversity, participation and a sense of community locally and within voluntary organisations, by working against exclusionary practices, racism and discrimination and contributing towards feelings of trust and belonging.
- ◆ B: To increase the knowledge of Norwegian society and move participants closer to participation in employment or education, by improving language and digital skills.
- ◆ C: To prevent negative social control, honour-based abuse, gender mutilation and forced marriage and contribute towards greater gender equality.

IMDI administers 30 per cent of the grant, and awards national projects, as well as operational funding for regional immigrant organisations. The remaining 70 per cent of the scheme are administered by 40 local governments, who award local projects and local immigrant organisations.

## Design

Grant recipients in our survey largely report positive views of the scheme, and this is the case among recipients of both local and national grants. The application and reporting processes are described as straightforward. It should however be noted that immigrant organisations and organisations without professional staff are more likely to find these processes challenging, and this is especially the case among recipients of local grants. Some local governments also describe the reporting requirements as challenging for smaller organisations with limited resource and experience.

Some local governments describe the design of the scheme as unnecessarily complicated. Some find the boundary between the three main themes unclear, and question whether this structure is necessary. Other find the distinction between project funding and operational funding difficult, especially because the guiding rates for operational funding are seen as too high. Some local governments have decided to reduce these rates, in some cases to align them with similar grants available locally. Others describe the awarding of operational funding as challenging because it is not always clear whether an immigrant organisation and the activities it produces contribute to the defined aims of the grant scheme, with regards to integration and increased participation.

## Administration

Recipients of national grants were to a large extent satisfied with how the scheme is administered. As with recipients of local grants, funding being awarded too late in the year was described as the main challenged experienced by recipients.

Local governments were largely positive about the grant scheme and felt it had a positive effect on local integration work. Both surveys and qualitative interviews however revealed a large degree of variety in terms of how the scheme was administered among the 40 local governments.

Five of the 34 local governments who completed our survey said they were unsure whether they would be able to award the total amount available for 2023. They said they did not receive enough applications to award the full amount and that many of the applications they received were of insufficient quality. While some local governments, in both the survey and during interviews, pointed to a lack of relevant organisations locally, others acknowledged that they did not know enough about what local organisations exist and that they do not have the capacity to carry out this kind of outreach work.

Our analysis points to a lack of resource and experience among the local governments who struggle to administer the scheme. This is the case for several of the smaller local governments, but also some of the larger ones. Although up to five per cent of the funding can be used to administer the scheme, some say the scheme is not considered a local priority and is therefore not given sufficient attention. Some of our informants describe having limited time to assess applications thoroughly, and many say they do not have the capacity to follow up on grant recipients throughout the year. A few showed a lack of knowledge about the scheme during our interviews.



We however also find examples of local governments where the grant scheme has become an integrated part of their policies towards the NGO sector and integration work. We see examples of it being used as a tool to create and develop collaborations between local government and the voluntary sector. This is especially the case in some of the larger local governments, with larger grants, where the funding available for administering the scheme are also more significant.

Local governments find administering part B and part C, as well as operational funding, more challenging. This is particularly the case with part C and is likely related to the scheme largely being administered by parts of the local government that typically deal with culture and sports organisations. They have little understanding of the issues part C is aimed at. This often leads to funding largely being awarded to projects that fall under part A of the scheme.

Operational funding is only available to immigrant organisation, and several smaller local governments say there are no such organisation locally who would qualify for funding.

## Outcomes and effects

The organisations self-report achieving good outcomes. Our analysis shows that the extra funding which was made available through the scheme in 2022 was effective in capitalising on local efforts and existing collaborations between local governments and the voluntary sector in order to provide services and activities for refugees from Ukraine. These activities include networking, community building and language training for Ukrainians.

Determining the additionality of the activities that are produced by the grants is challenging. Some organisations say they would not be able to carry out their activities without the grant, others say they would but on a smaller scale. It is however worth noting that even larger organisations, with a greater range of revenue sources say the scheme plays an important role. While many other sources of income prioritise innovation, this grant scheme provides funding for established projects and therefore contributes towards greater continuity.

The local governments who participated in our survey said the grant scheme had a positive effect on local integration work and that it contributed towards more collaboration between local government and the voluntary sector.

Although largely positive about the grant scheme, several representatives of local governments that award grants said they have very little insight into exactly what activities and projects the funding leads to and what effects these might have in the local community. A lack of available capacity prevented them from following up on grant recipients and the reporting formats were felt to be too generic to provide good insight.

## Our recommendations

Based on the findings discussed so far, we conclude that the model for administering the grant scheme does not work as intended. One of the intended outcomes for the model whereby local governments administer a large part of the scheme, is that the grants are tailored to local needs and stimulate increased collaboration between voluntary organisations and between local government and the voluntary sector. Our analysis shows that these outcomes are not achieved in all local communities. Several local governments report challenges even awarding the funds available and

more say they are not able to follow up sufficiently on recipients of local grants. We also know that the applications received by IMDi far surpass the funds available to be awarded. We therefore recommend assessing whether to reduce the funds distributed to local governments, and instead increase the amount that is awarded by IMDi.

Our findings also show that the outcomes set for the local administration of the scheme are dependent on the scheme being prioritised within local government and that resources are ringfenced to follow up on recipients and carry out outreach work among the voluntary sector. If the scheme was reorganised so that local governments had to apply to receive the funding, this would ensure a level of buy-in from local governments.

Local governments participating in both surveys and interviews report challenges administering part C of the scheme. Our findings suggests that the outcomes within this part of the scheme are not being priorities within the current model for administering the scheme. We recommend assessing whether this part should in fact be administered locally, and if so whether it should be administered by all participating local governments.

Awarding the grants halfway through the calendar year is challenging for both local governments and grant recipients. It should be considered whether it is possible to transfer some of the funds awarded to the subsequent year, in order to support continuity and stability for the recipients and their users.

# 1. Innledning

---

*ideas2evidence og Proba samfunnsanalyse har gjennomført en evaluering av to tilskudd på integreringsfeltet rettet mot frivillige organisasjoner: Tilskudd til nasjonale ressursmiljø på integreringsfeltet og Tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner. Evalueringen er forankret i Hverdagsintegrering – strategi for å styrke sivilsamfunnets rolle på integreringsfeltet (2021-2024) (Departementene 2021) og gjennomført på oppdrag for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi).*

*I dette kapitlet presenterer vi de to tilskuddene som evalueres, samt aktuelle rammebetingelser staten forholder seg til i forvaltningen av tilskudd rettet mot frivillige organisasjoner.*

## 1.1 Tilskudd til nasjonale ressursmiljø

---

Tilskuddet<sup>2</sup> har siden 2012 blitt gitt som øremerket driftstøtte over statsbudsjettet til et utvalg organisasjoner, for at mottakerorganisasjonene skal fungere som nasjonale ressursentre som formidler kunnskap, erfaringer og synspunkter fra og av betydning for innvandrere og deres barn (Kunnskapsdepartementet 2021, s. 1). Formålet med *Tilskudd til nasjonale ressursmiljø på integreringsfeltet* er å bidra til bedre kunnskap om integrering i befolkningen, økt tillit og tilhørighet til samfunnet samt til økt deltakelse og representasjon på ulike samfunnsarenaer blant barn og voksne med innvandrerbakgrunn.

Det ble gitt tilskudd til forholdsvis like formål også før 2012, men da som en søkbar tilskuddsordning rettet mot landsdekkende organisasjoner.<sup>3</sup> I perioden etter at tilskuddet ble øremerket, endret utvalget mottakerorganisasjoner og størrelse på bevilgninger seg noe, men fra og med 2021 har bevilgning og antall mottakere stabilisert seg, ved at de samme 14 organisasjonene har fått mottatt til sammen 37,5 millioner kroner. I 2021 ble det vurdert om ordningen igjen burde bli en søkbar tilskuddsordning gjennom en ny forskrift, men det ble stemt ned i Stortinget (Finansdepartementet 2021; Kunnskapsdepartementet 2021). Tabell 1.1 gir en oversikt over mottakerne av tilskudd i 2023 med tildelingsbeløp.

**Tabell 1.1: Tilskuddsmottakere og tildelte midler til nasjonale ressursmiljø 2023**

Organisasjon	2023
Antirasistisk Senter	6 075 000
Selvhjelp For Innvandrere Og Flyktninger (Seif)	5 350 000
Mira Ressurscenter For Innvandrere Og Flyktningskvinner	4 150 000
Minotenk – Minoritetspolitisk Tenketank	4 000 000
Noas	3 130 000

<sup>2</sup> Når Stortinget øremerker tilskudd direkte til mottaker, regnes tilskuddene ikke som del av en tilskuddsordning.

<sup>3</sup> Det var et todelt formål i den søknadsbaserte tilskuddsordningen, slik det var formulert i 2011: 1) Systematisk bygge opp kunnskap og kompetanse, og formidle og benytte denne for å nå målsetningen om reell likestilling og samfunnsdeltakelse. 2) Bidra til å sikre rettighetene til asylsøkere i samfunnet, og bygge opp kunnskap om asylsøkeres behov, for å ivareta deres interesser i samfunnet.

Caritas Norge	3 000 000
Organisasjonen Mot Offentlig Diskriminering	2 040 000
Lim – Likestilling, Integrering, Mangfold	2 000 000
Stiftelsen Fargespill	2 000 000
Utrop AS	1 500 000
Stiftelsen Samora Forum	1 500 000
Kristent Interkulturelt Arbeid (Kia)	1 265 000
Bydelsmødre Norge	1 000 000
Mir	500 000

## 1.2 Tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner

Formålet med *Tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner* er å øke arbeids- og samfunnsdeltakelsen blant innvandrere og deres barn. Da ordningen ble etablert i 2019, erstattet den fem søkbare tilskuddsordninger med ulike formål og målgrupper. Endringen ble anbefalt i en evaluering av IMDi tilskudd, for å gjøre det enklere for de frivillige organisasjonene å orientere seg om hvilke støttemuligheter de hadde, og å for å se de ulike målene og målgruppene i de fem tilskuddsordningene mer i sammenheng (Skutlaberg et. al. 2018).

Ordningen ble i 2024 forskriftsfestet. Denne evalueringen vurderer utforming, forvaltning og måloppnåelse i 2023, altså før endringene som ble introdusert gjennom forskriften.

Ordningen hadde i 2023 en bevilgning på 132,5 millioner kroner. Det gis i hovedsak prosjektstøtte, men lokale og regionale innvandrersorganisasjoner kan søke driftsstøtte etter faste satser.

Prosjektstøtten tildeles tiltak og prosjekter innenfor tre delmål:

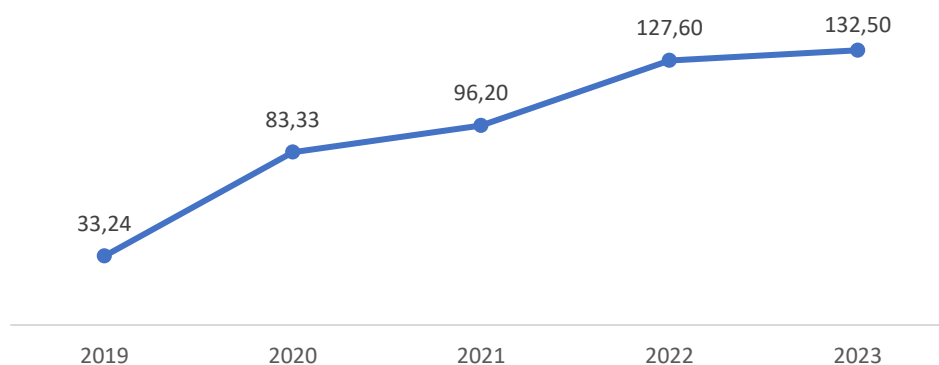
- ◆ A: øke mangfold, deltakelse og fellesskap i lokalsamfunn og i det frivillige organisasjonslivet, blant annet ved å motvirke utenforskap, rasisme og diskriminering og bidra til tillit og tilhørighet
- ◆ B: øke kunnskapen om det norske samfunnet og styrke kvalifisering for deltakelse i arbeid og utdanning blant annet ved å bidra til bedre norskferdigheter og digitale ferdigheter
- ◆ C: forebygge negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, kjønnslemlestelse og tvangsekteskap og styrke likestilling mellom kjønnene

Forvaltningen av tilskuddsordningen er delt mellom IMDi og 40 kommuner. Kommunene er valgt basert på andelen innvandrere i kommunene (IMDi 2023, s. 2). IMDi forvalter 30 prosent av bevilgningen, og gir støtte til tiltak og prosjekter av nasjonal karakter, samt driftsstøtte til innvandrersorganisasjoner på fylkes-/regionalt nivå. De 40 kommunene forvalter samlet sett de resterende 70 prosent av bevilgningen til prosjekter av lokal karakter og driftsstøtte til lokale innvandrersorganisasjoner.

Enkelte egenskaper ved ordningen har endret seg siden den ble etablert i 2019.

Hverdagsintegreringsstrategien (2021-2024) slo fast at antallet kommuner som er med å forvalte ordningen skulle dobles fra 20 til 40 kommuner, og det skjedde fra 2022. Det har også vært en kraftig økning i bevilgningene, fra 33,2 millioner kroner i 2019 til 132,5 millioner kroner i 2023.

Figur 1.1: Rammer for Tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner 2019-2023 i millioner kroner (ekskludert Ekstraordinær utlysning av tilleggsmidler i 2022).



I forbindelse med flyktningestrømmen fra Ukraina, ble det i 2022 utlyst ekstraordinære tilleggsmidler i ordningen. Bevilgningen var på 45 millioner kroner, og frivillige organisasjoner over hele landet kunne søke prosjektstøtte til tiltak og prosjekter. IMDi forvaltet hele tilleggbevilgningen.

Tabell 1.2 gir oversikt over den kommunale tildelingen i 2023.

Tabell 1.2: Beløpet kommuner forvaltet i 2023 (\* Kommuner som ble lagt til i ordningen i 2022)

Kommunal forvaltning av tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner			
Kommune	Tildeling 2023	Kommune	Tildeling 2023
Oslo	30 181 985	Asker*	2 616 990
Bergen	6 821 619	Lørenskog*	1 978 110
Trondheim	4 508 001	Ullensaker*	1 692 588
Stavanger	4 395 273	Nordre Follo*	1 605 363
Drammen	3 805 233	Moss*	1 386 921
Bærum	3 804 978	Larvik*	928 863
Skedsmo/Lillestrøm	3 343 224	Haugesund*	876 453
Kristiansand	2 703 450	Eidsvoll*	702 897
Sandnes	2 485 260	Porsgrunn*	690 399
Fredrikstad	2 146 563	Øygarden*	632 760
Sarpsborg	1 653 186	Lillehammer*	523 221
Sandefjord	1 636 224	Molde*	522 582
Tromsø	1 543 899	Grimstad*	482 922
Ålesund	1 411 659	Bjørnafjorden*	430 128
Skien	1 290 897	Lindesnes*	375 549
Tønsberg	1 133 409	Harstad*	337 803
Arendal	892 266	Stjørdal*	315 486
Bodø	767 805	Narvik*	308 091
Gjøvik	643 344	Alta*	285 264
Hamar	615 546	Hammerfest*	273 789

### 1.2.1 Ny forskrift

Ordnningen ble til og med 2023 regulert gjennom rundskriv, utarbeidet av IMDi og basert på retningslinjer fra AID. Søkere på ordningen har i første omgang forholdt seg til gjeldende rundskriv, utlysning og eventuell veiledning fra IMDi. Organisasjoner med innvilget søknad, har dessuten måttet forholde seg til krav i tilskuddsbrev og rapporteringsskjema.

Behov for et mer tilgjengelig og presist regelverk, med god sammenheng mellom bestemmelsene, er viktige årsaker til at ordningen i 2024 ble forskriftsfestet (jf. høringsnotatet). Denne evalueringen ser på tilskuddsforvaltningen *før* disse endringene trådte i kraft. En del av forbedringsbehovene vi ser fra denne perioden, er allerede håndtert i forskriften. Andre behov vil fortsatt trenge oppmerksomhet, med mål om å gjøre ordningen mer forutsigbar, tydelig og effektiv for involverte parter.

## 1.3 Krav til statlige tilskuddsordninger

---

I denne delen vil vi redegjøre kort for kravene til statlige tilskuddsordninger slik det fremgår av Økonomireglementet og Forvaltningsloven. Deretter vil vi kort gjengi DFØs vurderinger av øremerkede tilskudd, ettersom disse er å anse som et unntak fra reglene for tilskuddsordninger. Til slutt diskuterer vi tiltak med mål om forenkling av tilskuddsordninger rettet mot frivillige organisasjoner.

### 1.3.1 Kravene i økonomireglementet og forvaltningsloven

Departement og forvalter skal ifølge Økonomiregelverket bruke Finansdepartementets veileder om tilskuddsordninger i staten når en ordning skal etableres. Økonomiregelverkets bestemmelser punkt 6.2.1.1 angir følgende hovedelementer i en tilskuddsordning:

1. mål og målgruppe for ordningen
2. kriterier for måloppnåelse
3. tildelingskriterier, herunder beregningsregler
4. regler om oppfølging og kontroll
5. evaluering

Målene med og målgruppen for tilskuddsordningen, samt kriterier for måloppnåelse skal formuleres så presist som mulig, slik at Stortinget skal kunne ta stilling til bevilgningsforslaget. En presis målformulering øker også sannsynligheten for at målene nås, og gjør det tydeligere hvordan ordningen skal evalueres i etterkant.

Tilskuddsforvalter pålegges også av Økonomiregelverket å inkludere *kriterier* for måloppnåelse som kan belyse samfunnseffekter, brukereffekter eller begge deler. Dette kravet kan oppfylles ved å ha kriterier for måloppnåelse som ser på for eksempel omfanget og kvaliteten av tilskuddsmottakers aktiviteter, resultater og brukereffekter, og i så fall må det sannsynliggjøres at aktivitetene og arbeidet som gjennomføres betyr noe for det endelige målet.

Det tredje hovedelementet, tildelingskriteriene, deles gjerne i inngangsvilkår, vurderingskriterier og beregningskriterier. Tildelingskriteriene har tre formål: å gi grunnlag for å avgjøre hvem som er aktuelle tilskuddssøkere/mottakere; å gi holdepunkter for hva tilskuddet skal brukes til; og å gi holdepunkter for hvordan tilskudd til den enkelte mottaker skal fastsettes.

Det fjerde hovedelement skal angi hvilke tiltak for oppfølging og kontroll som brukes i den enkelte ordning. Regler om oppfølging og kontroll skal bidra til at tilskuddet tildeles de riktige mottakerne, at midlene brukes i tråd med formålet og at det blir tilgjengeliggjort konkret informasjon om grad av måloppnåelse.

Hensikten med det femte og siste hovedelementet, evaluering, er å sørge for at det med jevne mellomrom vurderes hvorvidt målene i ordningen er nådd og i hvilken grad ordningen har bidratt til dette.

I Økonomiregelverket punkt 6.3.2 står det at «*behandling av søknader om tilskudd skal følge reglene i Forvaltningsloven*». Det innebærer blant annet at tilskudd som retter seg mot private, skal forskriftsfestes etter forvaltningslovens kapittel VII.

### **Bestemmelser i økonomireglementet om øremerket tilskudd**

Det ene tilskuddet som er evaluert, tilskudd til nasjonale ressursmiljøer på integreringsfeltet, er et enkeltstående tilskudd, også kalt øremerket tilskudd. Det betyr at tilskuddet ikke er utlyst, og at mottakerne ikke har vært gjennom noen søknadsprosess. Enkeltstående tilskudd anses som et unntak i statlig tilskuddsforvaltning, og er hjemlet i Unntaksbestemmelsen i Økonomireglementet punkt 6.4.2 bokstav a. Det redegjøres nærmere for dette i kapitlet om dette tilskuddet.

## **1.4 Tiltak for å forenkle statlige tilskudd til frivillige organisasjoner**

---

Det er stor politisk oppslutning rundt at frivillige organisasjoner er viktige samfunnsaktører, og at det derfor skal legges til rette for at de skal kunne disponere ressurser på best mulig måte.

Kulturdepartementets veileder for *Forenkling av statlige tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner* (2017) formidler at enkelhet for tilskuddsmottakere bør prioriteres, slik at midlene når raskt ut til de aktuelle målgruppene. Det foreslås for eksempel at midler utbetales så raskt som mulig og ved å gi lange frister for bruk av midler. I veilederen framkommer det at det er en utbredt oppfatning om at tilskuddsmottakere må benytte midlene samme året som de er mottatt, uten at det er offisielle regler i Økonomiregelverket som tilsier at forvalter *må* stille krav om dette.

Videre slår veilederen fast at selv om tilskudd til frivillige organisasjoner må ha tildelingskriterier, må de ikke nødvendigvis omfatte inngangskriterier, vurderingskriterier og beregningskriterier hvis ikke det bidrar til å fremme målet med ordningen. Det frivillige feltet er i utvikling, og med for rigide inngangskriterier kan nye typer organisasjoner falle utenfor selv om de kan bidra til effektiv og målrettet bruk av midlene. Veilederen formidler derfor at det er viktig at kriterier blir tilpasset målet for ordningen og de aktuelle søkerne i denne konteksten.

Et annet forenklingstiltak for frivillige organisasjoner og statlige myndigheter som forvalter tilskudd, er prosjektet Digitilskudd, som resulterte i opprettelsen av Tilskudd.no. Denne nettsiden gir oversikt over statlige tilskudd til frivillige organisasjoner, både tilskuddsordninger, tildelinger og

tilskuddsmottakere. Prosjektet har vært et samarbeid mellom Kulturdepartementet og Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ), og nettsiden ble lansert i 2023.

### 1.4.1 Riksrevisjonens rapport om tilskudd til frivillige organisasjoner

I 2020 vedtok Stortinget at Riksrevisjonen skulle undersøke statlige tilskudd til organisasjoner for å sikre at formålet med tilskuddet ble ivarettatt på en hensiktsmessig måte. I denne sammenheng valgte Riksrevisjonen å undersøke tilskuddsordninger til frivillige organisasjoner som ivaretar sårbare grupper. Tilskuddsområdene omfattet rus, psykisk helse, vold, barnefattigdom og integrering. Riksrevisjonen valgte ut 28 av 47 ordninger, hvorav begge tilskuddsordningene i vår evaluering var inkludert.

Riksrevisjonen (2022) finner at de fleste organisasjonene bruker midlene i tråd med tilskuddsvedtaket, men peker på at departementene ikke i god nok grad setter presise mål og tydelige kriterier for måloppnåelse. Departementene sikrer heller ikke at de mottar tilstrekkelig informasjon om ordningenes samlede måloppnåelse, og tilskuddsforvalter utarbeider ikke tilstrekkelig målrettede rapporteringskrav. Riksrevisjonen påpeker at utydelige mål og kriterier for måloppnåelse, samt upresise rapporteringskrav kan gjøre det utfordrende å prioritere mellom søkere, stille de riktige kravene til rapportering, og vurdere måloppnåelse for både den enkelte tilskuddsmottaker og ordningen som helhet. Dette fører også til at den videre rapporteringen til departementene blir mangelfull.

Kritikken rettet mot departementene og tilskuddsforvalterne i denne rapporten, har særlig gjeldt arbeidet med *Tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner* i regi av IMDi. Undersøkelsen viste at direktoratet manglet felles maler for forvaltning og ikke gav god nok oppfølging av kommunene. Dette gjorde det krevende å få til en lik forvaltningspraksis på tvers av de 40 kommunene. Som oppfølging av kritikken er IMDi i gang med å utarbeide felles maler for direktoratet og kommunene. Riksrevisjonens rapport påpekte også at ordningen manglet tydelige kriterier for måloppnåelse, og i rundskrivet for 2023, ble dette lagt til.

## 1.5 Rapportens oppbygning

---

Denne rapporten har følgende struktur:

- ◆ Kapittel 2 (Eksisterende kunnskap om frivillighetens rolle i integrering) redegjør for forskningsbasert kunnskap som er relevant for evalueringen.
- ◆ Kapittel 3 (Evalueringsdesign, datakilder og metoder) presenterer utforming og gjennomføring av evalueringen.
- ◆ Kapittel 4 (Tilskudd til nasjonale ressursmiljø på integreringsfeltet) presenterer våre evalueringsfunn knyttet til *Tilskudd til nasjonale ressursmiljø på integreringsfeltet*, herunder vurderinger av utforming, forvaltning og måloppnåelse.
- ◆ Kapittel 5 – 8 presenterer våre evalueringsfunn knyttet til *Tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner*.
  - Kapittel 5 (Utforming) presenterer ordningens utforming, samt resultatkjeder utviklet for hvert av delmålene, tildeling av driftstøtte og forvaltningsmodellen i ordningen.



- Kapittel 6 (Nasjonalt integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner) presenterer funn knyttet til IMDis forvaltning av nasjonale tildelinger i ordningen.
- Kapittel 7 (Tilleggsbevilgning for flyktninger for Ukraina) diskuterer funn knyttet til den ekstraordinære utlysningen i 2022.
- Kapittel 8 (Lokalt integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner) presenterer funn knyttet til kommunenes forvaltning av lokale tildelinger i ordningen.
- ◆ Kapittel 9 (Oppsummerende diskusjon) presenterer overordnede funn og våre anbefalinger for videre forvaltning av de to tilskuddsordningene på integreringsfeltet.

## 2. Eksisterende kunnskap om frivillighetens rolle i integrering

---

*I dette kapitlet redegjør vi for forskningsbasert kunnskap som er relevant for å kontekstualisere evalueringen. Vi presenterer kunnskap om innvandreres deltakelse i frivilligheten og teoretiske perspektiver på frivillige organisasjoners rolle i integreringsarbeid. Videre diskuterer vi aktuelle rammebetingelser som frivillige organisasjoner opererer under.*

### 2.1 Innvandreres deltakelse i frivillighet

---

Det er godt dokumentert at både barn, unge og voksne med innvandrerbakgrunn deltar mindre i frivillige organisasjoner enn øvrig befolkning, og at færre med innvandrerbakgrunn har formelle verv i frivillige organisasjoner (Eimhjellen og Seggaard 2010). Eimhjellen, Espegren og Nærland (2021) oppsummerer det slik: «Jo mer som kreves av engasjementet, og jo mer formalisert det er – for eksempel i form av organisasjonsverv – desto lavere er deltakelsen og representasjonen av innvandrere.»

Årsakene til lavere deltakelse er sammensatte, men deltakelsen varierer med både sosioøkonomisk status, norskerferdigheter, alder og kjønn (se f.eks. Eimhjellen, Espegren og Nærland 2021). Sentrale barrierer for deltakelse er økonomi, manglende norskerferdigheter, opplevd byråkrati i frivillige organisasjoner og erfaringer med å bli møtt med negative fordommer eller diskriminering (Espegren et.al. 2022, Eimhjellen et.al. 2023). Tidligere undersøkelser har dessuten pekt på helseproblemer, manglende interesse samt mangel på nettverk og tid som barrierer mot deltakelse (Wollebæk, Sætrang og Fladmoe 2015). Det påpekes også at den norske modellen for frivillighet og organisasjonsliv er full av delvis tause forventninger om hva deltakelse og oppfølging innebærer, og at dette kan være utfordrende for innvandrere å bli kjent med (Eimhjellen et.al. 2023).

Ser man på spesifikke landbakgrunner, er deltakelsen høyest blant innvandrere fra Sri Lanka og Tyrkia, mens de med bakgrunn fra Polen og Eritrea peker seg ut med lav deltakelse (Eimhjellen og Arnesen 2018). Dette skyldes blant annet frivillige organisasjoners samfunnsrolle i hjemlandet, innvandrernes erfaring med frivillighet fra hjemlandet, og innvandringsårsak (Espegren et.al. 2022).

Blant innvandrerne som deltar i frivillige organisasjoner og gjør frivillig arbeid, engasjerer disse seg gjerne i flere organisasjoner og legger ned flere timer med frivillig arbeid enn befolkningen ellers (Eimhjellen og Seggaard 2010; Eimhjellen, Espegren og Nærland 2021). Idrettsorganisasjoner er den organisasjonstypen som er mest populær blant innvandrere. Innvandrere er dessuten mer engasjert i ideelle og humanitære organisasjoner, menneskerettsorganisasjoner og miljøorganisasjoner enn befolkningen for øvrig, og deltar oftere enn den øvrige befolkningen i religiøse organisasjoner og livssynsorganisasjoner.

Blant innvandrere som deltar i frivilligheten, er motivasjonen den samme som blant den øvrige befolkningen: det dreier seg om betydningen av å lære, vise medfølelse og kjenne at en betyr noe for andre (Eimhjellen, Espegren og Nærland 2021). Det å ha et nettverk av bekjente, har stor betydning for å bli rekruttert til frivillig arbeid (Wollebæk, Sætrang og Fladmoe 2015).

I tillegg til lavere deltakelse, er innvandrere også i mindre grad representert i frivillige organisasjoners styrer. Arnesen og Sivesind (2020) peker på at det i perioden 2009-2019 var en økning i personer med minoritetsbakgrunn som ble medlemmer i frivillige organisasjoner, spesielt på helse- og sosialfeltet, men at det ikke har vært en tilsvarende økning i antall personer med minoritetsbakgrunn i organisasjonenes styrer.

## 2.2 Kunnskap om frivillige organisasjoners rolle i integreringsarbeid

---

Et sentralt mål med tilskuddsordningene som evalueres i dette oppdraget, er å støtte opp under frivillige organisasjoners rolle på integreringsfeltet. Frivillighetens rolle på dette feltet er mangfoldig, fra språkopplæring og arbeidsrettede tiltak til informasjonsarbeid, nettverksbygging og økt deltakelse i samfunnsliv. På de neste sidene presenterer vi kunnskap og perspektiver på frivillige organisasjoners bidrag til integreringsarbeidet.

### 2.2.1 Sosialt perspektiv: Kontakt, nettverk og tillit

En av frivillighetens mest sentrale roller, er som er møteplasser, hvor deltakere får mulighet til å skape bredere sosiale nettverk og bygge tillit og tilhørighet til en sosial gruppe (Eimhjellen et.al. 2023). Når mennesker deltar i frivillige organisasjoner, danner de sosiale nettverk og felles normer. En rekke teorier peker på at det styrker tilliten mellom enkeltmennesker, men også den generelle tilliten den enkelte har til andre borgere og til samfunnsinstitusjonene. I forskningslitteraturen omtales dette ofte som «sosial kapital» (Putnam 2000).

Putnam skiller mellom sammenbindende og brobyggende nettverk. Sammenbindende nettverk er organisasjoner som samler mennesker som deler f.eks. språk, etnisitet, kultur eller religion. Innvandrersorganisasjoner, religiøse eller kulturelle organisasjoner er eksempler på denne type nettverk. Nettverkene kan virke integrerende på de som deltar, men de kan også øke den generelle tillit til andre mennesker. Samtidig er det en risiko for at slike nettverk, som i sin natur er eksklusive, fører til mindre kontakt med og tillit til andre utenfor nettverket.

Brobyggende nettverk er for mennesker som deler samme interesser, samfunnsverdier eller mål, uavhengig av personlige trekk og egenskaper. De er dermed mindre ekskluderende, og det er ofte slike nettverk man argumenterer for at det bør satses på i integreringssammenheng (Hagelund og Loga 2009).

Det er likevel flere grunner til å samarbeide med sammenbindende nettverk i integreringsarbeidet, da disse kan fungere som en «vei inn» i frivilligheten for mange, og gi opplevelse av tilhørighet og mestring (Eimhjellen 2016, Eimhjellen et.al. 2023). Videre kan foreninger organisert rundt etnisk eller kulturell tilhørighet samarbeide med nettverk i majoritetssamfunnet, og dermed ha en brobyggende funksjon (Ødegård 2010). En slik funksjon blir spesielt verdifull når den muliggjør formidling og samhandling mellom det offentlige og

deler av befolkningen som ellers ikke nås så lett. Et eksempel på dette er innvandrersorganisasjoners rolle i å formidle informasjon under COVID-19-pandemien. En evaluering gjennomført av Fafo (Bråten et.al. 2024) fant at frivillige organisasjoner under pandemien hadde en tillit i innvandrerbefolkningen som myndighetene ikke hadde, og dermed bidro til å raskt og effektivt kunne formidle informasjon om smittevern og vaksiner til en del av befolkningen myndighetene selv ikke kunne nå.

## 2.2.2 Demokratisk perspektiv: Formidle interesser, krav og behov

Frivillige organisasjoner muliggjør kollektiv handling, og kan være en arena for at enkeltindivider kommer sammen og deltar i felles aktiviteter for å gjøre sine interesser og synspunkter kjent (Eimhjellen, Espegren og Nærland 2021). Det kan styrke det demokratiske styresettet, blant annet ved å synliggjøre ulike grupper for omverdenen og ved å synliggjøre gruppens interesser, krav og behov. Frivillige organisasjoner kan både ta opp det de mener er uheldige forhold i enkeltsaker, og de kan være talerør for forhold gruppen som helhet ønsker å få endret på. Frivillige organisasjoner kan også være «skoler i demokrati» (Hagelund og Loga 2009) og «skoler i byråkrati» (Takle 2015), ved at det stilles formaliakrav til demokratisk oppbygning og en del andre krav når frivillige organisasjoner registreres i offentlige registre eller ved mottak av offentlig støtte.

## 2.2.3 Frivilligheten som tjenesteleverandør

Frivilligheten har i lengre tid fungert som leverandør av oppgaver og tjenester som det offentlige tilbyr, og har historisk sett bidratt til å bygge og videreutvikle det som i dag er universelle velferdstjenester innen utdanning, helse-, omsorgs- og sosialfeltet. (St.meld. 39, 2006-2007). Eksempler er krisesentre og krisetelefoner som ble opprettet av kvinneorganisasjoner på 1970- og 1980-tallet, og som etter hvert ble del av det offentlige tilbudet (Bråten et.al. 2024). Også i dag bidrar frivillige organisasjoner med å supplere eller styrke offentlige tjenester, for eksempel innen felt som språkopplæring og kvalifisering og arbeid mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold. Frivillighetens rolle her beskrives ytterligere i de to påfølgende avsnitt.

## 2.2.4 Bidrag rettet mot kvalifisering og språktrening

I en nylig studie av norsktreningstilbud i regi av frivillige organisasjoner, fant Proba (2023) at de fleste tilbudene har god måloppnåelse og at deltakerne jevnt over er godt fornøyde. De deltakerne som ble intervjuet, verdsatte særlig å få muntlig trening. De mente at de hadde hatt et godt utbytte, både språklig og sosialt, og at de hadde lært mer om det norske samfunnet og norsk kultur. Proba refererer også til andre studier som viser at språktreningstiltak kan gi økt mestringsfølelse og styrket selvtillit til å bruke norsk i flere situasjoner, og en større metaspråklig kompetanse (Jonsmoen 2021 og Sverre et.al. 2020 og 2022 i Proba 2023). I sin gjennomgang, fant Proba at norsktreningstilbudene som fungerte best, var de som hadde en systematisk tilnærming, både overfor de frivillige og i selve tilbudet til deltakere.

Det finnes mye faglitteratur på andrespråkopplæring, men mindre på uformell språktrening (Benson 2011 i Proba 2023). Noe faglitteratur framhever imidlertid at kombinasjonen av den formelle språkopplæringen og den uformelle språktreningen kan gi en effektiv språklæring, og at særlig språklærere kan nyttiggjøre seg det deltakere tilegner seg gjennom uformell språklæring (Odo 2020, Benson 2011 og Dressmann 2020 i Proba 2023). Dette kan ses som et argument om at et samarbeid mellom den formelle språkopplæringen og den uformelle språktreningen kan styrke språklæringen for deltakere som deltar i begge.

En del av betingelsene for språkopplæring kan også være også relevante for språktrening. Det er bred enighet om at all læring påvirkes av den sosiale konteksten som læring foregår i, og at voksne har en helt annen bevissthet, og selvbevissthet, i læringsprosesser enn det barn har (Christianson og Deshaies 2020 i Proba 2023). Det er blant annet viktig å sørge for at (lærings)miljøet oppleves støttende, bekreftende og trygt, blant annet på grunn av at voksne er mer selvbevisste enn barn på å unngå å gjøre feil, for å ikke miste ansikt. I denne konteksten har frivillige organisasjoner en viktig rolle å spille.

## 2.2.5 Bidrag i arbeidet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold

Frivillige organisasjoner har historisk hatt en viktig rolle i å forebygge, avdekke og bistå voldsutsatte i Norge, blant annet ved å etablere krisesenter, hjelpetelefoner for voldsutsatte og andre tilbud kjennetegnet av likemannsarbeid, frivillig arbeid og kvinnesaks- og likestillingsarbeid (Morken og Selle 1995 i Smette et.al. 2019). Frivillige organisasjoner har også flere roller i arbeidet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold: Forebygging, veiledning og videreformidling av personer som trenger hjelp til offentlige hjelpeinstanser, og omsorg og oppfølging av personer både før, under og etter at de mottar hjelp fra offentlige instanser.

I en evaluering av IMDis tilskudd til frivillige organisasjoner på dette området, delte Bråten et.al. (2021) de tilskuddsfinansierte aktivitetene inn i tre hovedtyper tiltak: informasjonsbaserte tiltak, dialogbaserte tiltak og samtalebaserte tiltak. Mens de informasjonsbaserte tiltakene kan oppfattes som mer nøytrale, pekte forskerne på et tydelig skille i de tilskuddsfinansierte, holdningsendrende tiltakene: mens noen tiltak var innrettet for å skape felles forståelse og konsensus om akseptable praksiser knyttet til ungdoms valg av partner, fysiske integritet og retten til å ta selvstendige valg, var andre tiltak snarere innrettet mot nettopp å konfrontere og problematisere uheldige holdninger og praksiser.

I informasjons- og holdningsskapende arbeid, er frivillige organisasjoners rolle som brobygger og tillitsskaper absolutt viktig. Videre er et godt nettverk og samarbeid med offentlige hjelpetjenester utvilsomt av stor verdi, både for informasjonsutveksling og kompetansedeling (Lidén og Bredal 2017).

Den sammenbindende rollen frivillige organisasjoner har er også viktig i denne sammenheng. Lidén og Bredal (2017) trakk fram at en av de viktigste rollene til frivillige organisasjoner knyttet til dette feltet er å kunne styrke enkeltpersoners sosiale nettverk og identitet gjennom bl.a. sosialt samvær, likemannsarbeid og erfaringsbasert kunnskap.

Samtidig stiller Lidén og Bredal spørsmålsteget ved om de offentlige innstasene som jobber med negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, har god nok oversikt over organisasjonene som er

engasjert i tematikken til å kunne koordinere godt samarbeid. Holm, Danielsen, Leirvik og Aasland (2022) fant også at ansatte i opplærings- og integreringstjenester har begrenset kunnskap om frivillige organisasjoner på feltet.

## 2.3 Rammevilkår for frivillige organisasjoner

---

I siste halvdel av dette kapittelet, beskriver vi utviklingen i frivillige organisasjoners rammevilkår, særlig med tanke på lokale frivillige organisasjoner og innvandrersorganisasjoner. Vi tar også for oss kunnskap om samarbeid mellom kommuner og frivillige organisasjoner.

### 2.3.1 Kjennetegn og trender i frivilligheten

En gjennomgang av utviklingen blant frivillige organisasjoner i perioden 2009 til 2019 pekte på vekst både i antall lokale frivillige og nasjonale organisasjoner, etter en tilbakegang i antallet organisasjoner i tiåret før (Arnesen og Sivesind 2020). Både lokalt og nasjonalt har veksten vært størst i kategorien kultur og fritid, som rommer hobby- og fritidsorganisasjoner og organisasjoner innen kunst, kultur og idrett. Omfanget av rettighetsbaserte organisasjoner har også økt, både lokalt og nasjonalt. Dette omfatter pasientorganisasjoner, minoritetsorganisasjoner, lokale aksjoner og kampanjer. Samtidig som antallet organisasjoner har økt, vedvarer en langsiktig trend med at hver enkelt innbygger er medlem i færre organisasjoner enn tidligere.

Arnesen og Sivesind peker også på at sentralisering og byråkratisering er viktige utviklingstrekk blant frivillige organisasjoner i denne perioden. Sentraliseringen er tydelig ved at flere lokale organisasjoner har utvidet sitt nedslagsfelt til flere kommuner, mens byråkratiseringen sees i at organisasjonene i større grad har formalisert virksomheten sin, ved å utvikle nedskrevne vedtekter, årsmøte og regnskap. Denne utviklingen kan delvis skyldes kravene for å få tilgang på de store offentlige støtteordningene, som momskompensasjon og grasrotandel.

Denne gjennomgangen finner også færre koblinger mellom lokale og nasjonale organisasjoner enn det tradisjonelt har vært i Norge. Bare én av tre landsdekkende organisasjoner har en tradisjonell, hierarkisk organisasjonsmodell med lokale og/eller regionale lag eller avdelinger.

### 2.3.2 Økonomiske rammebetingelser

En studie fra 2020 (Arnesen 2020) fant at halvparten av frivillige organisasjoners inntekter er egengenererte, det vil si inntekter fra medlemskontingent og deltakeravgifter, samt salg og utleie med mer. Samtidig har andelen inntekter fra både private givere og det offentlige økt sammenlignet med de egengenererte inntektene. Den offentlige støtten utgjør en større andel av inntektene og har økt mer enn private gaver, og de store offentlige ordningene som momskompensasjon, spillemidler og grasrotandel er viktige inntektskilder i sektoren. For nasjonale organisasjoner er inntekter fra statlige tilskudd betydelig høyere enn for lokale organisasjoner.

En undersøkelse gjennomført på oppdrag for Frivillighet Norge (2020), tydet på at innvandrersorganisasjoner i større grad mangler økonomisk stabilitet og forutsigbarhet. Undersøkelsen viser at mange innvandrersorganisasjoner er finansiert av ettårige

prosjekttilskudd som skal benyttes i løpet av kalenderåret. Dette gir lite fleksibilitet og mulighet til å planlegge.

Undersøkelsen viste også at innvandrersorganisasjonene i langt mindre grad enn andre organisasjoner benyttet de generelle statlige ordningene for frivillige organisasjoner som momskompensasjon, støtte til kurs, studieforbund og grasrotmidler. Særlig de minste innvandrersorganisasjonene strevde med å finne ut hvilke finansieringskilder som var aktuelle, og hvilke krav de måtte innfri for å komme i posisjon for å få tilskudd.

### 2.3.3 Samarbeid med det offentlige

En rekke utredninger anbefaler at det offentlige tar større ansvar for å koordinere og skape møteplasser mellom frivillige organisasjoner, og mellom det offentlige og frivilligheten (Eimhjellen, Espeseth, og Nærland 2021; ideas2evidence og Agenda Kaupang 2022). I forbindelse med denne evalueringen, er det særlig relevant for kommuner som forvalter tilskudd til lokale frivillige organisasjoner, men også med tanke på IMDi's rolle i forvaltningen av nasjonale prosjekter. I *Tilskudd til nasjonale ressursmiljø* har AID og IMDi sentrale roller i å sikre at organisasjonene som mottar tilskudd kan fungere som ressurser for myndighetene.

En undersøkelse gjennomført i 2019 (Arnesen 2020) fant at to av tre nasjonale organisasjoner hadde regelmessig kontakt med offentlige myndigheter. Det omfattet både Stortinget, regjeringen, departementer og direktorater. Blant lokale frivillige organisasjoner, hadde 17 prosent månedlig kontakt med kommunen, og andelen var høyest blant organisasjoner på helse- og sosialområdet og blant samfunnsrettede organisasjoner. Videre har andelen lokale frivillige organisasjoner som samarbeider med andre organisasjoner økt fra to av fem i 2009 til tre av fem i 2019. En annen studie peker på økt pluralisering blant organisasjonene som har kontakt med det offentlige, altså at terskelen for å ha slik kontakt har blitt lavere (Sivesind og Enjolras 2022). Samtidig blir det pekt på at kontakten er mindre regelmessig, og at det er et lite utvalg organisasjoner som fortsetter å ha hyppig kontakt med myndigheter. Kontakt med myndighetene blir også beskrevet som mer uformell i nyere tid, med en dreining mot lobbyvirksomhet og bort fra strukturerte samarbeid gjennom statlige råd, styre og utvalg.

#### **Samarbeid mellom kommuner og frivilligheten**

Det er, og har i flere år vært, en forventning fra statlige myndigheter om at kommunene samarbeider med frivillige organisasjoner i integreringsarbeidet, blant annet når kommuner tar på seg å bosette og kvalifisere flyktninger. Samtidig vet vi at samarbeid mellom kommunene og frivilligheten varierer, og eksisterende kunnskap viser at offentlige myndigheter har et tettere samarbeid med mer etablerte frivillige organisasjoner, enn med nettverksorganisasjoner, minoritetsorganisasjoner og sosiale entreprenører (Eimhjellen, Espeseth og Nærland 2021).

Frivillige organisasjoner har ulike behov for å i større grad kunne involveres i integreringsarbeid. Flere studier har pekt på at organisasjonene trenger mer kompetanse på hvordan de kan rekruttere og legge til rette for at innvandrere kan delta og å bli mer bevisste på hvilken integrerende rolle de kan ha i sitt lokalsamfunn (Eimhjellen, Espeseth og Nærland 2021; ideas2evidence og Agenda Kaupang 2022). Andre peker på manglende koordinering og ledelse fra kommunens side, og at det er behov for at kommunen skaper lokale møteplasser for frivilligheten og andre aktører i lokalsamfunnet. Slike møteplasser har som funksjon å koble de

frivillige organisasjonene med enkeltmennesker som kan engasjeres til å bidra frivillig, og/eller å koble organisasjoner sammen, slik at de kan samarbeide og dra nytte av hverandres ressurser. Det kan også handle om å koordinere aktiviteter i regi av frivillige organisasjoner med offentlige tjenester.

Flere studier tyder på at samarbeid mellom offentlige tjenester og frivillige organisasjoner krever likeverdighet (Kobro et. al. 2018; Espegren et. al. 2019 i Eimhjellen et. al. 2021). Samtidig er det liten tvil om at det kan være komplekst å få til smidige og likeverdige samarbeid mellom offentlige tjenester og frivillige organisasjoner, fordi det er ulike rammebetingelser og logikker som gjelder i frivilligheten sammenlignet med i det offentlige.

Offentlige tilskuddsordninger kan stimulere til økt dialog, erfaringsutveksling og samspill mellom det offentlige og de frivillige organisasjonene, men det må legges til rette for det. Bråten et. al. (2021) fant i sin gjennomgang av tilskudd til tiltak mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, at ordningens utforming ikke tilstrekkelig la til rette for dialog mellom forvalter og mottakere.



# 3. Evalueringsdesign

---

*I dette kapittelet redegjør vi for hvordan evalueringsoppdraget har vært utformet og gjennomført, inkludert datakilder og metoder.*

## 3.1 Oppdragets problemstillinger

---

De to tilskuddsordningene som evalueres er svært ulikt innrettet, og det stilles en rekke krav til hvordan de kan og bør innrettes for å være i tråd med regelverket og samtidig være så godt tilpasset frivillige organisasjoners rammebetingelser som mulig. Vi har derfor evaluert tilskuddene hver for seg, men vil i våre konklusjoner drøfte dem samlet opp imot overordnede mål i integreringspolitikken. I evaluering av den enkelte ordning, har vi tatt utgangspunkt i følgende problemstillinger:

1. Hvilke effekter gir tilskuddene? Oppnås målene som tilskuddet er ment å realisere?
2. Er tilskuddsforvaltningen ivaretatt på en god nok måte?
3. Er tilskuddsordningene godt utformet?

### 3.1.1 Effekter og måloppnåelse

Med utgangspunkt i DFØs rammeverk for tilskuddsevalueringer, har vi lagt følgende kjennetegn til grunn for analysen:

- ◆ Aktivitetene som finansieres er relevante for å nå målet med tilskuddsordningen
- ◆ Aktivitetene som finansieres når i all hovedsak målgruppen (tilskuddet er treffsikkert)
- ◆ Tilskuddet utløser aktiviteter som tilskuddsmottakerne ikke ville ha iverksatt dersom de ikke fikk tilskuddet (tilskuddet er addisjonalt)
- ◆ Tilskuddsmidler kommer ikke på avveie (tilskuddet har ikke lekkasjer)
- ◆ Tilskuddsordningene har ikke negative utilsiktede effekter
- ◆ Tilskuddsordningene er i tråd med regler og retningslinjer for statlige tilskudd

Mål og delmål i begge tilskudd er store og åpne, slik at de skal kunne tilpasses behovene og mulighetene i ulike lokalmiljøer og i ulike deler av målgruppen. Det gjør det vanskelig å utforme standardiserte resultatindikatorer. I datainnsamlingen har vi vært opptatt av å undersøke om aktivitetene synes å være relevante og at de gjennomføres på en god måte, samt å innhente vurderinger og erfaringer om hvilken betydning aktivitetene har hatt i lokalsamfunnet og for deltakerne.

### 3.1.2 Forvaltning og utforming

Tilnærmingen vår for å besvare om tilskuddene har vært tilfredsstillende forvaltet og utformet, har vært å vurdere om forvaltningen bidrar til effektiv utnyttelse av tilskuddsmidlene. I denne analysen har vi drøftet om de resultatene og effektene vi har funnet kan forklares med måten tilskuddet er forvaltet eller utformet på. Videre har vi undersøkt om forvaltningen er i tråd med de kravene som framgår av Økonomireglementet, og om potensiale har blitt utnyttet i å forenkle og skape mer forutsigbare ordninger for tilskuddsmottakerne.

### 3.1.3 Vurderinger av enkeltstående tilskudd

Tilskudd til nasjonale ressursmiljøer bevilges direkte fra Stortinget til mottakerne. Denne formen for tilskudd anses som et unntak i statlig tilskuddsforvaltning.<sup>4</sup> Unntaksbestemmelsene slår fast at selv om departementet har anledning til å gjøre unntak fra kravene om å fastsette tildelingskriterier, tilskuddsregelverk og kravet om utlysning av midlene, plikter de like fullt å sørge for effektiv bruk av statlige midler. Derfor har vår tilnærming til evaluering av dette tilskuddet vært å vurdere om kravene til bruk av enkeltstående tilskudd er oppfylt.

I forvaltningen av tilskudd til nasjonale ressursmiljøer, gjennomføres ikke utlysning og søknadsbehandling. Forvaltningen omfatter utforming av budsjettforslag til Stortinget, utforming av tilskuddsbrev, samt kontroll og oppsummering av resultater (delvis basert på rapporter fra tilskuddsmottakerne). Evalueringen av forvaltningens effektivitet, har derfor omhandlet følgende spørsmål:

- ◆ Hvordan sikrer AID seg faglig grunnlag for utforming av budsjettforslag?
- ◆ Hvordan driver IMDi oppfølging og kontroll med de nasjonale ressursmiljøene?
- ◆ I hvilken grad bruker de kriterier, f.eks. ved å operasjonalisere tildelingskriterier i retningslinjene ytterligere?
- ◆ Hvilke fordeler og muligheter erfarer IMDi at denne måten å forvalte en tilskuddsordning på, har?
- ◆ Hva legges vekt på i rapporter til departementet?

## 3.2 Datakilder og metoder

---

Oppdraget baserer seg på et bredt datatilfang, bestående av dokumentstudier, spørreundersøkelser blant tilskuddsmottakere og kommuner som forvalter tilskudd, telefonintervjuer og casestudier i et utvalg kommuner. Vi har hatt adgang til søknader, akseptbrev og rapporter fra tilskuddsmottakere. Videre har vi brukt data fra Tilskudd.no.

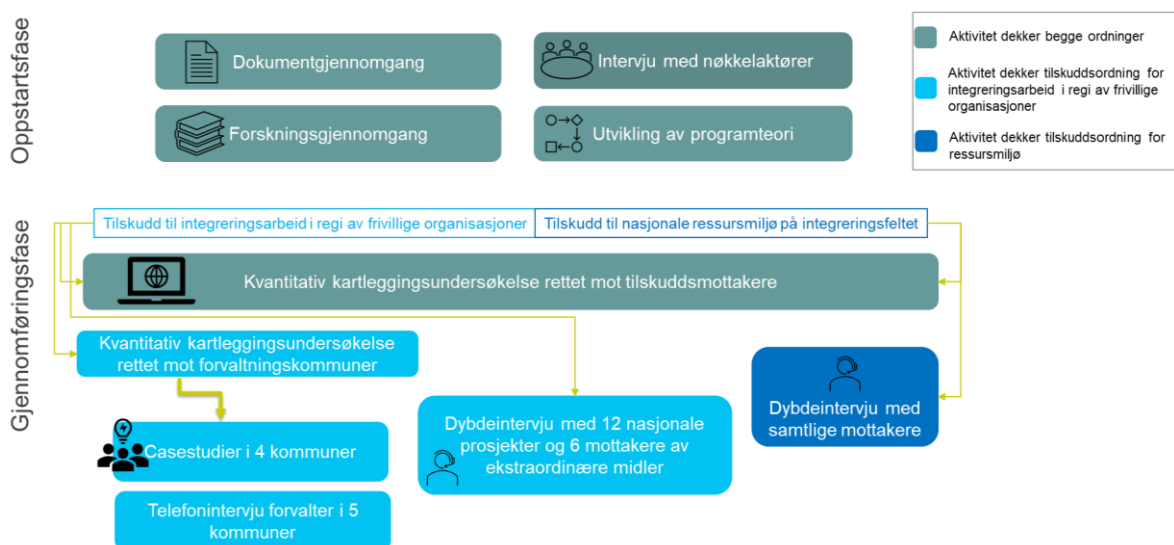
Det har også vært satt ned en referansegruppe for evalueringen, med representanter fra KS, Frivillighet Norge, Direktoratet for økonomistyring (DFØ), IMDi og AID. Det ble gjennomført to møter i referansegruppen.

Figuren på neste side oppsummerer det metodiske designet for evalueringen, og synliggjør hvilke forskningsaktiviteter som enten dekker begge tilskuddene, eller bare ett av dem.

---

<sup>4</sup> Økonomiregelverket omtaler unntaksbestemmelsene i punkt 6.4.2 bokstav a. Disse slår fast at departementet har anledning til å gjøre unntak fra kravene om å fastsette tildelingskriterier, tilskuddsregelverk og kravet om utlysning av midlene.

Figur 3.1: Datakilder og metoder



### 3.2.1 Dokumentstudier

I oppstartsfasen av prosjektet ble det gjort en gjennomgang av relevant forskning, inkludert tidligere evalueringer av relevante tilskuddsordninger. I denne fasen ble det også gjort dokumentstudier av relevante budsjettproposisjoner og innstillinger fra Stortinget, retningslinjer og rundskriv for tilskuddene, og dokumentasjon knyttet til IMDi's forvaltning av tilskuddene. Vi gikk også gjennom et utvalg søknader, tildelingsbrev og rapporteringer.

### 3.2.2 Intervju med nøkkelaktører

I starten av oppdraget intervjuet vi nøkkelinformanter i AID (eier og ansvarlig for utforming), IMDi (forvalter) samt representanter i KS og Frivillighet Norge som sentrale interessenter til ordningene.

### 3.2.3 Resultatkjeder

I starten av oppdraget utarbeidet vi også resultatkjeder for tilskuddene. For Tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner utviklet vi resultatkjeder for hvert delmål, samt en egen teori for forvaltningen av ordningen. Vi drøftet disse med representanter fra AID og IMDi som kjenner ordningene godt.

### 3.2.4 Spørreundersøkelser

Vi gjennomførte spørreundersøkelser blant tilskuddsmottakere i 2023 og blant de 40 kommunene som forvalter Tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner lokalt.

#### Undersøkelse blant forvaltningskommunene

Vi fikk tilgang til kontaktdata til kontaktperson for hver kommune fra IMDi, og gjennomførte undersøkelsen i perioden 18. september – 9. oktober. Vi sendte ut to purringer i tillegg til invitasjons-e-posten.

Blant de 40 kommunene som forvalter tilskuddet svarte 34 på spørreundersøkelsen, og vi oppnådde dermed en svarprosent på 85. Samtlige kommuner som ikke besvarte undersøkelsen var nye som forvaltere av tilskuddet i 2022, og fem av dem forvaltet beløp under én million kroner.

### Undersøkelse blant tilskuddsmottakere

Undersøkelsen blant tilskuddsmottakere ble gjennomført i perioden 5.– 30.oktober. Det ble i løpet av feltperioden purret tre ganger.

Samtlige nasjonale ressursmiljø fikk tilsendt undersøkelsen. Deres spørreskjema var noe kortere og enklere enn det tilskuddsmottakere i den andre ordningen fikk. Populasjonen var dermed 14, og vi fikk svar fra 10. Det utgjør en svarprosent på 71.

Populasjonen for spørreundersøkelsen blant mottakere av Tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner, var samtlige tilskuddsmottakere som hadde fått tilskudd fra IMDi eller fra en kommune innen 8.september 2023. Vi lyktes ikke med å få kontaktdata for mottakere av tilskudd i to av de 40 kommunene.

Flere mottakere av tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner har fått tildelt støtte til mer enn ett prosjekt. For å unngå å belaste enkeltpersoner unødig, besluttet vi at dersom flere prosjekt stod oppført med samme kontaktperson, skulle kontaktpersonen kun svare én gang. Populasjonen for undersøkelsen, det vil si antall prosjekter som fikk tilsendt undersøkelsen, oppgis for tildelinger gjort av IMDi, av kommunene, og totalt, i tabell 3.1 under.

Tabell 3.1: Antall tildelinger, søkere, utsendte spørreskjemaer, besvarelser og svarprosent i spørreundersøkelsen blant mottakere av tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner.

	Antall tildelinger (antall søkere)	Antall utsendte spørreskjemaer	Antall besvarelser	Svarprosent
Tildelinger gjort av IMDi	89 (68)	80	66	83
Tildelinger gjort av kommunene	803 <sup>5</sup> (606)	638	442	69

### 3.2.5 Intervju med nasjonale ressursmiljø

Vi gjennomførte intervjuer med en eller flere representanter fra samtlige 14 organisasjoner som mottok tilskudd. Intervjuene ble gjennomført digitalt eller ved fysisk oppmøte, i tråd med hva den enkelte informant ønsket. Formålet med intervjuene var å innhente erfaringer om ressursmiljøenes arbeid og på hvilke måter de opplevde at tilskuddsordningen og oppfølgingen fra IMDi påvirket deres virksomhet. Vi undersøkte hvordan aktørene opplevde utformingen av

<sup>5</sup> Det gjelder tildelinger gjort av de 38 kommunene vi fikk tilgang på tildelinger fra. Anslaget må anses som omtrentlig, da vi ser at kommunenes praksis for registreringer varierer: noen har oppgitt en tildeling pr. organisasjon, selv der organisasjonen har fått innvilget flere søknader, og andre har registrert hver enkelt innvilget søknad pr. organisasjon.

ordningen, inkludert retningslinjer og krav samt deres vurdering av ressursmiljøenes bidrag på integreringsfeltet og egen styringseffektivitet.

### 3.2.6 Intervju med nasjonale prosjekter

Vi gjorde digitale intervjuer med et utvalg på 12 mottakere av tilskudd til nasjonale prosjekter, forvaltet av IMDi. Utvalget bestod av ulike typer organisasjoner, herunder humanitære organisasjoner, i tillegg til organisasjoner innenfor idrett og friluftsliv, helse, trossamfunn, kunst og kultur og andre interesseorganisasjoner. I utvalget sørget vi for å ha minst tre mottakere per delmål, samt to mottakere av driftsstøtte. Vi valgte også prosjekter som dekket variasjonen i tiltak, inkludert tiltak som ble gjennomført i asylmottak.

For delmål A sørget vi også for representasjon av prosjekter innenfor de ulike kategoriene som IMDi gir støtte til under dette delmålet; som støtte til sentralledd i landsdekkende organisasjoner, tiltak for beboere i statlige tiltak utenfor de 40 kommunene, og driftsstøtte til regionale innvandrersorganisasjoner. Videre sørget vi for variasjon i størrelsen på tildelingsbeløp, geografisk tilhørighet, og hvorvidt organisasjonen var en lokal eller en nasjonal organisasjon.

I tillegg har vi gjennomført digitale intervjuer med seks mottakere av midler fra den ekstraordinære utlysningen i 2022, knyttet til flyktningeankomster fra Ukraina.

### 3.2.7 Intervju med forvaltningskommuner og lokale tilskuddsmottakere

Vi gjorde casestudier i fire kommuner som forvalter Tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner. Formålet med casestudiene var å undersøke kommunenes forvaltningsrolle, aktørenes erfaringer med tilskuddsordningen og kommunenes evne til å stimulere til økt samarbeid mellom ulike miljøer i lokalsamfunnet. Vi undersøkte også behov blant kommuner og organisasjoner for mer veiledning og støtte.

I hver casekommune har vi gjort intervjuer med en eller flere personer som forvaltet tilskuddsordningen lokalt, og representanter for to til tre lokale mottakerorganisasjoner.

Vi undersøkte hvordan de lokale mottakerorganisasjonene innrettet sine tilbud og tilpasset seg kommunenes ulike praksiser. I organisasjonene snakket vi med frivillige og ansatte som sto for søknad og rapportering. I noen av kommunene intervjuet vi også representanter for lokale innvandrersorganisasjoner, og der vi fikk det til, snakket vi med deltakere i tilskuddsfinansierte aktiviteter.

I tillegg ble det gjennomført telefonintervjuer med ytterligere fem forvaltningskommuner. Dette var kommuner som i datainnsamlingen ga uttrykk for at de opplevde forvaltning av ordningen som utfordrende, eller at de ikke hadde lyktes med å bevilge midlene de var tildelt.

# 4. Tilskudd til nasjonale ressursmiljøer på integreringsfeltet

---

*Tilskuddet til nasjonale ressursmiljøer er en øremerket driftsstøtte til et utvalg organisasjoner som skal fungere som ressursentre på integreringsfeltet.*

*I dette kapittelet diskuterer vi utforming, forvaltning og effekter av tilskudd til nasjonale ressursmiljøer på integreringsfeltet. Vi ser herunder på om kravene til bruk av enkeltstående tilskudd er oppfylt, om mål blir realisert og hva funnene tilsier om videre utforming av tilskuddet.*

## 4.1 Utforming av tilskuddet

---

Vi beskriver her utformingen av tilskuddet til nasjonale ressursmiljøer slik den stod på evalueringstidspunkt i 2023. Vi gjør også en kortfattet vurdering av om det er godt samsvar mellom tildelinger, mål og kriterier i ordningen.

### 4.1.1 Mål, målgrupper og vilkår for tilskuddet

Målene for tilskuddene framgår av retningslinjene og er definert som:<sup>6</sup>

- ◆ Bedre kunnskap om integrering i befolkningen, herunder kunnskap om muligheter og utfordringer ved integreringsprosessen.
- ◆ Økt tillit og tilhørighet til det norske samfunnet blant voksne, barn og unge med innvandrerbakgrunn.
- ◆ Økt deltakelse og representasjon blant voksne, barn og unge med innvandrerbakgrunn på ulike samfunnsarenaer.

Målgruppe er voksne, barn og unge med innvandrerbakgrunn, i møte med øvrig befolkning. Videre er det kriterier om at mottakere skal fungere som nasjonale ressursentre ved å formidle kunnskap, erfaringer og synspunkter fra og av betydning for innvandrere og deres barn. Det er også kriterier om at mottakeres aktivitet skal supplere den kunnskap som media, forskningsinstitusjoner og andre aktører kan gi om integreringsfeltet. Mål og kriterier for måloppnåelse har stått uforandret over flere år.

Det er satt en rekke vilkår til mottakere. Flere av vilkårene omtaler formaliteter, slik som at mottaker skal være registrert i Frivillighetsregisteret, men tre vilkår omhandler egenskaper ved mottakere. Ifølge vilkårene skal tilskuddet gis til organisasjoner som:<sup>7</sup>

- ◆ Representerer og formidler innvandreres og deres barns interesser og synspunkter i Norge på tvers av nasjonalitet eller etnisk bakgrunn.
- ◆ Har aktiviteter og tiltak rettet mot ulike grupper i befolkningen, og disse skal foregå i flere byer eller regioner.

---

<sup>6</sup> Se retningslinjer for tilskuddet publisert på IMDi.no

<sup>7</sup> Se retningslinjer for tilskuddet for utfyllende liste av vilkår til mottakere.

- ◆ Inngår samarbeid med andre organisasjoner som enten er lokale innvandrersorganisasjoner, andre organisasjoner med bred medlemsbase hos innvandrerbefolkningen, eller som på andre måter representerer innvandrere og deres barn.

## 4.1.2 Resultatkjede

I figur 4.1 har vi lagt inn hvilke aktiviteter det blir gitt støtte til, hvilke mål hver aktivitetskategori søker å oppnå og forventede effekter.

Vanligvis defineres resultatkjeder for tilskudd som tilskudd-aktiviteter-resultater-effekter-mål. For tilskudd til nasjonale ressursmiljøer er imidlertid ikke aktiviteter avgrenset, i den forstand at det ikke blir angitt i retningslinjer for hvilke konkrete aktiviteter mottakere skal gjennomføre. I stedet angis egenskaper ved tilskuddsmottakerne. Det betyr at mottakere kan gjennomføre et stort spenn av aktiviteter, noe som gjør det vanskelig å lage en resultatkjede for alle tildelinger samlet. Definerer vi mulige aktiviteter på basis av hva de enkelte mottakerne i intervjuer oppgir at tilskuddene brukes til, kan vi likevel etablere vanlige resultatkjeder. Figuren viser da bare noen av de mest vanlige aktivitetene og resultatene, og er ikke dekkende for alle mottakernes virksomhet.

Figur 4.1: Resultatkjede for tilskudd til nasjonale ressursmiljø



Vi ser at mottakere av tilskuddet i 2023 oppgir aktiviteter knyttet til å samle inn og formidle kunnskap og kompetanse. De gjør dette med basis i ulike former for forankring i innvandrer miljøer og erfaring. Videre formidler de kunnskapen til myndigheter, andre aktører og offentligheten, og supplerer kunnskap om integrering fra andre etablerte samfunnsaktører.

Basert på dette, skisserer vi mål for resultatoppnåelse til å være om organisasjoner i større grad enn andre relevante aktører på integreringsfeltet produserer informasjon med direkte relevans for mål i ordningen. Videre ser vi på om organisasjonene har styrket kompetanse og kapasitet, også i forhold til andre aktører, til å være informasjonsbærere og om de gjennomfører nye tiltak for kunnskapsformidling.

Ved å se på aktiviteter og måle resultatoppnåelse, kan vi så bevege oss videre til å se på om tilskuddet gir ønskede effekter.

### 4.1.3 Regelverk

For enkeltstående tilskudd er det unntak fra bestemmelser i Økonomireglementet om utforming av tildelingskriterier og utlysning av midler.

Departementet plikter like fullt å sørge for effektiv bruk av statlige midler, og et vilkår for å bruke tildelingsformen «enkelstående tilskudd» er at det ikke finnes andre aktuelle mottakere av tilskuddet.<sup>8</sup>

For øvrig gjelder øvrige hovedelementer i Økonomireglementets bestemmelser også for tilskuddet til Nasjonale ressursmiljøer, slik som at målgruppe og kriterier for måloppnåelse skal bli oppgitt, og departementet må begrunne bruk av unntaksbestemmelsen. I DFØs veileder blir det angitt at enkeltstående tilskudd skal bli omtalt på følgende måte i budsjettproposisjonen til Stortinget:

*Selv om det benyttes et enkeltstående tilskudd med unntak for tildelingskriterier, skal de andre hovedelementene fortsatt utformes og disse skal presenteres for Stortinget: mål og målgruppe, kriterier for måloppnåelse, opplegg for oppfølging og kontroll, evaluering (punkt 6.2.1 og 6.2.2 i bestemmelsene).*

.....

*I omtalen bør det fremgå hvorfor det er grunn til å benytte unntaksbestemmelsen om enkeltstående tilskudd og ikke ordinær tilskuddsordning, der midlene lyses ut og fordeles på grunnlag av tildelingskriterier.*

Det er altså kun tildelingskrav det er anledning til å gjøre unntak for ved enkeltstående tilskudd. Videre skal det ved tildeling til Nasjonale ressursmiljøer foreligge et utredet beslutningsgrunnlag (Utredningsinstruksen), og innholdet av og begrunnelsen for bevilgningsforslagene skal bli redegjort for (Bevilgningsreglementet §9).

---

<sup>8</sup> Jf. DFØ-notat 2022:3 Spisset områdegjennomgang om enkeltstående tilskudd



## 4.1.4 Prosess og roller i forvaltning

Det er tre aktører som er involvert i forvaltning av tilskuddet: AID, Stortinget og IMDi. AID innarbeider forslag om tildeling i sitt budsjettforslag til Stortinget. Grunnlaget for AIDs budsjettforslag er:

1. Årlige rapporter og innspill om mulige nye mottakere fra IMDi.
2. AIDs kontakt med (mulige) mottakere. AID innhenter ikke informasjon om mulige mottakere utover innspill fra IMDi. Vi får imidlertid opplyst fra AID at de av og til får henvendelser fra potensielle mottakere om å bli inkludert i tilskuddet. Henvendelsene kan være rettet både til embetsverket og politikere i AID. Videre oppgir AID at det også er tilskuddsmottakere som henvender seg om videre støtte, men at dette kun skjer av og til.

Departementet innhenter ikke rutinemessig annen informasjon om tilskuddsmottakerne eller om andre potensielle mottakere utover disse to hovedformene. Vi finner med det at AID ikke lager et faglig begrunnet beslutningsgrunnlag av tildelinger, hvor organisasjoners aktiviteter og måloppnåelse er vurdert, slik DFØs veileder angir at skal bli gjort for budsjettproposisjonen til Stortinget.

Stortinget vedtar videre over statsbudsjettet hvem som får tildelinger og størrelsen på den enkelte tildeling, men vi finner altså her at Stortinget ikke mottar et begrunnet beslutningsgrunnlag i forkant at vedtaket over statsbudsjettet.

### IMDis forvaltning

IMDi har ansvaret for å forvalte ordningen. Det innebærer blant annet ansvar for å utarbeide tilskuddsbrev og kontrollere og følge opp rapporter fra tilskuddsmottakere.<sup>9</sup>

Ettersom tilskuddet ikke er søknadsbasert, har imidlertid IMDi ingen beslutningsmyndighet for tildelinger, og vi finner at IMDi sin forvaltning er av begrenset betydning for tildelinger. IMDi innhenter budsjett og årsplan fra tilskuddsmottakere, i henhold til retningslinjer, men dette skjer samtidig med at mottakere aksepterer tildeling, som er flere måneder etter at tilskuddet er tildelt. Videre lager IMDi hvert år en rapport om resultater av tilskuddet, basert på rapporter fra tilskuddsmottakere, hvor IMDi kommer med sin vurdering av tilskuddets samlede måloppnåelse. Resultatrapporten inneholder ikke en vurdering av resultater for den enkelte mottaker.

IMDi holder årlige fellesmøter med alle tilskuddsmottakerne. I møtene har mottakerne blant annet fortalt om planene for kommende år.

IMDi sin rolle fremstår i hovedsak å være en kontrollfunksjon for at midler blir brukt etterrettelig, og å gi veiledning til mottakere ved behov. Direktoratet kan ettergå mislighold av tilskuddet. I et par tilfeller knyttet til «særlige begivenheter», slik som misbruk av midler, har mottakere mistet tilskudd. IMDi har vært sentral i disse sakene, herunder gjennom å gjøre nærmere undersøkelser for å sikre et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag og vedtatt permanent stans av midler.

---

<sup>9</sup> Se utfyllende omtale av retningslinjer her: <https://www.imdi.no/tilskudd/tilskudd-til-nasjonale-ressursmiljo-pa-integreringsfeltet/>

Videre kan IMDi fremme forslag om mulige nye organisasjoner som kan være aktuelle som mottakere. Vi får opplyst at IMDi, i likhet med AID, får henvendelser fra organisasjoner som ønsker å bli inkludert i tilskuddet. Organisasjonene blir bedt om å sende skriftlig begrunnelse til IMDi, og disse blir videreformidlet til AID sammen med IMDis vurdering. IMDi mottar også henvendelser fra tilskuddsmottakere om videre støtte, men i mindre grad enn AID. I spørreundersøkelsen oppgir få organisasjoner at de har hatt kontakt med IMDi om videre støtte.

#### 4.1.5 Tildelinger

I årene 2021, 2022 og 2023 har tildelingene vært nominelt uendret, til alle mottakerne. Vi ser av tabell 4.1 at det er relativt store variasjoner i hvilke beløp hver organisasjon mottar, hvor det laveste beløpet ligger på 500 000 kroner og det høyeste på i overkant av 6 millioner kroner.

Tabell 4.1: Tildelinger til nasjonale ressursmiljøer 2021-2023. Tusen kroner.

Organisasjon	Tilskudd 2021	Tilskudd 2022	Tilskudd 2023
Antirasistisk Senter (ARS)	6 075	6 075	6 075
Bydelsmødre	2 000	1 000	1 000
Caritas Norge	3 000	3 000	3 000
Kristent Interkulturelt Arbeid (KIA)	1 265	1 265	1 265
LIM – Likestilling, integrering, mangfold	2 000	2 000	2 000
Minotenk – Minoritetspolitisk tenketank	4 000	4 000	4 000
MiRA Ressurssenter for kvinner med minoritetsbakgrunn	4 150	4 150	4 150
Multikulturelt Initiativ- og Ressursnettverk (MiR)	500	500	500
Norsk organisasjon for flyktninger og asylsøkere (NOAS)	3 130	3 130	3 130
Organisasjon Mot Offentlig Diskriminering (OMOD)	2 040	2 040	2 040
Stiftelsen Samora Forum	1 500	1 500	1 500
Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)	5 350	5 350	5 350
Stiftelsen Fargespill	2 000	2 000	2 000
Utrop	1 500	1 500	1 500
<b>Sum</b>	<b>38 510</b>	<b>37 510</b>	<b>37 510</b>

## Organisasjonenes statlige tilskudd

I akseptbrevene beskriver organisasjonene hvordan de vil bruke tilskuddene. Når organisasjonene også har andre inntektskilder og aktiviteter, kan det være vanskelig å identifisere hvordan de ulike inntektene er brukt. En del av organisasjonene som mottar tilskudd som et nasjonalt ressursmiljø mottar også andre statlige tilskudd. Tabell 4.2 viser statlige tilskudd 2021-23 til de som mottok tilskudd til nasjonale ressursmiljø i 2023. I tabellen skiller vi mellom tildelinger fra tilskuddsordninger (tildeling etter søknad) og enkeltstående tilskudd. Oversikten viser blant annet at flertallet av organisasjonene også får tilskudd gjennom søknadsbaserte ordninger.

Tabellen viser også at omfanget av søknadsbaserte tilskudd var langt høyere i 2021 og -22 enn i -23. Dette skyldes i hovedsak at organisasjonene mottok ganske omfattende tilskudd for å drive informasjonsarbeid om korona i 2021 og -22.

I 2023 mottok organisasjonene i sum noe mer fra tilskudd til nasjonale ressursmiljø og andre enkeltstående tilskudd enn fra søknadsbaserte ordninger.

Tabell 4.3 viser antall tilskudd/-ordninger som organisasjonene har fått tildelt. Vi har holdt mva-kompensasjon og strømstøtte utenfor. Dessuten har vi ikke informasjon om tilskudd fra andre (herunder kommuner), donasjoner eller andre inntekter. I spørreundersøkelsen er det flere organisasjoner som oppgir både å ha fått kommunale tilskudd, tilskudd fra stiftelser og gaver og donasjoner.

Det er meget stor variasjon mellom organisasjonene. Mens fire av organisasjonene mottok søknadsbaserte tilskudd fra syv eller flere ordninger i 2023, er det også fire organisasjoner som ikke fikk finansiering fra slike ordninger. Det er også noen få eksempler på at organisasjoner mottok flere enkeltstående tilskudd. I spørreundersøkelsen var det to organisasjoner som oppga at tilskudd til nasjonale ressursmiljø utgjorde henholdsvis 50-75 og 75-100 prosent av organisasjonens inntekter.

Tabell 4.2: Statlige tilskudd til nasjonale ressursmiljø (strømstøtte og mva-refusjon kommer i tillegg). Tusen kroner.

	Tilskuddsordninger			Enkeltstående tilskudd		
	2021	2022	2023	2021	2022	2023
Antirasistisk Senter (ARS)	3836	4460	3641	6075	6075	6075
Bydelsmødre	715	500		2000	1000	1000
Caritas Norge	51950	53029	8068	3000	3000	3000
Kristent Interkulturelt Arbeid (KIA)	6093	6880	6142	9265	9265	1265
LIM – Likestilling, integrering, mangfold				2000	2000	2000
Minotenk – Minoritetspolitisk tenketank	980	410	565	4000	4000	4000
MiRA Ressurscenter for kvinner med minoritetsbakgrunn	4530	4020	1664	4150	4150	4150
Multikulturelt Initiativ- og Ressursnettverk (MiR)	3038	4636	3164	500	500	500
Norsk organisasjon for flyktninger og asylsøkere (NOAS)	4334	5000	5515	3130	3130	3130
Organisasjon Mot Offentlig Diskriminering (OMOD)		458		2040	2040	2040
Stiftelsen Samora Forum				1500	1500	1500
Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)	500	700	800	7850	7950	8050
Stiftelsen Fargespill			150	3055	3075	5105

Utrop	650	300		1500	1500	1500
<b>Sum</b>	<b>76628</b>	<b>80394</b>	<b>29711</b>	<b>50065</b>	<b>49185</b>	<b>43315</b>

Kilde: Tilskudd.no

Tabell 4.3: Antall statlige tilskudd mottatt av nasjonale ressursmiljø (strømstøtte og mva-refusjon kommer i tillegg)

	Tilskuddsordninger			Enkeltstående tilskudd		
	2021	2022	2023	2021	2022	2023
ANTIRASISTISK SENTER	5	10	7	1	1	1
BYDELSMØDRE NORGE	1	1		1	1	1
CARITAS NORGE	16	18	8	1	1	1
KRISTENT INTERKULTURELT ARBEID (KIA)	18	23	13	2	2	1
LIM - LIKESTILLING, INTEGRERING, MANGFOLD				1	1	1
MINORITETSPOLITISK TENKETANK - MINOTENK	2	1		1	1	1
MINOTENK - MINORITETSPOLITISK TENKETANK		1	1	1	1	1
MIRA RESSURSSENTER FOR INNVANDRER OG FLYKTNINGKVINNER	6	6	3	1	1	1
MULTIKULTURELT INITIATIV OG RESSURSNETTVERK (MIR)	9	10	7	1	1	1
NORSK ORGANISASJON FOR FLYKTNINGER OG ASYLSØKERE (NOAS)	4	2	2	1	1	1
ORGANISASJONEN MOT OFFENTLIG DISKRIMINERING		1		2	2	1
SELVHJELP FOR INNVANDRERE OG FLYKTNINGER (SEIF)	1	1	1	2	2	2
STIFTELSEN FARGESPILL			1	2	2	2
UTROP AS	1	1		1	1	1
<b>Totalsum</b>	<b>63</b>	<b>75</b>	<b>43</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	<b>14</b>

Kilde: Tilskudd.no

## 4.2 Hva kjennetegner mottakere av tilskuddet?

---

Organisasjonene som mottar tilskudd, er svært ulike:

- ◆ Det er to nyhets/aktualitetsmedier
- ◆ Det er noen som primært er kunnskapsutviklere og opinionsdannende
- ◆ Det er flere som gir direkte støtte, råd eller juridisk bistand til enkeltpersoner
- ◆ Det er én som driver aktiviseringstiltak for arbeidsdeltakelse, i form av å gi spisset bistand til enkeltpersoner med innvandrerbakgrunn for jobbdeltakelse. Flere organisasjoner har tiltak som også bidrar opp mot å bedre muligheter på arbeidsmarkedet.
- ◆ Det er én kulturorganisasjon
- ◆ Bare én (NOAS) er en medlemsorganisasjon
- ◆ Bare én av organisasjonene baserer mye av sin virksomhet på mobilisering av frivillige

Vi finner altså at det er store variasjoner i kjennetegn på mottakere av tilskuddet. Dette vil være en fordel om det tilsier at mottakerne med det har et bredt nedslagsfelt innenfor rammene av tilskuddet, med andre ord at handlingsrommet i mål og kriterier er godt utnyttet, og at intensjonen med tilskuddet er bevart. Vi kan ikke se at dette er tilfellet. Vi mener at kriterier om at mottakere skal være ressursentre bør tilsi at de har særlig kompetanse eller aktiviteter på innvandringsfeltet. Ut fra mottakeres profil og beskrivelse av aktiviteter kan vi imidlertid ikke se at alle mottakere har en slik særlig kompetanse.

Videre er det enkelte organisasjoner som har lokallag eller lokale kontorer i flere byer/områder, mens flertallet har hovedvirksomhet i én by, og flertallet holder til i Oslo. Organisasjonens aktiviteter er likevel ikke «lokale» slik vi vurderer det, i den forstand at aktiviteter og resultater bare har et lokalt nasjonalt, nedslagsfelt. Organisasjonene produserer for eksempel informasjonsmateriell til bruk av relevante aktører i ulike områder, og de bistår med råd og veiledning også for personer i andre områder i landet. Noen organisasjoner har reisevirksomhet utover byen de er lokalisert i. Enkelte oppgir at dette er noe de gjør strategisk, og de dekker reisene privat, for å være sikre på å kvalifisere som «nasjonal» organisasjon.

## 4.3 Forvaltning av tilskuddet

---

Tildeling av tilskudd til nasjonale ressursmiljø gjøres av Stortinget, basert på budsjettforslag fra regjeringen. IMDi har som beskrevet ansvar for de øvrige oppgavene knyttet til forvaltningen. Vi ser i denne delen på hvordan denne forvaltningen av tilskuddet foregår og fungerer.

### 4.3.1 Tildeling av tilskudd

#### **Kontakt mellom organisasjonene og Stortinget, AID og IMDi**

Alle organisasjoner oppgir at de har hatt kontakt med stortingsrepresentanter om videre støtte, men det varierer hvor aktivt organisasjonene jobber for å påvirke tildeling.

Mange har jevn kontakt med politikere generelt, og flere oppgir at de her også tar opp tildeling av tilskuddet.

En del organisasjoner som mottar tilskuddet er veletablerte og godt kjent blant politikere, og de har dermed mindre behov for å synliggjøre arbeidet i forbindelse med tildeling av tilskuddet. En organisasjon forteller for eksempel at de stoler på sitt gode navn og rykte ved tildeling, og ikke legger ned arbeid for å påvirke tildelingen. Et par organisasjoner oppgir videre at politikere som i dag sitter på Stortinget var med på å etablere organisasjonen eller har vært aktive i organisasjonen.

I intervju var det også enkelte av organisasjonene som sa at de ikke hadde så stor tro på at kontakt med politikere var viktig for tildelingene og at de derfor hadde nedprioritert dette. Det er også én mottaker som oppgir at påvirkningsarbeid for tildeling blir nedprioritert på grunn av begrenset kapasitet:

*«Nå har vi ingen dialog, vi har rett og slett ikke kapasitet til det, vi prioriterer andre aktiviteter.»*

Inntrykket er at det er de mindre kjente organisasjonene som legger ned mest innsats for å påvirke tildelingen. Det vil dermed si at de organisasjonene som i utgangspunktet har minst midler, med dagens ordning bruker en god del ressurser på kontakt med myndigheter. I tillegg fremkommer det i ett tilfelle at usikkerhet om videre midler, gjør at organisasjonen er forsiktig med aktiviteter som kan bli sett på som kontroversielle. Dette er spesielt aktuelt på et politisk betent område som innvandring og integrering. Organisasjoner oppgir at de ikke har latt være å gjennomføre aktiviteter enda, men at de har vurdert det, og vurdert mottakelsen. Dette er da en utfordring ved dagens tildeling, og synliggjør at tildelingsform har en potensielt begrensende virkning på organisasjonenes frihet til å selv styre sin virksomhets innhold.

Også andre organisasjoner oppgir imidlertid at tilskuddet til en viss grad styrer hvilke aktiviteter de gjennomfører og hva de prioriterer. De har innrettet seg så de vet at de er innenfor krav til å få midler videre. Vi får for eksempel opplyst at en organisasjon legger mer vekt på formidling enn det som lå til organisasjonen opprinnelig. Det er også organisasjoner som legger vekt på aktiviteter som er synlige og kan kvantifiseres i rapportering, for eksempel ved å publisere rapporter til bestemte mottakere slik at de kan følge med på hvordan de når ut. Vi mener at slike virkninger av tilskuddene ikke er like problematiske, da tilskudd ofte brukes for å påvirke organisasjoners prioriteringer.

### **Organisasjoners erfaringer med administrasjon av tildelingen**

Organisasjoner opplever at selve tildelingsprosessen er enkel og lite arbeidskrevende, med unntak av de som opplever kontakten med politikere som ressurskrevende.

Organisasjonenes rapportering er i form av svar på en rekke spørsmål i et rapporteringsskjema. Rapporteringen omfatter blant annet beskrivelse av aktiviteter som er gjennomført med finansiering av tilskuddet og måloppnåelsen knyttet til tilskuddsmidlene. Det er også krav om revisorbekreftelse av regnskap.

Organisasjoner opplever overordnet sett rapporteringen som overkommelig. Noen mener imidlertid at det burde være strengere krav og at kontroll gjennom rapportering er for generell.



Vi finner ikke en klar sammenheng mellom organisasjoners aktiviteter og størrelse på tildelte midler. Organisasjoner opplever også at det er lite sammenheng mellom rapportering og videre tildeling, noe som skaper en viss frustrasjon over tids- og ressursbruk på rapporteringsprosess. En organisasjon sier:

«Vi er veldig usikre på verdien av rapportering, blir rapportene faktisk lest? Hvordan blir de brukt av IMDi? Blir anbefalinger tatt videre?»

Organisasjonen etterlyser at IMDi og departement synliggjør hvordan årsrapporter blir brukt i videre arbeid. I tillegg er det organisasjoner som påpeker at det er overlappende spørsmål i rapporteringsskjema, og at spørsmålene ikke treffer alle aktiviteter, slik som kunst- og kulturaktiviteter. Inntrykket er at organisasjoner opplever dette spesielt frustrerende all den tid rapporteringen er av liten betydning.

Dette tilsier at det kan være nyttig med en gjennomgang av rapporteringsskjemaer, hvor hensikten med rapporteringen blir tydeliggjort og spørsmål tilpasset deretter, og at hensikt og bruk av innleverte rapporter blir synliggjort bedre for organisasjoner i ordningen.

### Organisasjoners erfaringer med direkte tildeling

I intervjuer sier omtrent halvparten av organisasjonene som mottar tilskudd at de foretrekker at dagens tildelingsform videreføres, fordi den bidrar til stabilitet gjennom at tildelingene normalt er på samme nivå som året før. Det gir mulighet til langsiktig planlegging. I tillegg sparer organisasjonene tid og ressurser på søknadsskriving, noe de ellers opplever at mye av virksomheten går med til.

Det er organisasjoner som mener det er risiko for at ordningen blir pulverisert dersom den blir omgjort til å være søknadsbasert, ved at midler blir tildelt for kortere tidsperioder og eventuelt spredd blant flere mottakere.

Omtrent halvparten av organisasjonene ønsker imidlertid overgang til en søknadsbasert ordning, i hovedsak fordi de mener det gir en mer rettferdig tildeling. Det er organisasjoner som mener at det finnes flere andre organisasjoner på feltet som også kan være aktuelle for tildeling, men som i dag blir ekskludert fra ordningen. I tillegg er det organisasjoner som opplever at det ikke er en tydelig sammenheng mellom aktiviteter de produserer og tildeling, fordi avgjørelsen blir tatt politisk. Organisasjoner opplever at en direkte tildeling via Stortinget gir usikkerhet, heller enn stabilitet:

«Da det var regjeringsskifte og [navn på partier] kom til makten, så holdt de på å fjerne oss fra ordningen, og så kom andre partier og forhandlet oss inn der. Det viser sårbarheten. Politikere kan velge og vrake blant sine favoritter.»

Organisasjoner som ønsker overgang til en søknadsbasert ordning tar til orde for at ordningen blir gjort flerårig, og viser her til tilskuddsordning forvaltet av Bufdir hvor det blir gitt en flerårig rammeavtale.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Grunntilskudd til organisasjoner, <https://www.udir.no/om-udir/tilskudd-og-prosjektmidler/tilskudd-og-prosjektmidler-til-organisasjoner/grunntilskudd-til-organisasjoner/>

## 4.3.2 Kontroll av organisasjoner

IMDi gjennomfører én til to dialogmøter med organisasjoner i løpet av et år og mottar rapporter med regnskap der det er spesifisert hva tilskudd til nasjonale ressursmiljø er brukt til.

De fleste organisasjoner opplever at kontroll og rapporteringskrav er greie. Det er organisasjoner som tar til orde for strengere kontroll med bruk av midler, og fremhever dialog mellom IMDi og organisasjoner som viktig:

*«Jeg mener at det må være strenge krav til revisjon, og at det er orden på formål og resultater. Der kan integrering noen ganger være et ullent begrep, har vi bidratt til integrering? Der er det tilbake til en dialog om hva vi faktisk får til og hva IMDi synes om det og hva de etterlyser. Så jeg er mest opptatt av den strategiske dialogen underveis.»*

Både denne og andre organisasjoner påpeker imidlertid at det er viktig å unngå bruk av «millimetermål», og at dialog bør være et sentralt virkemiddel for utvikling og kontroll. På dette punktet er det også organisasjoner som påpeker at små organisasjoner har begrensede ressurser til å ha omfattende økonomisystemer og revisjon.

Kontrollen med midlene kompliseres av at mange av mottakerne har flere ulike finansieringskilder og aktiviteter. Revisor skal godkjenne regnskap fra organisasjonene, herunder spesifikasjonen av hvilke aktiviteter som er finansiert med tilskudd til nasjonale ressursmiljø. Tilsvarende krav skal stilles også i statlige tilskuddsordninger.

Man kan tenke seg kontrolltiltak både basert på dokumenter (f.eks. ved å sammenholde rapportene til ulike tilskuddsforvaltere, kan man sjekke om organisasjonene «dobbeltrapper» aktiviteter). I tillegg er det mulig å undersøke regnskap og økonomistyring nærmere hos den enkelte mottaker. Men vårt inntrykk fra evaluering av andre tilskuddsordninger er at det ikke er vanlig at tilskuddsforvaltere gjennomfører slike kontrolltiltak.

Videre kan det bli foretatt undersøkelser i konkrete situasjoner hvor det er mistanke om at midlene ikke blir brukt etterrettelig eller der det er forhold ved organisasjonen som kan tilsa at de ikke burde motta tilskuddet. En slik undersøkelse blir gjennomført av IMDi i dag og fremstår som viktig for å sikre ordningens legitimitet. Det fremgår imidlertid av intervjuer at det kan være behov for bedre rutiner for oppfølging av organisasjoner ved mistanke om mislighold. Det er organisasjoner som har opplevd undersøkelser fra IMDi som uryddig og informasjonen underveis som dårlig. Det bør være klare retningslinjer for hvordan kontrolltiltak skal bli gjennomført, som sikrer transparens og god informasjon til organisasjoner som blir ettergått.

## 4.3.3 Oppfølging

Oppfølging kan ha preg både av veiledning og kontroll. Omfanget og formen på kontroll må tilpasses både tilskuddenes omfang, nytten av veiledning og behov for styring. IMDis oppfølging av organisasjonene har de senere årene omfattet ett årlig møte. Tidligere møtte IMDi organisasjonene separat, men de senere årene har det vært fellesmøter. I tillegg kommer den formelle kommunikasjonen knyttet til tildeling og rapportering og mer sporadisk kontakt mellom IMDi og enkelte av organisasjonene.

Organisasjonene gir blandede tilbakemeldinger om dagens oppfølging og kontroll. Det er organisasjoner som opplever kontakten som god, at IMDi er lett tilgjengelige for spørsmål, og som ikke ser behov for ytterligere veiledning eller kontakt. Andre organisasjoner har et ønske om sterkere styring fra IMDi, med møter underveis i året med enkeltorganisasjoner hvor parter kan diskutere justeringer av aktiviteter:

«At det er en mer strategisk samtale om hva man skal oppnå.»

Dette vil samtidig fungere som et kontrollpunkt, hvor IMDi får innsyn i organisasjonenes virksomhet. Det blir trukket linjer til bistandsfeltet, hvor dette er en mer vanlig styringsform ved tildeling av midler.

### 4.3.4 Våre vurderinger av forvaltningen

#### Vurdering av tildeling

Vi mener at dagens tildelingsprosess ikke oppfyller kravene i utredningsinstruksen og økonomireglementet. Vi kan ikke se at det skjer en vurdering av nytten av den enkelte tildeling opp mot kostnadene. Den enkelte tildelingen burde vært begrunnet i statsbudsjettet. Videre skjer det ikke en vurdering av den enkelte tildeling opp mot alternative tiltak, herunder tildeling av tilskudd til andre organisasjoner eller omprioritering mellom organisasjonene som får tilskudd.

I hovedsak videreføres tildelingene fra året før, uten en systematisk, faglig vurdering av den enkelte tildeling. Fordelen med dagens tildelingsform er at den i praksis har gitt stabil tildeling til de fleste organisasjonene. Ulempen er at disse tildelingene ikke bygger på en nøye vurdering av forholdet mellom tildeling og måloppnåelse hos de ulike mottakerne og at tildelingen derfor heller ikke understøtter effektiv bruk av tilskuddsmidlene.

IMDi har ansvar for å innhente budsjettforslag og årsplan. Som nevnt oversendes disse dokumentene som vedlegg til akseptbrev – altså etter at tildelingen er gjennomført. Vi mener at det ville vært nyttigere hvis organisasjonene presenterte planer for bruk av midlene tidsnok til å innarbeide materialet i beslutningsgrunnlaget for tildelingene.

#### Vurdering av kontroll og oppfølging

Når myndigheter følger opp tilskuddsmottakere må det være en balanse mellom grad av oppfølging og organisasjoners uavhengighet. Det ligger til grunn for frivillighet at de selv skal utvikle aktiviteter og virksomhet, og dermed supplere det offentlige.

Gitt at tilskuddet er direkte tildelt, og IMDi dermed ikke styrer hvilke organisasjoner som får midler, er det forståelig at IMDi har relativt begrenset kontakt med organisasjonene. Man kan også se IMDis rolle som utydelig, hvor de havner mellom to stoler. De skal på den ene siden forvalte tilskuddet, men på den andre siden skal de ikke vurdere tildeling til organisasjonene, bortsett fra nye kandidater og mulig stans i tildeling ved særlige begivenheter. IMDi er til dels involvert, men har ingen betydelig rolle i tildeling av tilskudd. Det er heller ikke en kontinuerlig dialog med organisasjoner.

Tildelingen er ikke basert på forpliktelser om gjennomføring av spesifiserte aktiviteter og at det er liten kontroll med bruken av midlene. En vesentlig fordel med dette er at det ikke blir brukt unødvendige ressurser på kontrollarbeid, verken i AID, IMDi eller organisasjonene. Tillit kan også styrke åpenhet, bidra til god dialog og samarbeidsånd og fremme en holdning om at man arbeider for felles mål. I

tillegg er det kun et fåtall organisasjoner som mottar tilskudd, og disse skal være godt kjent fra tidligere tildelinger eller, hvis de er nye, være utredet som egnet for tildeling.

Vi mener det er viktig å påse at krav til rapportering har en reell funksjon. Med andre ord vil det si at det ikke blir avkrevd en rapportering av organisasjoner kun for «syns skyld», ikke minst for å opprettholde ordningens legitimitet hos mottakere. Vi anser det hensiktsmessig å bevare en tillitsbasert ordning, og at det da er nyttig å stramme inn spørsmål for rapportering og påse at disse er tilstrekkelig målrettet slik at det ikke blir brukt unødvendige ressurser på dette.

Vi mener det vil være nyttig med en klargjøring av om og hvordan IMDi skal følge opp tilskuddsmottakere, gitt at ordningen fortsetter som en direkte tildeling. Ved endring til en søknadsbasert ordning vil det være naturlig at IMDi sin kontakt også øker noe. En slik kontakt kan bestå av individuelle samtaler med organisasjoner, for eksempel som en halvtårsvurdering, heller enn kun felles samlinger.

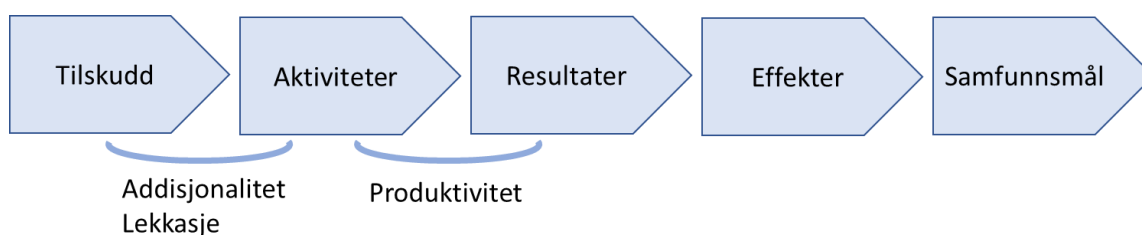
## 4.4 Effekter

---

Effekter omfatter en vurdering av om tilskudd er «addisjonelle» (erstatte de eller kommer de i tillegg til annen finansiering), hvilke aktiviteter midlene utløser, hvilke resultater dette gir og hvordan resultatene påvirker målene for tilskuddene.

Man kan dele vurderingen av effekter i samsvar med en resultatkjede for tilskuddet (jf. Figur 4.2). Første steg er å vurdere om tilskuddene faktisk utløser økte aktiviteter (addisjonalitet). Vi har ikke grunnlag for å konkludere sikkert om dette. For eksempel kan vi ikke utelukke at det skjer dobbelt-rapportering av aktiviteter (dvs. at noen av aktivitetene også har fått annen finansiering). Organisasjonene selv oppgir høy grad av addisjonalitet, dvs. at de i fravær av tilskudd måtte de redusert aktivitetsnivået, men det kan tenkes at de ville kunnet skaffe annen finansiering eller at de kunne klart å effektivisere virksomheten. Intervjuene og spørreundersøkelsen tyder på at graden av addisjonalitet er høy, og vi har ikke annen informasjon som gir grunnlag for en annen konklusjon.

**Figur 4.2: Resultatkjede for tilskudd**



Neste steg er å vurdere om aktivitetene gir resultater. Resultater er her konkrete tjenester eller produkter (f.eks. en rapport, en artikkel, en samling, et faglig råd, mv.). Vi har ikke sett eksempler på manglende sammenheng mellom rapporterte aktiviteter og resultater.

I en vurdering av om tilskuddsordningen fungerer godt, bør man også vurdere om aktivitetene gjennomføres effektivt slik at resultatene står i forhold til tilgjengelige ressurser. Fra intervjuene har vi fått inntrykk av at det er en god del variasjon i organisasjonenes effektivitet, dvs. hvor mye aktivitet og hvilke resultater de rapporterer, sett opp mot midlene de får tildelt.

Neste steg er å måle effektene på målene for tilskuddene. Effekter av denne typen er svært utfordrende å måle (herunder virkning for kunnskap, tillit, deltagelse på ulike arenaer, mv.), men det er imidlertid mye som tyder på at frivillige organisasjoner kan være viktige aktører for å nå målene for tilskudd til nasjonale ressursmiljø. Her vil vi trekke fram erfaringene fra koronapandemien. Myndighetene hadde problemer med å nå ut med informasjon til deler av innvandrerbefolkningen og denne gruppen hadde svakere tillit til informasjonen som ble gitt. Det ble derfor erkjent at frivillige organisasjoner kunne være nyttige medspillere. I Fafos evaluering av tilskuddsordningen heter det bl.a.:

*Mye tyder på at (tilskudds)ordningen i stor grad bidro til å nå fram til målgrupper som ikke ble nådd gjennom andre kanaler. Minoritetsorganisasjonenes nærhet til målgruppene ser ut til å ha vært viktig for å nå ut på en god måte (Kjeøy et. al 2023).*

Tilskudd til nasjonale ressursmiljø kan styrke organisasjoner med en kapasitet til å nå ut til innvandrerbefolkning, men også til å fange opp informasjon og synspunkter fra denne befolkningsgruppen.

#### 4.4.1 Gir tilskuddet økt aktivitet?

Inntrykket fra intervjuer og spørreundersøkelse er at midlene tildelt gjennom ordningen bidrar til økt aktivitet.

En vesentlig fordel med ordningen er at den gir en grunnfinansiering til drift. Organisasjoner oppgir at de ikke har andre tildelte midler som gir en slik finansiering:

*«Ordningen muliggjør at vi faktisk kan fungere som et nettverk, uten det hadde vi ikke hatt mulighet til å samle [organisasjonens ulike deler] til et nettverk, hvor vi både jobber faglig, utveksler kompetanse, utveksler prosjektkonsepter, og har nasjonale prosjekter hvor vi samarbeider og kvalitetssikrer.»*

*«Tilskuddet gjør at vi kan drifte organisasjonen, rett og slett. Vi kunne ikke jobbet politisk uten tilskuddet, ei heller med kommunikasjon rettet mot offentligheten, altså alt vi gjør i media. Dette kan man ikke gjøre med prosjektmidler [...]»*

Grunnfinansieringen er altså «alfa og omega», som en annen organisasjon formulerer det, og muliggjør at organisasjonene kan prioritere aktiviteter som de ikke har mulighet til ved ordinære prosjektmidler. Organisasjoner oppgir at midlene blant annet muliggjør kunnskapsarbeid, påvirkningsarbeid, representasjon av målgruppen opp mot myndigheter og befolkning, og nasjonale prosjekter. Videre oppgir flere at driftsstøtte til kontor- og administrasjonsutgifter er avgjørende for at organisasjonen effektivt kan organisere frivillige og aktiviteter. Inntrykket er her at støtte til slik drift, altså til at organisasjonene kan ha en kjernevirksomhet, gir stort utbytte av midlene. Denne «kjernen» muliggjør organisering av omfattende aktiviteter, og med andre ord høy addisjonalitet. Også større organisasjoner som har stordriftsfordeler ved at de kan omdisponere midler dersom de mister ulike

tilskudd, oppgir at ordningen gjør at de har midler til å organisere og administrere arbeidet på en måte de ikke ellers ville hatt mulighet til.

Videre fremstår det som en vesentlig gevinst at ordningen gir organisasjoner mer fleksibilitet: Når de har behov for å omprioritere ressurser, er det en fordel at tilskuddet ikke er øremerket spesifikke aktiviteter. Mens prosjektmidler er låst til aktiviteter i konkrete prosjekter, gir altså ordningen mulighet til å tilpasse aktiviteter etter behov. Videre ser ordningen ut til å gi en merverdi ved å fremme vekst i organisasjonene. Én organisasjon sier for eksempel at de har «vokst seg ut av ordningen», i den forstand at de nå har langt flere og større bredde av aktiviteter enn da de først kom inn i ordningen.

Noen organisasjoner oppgir at de ikke vil kunne fortsette drift uten midler de får i ordningen, mens andre sier de vil fortsette, men da med vesentlig reduksjon i aktivitetsnivå og med oppsigelser av ansatte. Videre vil organisering av nasjonale aktiviteter bli vanskelig. Dersom de får tildelt mer i tilskudd vil de fleste mottakere øke omfang av aktiviteter, eller gjeninnføre aktiviteter de har måttet kutte ned på som følge av reduserte midler. En del nevner at de ville gjort mer informasjonsarbeid, slik som å drifte nettsider og lignende på ulike språk. Noen nevner også at de vil bruke økte midler til mer og bredere koordinering for å spre aktiviteter mer ut nasjonalt.

#### 4.4.2 Hvilke resultater gir tilskuddet?

Organisasjonene produserer en rekke resultater:

- ◆ De fleste skriver rapporter innen ulike temaer, flere har gitt ut bøker og det er også et flertall som leverer høringsuttalelser.
- ◆ Det er også organisasjoner som har utviklet materiell til skoler eller som har programmer for å styrke nye stemmer fra minoritetsmiljøer, slik at de kan delta i samfunnsdebatten som skribenter og lignende.
- ◆ Videre er det flere organisasjoner som bidrar med informasjon ut mot integrerings- og helsetjenester i kommuner og fylker m.m.
- ◆ Det er også organisasjoner som produserer teaterforestillinger og andre kulturuttrykk.
- ◆ Videre driver enkelte av organisasjonene med råd, veiledning og juridisk bistand til enkeltindivider, gjerne knyttet til diskriminering eller negativ sosial kontroll.

Kunnskapsproduksjonen i flertallet av organisasjonene er rettet mot fagpersoner, politikere og andre som jobber på, eller har særlig interesse for, integreringsfeltet. Dette fremstår naturlig gitt at det er her hovedinteressen for slik kunnskap ligger. Organisasjonene når øvrig befolkning gjennom innlegg i media, som kronikker, deltakelse i samfunnsdebatter, ulike arrangementer, teaterforestillinger og lignende. Vi kan også si at øvrig befolkning blir nådd indirekte ved at organisasjonene sprer kunnskap hos fag- og myndighetspersoner, som så formidler dette videre. Vi mener det likevel er et potensial i ordningen til å produsere mer kunnskap direkte rettet mot den generelle befolkning, i tillegg til mer spesialiserte rapporter og lignende. Det er organisasjoner som oppgir at de ønsker å jobbe mer ut mot skoler og ungdommer, men at dette krever mer ressurser enn de får tildelt i dag.

#### 4.4.3 Blir resultater oppnådd effektivt?

Vi har inntrykk av variasjon i hvor effektivt organisasjoner jobber for tildelte midler. Der noen fremstår å produsere omfattende aktiviteter og resultater for tildelte midler, fremstår andre å produsere mer

begrenset innhold, sett opp mot størrelse på midler. I et fåtall tilfeller får vi inntrykk av at det blir generert svært begrenset aktivitet for midlene som er tildelt. Datagrunnlaget er her intervjuer med organisasjoner og IMDIs resultatrapporter. I den grad det faktisk er forskjeller i effektivitet (i betydningen hvor mye man får igjen for tilskuddene), mener vi det kan være nyttig å tenke gjennom om man kunne fått mer ut av midlene ved å omprioritere mellom mottakerne eller å bruke midler på andre aktører for å fremme målene for tilskuddene.

Organisasjoner oppgir at de er usikre på hva som avgjør størrelsen på midlene de har fått. De er derfor også usikre på hvilke grep de kan ta for å få større tilskudd og om de gjør de «rette» tingene for å beholde midlene ved neste tildeling. Det virker som organisasjonenes politiske kontakter og historikk og omdømme fremstår som viktigst for tildelingen. Vi understreker at dette ikke betyr at veletablerte organisasjoner med gode kontakter ikke også produserer gode resultater: flere har opparbeidet seg sin posisjon på grunn av grundig arbeid. Det er imidlertid ikke en direkte sammenheng mellom organisasjoners resultater og tildeling slik ordningen står i dag. Det betyr at tildelingen ikke gir insentiver for at organisasjonene skal «strekke seg» for å være nyttige.

### **Løpende effekter og ressursmiljø**

Vi oppfatter at begrepet «ressursmiljø» kan forstås som noe mer enn en organisasjon som løpende leverer en form for tjenester. Det kan henseile på en ressurs man kan trekke på, ved behov. Vi mener at utvikling av organisasjonene som ressursentre er lite vektlagt i rapportering.

Eksempler på at organisasjonene fungerer/har fungert som ressursentre er blant annet at de bidrar som premissleverandører i det offentlige ordskiftet og i politikktutvikling. Når de leverer høringsuttalelser og deltar i offentlige debatter, kan dette ses som realisering av noe av dette potensialet. Et annet nærliggende eksempel er den rolle flere av organisasjonene spilte i myndighetenes informasjonsarbeid knyttet til koronapandemien.

For at organisasjonene skal fungere godt som ressursmiljøer må de utvikle sine nettverk opp mot innvandrer miljøer, oppnå tillit i både denne delen av befolkningen og hos myndigheter og allmennheten, og de må ha kapasitet til å tolke og videreformidle kunnskap og informasjon.

Gjennom intervjuene har vi innhentet informasjon om organisasjonene som ressursmiljø. Vi kan ikke hevde at vi har et tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om tilskuddene gir god effekt på oppbygging av organisasjonene som ressursmiljøer, men vi mener at enkelte av organisasjonene har betydelig bedre utgangspunkt for å fylle en slik funksjon enn andre. Vi mener kontaktflate mot innvandrer miljøer og myndigheter (om samfunnsspørsmål), synlighet for allmennheten, attraktivitet som rådgiver eller samarbeidspartner, mv., kan brukes som indikatorer for om organisasjonene er ressursmiljøer. Intervjuene tilsier at tilskuddene bidrar til å bygge opp ressursmiljøer, men effekten av tilskuddene kan trolig styrkes ved å koble tildelingen tettere opp mot organisasjonenes plass, funksjonsmåte og potensiale for å kunne utvikle seg som ressursmiljø.

## **4.4.4 Hvilke effekter har tilskuddet for målene?**

### **Mål om bedre kunnskap om integrering i befolkningen**

Vi oppfatter at flere av tilskuddsmottakerne har kontakt med deler av innvandrerbefolkningen som ikke har gode kanaler og arenaer for å beskrive sin situasjon og fremme sine synspunkter. Som nevnt

tidligere, oppfatter vi at tilskuddsmottakerne i hovedsak formidler denne informasjonen til fagmiljøer og politikere, og ikke så mye direkte til allmennheten. Vi mener at det er store forskjeller i hvor godt egnet tilskuddsmottakerne er til å innhente, tolke og formidle informasjon til/fra innvandremiljøene.

### Representativitet

Flere som får tilskudd til nasjonale ressursmiljø oppgir at de samler inn og formidler kunnskap, erfaringer og synspunkter fra innvandrerbefolkningen. Det fordrer kontakt med og forankring i innvandremiljøer. Vi har derfor sett på hvordan organisasjoner jobber med representativitet i aktiviteter og resultater.

Alle organisasjoner oppgir at aktiviteter og resultater vokser ut av kontakten de har med innvandremiljøer. Det varierer likevel hvor tett kontakt de har. Noen har begrenset samarbeid med innvandrerorganisasjoner, og erfaringer fra innvandrerbefolkning blir hovedsakelig hentet inn gjennom organisasjonens ulike aktiviteter og tiltak. Andre organisasjoner jobber mer med «grasrota», ved at de samarbeider med en rekke innvandrerorganisasjoner og legger vekt på å være til stede på arenaer hvor innvandrere i målgruppen for organisasjonen oppholder seg. Én organisasjon beskriver for eksempel at de er til stede når ulike innvandrerorganisasjoner har lørdagsskole eller andre aktiviteter:

«Der kan vi møte foreldre, det er vanlige folk som er der [...] Vi møter folk der de er. I innvandrerbutikker og digitale kanaler.»

Flere organisasjoner oppgir at de er til stede på digitale kanaler som ulike grupper av innvandrere bruker, slik som Facebook-grupper. Organisasjoner brukte blant annet disse aktivt for å få med seg erfaringer og videreformidle informasjon under korona-pandemien. Gode nettverk og kontakt med innvandremiljøer fremstår vesentlig for representativitet, da det i stor grad er dette organisasjonene baserer videre aktiviteter og innspill til myndigheter og øvrig samfunn på. Flertallet av organisasjonene har en løs struktur på dette, i form av at de får innspill fra frivillige og andre i kontakt med innvandremiljøer, og spiller dette videre. Noen organisasjoner jobber mer systematisk med representasjon. Det er for eksempel organisasjoner som samler innvandrere i målgruppe når de skal skrive høringsuttalelser.

Alle organisasjoner fremstår altså å være bevisste på å jobbe med representasjon, men inntrykket er at noen organisasjoner er tettere på innvandremiljøer enn andre.

## 4.5 Vår vurdering av tilskuddets videre utforming

---

Med utgangspunkt i DFØs veileder for evaluering av statlige tilskuddsordninger, søker vi i vårt oppdrag både å identifisere forbedringspotensial ved enkeltelementer og å vurdere ordningen som helhet, inkludert sammenhengen mellom enkeltelementer og hvordan disse bidrar til måloppnåelse.

Evaluering av utforming innebærer blant annet å se om det er en logikk i reglene for tilskuddene, herunder om avgrensningene, kriteriene for tildeling, krav til dokumentasjon og rapportering mv., understøtter god måloppnåelse. Ofte vil vurdering av utforming innebære en avveining mellom kryssende hensyn, for eksempel ved at strengere krav til dokumentasjon, rapportering og kontroll kan bidra til mer treffsikker tildeling og hindre dødvektstap, men på bekostning av økte administrasjonskostnader både hos forvalter og tilskuddsmottaker.



I forbindelse med tilskudd til frivillige organisasjoner er det også et annet viktig hensyn som må ivaretas: Sikring av frivillige organisasjoners rolle som selvstendig aktør - ikke styrt av staten. Jo snevrere kriteriene for tildeling og jo tettere kontrollen blir, desto mindre rom blir det for organisasjonene til å utvikle selvstendighet og sine særpreg.

En annen inngang til vurdering av utforming av tilskudd til frivillige organisasjoner er å spørre hvilke egenskaper ved organisasjonene det er som er særlig viktige og som gjør at midlene bør kanaliseres gjennom disse, heller enn gjennom offentlig tjenesteproduksjon eller kjøp av tjenester.

I det følgende gir vi våre vurderinger knyttet til disse ulike hensynene, basert på dokumentasjon og funn presentert hittil i kapittelet.

#### 4.5.1 Vurdering av utforming av mål og kriterier

Mål for tilskuddene er åpne, noe vi vurderer som hensiktsmessig for å ivareta hensynet til organisasjoner som selvstendige aktører og for at innsats kanaliseres dit det til enhver tid er størst behov. Organisasjoner oppgir også i intervjuer at det er ønskelig med åpne mål.

Vi vurderer også kriteriene som hensiktsmessige for å oppfylle målene. Det er stor bredde i profiler på mottakerne i 2023 og vi ser ikke samsvar mellom mottakere og kriterier. Det tilsier for det første at det kan være behov for å tydeliggjøre kriteriene noe. Vi mener særlig at formuleringen av hva det innebærer å være et ressurscenter med fordel kan konkretiseres. En mulighet er her å tydeliggjøre at dette innebærer å ha en *særlig* kompetanse eller erfaring på innvandringsfeltet.

Videre mener vi «forankring i innvandremiljøer» er et svært viktig kriterium for å sikre både mål om representasjon, tillit og økt kunnskap. Det gjelder særlig gitt at mottakere vi har vurdert i hovedsak ikke er medlemsorganisasjoner. Det varierer hvor god forankring mottakere har i innvandremiljøer. Vi mener derfor at også dette kriteriet med fordel kan tydeliggjøres. En mulighet er å presisere at forankring tilsier en bred kontaktflate i innvandremiljøer, kontakt med innvandrerorganisasjoner og/eller kontakt i spesifikke innvandremiljøer. Sistnevnte mener vi er viktig for ikke å ekskludere mottakere med en spesialisert kompetanse inn i visse miljøer, til forskjell fra en generell og bred kontaktflate. Poenget må være at mottakere har en solid forankring som tilsier at de er egnet til å oppnå målene for tilskuddet.

Den viktigste endringen for å styrke samsvar mellom kriterier og tildelinger vil være å basere tildelingene på en faglig vurdering av mottakere opp mot kriteriene. Ved omlegging til en søknadsbasert ordning, vil forvalter naturlig gjøre en slik vurdering. Dersom tilskuddet fortsetter som direkte tildeling, vil likevel en faglig vurdering sikre mye av det samme behovet, slik statens økonomireglement krever.

#### 4.5.2 Vurdering av utforming av vilkår for mottakere av tilskuddet

Vi mener at kravene for å motta tilskuddene bør avledes av en forståelse for hvilke egenskaper ved organisasjonene som gjør dem skikket til å nå målene.

Vi gjennomgår her de tre vilkårene som omhandler egenskaper ved mottakere:

### **Kravet om å «representere og formidle innvandrere og deres barns interesser og synspunkter i Norge på tvers av nasjonalitet eller etnisk bakgrunn»**

Kravet om «på tvers av nasjonalitet eller etnisk bakgrunn» er viktig som en avgrensning. Uten dette kravet, ville langt flere organisasjoner vært kvalifisert, og trolig ville det vært flere medlemsstyrte innvandrerorganisasjoner.

Kravet om at mottakere skal «representere og formidle innvandrere og deres barns interesser og synspunkter i Norge» er viktig for å sikre økt representasjon av innvandrere på viktige arenaer i samfunnet. Uten et slikt krav vil også langt flere organisasjoner kvalifisere. Vi mener imidlertid at vilkåret er noe upresist. Hva som menes blir til dels tydeliggjort gjennom vilkåret om samarbeid med innvandrerorganisasjoner. Vi mener imidlertid at AID bør vurdere å inkludere vilkår knyttet til organisasjoners kapasitet til «å representere og formidle» (se utdypning av dette under «konklusjoner»).

### **Kravet om å «ha aktiviteter og tiltak rettet mot ulike grupper i befolkningen, og disse skal foregå i flere byer eller regioner»**

Det er et krav for tildeling av midler at mottakerorganisasjoner er «nasjonale». Vi har beskrevet at det er usikkerhet blant mottakere om hva som skal til for å oppfylle kravet, og at det er mottakere som privat dekker reiser til ulike deler av landet for å være på «den sikre siden».

Vi mener det er behov for at AID presiserer hvordan «nasjonal organisasjon» skal forstås, slik at dette blir tydelig for organisasjoner i ordningen. Vi mener her at det er lite hensiktsmessig å kreve av organisasjoner at de skal ha fysisk aktivitet i flere kommuner eller fylker. I stedet bør det være krav om at kunnskap og aktiviteter formidles til/fra flere geografiske områder. Det kan innebære konkrete aktiviteter i ulike deler av Norge, men det kan også innebære veiledning og kunnskapsproduksjon produsert av organisasjoner som er lokalisert i én by.

### **Krav om samarbeid med andre organisasjoner**

Kravet sikter mot en form for «representativitet» og indirekte «grasrotkontakt».

De aller fleste organisasjonene som får tilskudd, har ikke medlemmer. Uten kravet om grasrotkontakt, kan man se for seg at organisasjonene kun ville formidle de ansattes synspunkter og at deres formidling ikke når fram til innvandrerbefolkningen. Vi mener altså at dette er et viktig krav.

### **Helheten i kravene**

Med de avklaringer og presiseringer som er nevnt over, mener vi at vilkårene for tilskuddene vil være hensiktsmessige, men er de også tilstrekkelige?

Vi mener forskning om hva som skal til for å fungere godt som kunnskapsformidlere/ «knowledge hubs»/» knowledge brokers» kan være egnet til å belyse dette.<sup>11</sup> For å lykkes med kunnskaps- og informasjonsutvekslingen må de ha en kapasitet og kompetanse til å hente inn og formidle kunnskap og informasjon. Forskning på tyder også på at for å kunne ha denne funksjonen, må formidleren ha

---

<sup>11</sup> Se f.eks. Brar, Jasleen, et al. "The benefits, challenges, and strategies toward establishing a community-engaged knowledge hub: An integrative review." *International Journal of Environmental Research and Public Health* 20.2 (2023): 1160.

tillit hos mottakerne av kunnskapen. Tillit er ikke nevnt som et krav til organisasjonene, men dette kan ha sammenheng med at tillit er vanskelig eller ressurskrevende å måle.

I retningslinjene for tilskuddene heter det at tilskuddene skal bidra til *Økt tillit og tilhørighet til det norske samfunnet blant voksne, barn og unge med innvandrerbakgrunn*. Ingen av kravene til organisasjoner som kan få tilskudd til nasjonale ressursmiljø omhandler eksplisitt formidling av informasjon og kunnskap til innvandrerbefolkningen, men flere av mottakerne av tilskudd til nasjonale ressursmiljø har dette som en hovedaktivitet.

Erfaringene med midlene til informasjon til innvandrerbefolkningen om koronatiltakene kan trolig vise hvorfor det kan være en god idé å bygge opp frivillige organisasjoner i innvandrerbefolkningen, og å bruke dem som leverandører av tjenester: Myndighetene hadde problemer med å nå innvandrerbefolkning med informasjon, og frivillige organisasjoner var derfor viktige supplementter som formidlere (jf. NOU 2023:16 Evalueringen av pandemihåndteringen).

### 4.5.3 Bør ordningen bli søknadsbasert?

Vi mener at dagens forvaltning og utforming ikke understøtter effektiv utnyttelse av midlene. Det blir som omtalt ikke gjort faglige vurderinger for tildelingene. Verken IMDi eller AID lager et beslutningsgrunnlag av tildelinger opp mot organisasjonenes aktiviteter og måloppnåelse. Fravær av faglig beslutningsgrunnlag har sammenheng med at tilskuddene ikke forvaltes innenfor en søknadsbasert ordning, men som enkeltstående tilskudd. Ved en søknadsbasert ordning ville forvalter måttet begrunne hver enkelt tildeling.

Man kan imidlertid sikre faglighet også uten å etablere en søknadsbasert ordning. For eksempel kan man tenke seg at organisasjonene leverer planer for kommende år med redegjørelse for hva de vil bruke tilskuddene til. Videre kan man også kreve at de leverer planer basert på ulike forutsetninger om tilskuddenes størrelse slik at forvalter kan se konsekvensene av større/mindre tildelinger til ulike organisasjoner.

En videre vurdering er om krav i Økonomireglementet for enkeltstående tilskudd er oppfylt. Vi anser at dette ikke er oppfylt: Vilkåret er at det ikke finnes andre aktuelle mottakere av tilskuddet. I DFØs veileder om enkeltstående tilskudd<sup>12</sup> heter det blant annet:

*En sentral vurdering (for bruk av enkeltstående tilskudd) vil være om det kan tenkes å være flere aktører som kan bidra til måloppnåelse eller å løse det aktuelle problemet.*

*Hvis det kan tenkes å være flere aktuelle mottakere, vil en tilskuddsordning med utlysning og konkurranse om midlene, bidra til å sikre likebehandling og bedre måloppnåelse.*

Hvis det åpenbart er bare én aktuell mottaker, vil med andre ord unntaksbestemmelsen kunne brukes for å bidra til effektiv tilskuddsforvaltning. Vi har derimot ikke datagrunnlag for å slå fast at det ikke finnes andre aktører som er like relevante for å motta tilskudd som eksisterende mottakere. Vi mener

---

<sup>12</sup> <https://dfo.no/fagomrader/tilskuddsforvaltning/enkeltstaende-tilskudd-et-unntak-i-tilskuddsforvaltningen>

derfor at tilskudd til nasjonale ressursmiljø bør erstattes av en søknadsbasert ordning. Avgrensningene og kravene behøver ikke å endres fordi tildelingsformen endres.

En søknadsbasert ordning kan videre redusere risiko for at organisasjoner tilpasser aktiviteter etter hva de tenker seg vil falle i god jord politisk. Vi har ikke belegg for å si at organisasjoner styrer aktiviteter på denne måten i dag. Likevel, som vi også nevner ellers i kapitlet, oppgir én organisasjon at de tenker gjennom hvordan aktiviteter vil bli mottatt politisk, men de har hittil valgt å gjennomføre planlagte aktiviteter uavhengig av dette.

Man kan dessuten sikre at terskelen for å få tilskudd ikke er mye høyere for nykommere enn de som tidligere har fått tilskudd. Det kan for eksempel sikres ved at forvalter utformer et beslutningsgrunnlag der mulige nye organisasjoner og deres planer stilles opp mot planene til eksisterende mottakere.

Fra mottakernes side, er det svært positivt at tilskudd til nasjonale ressursmiljø har vært meget stabile. Forventning om stabil tildeling gir godt grunnlag for langsiktig satsing. Vi ser klart at stabilitet er en fordel, særlig ved tilskudd som skal stimulere til oppbygging av en organisasjon og ikke bare konkrete tjenesteleveranser. Vi mener mye av stabiliteten kan bevares selv om ordningen gjøres søknadsbasert, men da må man bygge inn i retningslinjene for tildeling at man vil prioritere ut fra organisasjonenes langsiktige planer og strategier og historikk med bruk av midlene. Vi mener det også bør vurderes å gjøre ordningen flerårig, altså at mottakere kan motta tilskudd over flere år, for å bevare fordelene knyttet til stabile tildelinger.

#### 4.5.4 Rapportering og kontroll

Som nevnt foran, har vi inntrykk av at det er betydelige forskjeller i organisasjonenes effektivitet, her i betydningen «måloppnåelse per krone i effektiviteten». Dette kan også tilsi mer kontroll eller nærmere vurdering av effektivitet.

Vi oppfatter at dagens rapportering i liten grad er egnet til å belyse tilskuddsmottakernes bidrag til målene for tilskuddene. Hvis tilskuddene gjøres om til en søknadsbasert ordning, blir det kanskje lettere å vurdere tildelingene opp mot hva man får ut av midlene hos de ulike søkerne. Vi understreker samtidig at det er viktig å sikre organisasjoners frihet til selv å utvikle aktiviteter og egen virksomhet, og at ulike hensyn her må balanseres.

Organisasjonene har svært ulik virksomhetsprofil og innretning for øvrig. Dette gjør det utfordrende å lage et standardisert rapporteringsopplegg som er egnet til å fange opp organisasjonenes funksjon. Derfor vil vi ikke foreslå en alternativ standardisert rapportering, men heller at det etableres rutiner for en helhetlig vurdering av organisasjonene. Dette kan gjøres på minst to måter:

- ◆ Ved at tilskuddsforvalter (IMDi) styrker sin løpende kontakt med organisasjonene slik at IMDi får et godt grunnlag for å vurdere organisasjonenes bidrag til måloppnåelse for tilskuddene.
- ◆ Ved at det etableres et system for stikkprøvekontroll, ikke primært rettet mot misbruk av midler, men heller noe med preg av organisasjonsevaluering eller forvaltningsrevisjon.

# 5. Tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner: Utforming

---

*I dette kapittelet gjennomgår vi tilskuddsordningens utforming. I oppstartsfasen av evalueringen ble det utformet resultatkjeder som gir oversikt over ordningens oppbygning. Det ble utformet resultatkjeder for hver av delmålene i ordningene, samt for tildeling av driftstøtte og forvaltningsmodellen. Disse ble diskutert med oppdragsgiver og presenteres i dette kapittelet.*

## 5.1 Ordningens formål og oppbygning

---

Da *Tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner* ble etablert i 2019, erstattet den fem søkbare tilskuddsordninger med ulike formål og målgrupper. Ordningen slik den fremstod i evalueringsperioden, ga prosjektstøtte innenfor tre delmål, samt driftstøtte til lokale og regionale innvandrersorganisasjoner etter faste satser. De tre delmålene var:

- ◆ Del A: stimulere til fellesskap, tillit og tilhørighet i lokalsamfunn for innvandrere og øvrig befolkning, og motvirke utenforskap, herunder arbeid mot rasisme og diskriminering og for mangfold i lokalsamfunn.
- ◆ Del B: økt kunnskap om det norske samfunnet, bedre norskferdigheter, og styrke kvalifisering for deltakelse i arbeid, utdanning eller frivillighet blant innvandrere.
- ◆ Del C: forebygge negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, og styrke likestilling mellom kjønnene.»

Det er ikke gjort prioriteringer mellom de tre delmålene innad i ordningen. Det kunne søkes støtte til prosjekter, enkelttiltak og aktiviteter som retter seg mot ett eller flere av de tre delmålene (delmål A, B og C ovenfor).

## 5.2 Nærmere om delmålene i ordningen

---

### 5.2.1 Mål, målgrupper og kriterier for måloppnåelse

De tre delmålene i tilskuddsordningen deler samme overordnede formål, nemlig å øke arbeids- og samfunnsdeltakelsen blant innvandrere og deres barn. De primære målgruppene er innvandrere og deres barn, og det presiseres at det inkluderer beboere i asylmottak. Målgruppen inkluderer også øvrig befolkning i lokalsamfunn, og dette gjelder spesielt innenfor delmål A, hvor det blant annet gis støtte til aktiviteter som skaper møteplasser mellom innvandrere og øvrig befolkning.

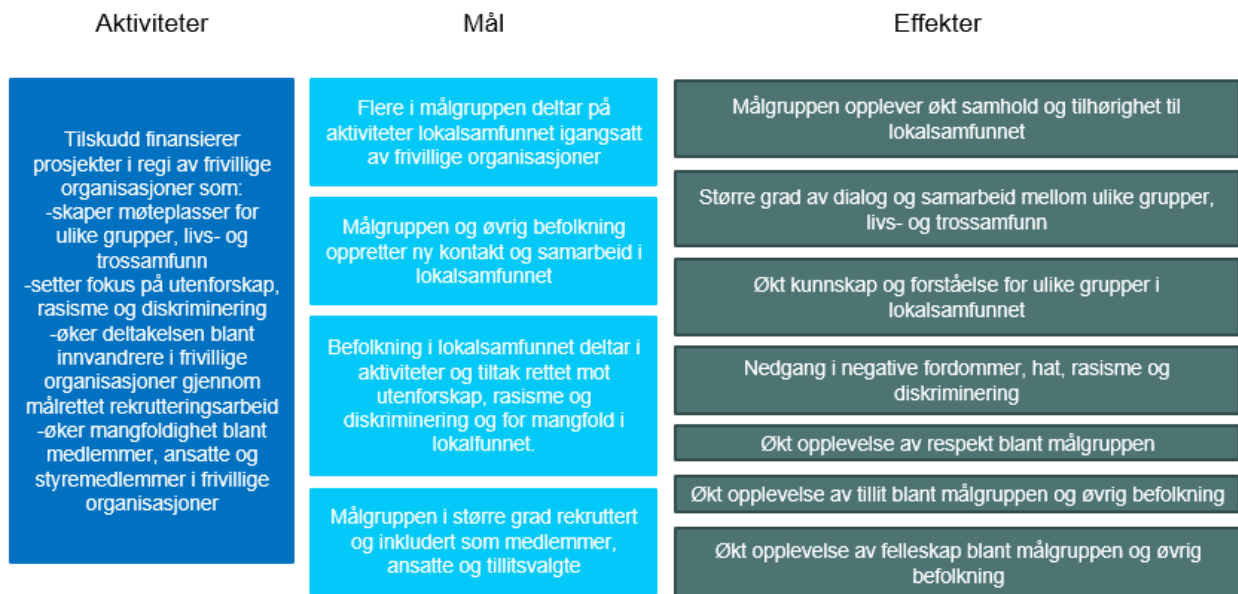
I de neste avsnittene presenterer vi resultatkjeder for hvert av delmålene, som tydeliggjør hva slags aktiviteter som finansieres under hvert av disse, samt hvilke mål og effekter som er forventet. Resultatkjedene er utviklet med utgangspunkt i det som ble omtalt som delmål, tildelingskriterier, og

kriterier for måloppnåelse i retningslinjer og rundskriv i 2023. Formuleringene er imidlertid bearbeidet for å fungere logisk i forhold til hverandre, og vi har forenklet en del av formuleringene i rundskrivet. Resultatkjedene ble diskutert med representanter for IMDi og AID sommeren 2023, og er justert på basis av deres innspill.

## Delmål A

Figuren under viser aktiviteter, målsetninger og effekter innen delmål A.

Figur 5.1: Resultatkjede for del A



Formålet med del A er å «stimulere til fellesskap, tillit og tilhørighet i lokalsamfunn for innvandrere og øvrig befolkning, og motvirke utenforskap, herunder arbeid mot rasisme og diskriminering og for mangfold i lokalsamfunn». I tillegg til å øke deltakelse i frivillighet blant innvandrere, er et sentralt aspekt i delordningen å skape møteplasser for ulike grupper, livs- og trossamfunn. Det gis også støtte til aktiviteter som stimulerer til et felles engasjement både blant innvandrere og den øvrige befolkningen mot utenforskap, rasisme og diskriminering, og for mangfold i lokalsamfunn.

Samfunnseffektene som er skissert for ordningen bygger i stor grad på utvikling av samhold, tilhørighet og tillit. Spesielt fokuset på å skape møteplasser, er forventet å bidra til større grad av dialog og samarbeid, som igjen bidrar til økt felleskap, kunnskap og forståelse, økt opplevelse av respekt blant målgruppen og nedgang i negative fordommer, hat, rasisme og diskriminering.

Aktivitete og målsetningene for delmål A er brede, og det er dermed stor variasjon blant organisasjonene og prosjektene som får støtte gjennom denne delen.

## Delmål B

Figur 5.2 presenterer hovedelementene i del B av ordningen.

Figur 5.2: Resultatkjede for del B

Aktiviteter	Mål	Effekter
Språktrening i norsk og engelsk*	Målgruppen deltar i språktrening	Målgruppen oppnår bedre norsk- og engelskferdigheter
Arbeidsrettede tiltak*	Målgruppen deltar i arbeidsrettede tiltak	Målgruppen kommer nærmere deltagelse i utdanning og arbeid
Tiltak som tilbyr informasjon om det norske samfunnet, f.eks. lover og regler, offentlige tjenester, lokalt frivillig organisasjonsliv	Målgruppen mottar informasjon om norsk samfunnsliv	Målgruppen oppnår bedre forståelse for norsk samfunnsliv
Opplæring i grunnleggende ferdigheter*, samt digital kompetanse	Målgruppen mottar opplæring i grunnleggende ferdigheter og digital kompetanse	Målgruppen oppnår bedre digitale ferdigheter
		Målgruppen oppnår bedre grunnleggende ferdigheter
Nasjonale tiltak med formål om å rekruttere og inkludere innvandrere i lokale frivillige organisasjoner som medlemmer, ansatte og tillitsvalgte	Målgruppen blir i større grad rekruttert og inkludert som medlemmer, ansatte og tillitsvalgte i nasjonale organisasjoner	Økt mangfold blant nasjonale organisasjoner

\* Tiltak som er supplerende til offentlige tiltak eller opplæringstilbud

Del B i ordningen har som mål å stimulere til at innvandrere deltar i kvalifiseringstiltak, herunder språktrening, grunnleggende ferdigheter og digital kompetanse. Arbeidsrettede tiltak og tiltak som gir informasjon om norsk samfunnsliv, finansieres også.

Som i del A, gis det også støtte til mangfoldsrekruttering, for å øke andelen innvandrere som er medlemmer, ansatte og tillitsvalgte i nasjonale organisasjoner.

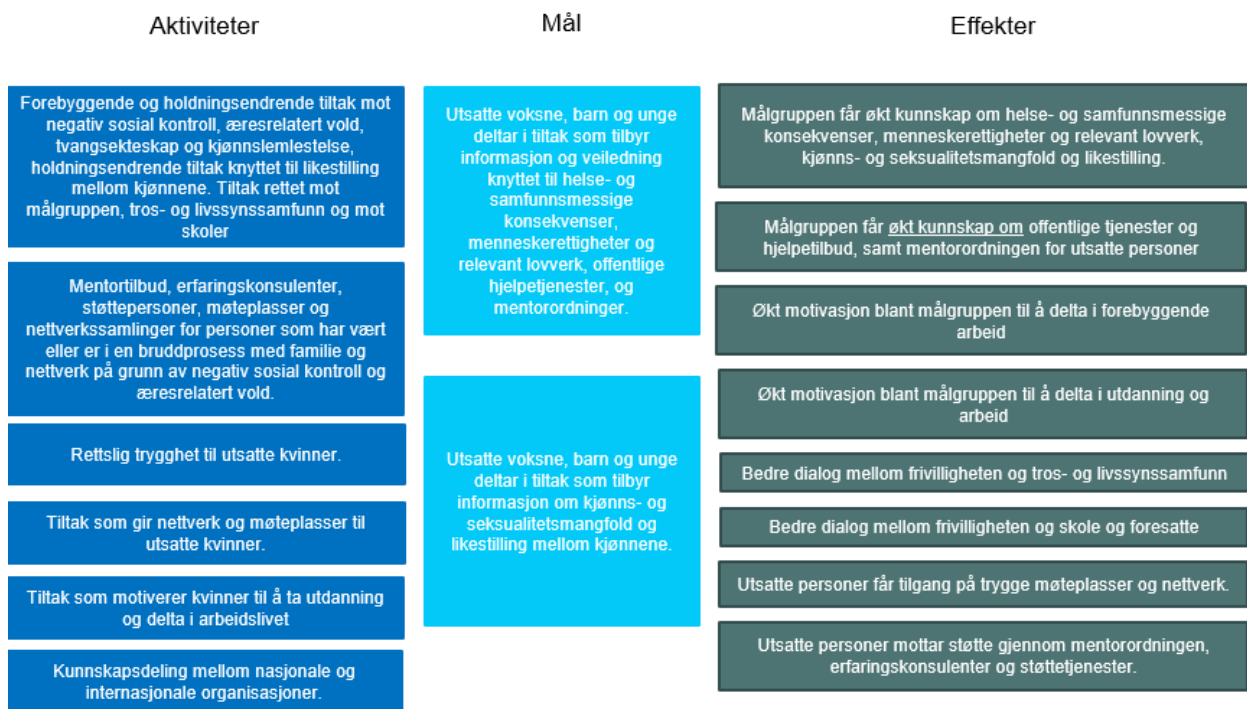
Samlet sett skal aktivitetene som finansieres under del B bidra til at innvandrere som står utenfor utdanning og arbeid kommer nærmere deltagelse, gjennom bedre språkferdigheter, digitale og grunnleggende ferdigheter, og bedre forståelse for norsk samfunnsliv.

Aktivitetene i del B ligger mye tettere opp mot kommunale tjenester enn andre aktiviteter i ordningen. Selv om det spesifiseres at aktivitetene skal være supplerende til offentlige tiltak, er det enkelte kommuner i vår undersøkelse som stiller spørsmålsteget ved at de frivillige organisasjonene skal tilby tiltak som ligger så tett opp mot offentlige tjenester. Som Proba (2023) også påpekte i sin undersøkelse av språktreningstiltak, vil det være hensiktsmessig å ytterligere tydeliggjøre forskjellen mellom språkopplæring og språktrening, og dermed hva som skiller frivillighetens rolle fra det offentlige.

### Delmål C

Figur 5.3 presenterer hovedelementene i del C av ordningen.

Figur 5.3: Resultatkjede for del C



Del C av ordningen har tre implisitte målgrupper. For det første kan det gis støtte til forebyggende og holdningsendrende tiltak rettet mot den generelle målgruppen for tiltaksordningen. Det gis også støtte til tiltak rettet mot personer utsatt for negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, som for eksempel juridisk støtte, støttepersoner, møteplasser og nettverk. Den tredje målgruppen er nasjonale organisasjoner, som kan motta støtte til kunnskapsdeling med internasjonale organisasjoner.

Aktivitetene som finansieres skal føre til økt kunnskap blant målgruppene, blant annet knyttet til rettigheter og lovverk, men også offentlige tjenester og hjelpetilbud. Personer som er blitt utsatt for negativ sosial kontroll og æresrelatert vold skal få tilgang på trygge møteplasser, nettverk og relevante støttetjenester. På sikt skal dette bidra til økt motivasjon blant denne målgruppen til å delta i utdanning og arbeid, samt å selv jobbe forebyggende med lignende tematikk.

Aktivitetene skal også bidra til bedre dialog mellom frivillighet og tros- og livssynssamfunn, skole og foresatte.

Blant organisasjoner som mottok støtte under del C, men også blant enkelte forvaltningskommuner, ble utformingen av del C oppfattet som uklar. Delmålet ble oppfattet som å ha et tydelig fokus på negativ sosial kontroll, mens arbeid med mangfold og likestilling ble oppfattet som mindre prioritert.

### Ny forskrift

I forskriften for ordningen for 2024 er tilskuddsordningens overordnede mål og delmålene mer integrert, og delmålene framstår som en konkretisering av hovedmålet. Videre omtales målgrupper i en egen paragraf, og uten forbehold om koblinger mellom delmål og målgrupper. Begge grepene forsterker inntrykket av at tilskuddet er én helhetlig ordning. Delmålene peker ut en retning for forvaltere og søkere, samtidig som ordningen er åpen for at søkere skal kunne utvikle prosjekter og tiltak i tråd med deres vurdering av behov og ressurser.



## 5.3 Driftsstøtte

Målsetningene for tildeling av driftsstøtte vises i figuren under.

Figur 5.4: Resultatkjede for driftsstøtte



Formålet med tildeling av driftsstøtte er tredelt, og bygger på en anerkjennelse av at innvandrersorganisasjoner i mindre grad benytter seg av tilskuddsordninger og ordninger som momskompensasjon, og dermed har en mer usikker økonomisk situasjon enn andre organisasjoner. For det første skal driftsstøtten gi innvandrersorganisasjoner større økonomisk forutsigbarhet, og dermed frigjøre kompetansen og kapasiteten i organisasjonen til å i større grad gjennomføre aktiviteter som er i tråd med tilskuddsordningens samfunns mål. Dette skal bidra til at innvandrere deltar mer aktivt i organisasjonsliv og i lokalsamfunnet. Ordningen skal også bidra til tettere samarbeid mellom organisasjonene og lokale eller nasjonale myndigheter og stimulere til økt samarbeid mellom frivillige aktører på integreringsfeltet. Slikt samarbeid mellom organisasjoner og myndigheter, skal kunne bidra til organisasjonsutvikling, blant annet ved å informere om andre eksisterende ordninger organisasjonene kan benytte seg av.

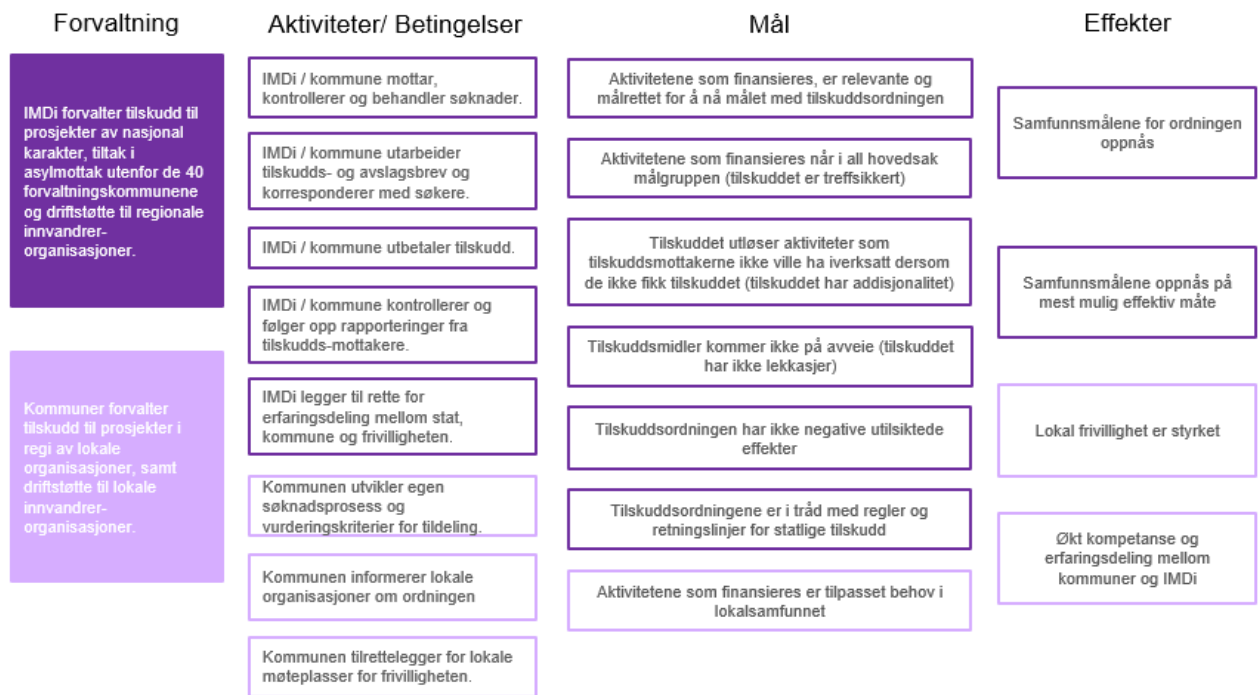
Driftsstøtte tildeles etter faste satser, beregnet ut ifra antall betalende medlemmer i organisasjonen. Noen av kommunene som ble intervjuet i dette prosjektet mente at disse satsene var for høye. Enkelte kommuner hadde egne ordninger for driftsstøtte til frivillige organisasjoner og mente det ikke var heldig at satsene for innvandrersorganisasjoner var betydelig høyere enn satsene for andre frivillige organisasjoner.

## 5.4 Forvaltningsmodell

Forvaltningen av tilskuddet er delt mellom IMDi og 40 kommuner, hvor utvalget av kommuner hovedsakelig er basert på andelen innvandrere i kommunene. IMDi forvaltet i 2023 30 prosent av bevilgningen, og gir støtte til tiltak og prosjekter av nasjonal karakter. IMDi forvalter også driftsstøtte til regionale innvandrersorganisasjoner. De 40 kommunene forvalter samlet sett de resterende 70 prosent av bevilgningen til prosjekter av lokal karakter og driftsstøtte til lokale innvandrersorganisasjoner.

Figur 5.5 presenterer aktivitetene og ønskede effekter av forvaltningsmodellen.

Figur 5.5: Resultatkjede for forvaltning av tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner



I tillegg til at kommunene har ansvar for at de overordnede samfunnsmålene med ordningen oppnås, og på mest mulig effektiv måte, skal den kommunale forvaltningen bidra til å styrke lokal frivillighet. Den kommunale forvaltningen skal også sikre at tildelingene i ordningen er basert på kunnskap om lokale behov og lokale organisasjoners kapasitet og kompetanse. Ordningen skal også bidra til økt kompetanse og erfaringsdeling mellom kommunene og IMDi.

# 6. IMDiS forvaltning av tilskudd til frivillig integreringsarbeid

I dette kapittelet diskuterer vi IMDiS forvaltning av tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner. Vi undersøker først hvordan forvaltningen er ivaretatt og hvordan mottakerorganisasjonene vurderer det, og deretter i hvilken grad dette integreringsarbeidet realiserer målene for ordningen.

## 6.1 Om IMDiS forvaltning av tilskuddsordningen

IMDi forvalter 30 prosent av ordningens ramme, som tilsvarer omtrent 38 millioner kroner i 2022 og 40 millioner kroner i 2023.<sup>13</sup> De nasjonale midlene går til ulike typer prosjekter, som prosjekter i regi av sentralledet i landsdekkende frivillige organisasjoner, inkludert søknader om midler til videre fordeling til lokallagene. Midlene går også til prosjekter som utvikler metoder, samarbeidsformer og erfaringsdeling og som har nasjonal overføringsverdi. I tillegg forvalter IMDi støtte til lokale prosjekter for beboere i asylmottak utenfor de 40 utvalgte kommunene, driftstilskudd til regionale innvandrersorganisasjoner og en prøveordning med støtte til små og nystartede organisasjoner.<sup>14</sup>

I ordningen ligger det tre delmål som er beskrevet i kapittel 5, som midlene nokså jevnt er fordelt mellom (tabell 6.1). I tillegg kommer driftsstøtten, som utgjør en langt mindre andel av totalpotten enn prosjektmidlene.

Tabell 6.1: Fordelingen av midler (i millioner) per delmål samt driftsstøtte, i 2022 og 2023

Delmål	2022	2023
Del A	13,6	13,4
Del B	12,7	13,9
Del C	10,5	10,4
Driftsstøtte	0,6	0,6
<b>Totalt</b>	<b>37,4</b>	<b>38,3</b>

### 6.1.1 Utlysningen og søknadsprosessen

Kravene som stilles til søkere på tilskuddsordningen, varierer etter hvilket tilskudd det søkes om. Rundskrivet for 2023 stilte krav om at regionale innvandrersorganisasjoner måtte ha minst 20 betalende enkeltmedlemmer, et flertall av medlemmene måtte ha innvandrerbakgrunn og medlemmene måtte være bosatt i samme region (jf. Rundskriv 09-2023). Dette er videreført i forskriften, bortsett fra at kravet om antall medlemmer har økt til 60 medlemmer (§ 5).

85 prosent av organisasjonene som besvarte spørreundersøkelsen fikk tilskudd gjennom ordningen både i 2022 og i 2023. Av spørreundersøkelsen ser vi at flere kanaler har vært nyttige for tilgang til

<sup>13</sup> Helt nøyaktig var rammen 38,28 mill. i 2022 og 39,75 mill. i 2023.

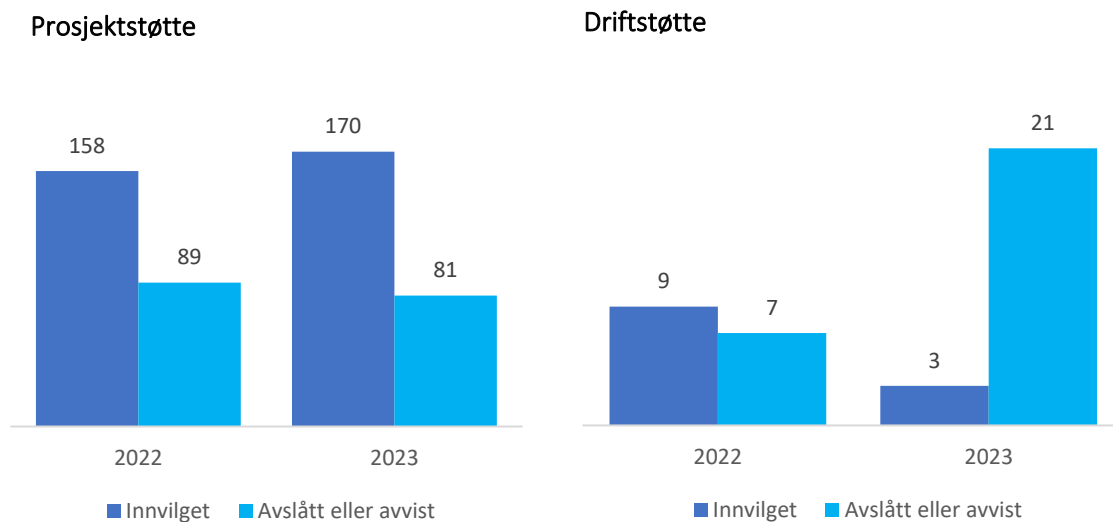
<sup>14</sup> Prøveordningen inngår ikke i denne evalueringen.

informasjon om søknadsrunden i 2023; særlig IMDi egen nettside, men også direkteinvitasjoner fra IMDi og informasjonsmøter.

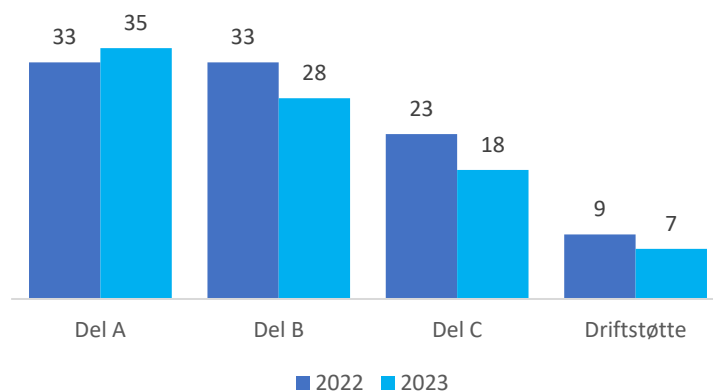
Svarene fra spørreundersøkelsen tyder på at erfaringene med søknadsprosessen er gode på de fleste områder. Organisasjonene oppgir blant annet at det var enkelt å forstå målene med tilskuddsordningen og kravene for å få tilskudd. De oppgir også at det var lett å fylle ut søknadsskjema og at de fikk svar fra IMDi på spørsmål underveis i søknadsprosessen. Likevel peker noen informanter på at det ikke tydelig nok fremgår hvilken informasjon IMDi er ute etter i de ulike delene av spørreskjema. Det gjør at en del søkere gjentar de samme beskrivelsene flere steder.

I 2022 og 2023 mottok IMDi hhv. 158 og 170 søknader. I 2023 var det omtrent like vanlig at en organisasjons søknad ble avslått eller avvist som innvilget. Konkurransen om midlene var sterk, og i tillegg ble en del søknader vurdert å ikke være i tråd med ordningens formål. Videre ble kun syv søknader om driftsstøtte innvilget dette året, mot 21 avslåtte eller avviste søknader. Det skyldes blant annet at en del organisasjoner ikke ble definert som regionale, at de kvalifiserte til tilskudd fra kommunen eller at de manglet vedtekter.

Figur 6.1.: Antall innvilgede og avslåtte/avviste søknader i 2022 og 2023 (N= hhv. 158 og 170)



Figur 6.2: Antall innvilgede søknader per delmål samt driftsstøtte, i 2022 og 2023 (N= hhv. 98 og 99)



## 6.1.2 Tildelingsprosessen

Størrelsen på tilskuddet til den enkelte organisasjon skal fastsettes ut fra helhetlige vurderinger av behovet som er synliggjort i søknaden, og rammen for tilskuddsordningen. Tre av fire organisasjoner oppgir i spørreundersøkelsen at de mottar mindre midler enn det de søkte om. I vedtaksbrevene har IMDi en generell begrunnelse for lavere beløp (stor søkning), og i tillegg gis det i mange tilfeller individuell tilbakemelding til søker. Likevel er det noen informanter som opplever et forventningsbrudd:

*«Vi prøver så godt vi kan og bruker mye tid på søknadene. Det som er veldig dumt, er at du forventer å motta 250 000 og så får du 45 000. Da har du brukt mye tid uten å få all verdens igjen.»*

Den vanligste konsekvensen av et avkortet beløp, er at det ikke blir mulig å gjennomføre like mange aktiviteter som det er planlagt for i søknaden. Det oppgir 85 prosent av organisasjonene i spørreundersøkelsen. Likevel mener omtrent 9 av 10 organisasjoner at aktivitetene ikke holder lavere kvalitet av den grunn. Resultatet er i stedet at man ikke klarer å tilby deltakerne like mye som man ønsket eller at man når færre deltakere. Eksempelvis må sentralledet i organisasjonene velge ut færre lokallag å viderefordre midler til. Det skaper usikkerhet i organisasjonenes planlegging av aktiviteter.

Det som utpeker seg ut som mest utfordrende for organisasjonene, er likevel *tidspunktet* for tildelingen. Med en søknadsfrist i februar, ser vi at det er krevende å vente på midler som først kommer i mai. Det fører til få aktiviteter i årets første måneder – mens behovet for integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner er gjeldende gjennom hele året. Organisasjonene beskriver et slikt motsetningsforhold:

*«Tidspunktet for tildelingen er veldig utfordrende. Det er veldig vanskelig å ikke ha noen aktiviteter på seks måneder.»*

*«Den absolutt største utfordringen er at tildelingen kommer så utrolig sent på året. Det skaper store utfordringer for driften: Vi må slutte å gi tiltaket i desember og starte igjen i juni. Det er veldig vanskelig for lokallagene.»*

En annen konsekvens av at tilskuddsåret i realiteten er kortere enn kalenderåret, er at mange organisasjoner opplever et hastverk med å få brukt opp midlene innen årets utgang. I retningslinjene for 2023, står det at tilskuddet som hovedregel skal benyttes og regnskapsføres i tilskuddsåret.

Det er bare ved innvilgelse av flerårig støtte at det unntaksvis gis adgang til overføring av ubenyttede midler, og selv da kan det kun gjøres etter avtale med IMDi. Forskriften fra 2024 viderefører dette, gjennom formuleringen *«Tilskudd skal som hovedregel benyttes og regnskapsføres i regnskapsåret, med mindre tilskuddsforvalter har bestemt noe annet»* (§ 10).

Flere organisasjoner i vårt utvalg ber om et mer fleksibelt regelverk. For eksempel foreslår en organisasjon at *«opptil 25 prosent kan overføres til neste år og brukes mens man venter på neste års betaling»*. En annen organisasjon foreslår et *«hurtigspor for de mest etablerte, de som har intensjonsavtale og de som har fått prosjektmidler i mange år»*.

Også vi vurderer at AID og IMDi bør ta stilling til om ordningen kan bevege seg i en mer fleksibel retning, særlig for prosjekter som likevel er innvilget flerårig støtte. Det bør være et mål for tilskuddsordningen at organisasjonene kan drive integreringsarbeid gjennom hele, og ikke bare deler av, året.

### 6.1.3 Rapportering

Organisasjonene skal gjennom rapporter til IMDi gi informasjon om hvordan tilskuddet har bidratt til å oppnå målet med tilskuddsordningen, og hvordan bruken av tilskuddet eventuelt avviker fra søknaden.

Den generelle tilbakemeldingen fra organisasjonene er at rapporteringen for 2023 i all hovedsak var overkommelig. De fleste har erfaring med rapporteringskravene fra tidligere tilskuddsår i ordningen. Likevel har AID selv vurdert rapporteringsbyrden organisasjonene blir pålagt som uforholdsmessig (jf. Høringsnotatet, 2023). Rapporteringer av et slikt omfang anses som å være urimelig i forhold til den nytten organisasjonene har av tilskuddet.

Av slike hensyn er rapporteringskravene i forskriften redusert til å gjelde én rapport og ett regnskap. Prosjekter med flerårig støtte må sende inn framdriftsrapporter underveis i perioden, men kun sluttrapport og årsregnskap etter siste året for tildeling (jf. Forskriften, § 10).

Samtidig er det essensielt at rapporteringskravene som blir stilt er presise og målrettet, opp mot kriteriene for måloppnåelse i utlysningen. Vi ser imidlertid at flere organisasjoner ikke har opplevd det som forutsigbart hvilken datainnsamling som er nødvendig for å kunne rapportere på tilfredsstillende vis:

*«De bør legge ut spørsmålene vi skal rapportere på i IMDi-portalen i lang tid før rapporteringsfrist. Så kan vi få tid til å forberede underliggende ledd på hva de må rapportere inn til oss på. Spørsmålene bør være klare ved tildelingsbrevet.»*

Dersom rapporteringsskjemaet ikke stiller forutsigbare og gjenkjennelige krav, indikerer dette at sammenhengen mellom dokumentene organisasjonene må forholde seg til ikke er god nok. Som Riksrevisjonen peker på i sin rapport, er det en utfordring at mål, kriterier for måloppnåelse og rapporteringskrav ikke i stor nok grad ses i sammenheng i utformingen av tilskuddsordninger til organisasjoner (2022). Når målstrukturen i utlysningen (inkludert rundskriv eller forskrift), søknadsskjema og rapporteringsskjema speiler hverandre, vil rapporteringen bli mer forutsigbar og effektiv, og dermed trolig av bedre kvalitet.

Videre vil et klarere fokus hjelpe IMDi i sin vurdering av om tilskuddet brukes i henhold til kravene i forskriften og i tilskuddsbrevet. Det er altså ikke nødvendigvis slik at forenklinger for tilskuddsmottakers del, vil svekke IMDis kontroll av midlene.

Når det gjelder regnskapsrapportene, har IMDi allerede gjort noen forenklinger gjennom forskriften. Det mest betydningsfulle er at kravet om revisjon av prosjektrengnskap er redusert, slik at det nå er prosjekter som overstiger 200 000 kroner som må revideres (jf. Forskriften, § 10).

Samtidig ser vi at en del organisasjoner trenger opplæring og støtte i arbeidet med budsjett og regnskap, og det blir etterspurt maler fra IMDi. Eksempelvis er tilbakemeldingene at:

«[IMDi] kunne gitt oss et format, et skjema for føring av budsjett, så vi ikke må finne det på selv»,

«Det jeg kunne tenke meg å få ut av det økonomiske, er mer tydelighet rundt hvordan regnskapet skal føres».

Ordningen retter seg mot et mangfold av frivillige organisasjoner, der den administrative kapasiteten og kompetansen vil variere. Det kommer særlig til uttrykk i forbindelse med de lokale midlene, som vi kommer til i kapittel 8.

## 6.2 Resultatene av tilskuddet

---

I kapittel 5 presenterte vi en resultatkjede for denne delen av tilskuddsordningen. I det følgende skal vi vurdere resultatene og effektene av ordningen i samsvar med denne modellen. Vi tilnærmer oss dette ved å undersøke hvilke aktiviteter tilskuddet utløser, hvorvidt aktivitetene gjennomføres på en god måte, og hvilken betydning aktivitetene har hatt i lokalsamfunnet og for deltakerne.

### 6.2.1 Hvilke aktiviteter utløser tilskuddet, og svarer de til ordningens mål?

Aktivitetene vi har fått kjennskap til i denne evalueringen utgjør et tillegg til det offentlige innsats for å inkludere og integrere personer med innvandrerbakgrunn. Vår vurdering er at aktivitetene i stor grad kan knyttes til delmålene i ordningen.

Når det gjelder organisasjonene som får midler innen delmål A, har de fleste hatt som mål at flere fra innvandrerbefolkningen deltar på frivillige aktiviteter i lokalsamfunnet (26 organisasjoner) og at kontakten mellom innvandrerbefolkningen og øvrig befolkning styrkes (24). Godt over halvparten (21) har hatt mål om å motvirke utenforskap, rasisme og diskriminering. I intervjuene ser vi nettopp at delmål A-prosjektene i stor grad handler om nettverksdannelse, fellesskapsfølelse og tilhørighet. Informantene er opptatt av at dette bidrar til en mer aktiv hverdag som «forplanter håp». Et eksempel er dette, om aktiviteter for beboere på asylmottak som befinner seg i en krevende livssituasjon:

«Midlene er med på å forebygge å bli vant til å leve fattig. Da snakker jeg ikke bare om fattigdom med tanke på det materielle, men også på opplevelser.»

Det store flertallet av organisasjoner med prosjekter innenfor delmål B, har hatt som mål å gi informasjon om norsk samfunnsliv (22 organisasjoner). Omtrent halvparten har prioritert språktrening (11). Videre har ca. en tredjedel av organisasjonene også jobbet med andre sentrale mål for ordningen, som deltakelse i frivillige organisasjoner (8), opplæring i grunnleggende ferdigheter (8), opplæring i digital kompetanse (8) og deltakelse i arbeidsrettede tiltak (7). Konkrete eksempler er språktrening for mannsgrupper, digital kompetanseheving i kvinnenettverk og samfunnsorienterende opplæring for beboere i asylmottak. Dermed ser vi at mange prosjekter er målrettet mot spesifikke undergrupper av ordningens målgruppe.

Vi så innledningsvis at midlene er nokså jevnt fordelt på de tre delmålene, men at betydelig færre organisasjoner jobber innenfor delmål C (jf. Figur 6.2). Disse har i hovedsak hatt mål om å gi

informasjon og veiledning knyttet til helse- og samfunnsmessige konsekvenser og menneskerettigheter (13 organisasjoner). I tillegg svarer omtrent halvparten, det vil si ni organisasjoner, at målet var å gi informasjon til målgruppen om kjønns- og seksualitetsmangfold og likestilling mellom kjønnene.

Selv om færre organisasjoner jobber innenfor delmål C, betyr ikke dette automatisk at måloppnåelsen er lav. Ordningen legger opp til at organisasjonene kan tilnærme seg målene på ulike måter, og ikke alle gjennomføres i ulike lokallag. Vi ser en rekke eksempler på prosjekter som har til hensikt å utvikle metoder, samarbeidsformer og erfaringsdeling. Et mål for ordningen er at slike prosjekter har nasjonal overføringsverdi – og slik kan et enkeltprosjekt få stor betydning. Et eksempel på dette er organisasjonen som gjennomførte en landsdekkende kampanje på sosiale medier, med mål om å treffe ungdommer som utsettes for negativ sosial kontroll. Mer spesifikt skulle kampanjen rette seg mot de som står i fare for å bli etterlatt i utlandet mot sin vilje. Et annet eksempel er organisasjonen som utviklet en bok til beboere og ansatte på kresenter, som et miljøterapeutisk verktøy.

## 6.2.2 Hvordan gjennomføres aktivitetene, og er de addisjonelle?

Et sentralt spørsmål er hvorvidt det er tilskuddsmidlene som muliggjør aktivitetene og resultatene beskrevet over. Organisasjonene forteller at midlene har vært avgjørende. Selv om de fleste organisasjonene har andre inntektskilder – eksempelvis annen støtte fra det offentlige (43%), medlemskontingent (33%), momskompensasjon/spillemidler/grasrotandel (27%) og støtte fra kommuner (25%) – forteller de at tilskuddet har hatt stor betydning for hva slags aktiviteter organisasjonene kan gjennomføre i lokalsamfunnet. En informant som utvikler metoder, forteller:

*«Vi har ikke søkt tilskudd fra andre. Uten dette tilskuddet hadde vi ikke fått det til nå og på den tiden. Det er noe med å ha tid til å jobbe med det og gjøre det grundig. Kunne ikke gjort det innimellom, da ville det tatt mange år.»*

Selv om vi ikke har grunnlag til å konkludere sikkert om addisjonelle aktiviteter, er det relevant å trekke frem at organisasjonene som mottok et avkortet beløp i stor grad oppgir at det ble nødvendig å redusere aktivitetsnivået som ble beskrevet i søknaden. Det indikerer at andre inntektskilder ikke gir rom for å jobbe frem liknende prosjekter.

## 6.2.3 Resultatene av driftsstøtte til regionale innvandrersorganisasjoner

I tillegg til aktivitetene utløst av tilskuddet, har ni regionale innvandrersorganisasjoner fått driftsstøtte i 2022 og syv fått driftsstøtte i 2023. Målet med driftsmidlene er å styrke innvandrersorganisasjoners kompetanse og kapasitet, og at medlemmene blir mer delaktige i aktiviteter i lokalsamfunn. I tillegg skal midlene øke organisasjonenes samarbeid med det offentlige og andre frivillige aktører på integreringsfeltet.

Blant de syv innvandrersorganisasjonene som fikk driftstilskudd i 2023, har seks besvart vår spørreundersøkelse. Samtlige fikk midlene de søkte om. På spørsmål om hvor stor andel av organisasjonens budsjett midlene utgjør, svarte én organisasjon 0-25 prosent, to organisasjoner



mellom 26-50 prosent, én mellom 51-75 prosent og to mellom 76-100 prosent. En organisasjon vi intervjuet, sier:

■ «Midlene har stor betydning for oss – vi ville ikke eksistert uten.»

Det varierer hvordan de resterende andelene av organisasjonenes budsjetter blir dekket, utover medlemskontingent. I tillegg oppgir tre av organisasjonene at de mottar annen støtte fra det offentlige (eksempelvis kommunen). En organisasjon trekker frem tilskuddsmidlene som særlig betydningsfulle, fordi en slik anerkjennelse fra IMDi er viktig i rekrutteringen av medlemmer. Informanten var opptatt av at nettverket kanskje ville ha eksistert uten midlene, men ikke *organisasjonen*.

Gjennom å være organisert kan integreringsarbeidet foregå mer systematisk, og dette er det knyttet utgifter til. Eksempelvis oppgir alle seks organisasjoner at midlene fra ordningen har blitt brukt på leie av lokaler. I tillegg er transport, kurs og opplæring, utstyr og mat vanlige utgifter som har blitt dekket. På denne måten mener fem av seks organisasjoner at de har gjennomført aktiviteter de ellers ikke ville hatt midler til. En organisasjon har for eksempel samarbeidet med et asylmottak om «en ønskeliste av aktiviteter». Det kan være å arrangere temakvelder der samfunnsaktører holder innlegg fra ulike fagfelt, og hvor det serveres mat fra ulike kulturer.

Organisasjonene oppgir selv at de gjennom midlene oppnår målene for ordningen i stor grad, for eksempel rapporterer samtlige at midlene har bidratt til organisasjonsutvikling. Videre oppgir fem organisasjoner at de har fått et nytt eller forbedret samarbeid med andre organisasjoner lokalt eller regionalt, og fire det samme opp mot kommunen.

# 7. Tilleggsbevilgning for flyktninger fra Ukraina

---

*I forbindelse med flyktningestrømmen fra Ukraina, ble det i 2022 utlyst Ekstraordinær utlysning – Tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner 2022, med en ramme på 45 millioner kroner. Tilleggsbevilgningen omfatter ordningens delmål A og B, men fordrevne fra Ukraina er spesifisert som målgruppe. Det kom 481 søknader og det var 148 prosjekter som fikk støtte under bevilgningen.*

*I dette kapittelet diskuterer vi forvaltning, innretning og effekter av tilleggsbidragene, og vi diskuterer hvordan det fungerte å målrette tilskuddet mot ukrainere. Vi tar for oss forhold som er særskilte for tilleggsbevilgningen, slik som at tilskuddet kom på plass raskt og at det hadde ukrainere som målgruppe. Vi tar i mindre grad for oss generelle trekk ved tilskuddet som er like resten av tilskuddsordningen, da det er dekket ellers i rapporten.*

## 7.1 Utvalg og analyse

---

Vi har intervjuet seks organisasjoner som mottok den ekstraordinære bevilgningen. Organisasjoner som er valgt ut er en blanding av større og mindre organisasjoner, innvandrersorganisasjoner og organisasjoner med humanitære og andre formål, og de er geografisk spredt.

I vår analyse finner vi to hovedformer av organisasjoner som mottakere av tilleggsbevilgningen, og vi vil gjennom kapittelet referere til dette skillet der det er relevant.

For det første finner vi mottakere som vi defineres som *etablerte organisasjoner*. Dette er organisasjoner med erfaring fra frivillighet, og som hadde allerede eksisterende aktiviteter som de utvidet ved hjelp av tilleggsbevilgningen. Noen av organisasjonene hadde aktiviteter rettet mot innvandrere og andre aktiviteter rettet mot befolkningen generelt. Fellestrekket er at de hadde erfaring og et etablert apparat som de kjapt kunne bruke til å sette i gang aktiviteter.

Den andre kategorien er *organisasjoner som startet nye aktiviteter* og som hadde mindre erfaring med denne formen for frivillighetsarbeid. I vårt utvalg er dette innvandrersorganisasjoner, men det kan tenkes å også være gjeldende for andre, mindre grasrotorganisasjoner som ønsker å bidra inn mot en gitt situasjon.

Vi finner at aktiviteter fra begge former for organisasjoner kan gi positive effekter, men at de har ulike styrker og noe ulike erfaringer. Vi gjør derfor et skille mellom disse ulike mottakerne for å tydeliggjøre analysen gjennom kapittelet.

## 7.2 Tildeling og forvaltning av tilskuddet

---

Regulering av tilleggstilskuddet var likt som for den ordinære tilskuddsordningen, men var kun forvaltet av IMDi og ikke kommunene. Ordningen var regulert av rundskriv utarbeidet av IMDi og

basert på retningslinjer fastsatt av Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Søkere forholdt seg til rundskriv, utlysning og eventuell veiledning fra IMDi, og ved innvilget søknad også til tilskuddsbrev og rapporteringsskjema.

De overordnede målene for tilleggsutlysningen var også de samme som for tilskuddsordningen generelt, og inndelt i delmål A og B. I kriterier for ordningen er imidlertid ukrainere konkretisert som målgruppe for tiltakene, og det var egne krav til rapportering som knyttet seg til å tallfeste antall deltakere i målgruppen.

## 7.3 Søknads- og tildelingsprosess

---

Det ekstraordinære tilskuddet ble utlyst 29. april 2022 og hadde søknadsfrist 20. mai 2022, noe som vil si at det ble gitt tre ukers søknadsfrist. Vedtak skjedde 4. juli og utbetaling av midler ble gjort i august og september etter at organisasjonene hadde levert akseptskjema.

### 7.3.1 Mål og tildelingskriterier

Det er essensielt at mål og satte kriterier for tildeling er presise og forståelige for organisasjoner. Vi finner imidlertid at det har vært en del forvirring blant organisasjoner om kriteriet om ukrainere som målgruppe for tiltak. Noen organisasjoner har oppfattet dette som at aktiviteter kun skulle være for ukrainere, mens andre har valgt å ha felles aktiviteter for flere. Det indikerer dermed at kriteriet kunne vært tydeligere formulert og formidlet til søkere.

Ved gjennomgang av rundskriv for tilskuddet finner vi at både mål og målgruppe er noe utydelig formulert, i den forstand at det blir formidlet flere ting samtidig, og det er noe uklart hva som blir vektlagt av tilskuddsforvalter. Dette kan ha bidratt til forvirring blant søkere. Mål for tilskuddet er satt generelt; til å «øke arbeids- og samfunnsdeltakelsen blant innvandrere og deres barn». Intensjonen med tilleggsbevilgningen kommer her ikke tydelig frem, altså å bidra opp mot økte ankomster fra Ukraina. Formulering av mål er retningsgivende for hvordan søkere vil tolke utlysningen videre, og vi mener dermed dette med fordel kunne vært tydeligere formidlet i rundskrivet. Det kan bemerkes at rundskrivet samsvarer med formuleringer i retningslinjer fra departement, og at også retningslinjer kunne vært tydeligere. Videre er også målgruppe noe utydelig. Denne er spesifisert som fordrevne fra Ukraina med kollektiv beskyttelse, men også «øvrige befolkning» (retningslinjer og rundskriv). Kombinasjonen av en svært tydelig målgruppe, ukrainere, og en svært generell målgruppe, blir utydelig. Kravet om at ukrainere skulle utgjøre hovedvekten av deltakere i aktiviteter under tilleggstildelingen er ikke angitt i rundskrivet. Det er med andre ord ingen formuleringer i rundskrivet som angir hva som skal til for at kriteriet om å ha fordrevne fra Ukraina og øvrige befolkning som målgrupper er oppfylt.

En mulig grunn til utydelighet kan være at tilskuddet kom på plass raskt, men funnene er like fullt viktig å ta høyde for ved fremtidige utlysninger i lignende situasjoner. Retningslinjer og rundskriv bør tydelig formidle intensjonen for tilskuddet, og målgruppe og kriterier bør bli formulert slik at de støtter opp om denne intensjonen. Vi drøfter mulige alternativ til utforming under «vår vurdering av rimeligheten av forskjellsbehandling» mot slutten av kapittelet.

### 7.3.2 Søknadsprosess

Ettersom tilleggstilskuddet ble utlyst ekstraordinært er et vesentlig spørsmål om søknadsfrist var tilstrekkelig for at organisasjoner kunne utvikle prosjektideer. Vi finner at søknadsfristen i hovedsak har vært uproblematisk for organisasjonene da de fleste var i gang med tiltak og idéer før utlysningen, men noen utfordringer har det likevel vært.

Organisasjoner som er tildelt midler har utvidet aktiviteter de allerede driftet, og andre hadde mer eller mindre klare ideer om å bidra inn mot ankomstene fra Ukraina før utlysningen kom. De kunne dermed raskt formulere prosjektsøknader. Vi bemerker likevel at vi har snakket med organisasjoner som har søkt, og fått søknad innvilget, og det er dermed mulig at det er organisasjoner som har opplevd søknadsfristen som for kort og har valgt å ikke søke. Likevel ble det mottatt 481 søknader, hvorav 148 ble tildelt midler, noe som indikerer at mange fikk på plass søknader og gjennomførbare prosjektideer innen fristen.

Med lengre søknadsfrist kunne imidlertid prosjekter blitt mer målrettet og måltall mer presise. En organisasjon beskriver at lokallag ikke hadde nok tid til å få alle detaljer på plass til søknadsfrist. Det gjorde at måltall på antall deltakere på aktiviteter ble urealistiske og justert opp og ned i løpet av prosjektperioden:

*«Vi skulle hatt en bedre idé om hva lokallagene ønsket å gjøre før de søkte midler. De ønsket å rapportere på mye aktivitet, men fordi det ikke var spesifisert i søknaden så inkluderte de det ikke.»*

Organisasjoner som startet helt nye prosjekter, har naturlig nok opplevd kort frist mer utfordrende enn andre. Det samme gjelder større organisasjoner som måtte mobilisere flere ledd i organisasjonen for å søke. Ved søknad til den ordinære tildelingen innen ordningen kan større organisasjoner innhente prosjektideer fra lokallag lengre tid i forveien, da det er forventet at utlysning av midler kommer. De har fått på plass søknader også for ekstrabevilgningen, men da uten at detaljer har vært helt på plass.

Slike konsekvenser må tilskuddsforvalter vekte opp mot fordeler av å få på plass tilskuddet kjapt. En vesentlig fordel ved tilleggsbevilgningen fremstår å være at tilskuddet grep tak i engasjementet som oppstod for å bistå ukrainere ved krigens startfase. En organisasjon beskriver at tilskuddet kom til rett tid, og at ved senere oppstart kunne de «mistet litt piffen». I tillegg er det organisasjoner som oppgir at de like før utlysningen ble oppfordret av kommunen til å bidra ved ankomstene av ukrainere. Tilskuddet fremstår dermed å ha spilt på lag med rask mobilisering i det offentlige for å ta imot flyktninger fra Ukraina, slik som økt bosetting på kort tid i kommuner.

### 7.3.3 Tildelingsprosess

Tildelingsprosess har i hovedtrekk vært lik som i den ordinære ordningen.

For tilleggsmidler ble imidlertid prosjektperiode utvidet fra desember 2022 til mars 2023, noe mottakere fikk beskjed om i starten av 2023. Enkelte organisasjoner erfarte denne prosessen som rotete - de fikk først beskjed om at det ikke ble utvidelse og så kontrabeskjed. Selve utvidelsen var imidlertid ønskelig. Organisasjoner opplevde prosjektperioden på omtrent et halvt år fra utbetaling til frist som for kort. I tillegg opplevde de det vanskeligere enn ellers å planlegge for disponering av

tildelte midler, fordi de på søknadstidspunkt ikke hadde oversikt over ankomster av flyktninger fra Ukraina. Muligheten for å gjøre justeringer underveis i prosjektperioden fremstår dermed hensiktsmessig - gitt en ekstraordinær situasjon. Likevel er mest mulig grad av forutsigbarhet ønskelig. Ved en tilsvarende situasjon senere bør tilskuddsforvalter og departement allerede ved utforming av tilskuddet vurdere lengde på prosjektperiode og ta høyde for at det er grunn til å forvente uforutsette utfordringer ved denne type tilskudd. Det bør ut fra dette bli vurdert om det bør bli gitt tillatelse til å bruke midler i neste tilskuddsår.

## 7.4 Rapportering

---

Krav for rapportering for tilleggsbevilgningen følger hovedsakelig den ordinære tilskuddsordningen, men med tilleggskrav om å rapportere på antall deltakere, herunder konkretisert for hver målgruppe. Om målgruppe var ukrainere skulle det med andre ord bli oppgitt antall ukrainere som deltok.

Rapporteringskrav for tilleggsmidlene fremstår som rigide, gitt at midlene ble tildelt i en ekstraordinær situasjon. Organisasjoner beskriver særlig at kravene var for detaljerte sett opp mot at de på søknadstidspunktet hadde begrenset oversikt over ankomster fra Ukraina og reelt behov. Leder i en organisasjon forteller at å telle deltakere var mer utfordrende enn normalt:

*«Det som var tricky var at deres hverdag var uoversiktlig, så de kunne ikke forplikte seg til noe. De ble plutselig innkalt til et møte når de skulle være med [...] Tidligere visste vi hvor mange som kom og hadde utstyr til dem. Det var uoversiktlig for oss som arrangør.»*

Organisasjoner beskriver også frustrasjon med samme forhold som vi har beskrevet for tilskuddsordningen generelt, slik som at krav ikke står i forhold til størrelse på tildelte midler. Disse utfordringene virker å ha blitt forsterket av at prosjekter ble planlagt og gjennomført på kort tid. Det er for eksempel organisasjoner som uttrykker frustrasjon over at de opplevde at IMDi ettergikk detaljer i rapporteringsskjema, heller enn å se på helheten av ekstrainnsatsen organisasjonen la ned.

### 7.4.1 Krav om å rapportere på antall deltakere i målgruppen

Organisasjonene måtte rapportere på antall deltakere totalt og antall deltakere i målgrupper for prosjektet. I praksis betyr det at mottakere opplevde å måtte telle antall ukrainere, og eventuelle andre målgrupper, i aktiviteter. Det er viktig at slike krav til rapportering er gjennomførbare for organisasjoner. Her finner vi imidlertid at flere organisasjoner opplevde kravet om å telle antall ukrainere i aktiviteter som utfordrende og til dels umulig. Det gjelder aktiviteter hvor det er deltakere fra ulike nasjonaliteter og med mange deltakere. I aktiviteter kun for ukrainere var dette naturlig nok enklere.

## 7.5 Behov for veiledning

---

Det er organisasjoner som beskriver at de hadde trengt mer veiledning for søknadsprosess og rapportering, og da særlig organisasjoner som har startet nye aktiviteter. Det er organisasjoner som

søkte midler fra IMDi for første gang, og som ønsker mer veiledning i søknadsprosessen. Det blir nevnt ønske om å få tilbakemelding på søknad og kunne redigere eventuelle mangler før endelig levering.

Etablerte organisasjoner kan også ha behov for noe mer veiledning dersom de ikke har erfaring med IMDi-tilskudd fra tidligere. Én etablert organisasjon oppgir ønske om tilbakemelding på rapportering for å forbedre arbeidet, og sier:

«Det er så mange ulike organisasjoner som får midler, så vi aner ikke hvordan vi har gjort det i forhold til andre eller hvordan vi kunne blitt bedre».

Videre er det organisasjoner som har opplevd det vanskelig å få tak i IMDi for avklaringer på telefon. Her er imidlertid erfaringer delt. Det er også organisasjoner som har ringt og snakket med veileder i IMDi, og som oppgir at det var enkelt å komme i kontakt, og har opplevd dette som nyttig.

## 7.6 Vår vurdering av forvaltning av tilskuddet

---

Vi vurderer at rask utlysning og søknadsfrist var hensiktsmessig sett opp mot den ekstraordinære situasjonen med en forventet høy ankomst av flyktninger fra Ukraina. De fleste organisasjoner har opplevd at dette gikk fint. At tilskuddet fulgte den generelle mobiliseringen i samfunnet, og grep tak i engasjementet for å hjelpe ukrainere, fremstår som fordelaktig.

Vi vurderer at det er særlig viktig at tilskuddsforvalter åpner for muligheter til å justere prosjekter underveis når tilskudd blir tildelt kjapt og i en uoversiktlig situasjon. Våre funn tilsier videre at tilskuddsforvalter bør gjøre en vurdering av om rapporteringskrav bør bli lempet noe på ved ekstraordinære tildelinger, og om det bør bli satt inn ekstra veiledning for organisasjoner.

### 7.6.1 Resultater av tilskuddet

Tilleggsbevilgningens overordnede mål er som tidligere omtalt likt som for tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner mer generelt, men med ukrainere som spesifisert målgruppe.

Som for ordningen generelt ser vi at prosjekter utgjør et tillegg til det offentliges innsats for å inkludere og integrere personer med innvandrerbakgrunn, men for tilleggsbevilgningen er innsatsen knyttet mer konkret til ankomstene fra Ukraina. Det er prosjekter, blant de vi får kjennskap til, som legger vekt på sosial inkludering, nettverksbygging og samhold og på språktrening for ukrainere. Her er det prosjekter som er tilpasset til ukrainere ved å for eksempel inkludere en ressursperson med ukrainsk bakgrunn eller legge vekt på kulturutveksling mellom ukrainsk og norsk kultur. Andre prosjekter er mer direkte rettet inn mot den ekstraordinære situasjonen, ved å veilede og gi informasjon til ukrainske flyktninger, og ta rollen som brobygger til offentlige tjenester. Flere organisasjoner har samarbeidet med kommunen og med andre organisasjoner i prosjektene.

#### Svarer aktiviteter til mål for ordningen?

Organisasjoner vi får kjennskap til har aktiviteter som svarer til målene for ordningen. Aktivitetene har med andre ord mål som kontakt, samhold og tilhørighet (delmål A) og mål om å styrke ukrainske asylsøkere og flyktningers ferdigheter i norsk og engelsk (delmål B). Det er organisasjoner med

aktiviteter som dekker begge delmål, ved at de både bidrar til aktiviteter for samhold og til språktrening samtidig.

### **Mål om aktiviteter rettet mot ukrainere**

Vi finner at organisasjoner har brukt tilleggsmidler for å bistå ved ankomstene fra Ukraina gjennom to hovedformer, som nevnt innledningsvis i kapittelet - ved å utvide og tilpasse aktiviteter eller ved å starte helt nye prosjekter med ukrainere som målgruppe.

En styrke ved å utvide eller tilpasse aktiviteter er at organisasjoner, ved å bygge på allerede etablerte aktiviteter, raskt kunne inkludere ukrainere med det de beskriver som begrenset bruk av ressurser. Organisasjoner har hatt grunnstrukturer på plass, og kun økt antall plasser, frivillige eller tilpasset ved å knytte til seg ukrainske ressurspersoner. Det er organisasjoner her med mange lokallag, og som dermed kunne få på plass aktivitet i flere områder på kort tid. I en ekstraordinær situasjon trakk altså organisasjonene på sitt allerede etablerte apparat for å inkludere ukrainere. Vi vurderer dette som effektiv bruk av midler, og anbefaler at tilskuddsforvalter ved fremtidige tildelinger er bevisste på å prioritere en del slike prosjekter. Det kan skje gjennom et formelt vurderingskriterium knyttet til å ha en viss andel slike prosjekter, eller det kan være en prioritering ved vurdering av søknader opp mot hverandre.

Det er også organisasjoner som har startet opp aktiviteter de ikke tidligere har driftet. Prosjekter vi får kjennskap til her bygger på et sterkt grasrotengasjement for den konkrete situasjonen med ankomster fra Ukraina. Én organisasjon har for eksempel satt i gang en rekke kultur- og språkaktiviteter, og samtidig gitt veiledning og bistand i kontakt med det offentlige, noe de ikke tidligere gjorde. Her fremstår engasjementet for situasjonen som en vesentlig styrke, og inntrykket er at prosjektene har gitt mye aktivitet for tildelte midler. Vi vurderer det dermed som hensiktsmessig å også ha med en viss andel av slike prosjekter.

Vi vurderer det som nyttig med en kombinasjon av prosjekter knyttet til allerede etablerte organisasjoner som kjapt kan utvide, og noe tilfang av nye organisasjoner med nye prosjekter av særlig relevans for situasjonen.

### **Bruk av ressurspersoner med ukrainsk bakgrunn**

Det er organisasjoner som i prosjekter har tatt i bruk ressurspersoner med kontakter i både ukrainsk og norsk kultur, noe som fremstår særlig vellykket sett opp mot målet om å bidra inn mot økte ankomster fra Ukraina.

Organisasjoner beskriver en situasjon hvor ukrainere ikke visste hvor de skulle finne informasjon og hvor det tok tid å få informasjon fra myndigheter. Organisasjoner med kontakter i ukrainsk kultur stod i posisjon til å få tillit fra og kommunisere godt med nyankomne:

*«Det å bli kjent med Norge kan også alle andre gjøre, det vi hadde var direkte kontakt på grunn av språket, at terskelen er lavere hos oss enn andre [...] Vi nådde frem.»*

God kjennskap til ukrainsk kultur, samt til norsk kultur, betyr at disse organisasjonene også kjapt kunne plukke opp utfordringer. En organisasjon beskriver for eksempel at det ikke er vanlig i Ukraina å melde seg på gratis, frivillige aktiviteter:

«Det er vanlig i Ukraina å gjøre noe for andre, men ikke å være bruker av frivilligheten, så vi måtte lære dem hvilke muligheter som ligger der.»

Kulturkunnskap er vesentlig for integrering generelt, men inntrykket er at det var av særlig betydning i en tid hvor flyktningsankomster økte og myndigheter hadde mål om rask integrering og inkludering av nyankomne. Gitt en slik kontekst, med mål om å nå raskt ut med målrettede tilbud, vurderer vi prosjekter basert på særlig kulturkunnskap som effektiv bruk av midler. Ved en fremtidig, lignende situasjon anbefaler vi å vekte slike prosjekter høyt, og at det blir vurdert å ha et formelt vurderingskriterium for å prioritere en viss andel slike prosjekter.

### Har prosjekter gitt økt aktivitet?

Selv om vi ikke kan konkludere sikkert om addisjonalitet, oppgir alle organisasjoner at tilskuddet var vesentlig for å kunne oppskalere og starte nye aktiviteter. Noen sier det er mulig de hadde gjennomført prosjektet uansett, men ikke i samme omfang, mens andre oppgir at de ikke kunne gjennomført prosjektet. Etter bortfall av tilskuddet har organisasjonene stanset eller redusert aktiviteter.

Flere beskriver likevel at tilskuddet har gitt virkninger også i ettertid, selv om det er avsluttet eller nedskalert. Organisasjoner har opprettholdt nettverk de opprettet med kommunen og andre organisasjoner, beskriver økt mangfold i aktiviteter og at frivillige fortsatt har kontakt med ukrainere i kommunen.

En videre gevinst fremstår å være at tilskuddet var retningsgivende for organisasjoner som ikke ellers ville bidratt med aktiviteter for integrering av ukrainere. Det var for tilleggsmidlene et tilfang av nye organisasjoner som ikke tidligere hadde søkt på midler hos IMDi. Vi har intervjuet enkelte organisasjoner med mindre erfaring fra integreringsfeltet, og de oppgir at tilskuddet var viktig for at de bidro opp mot økte ankomster av flyktninger fra Ukraina. En leder i en organisasjon sier at de «ville ikke kommet på det», altså prosjektet, uten tilskuddet. Lederen sier videre:

«Tilskuddet var på rett sted til rett tid tror jeg, det hjalp oss til å utvide vårt mandat litt.»

Dette indikerer at tilskuddet har virket mobiliserende for organisasjoners innsats for flyktninger fra Ukraina.

## 7.7 Urimelig forskjellsbehandling av ukrainere?

---

Et tilskudd rettet mot en bestemt nasjonalitet innebærer en forskjellsbehandling sett opp mot andre som ankommer Norge med fluktbakgrunn. Et vesentlig spørsmål er dermed om dette er en rimelig forskjellsbehandling.

Flere organisasjoner opplever det som utfordrende å målrette aktiviteter mot ukrainere. Som også nevnt under omtale av rapporteringskrav, har organisasjonene løst denne utfordringen ulikt. Enkelte har for eksempel kun betalt inngangsbillett for ukrainere og ikke andre når de har vært på utflukt, mens andre har valgt å betale for alle deltakere for ikke å gjøre forskjell.

Det er særlig to forhold organisasjoner trekker frem som lite ønskelige ved å målrette tilskuddet. For det første kan forskjellsbehandling bidra til negativitet mot flyktingene fra andre i samfunnet, og fra



andre flyktninger og innvandrere, som ser at flyktninger fra Ukraina får en støtte som andre ikke får. For andre flyktninger og innvandrere kan det i tillegg medføre opplevelser av å være mindre ønsket av samfunnet. En organisasjon, som hovedsakelig har medlemmer med ukrainsk bakgrunn, oppgir at:

«Det skaper en holdning av hvorfor fikk de det og ikke jeg? Så vi ser helst at det er mer åpent og for alle. Det var ikke gunstig.»

For det andre kan aktiviteter hvor hovedvekten av deltakere skal ha ukrainsk bakgrunn motvirke mål om å inkludere nyankomne i øvrig samfunn:

«Pluss vi ser i [navn på område og organisasjon] at de har utflukter med ukrainske. Det er bare de samme som drar dit hver gang, de tar bilder bare med ukrainere, og informasjon er bare til dem og ikke generelt. Så jeg tror det er bedre å ha det generelt.»

Det er også organisasjoner som beskriver at de er prinsipielt imot forskjellsbehandlingen som tilskuddet la opp til, og som oppgir at de ikke ville gjennomført prosjekter med samme konkretisering av målgruppe en gang til.

### 7.7.1 Vurdering av rimeligheten ved forskjellsbehandling

Vi mener potensielt uønskede virkninger må bli veid opp mot fordeler ved å målrette tilskuddsmidler. Vi finner som nevnt at organisasjonene kan ha en viktig rolle ved uforutsette samfunnsutfordringer, og vurderer at det er hensiktsmessig at myndigheter kan rette tilskudd inn mot slike spesifikke situasjoner.

Gitt at tilskuddsforvalter skal kunne målrette midlene på denne måten, blir en viktig vurdering videre hvordan tilskuddsforvalter kan innrette tilskuddet for å så langt det er mulig unngå uønskede virkninger. Et alternativ kan her være å rette tilskuddet inn mot den spesifikke samfunnssituasjonen, heller enn en bestemt nasjonalitet, slik som mål om å bidra til samhold og tilhørighet ved økte ankomster fra Ukraina, heller enn *for ukrainere*. Det gir større rom for mangfold av prosjekter, som fortsatt er målrettet, slik som prosjekter som retter seg mot å bygge bro mellom andre flyktninggrupper, ukrainere og øvrig samfunn. Vi mener denne intensjonen bør bli tydeliggjort ved utlysning av tilskuddet herunder i rundskriv, for å minimere forvirring rundt mål og målgruppe (som vi har omtalt under «mål og tildelingskriterier»).

Det kan fortsatt være hensiktsmessig å ha ukrainere spesifisert som målgruppe. Vi mener det er naturlig at et tilskudd som skal bidra ved økte ankomster fra et konkret land har innbyggere derfra som en viktig målgruppe. Det kan likevel være nyttig å presisere tydeligere at også andre innvandrere, personer med fluktbakgrunn og øvrig befolkning er aktuelle målgrupper. Poenget må være at søkere skal konkretisere hvordan de skal oppnå *intensjonen* med tilskuddet, heller enn å nå denne ene målgruppen direkte. Dermed kan prosjekter med en bredere målgruppe, men som bidrar inn mot målene, bli inkludert, og uønskede effekter i form av urimelig forskjellsbehandling bli redusert.

Slike hensyn vurderer vi at også må bli gjort for krav til rapportering. Organisasjoner opplever rapporteringskrav knyttet til måltall for ukrainere som utfordrende å oppfylle både av praktiske og etiske hensyn. Vi vurderer her at rapporteringskrav rettet mot å telle spesifikke nasjonaliteters deltakelse som hovedregel bør unngås av tilskuddsforvalter.

# 8. Kommunenes forvaltning av tilskudd til frivillig integreringsarbeid

---

*I dette kapitlet diskuterer vi den kommunale forvaltningen av tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner. Vi presenterer erfaringen med ordningen fra både forvaltningskommunene og mottakerorganisasjoner, før vi vurderer i hvilken grad denne forvaltningsmodellen når målene for ordningen.*

## 8.1 Om den kommunale forvaltningen av tilskuddsordningen

---

40 kommuner forvalter 70 prosent av rammen til «Integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner», hvilket i 2023 utgjorde i overkant av 90 millioner kroner. Av disse kom 20 kommuner inn på ordningen relativt nylig, i 2022.

Kommunene forvalter tilskudd til prosjekter i regi av lokale organisasjoner, samt driftstøtte til lokale innvandrersorganisasjoner.

Det er svært stor variasjon blant de 40 kommunene som forvalter tilskudd, med tanke på størrelse på innvandrerbefolkningen, geografisk utbredelse og størrelse på tildeling. Mens Oslo og Bergen forvalter henholdsvis 30,1 og 6,8 millioner kroner, forvalter de minste kommunene, Alta og Hammerfest, i underkant av 300 000 kroner.

Plassering av tilskuddsordningen innad i kommunen varierer også. I vår undersøkelse svarer 15 av 34 kommuner at forvaltning av ordningen er plassert i enhet for kultur og idrett, fordi det er denne enheten som har størst kjennskap til frivilligheten i kommunen. I åtte kommuner er ordningen lagt til enhet for integrering, inkludering eller flyktningetjenester. Tre kommuner melder at ordningen forvaltes av enhet for helse og velferd. 25 av 34 kommuner melder at enheten også har ansvar for andre tilskuddsordninger og for annen kommunikasjon med frivillighet. 19 kommuner sier enheten også har ansvar for andre integreringsoppgaver.

### 8.1.1 Kommunale tildelinger i 2023

Tabell 8.1 presenterer en oversikt over antall kommunale tildelingene i 2023, fordelt på delmål og driftstøtte. Det foreligger ikke informasjon om størrelsen på bevilgningene.

Tabell 8.1 Antall kommunale tildelinger av prosjekt- og driftstøtte i 2023

Kommune	Delmål A	Delmål B	Delmål C	Driftstøtte
Alta	2			
Arendal	15	9	3	3
Asker	42	7	1	
Bergen	23	13	13	8
Bjørnafjorden	9	2	1	
Bodø	7	5	2	7
Bærum	19	2	4	7
Drammen	24	12	5	3
Eidsvoll	9	4	3	
Fredrikstad	30	3	4	6
Gjøvik	4	10	5	1
Grimstad	5	1	1	
Hamar	4	5		1
Hammerfest	1			
Harstad	5			1
Haugesund	4	2	1	1
Kristiansand	26	16	13	8
Larvik	11	4	1	4
Lillehammer	10	5		
Lillestrøm	16	8	11	21
Lindesnes	4	3		
Lørenskog	21	10	4	
Molde	3	4	2	
Moss	9	5		2
Narvik	5	1		
Nordre Follo	13			
Oslo	56	47	17	23
Porsgrunn	4	1		
Sandefjord	12	1		
Sandnes	7	21	3	11
Sarpsborg	23	6	3	6
Skien	11	9	3	5
Stavanger	24	45	4	16
Stjørdal	9	7	3	
Tromsø	23	11	10	9
Trondheim	12	23	3	7
Tønsberg	6	2		1
Ullensaker	7	2	1	
Øygarden	7	1		2
Ålesund	12	3		
<b>Sum</b>	<b>534</b>	<b>310</b>	<b>121</b>	<b>153</b>

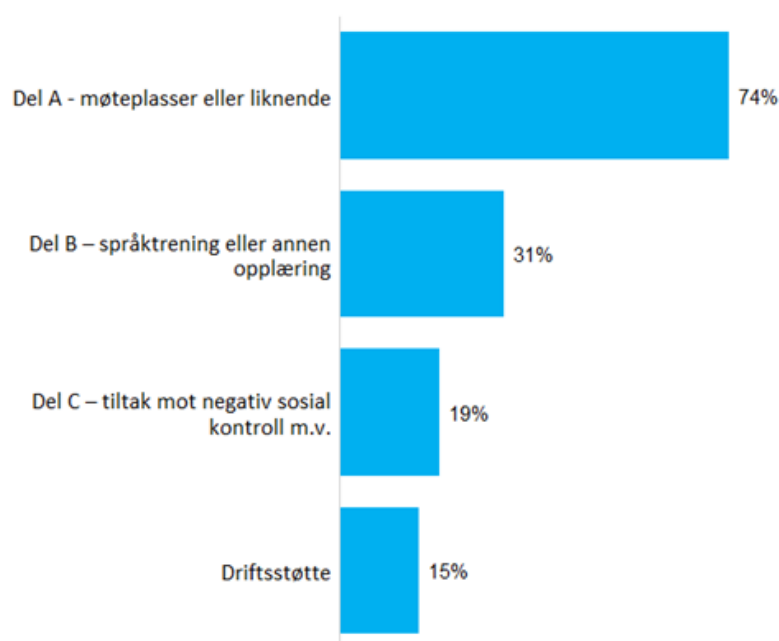
Alle kommuner har i 2023 tildelt midler under del A, 35 har tildelt under del B og 23 har tildelt under del C. Fire kommuner har kun tildelt midler til prosjekter innen del A. Litt over halvparten (23) av kommunene har tildelt driftsstøtte, og dette er mindre vanlig blant kommuner med mindre bevilgning. Med tanke på tildeling under del C er sammenhengen med størrelse på bevilgning ikke like tydelig, men det er noe flere bevilgninger til del C blant de større kommunene.

Innenfor del A har kommunene i all hovedsak tildelt midler til prosjekter som har mål om å skape møteplasser. Innenfor del B er det mest vanlig å tildele midler til prosjekter som tilbyr norsktrening eller informasjon om norsk samfunnsliv, men arbeidsrettede tiltak og opplæringstiltak er også vanlig. Innen del C er tiltak rettet mot å styrke kvinners stilling og livssituasjon klart vanligst, etterfulgt av forebyggende tiltak rettet mot unge og informasjon og veiledning om det norske hjelpeapparatet.

En del kommuner meldte i undersøkelsen om utfordringer med å tildele midlene. 28 av 34 kommuner i vår spørreundersøkelse sa de forventet å utbetale det fulle beløpet tildelt kommunen. Fem kommuner forventet ikke å tildele det fulle beløpet, og én var usikker.

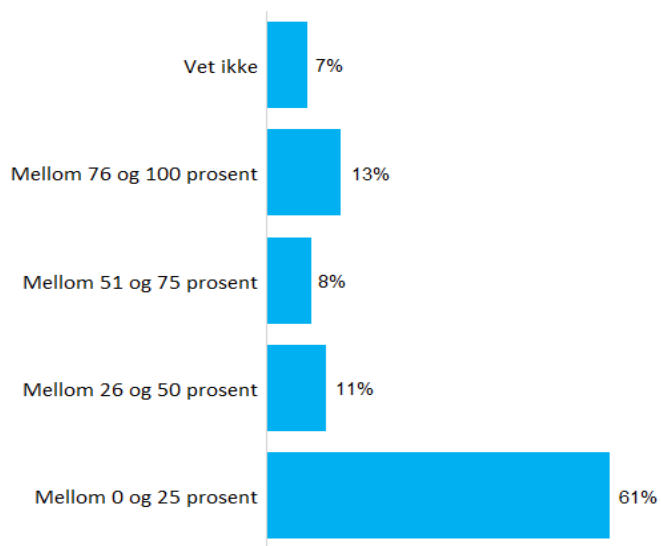
Tre fjerdedeler (74%) av organisasjonene i vår undersøkelse hadde mottatt kommunale midler under del A i ordningen. Tre av ti (31%) har mottatt midler under del B, en av fem (19%) under del C. Det er vanlig for organisasjoner å motta midler under flere delmål. For eksempel har 28 prosent av organisasjoner som mottok midler under del A, også fått midler under del B.

**Figur 8.1 Hvilken del eller hvilke deler av tilskuddsordningen har du mottatt støtte fra i 2023? (n=442)**



Blant organisasjonene i vår spørreundersøkelse som mottok kommunale midler i 2023, var 67 prosent tilskuddsmottakere av ordningen også året før. De fleste organisasjonene har flere inntektskilder, og 61 prosent oppgir at tilskuddet utgjør mindre enn 25 prosent av årsbudsjettet deres. For 13 prosent utgjør derimot tilskuddet mellom 76-100 prosent av inntektene deres.

Figur 8.2 Hvor stor andel av organisasjonens budsjett utgjør tilskuddet dere har fått fra denne tilskuddsordningen? (n=442)



Innvandrerorganisasjoner er i større grad avhengig av tilskuddet. En av fire (24%) melder at tilskuddet utgjør mellom 76 og 100 prosent av deres budsjett, sammenlignet med 6 prosent av andre organisasjoner. Det samme gjelder organisasjoner uten ansatte. 16 prosent av disse melder at tilskuddet utgjør 76 til 100 prosent av deres budsjett, sammenlignet med 5 prosent av organisasjoner med ansatte.

Nesten halvparten (48%) av organisasjonene mottok andre kommunale midler utover denne tilskuddsordningen. Rundt en tredjedel (35%) har mottatt annen støtte fra det offentlige (departement, direktorat, fylkeskommunen).

Over halvparten (56%) mottar inntekter gjennom medlemskontingent, mens 37 prosent mottar momskompensasjon, spillemidler eller grasrotandel. Tre av fem (60%) mottar støtte fra stiftelser, næringsliv eller privatpersoner.

## 8.2 Erfaringer med den kommunale forvaltningen av tilskuddsordningen

---

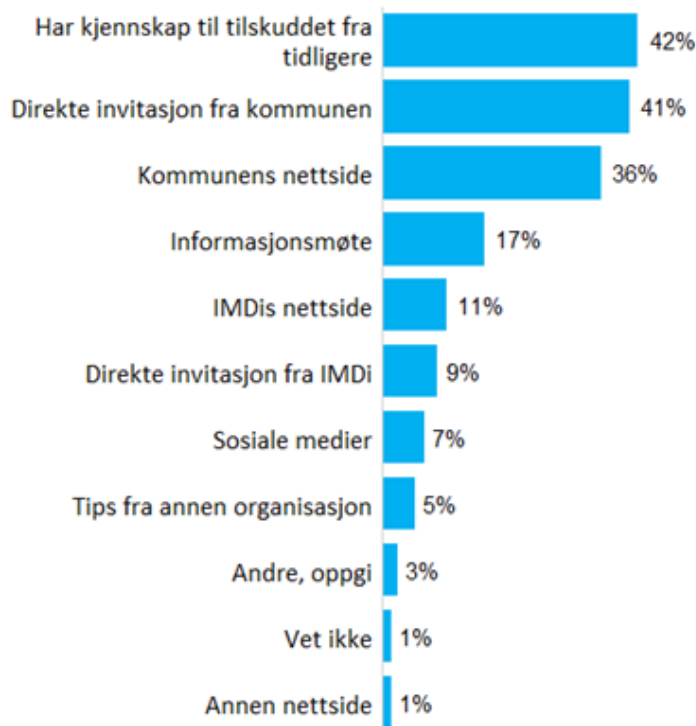
Under oppsummerer vi erfaringene kommunene og mottakerorganisasjonene har med forvaltning av ordningen, herunder utlysning, søknad, tildeling og rapportering.

### 8.2.1 Utlisning og søknadsprosessen

Kommunene som deltok i undersøkelsen, oppga at de brukte ulike metoder for å informere om ordningen. De vanligste kanalene var kommunens nettsider (33 kommuner), å kontakte organisasjoner direkte (25 kommuner), publisering på sosiale medier (23 kommuner) og informasjonsmøter (19 kommuner). Fra kvalitative intervjuer med kommuner vet vi at direkte kommunikasjon med organisasjoner ofte var rettet mot tidligere mottakere av midler.

Dette ser vi igjen i undersøkelsen rettet mot mottakerorganisasjonene. Fire av ti organisasjoner sier de kjente til ordningen fra før (42%) eller mottok en direkte invitasjon fra kommunen (41%). 36 prosent sier de fant informasjon på kommunens nettside, mens 17 prosent deltok på et informasjonsmøte.

Figur 8.3. Hvor fikk dere først informasjon om muligheten til å søke tilskudd i 2023? (n=442)



Kommunene opplevde prosessen med å utarbeide utlysningstekst og søknadsskjema som enkel. Alle kommunene vi snakket med hadde eksisterende tekster fra tidligere tilskuddsår, samt eksisterende infrastruktur for utlysning av kommunale tilskuddsmidler og innhenting av søknadsskjema.

### Organisasjonenes erfaringer med søknadsprosessen

Organisasjonenes erfaringer med søknadsprosessen er i stor grad positiv. Majoriteten rapporterer ingen utfordringer med prosessen. Innvandrersorganisasjoner melder i større grad om utfordringer knyttet til søknad. For eksempel, mens litt over halvparten (57%) av innvandrersorganisasjonene sier det er lett å forstå kravene for å få tilskudd, er dette tilfelle for tre fjerdedeler (75%) av andre organisasjoner. Det samme gjelder å fylle ut søknad (50% av innvandrersorganisasjoner beskriver dette som lett, sammenlignet med 73% av andre organisasjoner), å forstå språket i søknad og tildelingsbrev (60% og 83%), forstå tildelinger (52% og 69%) og å forstå målene for ordningen (62% og 78%).

Noe av det samme mønsteret ser vi også hos organisasjoner uten ansatte, hvor for eksempel tre av fem (63%) sier det er lett å forstå kravene for å få tilskudd, sammenlignet med fire av fem (81%) av organisasjoner med ansatte. Tre av fem organisasjoner uten ansatte (59%) sier det er lett å fylle ut

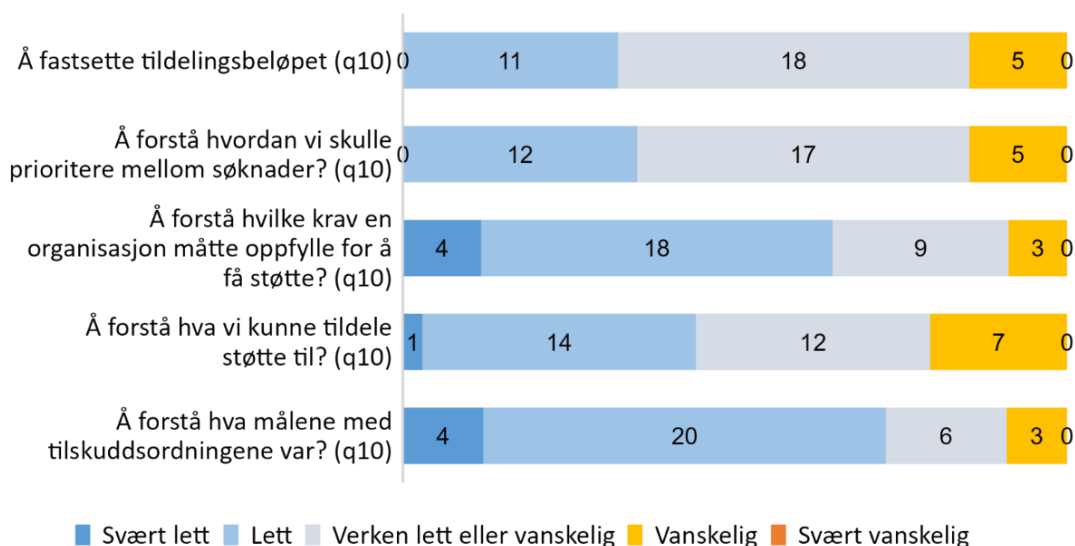
søknadsskjema og syv av ti (69%) sier det er lett å forstå språket i søknad og tildelingsbrev, sammenlignet med henholdsvis tre av fire (76%) og seks av syv (85%) av organisasjoner med ansatte.

## 8.2.2 Tildelingsprosessen

Størrelsen på tilskuddet til den enkelte organisasjon skal fastsettes ut fra helhetlige vurderinger av behovet som er synliggjort i søknaden, og rammen for tilskuddsordningen. Seks av ti organisasjoner oppgir i spørreundersøkelsen at de mottar mindre midler enn det de søkte om. Kommunene rapporterer at tildelingene i stor grad gjenspeiler søknadene de mottar.

Overordnet melder kommunene som deltar i vår undersøkelse om at de opplever tildelingsprosessen som relativt enkel. Flertallet sier det er lett å forstå hva målene med ordningen er (24 av 34 kommuner) og å forstå hvilke krav en organisasjon må oppfylle for å få støtte (22 kommuner).

Figur 8.4. Hvor lett eller vanskelig synes du det var ... (n=34)



Noen kommuner melder at de mottar svært mange søknader eller at søknadssummene overstiger midlene kommunen har til disposisjon, og etterlyser mer informasjon om hvordan de skal prioritere. En kommune melder at de har utviklet et eget poengsystem, for å kunne vurdere søknadene og dermed prioritere innenfor den økonomiske rammen de har til disposisjon.

Flere kommuner melder om at majoriteten av søknadene de mottar er innen delmål A, og at de mottar svært få eller ingen søknader innen delmål C:

«I hovedsak handler søknadene om område A, som handler om samhandling, aktivitet, sosial aktivitet i nærmiljøet. Det er relativt få søknader på B – undervisning, kompetanseheving, og på C – sosialt utenforskap, problemretting. Vi har plassert noen på B og C – men i hovedsak går det på A.

«Det handler nok om hvem som søker, men det handler også om hvilke organisasjoner vi har i kommunen, og hvilken kommune vi er. En større kommune vil nok ha organisasjoner som synes det er lettere med søknader på B

*og særlig C. Det er litt vidløftige mål på B og C – den stiller ganske høyt i forhold til hva en ønsker å få levert fra det lokale lagslivet her hos oss. Det er enklere å søke og nå målene for A, enn for B og C.»*

Vurdering og tildeling innen delmål A vurderes som enkel. Kommunene melder at de mottar nok søknader, og at organisasjonene som søker i stor grad oppfyller formalia-kravene og kravene til tildeling. På grunn av høyt antall søknader, opplever noen kommuner utfordringer med å prioritere mellom dem.

Under delmål B, opplever kommunene noe større utfordringer med tildeling. 10 kommuner melder at de ikke mottar nok søknader. Søknadene de mottar, møter i stor grad formaliakrav og er av grei kvalitet.

12 av 34 kommuner i vår undersøkelse rapporterer å ikke ha mottatt noen søknader innen delmål C. Blant de som har mottatt søknader melder 18 av 22 kommuner at de ikke får nok søknader. Flere kommuner melder også at de mangler kompetanse til å vurdere søknader innen del C. I kommuner hvor forvaltningen er plassert i for eksempel kulturavdelingen, forteller våre informanter at de har lite kjennskap til organisasjonene som jobber med denne problematikken, behovene i lokalsamfunnet og hvordan søknadene bør vurderes.

*«Del C er krevende. Den internasjonale kvinnegruppa har vi plassert på C. Men det de tar for seg tar seg, er ikke egentlig æresrelatert vold og alt det der. Dette kan kanskje være annerledes i en annen kommune, med en annen innvandrerbefolkning, mer folk, andre organisasjoner som har dette som relevante problemstillinger.»*

En annen kommune forteller at en del av søknadene de mottar under del C, like gjerne kunne vært plassert under del A, da aktiviteten i hovedsak handler om å skape en møteplass, men at organisasjonene vet de har større sjanse for å få midler hvis de søker under del C.

### **Samarbeid om vurdering av søknader**

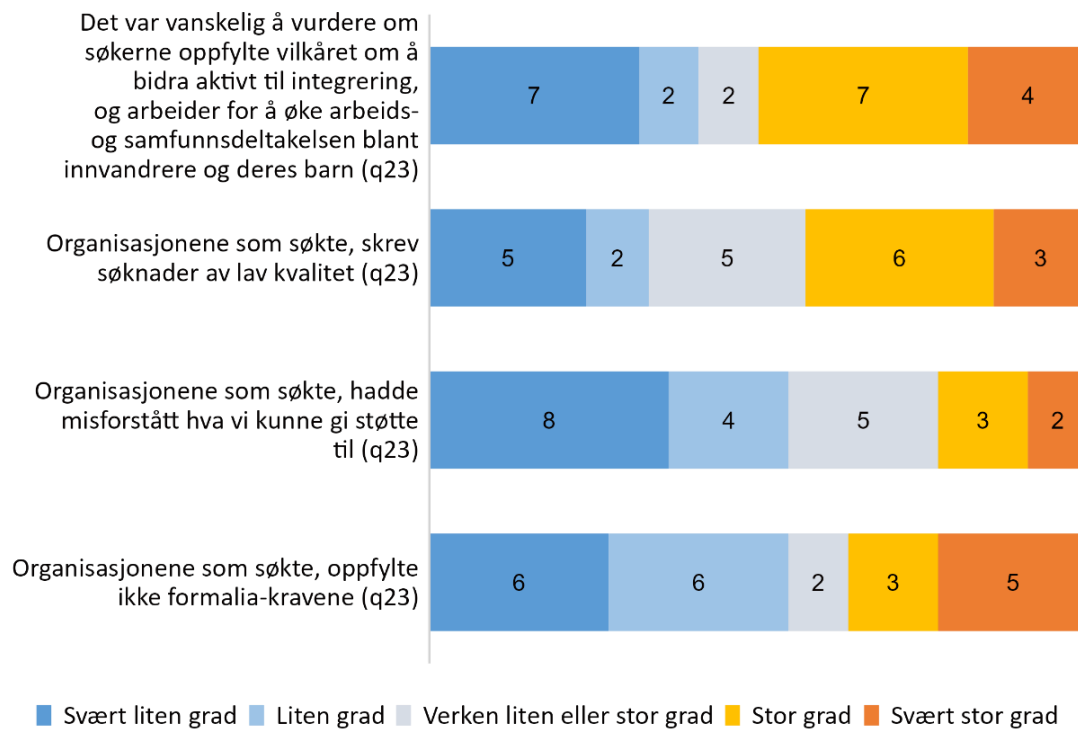
Fra intervjuer med kommunale forvaltere, vet vi at i en del kommuner trekker saksbehandler inn andre enheter i kommunen i vurderingen av søknader, spesielt under delmål B og C, som for eksempel representanter for flyktningsjenester, introduksjonsprogram eller helse og velferd. I større kommuner, som for eksempel Oslo, sees tildelingene i sammenheng med andre tilstøtende kommunale tilskudd.

## **8.2.3 Tildeling av tilskudd til drift av lokale innvandrersorganisasjoner**

Kommunene har varierende erfaringer med tildeling av driftsmidler til innvandrersorganisasjoner. 11 av 34 kommuner i vår undersøkelse melder at de ikke har mottatt søknader om driftstilskudd. Blant de 23 kommunene som har mottatt søknader, har 5 valgt å ikke tildele midler. Ni kommuner mener søknadene de mottar er av lav kvalitet.



Figur 8.5 I hvilken grad vil du beskrive det følgende som utfordringer med søknadene og søknadsbehandlingen for driftsstøtte i 2023? (n=34)



Kommunene opplever i større grad at det er vanskelig å vurdere om søkerne på driftstilskudd oppfylder vilkårene og krav, spesielt med tanke på hvorvidt organisasjonen bidrar aktivt til integrering og deltakelse. I intervjuer og spørreundersøkelse peker kommuner på at det er vanskelig å vurdere om innvandrersorganisasjonenes aktiviteter er i tråd med ordningens mål, og ønsker ytterligere informasjon fra IMDi om hva slags aktiviteter som eventuelt ekskluderer en organisasjon fra å få støtte. Aktivitetene som nevnes i denne sammenheng er morsmålsopplæring, feiring av egne kulturelle eller religiøse høytider, eller sosiale samlinger; altså aktiviteter som er eksklusive for egne medlemmer og dermed ikke bidrar til at organisasjonen får en brobyggende funksjon i lokalsamfunnet.

Andre kommuner opplever at skillet mellom driftstilskudd og prosjektilskudd er uklart, og peker på at midlene i stor grad brukes på samme type utgifter, for eksempel leie av lokaler, utstyr og mat til arrangementer, og transport og andre kostnader knyttet til utflukter. Det er flere som stiller spørsmålsteget ved satsene for driftstilskudd, og mener disse ikke står i balanse med hva som tildeles som prosjektilskudd. Flere kommuner mener de veiledende satsene for driftstilskudd er for høye, og har valgt å redusere disse i egen tildeling. En representant for forvaltningskommune sier:

«Alt burde være prosjektilskudd. Da kunne innvandrersorganisasjonene også søkt det. Det å drifte en forening kan du søke driftstilskudd fra kommunen til, og få ordinært tilskudd med samme regler som for andre organisasjoner. Jeg ser verdien for innvandrersorganisasjonene, men vet ikke helt hva kommunen får igjen for det. Men om de søkte til prosjekt, for eksempel aktiviteter rettet mot ungdom med den bakgrunnen, da kunne det vært fint.»

En del kommuner i både spørreundersøkelse og kvalitative intervjuer melder at det finnes få eller ingen innvandrersorganisasjoner med nok medlemmer i kommunen til å kvalifisere til støtte. Dette gjelder en del av de mindre kommunene som forvalter ordningen, men også flere større kommuner melder om få eller ingen relevante organisasjoner. Selv om organisasjoner med medlemmer fra flere kommuner i utgangspunktet skal søke til IMDi, ser vi eksempler på at disse søker midler fra kommunene, og kun får tildelt midler for medlemmer bosatt i forvaltningskommunen.

#### 8.2.4 Tildeling av flerårige tilskudd

Mens 15 kommuner har valgt å gi flerårige tilskudd, har 19 kommuner valgt å ikke gjøre dette. Av kommunene som ikke har gitt flerårig støtte, peker mange på at de ikke har mottatt søknader om flerårig støtte. Andre peker på at siden organisasjonene uansett må søke i kommende år, krever det i stor grad like mye administrasjon. En annen kommune sier at du uansett gir midler til mange av de samme organisasjonene hvert år, og gjerne til aktiviteter som har eksistert over lengre tid, og at dette i praksis fungerer på lik linje som å gi flerårige tilskudd. I ny forskrift for ordningen, åpnes det for at forvalter kan gi flerårige tilskudd uten at mottaker må levere ny søknad hvert år.

#### 8.2.5 Tidspunkt for tildeling

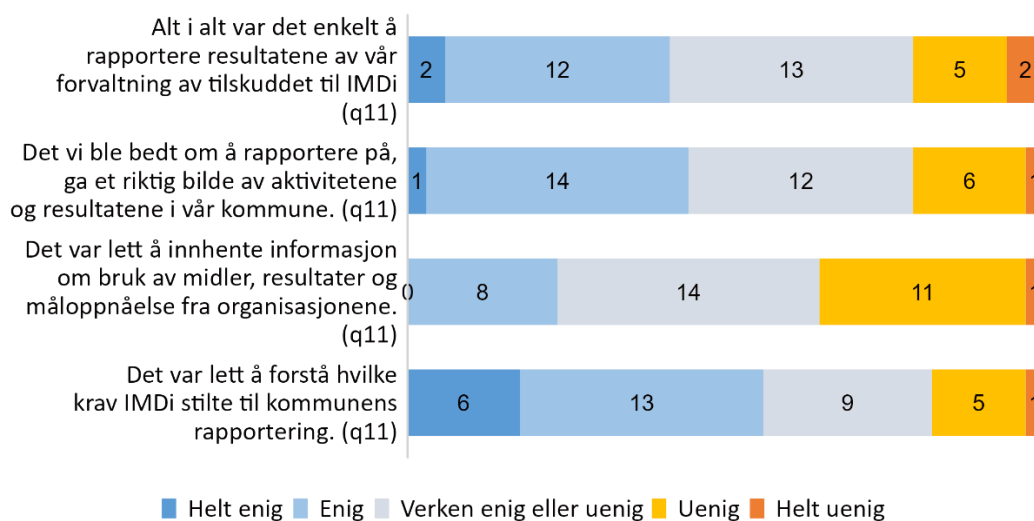
I likhet med mottakere av nasjonale midler, er det *tidspunktet* for tildelingen som er mest utfordrende for organisasjonene i vår undersøkelse, som påpeker at det er uheldig å ikke kunne gjennomføre aktiviteter hele året. Utbetalingstidspunkt varierer blant kommunene, men skjer en gang mellom slutten av mars og midten av juni. Noen kommuner påpeker at utbetaling skjer noe senere fordi tildelingene må vedtas politisk før utbetaling.

Kommunene uttrykker også frustrasjon ved tidspunkt for tildeling. 13 kommuner melder i spørreundersøkelsen at de får midlene for sent på året, mens 15 sier de selv betaler ut midlene for sent. Både kommuner og organisasjoner melder at det er en stor utfordring at midlene som tildeles må brukes innen årets utgang.

#### 8.2.6 Rapportering

Kommunene utarbeider selv en mal for rapporteringen mottakerorganisasjonene skal fylle ut. I 2023 leverte organisasjoner statusrapport og årsrapport, som kommunene brukte til å levere egne rapporter til IMDi. Det var noe blandede erfaringer med rapportering blant kommunene. Mens noen beskriver prosessen som enkel og oversiktlig, melder andre om utfordringer, spesielt med tanke på å innhente informasjon om bruk av midler, måloppnåelse og resultater fra organisasjonene.

Figur 8.6 Din kommune forvaltet også tilskuddet i 2022. Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om sluttrapporteringen for 2022? (n=34)



Noen kommuner peker på at rapporteringskravene er for strenge med tanke på at flere av mottakerorganisasjonene er små og uten fast ansatte, og at de derfor mangler kapasitet og kompetanse til å levere omfattende rapportering. Andre peker på at det, avhengig av hva slags type aktiviteter organisasjonene gjennomfører, er utfordrende å telle antall deltakere. Mange av aktivitetene er utformet som relativt åpne og uformelle møteplasser, og å måle hvor mange som deltok og hva slags bakgrunn de har oppfattes som urealistisk. En kommunal forvalter sier:

«Den største utfordringen er at IMDi sitt rapporteringsskjema etterspør fakta som er vanskelig å finne ut av. Eksempel: hvis det er et åpent arrangement er det umulig å vite om folk er asylanter, vokst opp i Norge eller familiegjenforente. Det er mange spørsmål som man ikke kan svare på uten å intervjuer folk. Også i forhold til antall: hvis det er åpen kvinnesvømming vet man ikke om det er de samme kvinnene hver gang, eller nye, eventuelt hvor mange nye. Rapporteringsskjema vil derfor bli omtrentlige i svarene.»

Gitt den store variasjonen i mottakerorganisasjoner og aktiviteter som gjennomføres, er det vanskelig for kommunene å utforme et rapporteringsskjema for fungerer godt for alle. Noen kommuner peker også på at informasjonen om rapporteringskrav fra IMDi kommer for sent og at de ønsker felles rapporteringsskjermer fra IMDi, tilpasset delmålene.

### Organisasjonenes erfaringer med rapportering

Den generelle tilbakemeldingen fra organisasjonene er at rapporteringen for 2023 i all hovedsak var overkommelig. De fleste organisasjonene har erfaring med denne typen rapporteringsskjema fra tidligere tilskuddsår i ordningen.

Som med søknadsprosessen, finner vi at innvandrerorganisasjoner og organisasjoner uten ansatte finner rapporteringsprosessen noe mer utfordrende. Tre av fem (63%) av organisasjoner uten ansatte beskriver det å forstå språket i rapporteringsskjema som lett, mens dette er tilfelle for 78 prosent av organisasjoner med ansatte. Litt over halvparten (55%) sier det er lett å fylle ut rapporteringsskjema, mens dette er tilfelle for 68 prosent av organisasjoner med ansatte.

Blant innvandrersorganisasjoner finner vi at halvparten (52%) sier det er lett å fylle ut rapporteringsskjema, sammenlignet med 64 prosent av andre organisasjoner. Tre av fem (63%) sier det er lett å forstå språket, sammenlignet med syv av ti (71%) av andre organisasjoner.

### 8.2.7 Kommunenes erfaringer med forvaltning

Innenfor ordningens rammer kan kommunene bruke opptil fem prosent av tildelingsbeløpet på administrering av ordningen. 24 av 34 kommuner melder at dette er rimelig, mens fire sier det er urimelig og seks er usikre. Fra kvalitative intervju vet vi at erfaringene med forvaltning av ordningen, og hvor vidt organisasjoner og tildelinger følges opp på en god nok måte, varierer.

Som nevnt innledningsvis, uttrykker flere kommuner at de ikke får tildelt midlene de har fått gjennom ordningen. Flere peker på at det ikke finnes nok organisasjoner i kommunen som kan gjennomføre aktiviteter i tråd med ordningen, og at de enten bør forvalte mindre summer eller ikke forvalte ordningen i det hele tatt.

Blant noen av kommunene som har utfordringer med å forvalte ordningen blir manglende kapasitet og kompetanse pekt på som hovedgrunnen. Selv om fem prosent av midlene kan settes av til administrasjon, sier flere av våre informanter at forvaltning av ordningen kommer "på toppen av andre oppgaver" og at det ikke oppleves som en prioritet. I kommuner med mindre tildelinger, er midlene som kan settes av til administrasjon svært begrensede.

Enkelte kommuner sier de prioriterer utlysning, vurdering av søknader og tildeling, men at de har lite eller ingen tid til å følge opp aktivitetene og organisasjonene som får midler. Det betyr at de i liten grad føler de har oversikt over hva midlene brukes til og hvilken betydning det har for lokalsamfunnet. De har heller ikke kapasitet til å jobbe aktivt ut mot mindre organisasjoner og å veilede og oppfordre dem til å søke. Noen peker på at dette trolig har størst påvirkning på søknader innen delmål B og C. Representant for en kommune sier:

*» Hvis vi hadde mer kontakt med organisasjonene hadde det vært lettere å behandle søknadene, lettere å vite hvordan midlene når ut? Det å rapportere hvor mange personer som er til stede på et arrangement betyr egentlig ikke noe. Vi blir ikke kjent med miljøet. Vi kjenner kontaktpersonene, men akkurat å se hva tilbudet går ut på hadde vært verdifullt. Skulle ønske vi hadde kapasitet.»*

Andre kommuner peker på manglende kompetanse og at ordningen forvaltes av deler av kommunen som har god kjennskap til idrettslag og kulturforeninger, men lite kjennskap til hvordan frivilligheten kan bidra til integrering. Dermed oppleves vurdering av søknader innen del A som relativt enkle, mens søknader innen del C oppleves som mer utfordrende, fordi det dreier seg både om tematikk og organisasjoner forvalteren har mindre kjennskap til.

*«Det hadde vært ønskelig om IMDi kunne gitt noen føringer til kommunen om hvilken sektor som bør behandle søknadene. Kultursektoren jobber med kultur- og fritidsaktivitet - ikke aktiviteter som bidrar til å forebygge negativ sosial kontroll, rasisme og så videre.»*

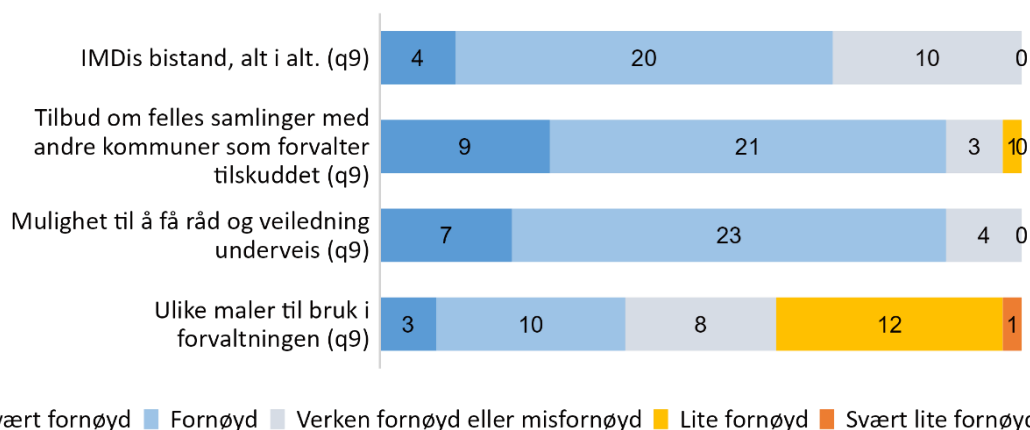
«For å få flere søknader innenfor målene B og C, bør andre "etater" enn kultur være saksbehandler for denne ordningen. Kultur jobber først og fremst med å sikre drifts- og aktivitetsmidler til lag og foreninger. Det er disse vi har kompetanse på. Det er på disse arenaene vi samarbeider med lag og foreninger (også innvandrersamfunn).»

Vi ser også eksempler på kommuner hvor ordningen forvaltes av enheter med ansvar for integreringsoppgaver, men som har lite eller ingen kontakt med frivillige organisasjoner i området. Dette gjør det utfordrende å bruke tilskuddsordningen for å stimulere til økt samarbeid mellom kommunen og lokal frivillighet, samt å bidra til organisasjonsutvikling.

## 8.2.8 Samarbeid med IMDi

Kommunene som deltok i undersøkelsen, ble spurt om å vurdere veiledningen de får fra IMDi i forbindelse med ordningen. Kommunene er i stor grad fornøyd med oppfølging fra IMDi, inkludert bistand, tilbud om felles samlinger og mulighet til å få råd og veiledning underveis. Unntaket her er tilgjengelighet på maler fra IMDi til bruk i forvaltningen, for eksempel til søknadsskjema og rapportering.

**Figur 8.7** Hvor fornøyd eller misfornøyd er du med bistanden din kommune har mottatt fra IMDi i forbindelse med forvaltningen av tilskuddet? (n=34)



Også i kvalitative intervjuer, uttrykker kommunene at felles samlinger er svært nyttige, og at IMDi i stor grad oppleves som tilgjengelige:

«Jeg deltar på alt av kurs og oppfølgingsting, har Teams-møter med andre saksbehandlere og sånt. Det er veldig nyttig, og da kan man ta kontakt på tvers. Opplever at det er kort vei [til IMDi] om man har praktiske spørsmål. De er åpne for alle slags spørsmål, tekniske og praktiske. Føler vi har et godt samarbeid.»

## 8.3 Måloppnåelse

I kapittel 5 presenterte vi en resultatkjede for denne delen av tilskuddsordningen. I det følgende skal vi vurdere resultatene og effektene av ordningen i samsvar med denne modellen. En første tilnærming

er å undersøke hvilke aktiviteter tilskuddet utløser, hvorvidt aktivitetene gjennomføres på en god måte og hvilken betydning aktivitetene har hatt i lokalsamfunnet og for deltakerne.

### 8.3.1 Hvilke aktiviteter gjennomføres?

Som nevnt innledningsvis i dette kapitlet, er aktivitetene som gjennomføres som resultat av tilskuddsmidlene i all hovedsak innenfor del A i ordningen. Blant organisasjoner som får midler innen del A, sier nesten åtte av ti (78%) i vår undersøkelse at målet med aktiviteten er at flere fra innvandrerbefolkningen deltar på frivillige aktiviteter i lokalsamfunnet. Syv av ti (72%) sier målet var å øke kontakten mellom innvandrerbefolkning og øvrig befolkning. Halvparten (54%) melder mål om at befolkningen deltar i aktiviteter mot utenforskap, diskriminering og rasisme.

Blant prosjekter finansiert under del B, har åtte av ti (80%) som mål å gi informasjon om norsk samfunnsliv, eller å delta i språktrening. Rundt halvparten har mål om at innvandrere skal delta som medlemmer, ansatte eller tillitsvalgte (51%) eller å gi opplæring i grunnleggende ferdigheter (46%). Litt over en tredjedel (38%) av prosjektene har mål om at innvandrere deltar i arbeidsrettede tiltak eller får styrket digital kompetanse.

Innen delmål C har to tredjedeler (68%) mål om å gi informasjon om menneskerettigheter, mens tre av seks (63%) gir informasjon om kjønns- og seksualitetsmangfold og likestilling mellom kjønnene.

Kommunene melder dog at det er svært vanskelig å skille mellom delmålene i ordningen med at svært mange prosjekter i praksis faller inn under flere av delmålene. Det samme ser vi i vår datainnsamling. Vi finner eksempler på tiltak finansiert gjennom delmål C, med at mål om å gi informasjon om for eksempel negativ sosial kontroll, i praksis gjennomføres som en sosial møteplass for kvinner hvor «aktuelle tema diskuteres». Samtidig finner vi aktiviteter finansiert under delmål A hvor det skapes trygge rammer for sosialisering, og hvor lignende tema tas opp til diskusjon. Vi finner aktiviteter som kombinerer trening eller sosialisering med språktrening som finansieres gjennom både delmål A og delmål B, men i praksis ser relativt like ut.

Kommunene peker på at de utydelige skillene mellom delmålene og stor variasjon i aktivitetene som gjennomføres, gjør det utfordrende å se helhetlig på måloppnåelse. Her er det verdt å nevne at delmålene i ny forskrift er mer integrerte i ordningen som helhet og dermed er skillene mellom dem av mindre betydning.

### 8.3.2 Betydning av tilskudd

Mens de fleste mottakerorganisasjonene har flere andre inntektskilder, har tilskuddet stor betydning for hva slags aktiviteter organisasjonene kan gjennomføre i lokalsamfunnet.

Mottakerorganisasjoner ble i vår undersøkelse spurt om hva konsekvensene vil være dersom de ikke lenger fikk midler gjennom tilskuddsordningen. Halvparten svarer at de ikke ville kunne gjennomføre aktiviteten i det hele tatt (51%) eller at de ville måtte gjennomføre færre aktiviteter (49%). Andre tiltenkte konsekvenser er færre deltakere (39%) og dårligere kvalitet på aktiviteten (36%).

### 8.3.3 Organisasjonenes vurdering av måloppnåelse

Mottakerorganisasjonene ble i spørreundersøkelsen bedt om å vurdere egen måloppnåelse. Organisasjonene rapporterer i stor grad høy måloppnåelse: tre fjerdedeler (75%) sier de når målene innen ordningen i stor eller svært stor grad. Rapportert måloppnåelse er noe høyere blant organisasjoner som mottar midler til mer enn ett delmål (85% vs. 70%) og organisasjoner med ansatte (84% vs. 71%).

### 8.3.4 Kommunenes vurdering av måloppnåelse

De 34 kommunene som deltok i vår undersøkelse ble også bedt om å vurdere måloppnåelse. Alt i alt vurderer kommunene ordningen som nyttig (16 kommuner) eller svært nyttig (17) for deres kommune.

Kommunene ble også bedt om å vurdere resultater opp mot hvert av målene innen ordningen. Ordningen ble vurdert som å ha bidratt i stor eller svært stor grad til:

- ◆ Innvandrers deltagelse på frivillige aktiviteter (25)
- ◆ At innvandrere får informasjon om norsk samfunnsliv (23)
- ◆ Økt kontakt mellom innvandrerbefolkning og øvrig befolkning (20)
- ◆ Innvandreres deltagelse i språktreningstilbud (19)

Målene hvor færrest kommuner mener ordningen bidrar er:

- ◆ Innvandrere får opplæring i digital kompetanse (7)
- ◆ Innvandreres rekruttering og organisering i organisasjonslivet (9)
- ◆ Innvandreres deltagelse på arbeidsrettede tiltak (9)
- ◆ Innvandrere får informasjon om negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, kjønnslemlestelse og tvangsekteskap (2)
- ◆ Innvandrere får informasjon og veiledning om samfunns- og helsemessige konsekvenser (6)

I intervjuer, melder noen kommuner om at de har for liten innsikt i hva slags aktiviteter og resultater som faktisk utløses av midlene. Mens de fleste av disse kommunene setter pris på å kunne tildele midler, erfarer de at de ikke har kapasitet eller kompetanse til å kunne følge opp og vurdere hva midlene fører til.

### 8.3.5 Resultater for driftstilskudd

Fire av ti organisasjoner som søkte om driftstilskudd rapporterer å ha mottatt mindre midler enn hva de søkte om. Disse melder i vår undersøkelse at konsekvensene av dette i hovedsak har vært å måtte gjennomføre færre aktiviteter. Midlene brukes i hovedsak på utstyr og mat. Andre vanlige utgiftsposter er leie av lokaler, transport, og kurs og opplæring.

Innvandrerorganisasjonene som mottar driftstilskudd, nevner en rekke mål med aktivitetene de gjennomfører. De vanligste målene er å skape en møteplass for medlemmer og deres barn, å hjelpe medlemmer å delta i andre aktiviteter og organisasjoner, å gi opplæring til medlemmer og deres barn og å skape samarbeid med andre organisasjoner.

42 av 64 mottakere av driftstilskudd, to tredjedeler, rapporterer å ha møtt målene i stor eller svært stor grad. Mer enn to tredjedeler sier tilskuddet har gjort at organisasjonen kan gjennomføre aktiviteter de ellers ikke ville hatt midler til. Andre ofte rapporterte resultater fra tilskuddet er nytt eller forbedret samarbeid med kommunen, nytt eller forbedret samarbeid med andre organisasjoner, samt organisasjonsutvikling.

### 8.3.6 Resultater for organisasjonsutvikling

Det er et mål for ordningen at den kommunale forvaltningsmodellen styrker og videreutvikler det lokale organisasjonslivet. Her er det to aspekter som er relevante å se på, nemlig hvilke aktiviteter kommunen gjennomfører rettet mot lokale organisasjoner, og hvilke aktiviteter organisasjonene selv gjennomfører som resultat av midlene for å styrke egen organisasjon.

Vi spurte mottakerorganisasjoner om hvorvidt frivillige får opplæring og veiledning som del av prosjektet som finansieres av midlene. Syv av ti organisasjoner i vår undersøkelse oppgir at frivillige får opplæring som del av prosjektet, og ni av ti sier de frivillige får muligheter for erfaringsutveksling underveis. Dette er vanligere blant organisasjoner med ansatte enn de uten ansatte, hvor for eksempel 79 prosent sier de frivillige får opplæring, sammenlignet med 65 prosent av organisasjoner uten ansatte.

Spørreundersøkelse og kvalitative intervjuer med kommunale forvaltere viser at det er stor variasjon i hvilken grad ordningen brukes aktivt til å styrke, videreutvikle og samarbeide med lokale organisasjoner. En del kommuner melder at det ikke er kapasitet til å ha denne typen kontakt med lokale organisasjoner og at forvaltning av ordningen er begrenset til tildeling og rapportering. Dette gjelder i flere mindre kommuner, men også i kommuner med større tildelinger. Vårt datamateriale tyder på at de kommunale forvalterne er avhengige av bredt eierskap til ordningen i kommunen, tydelige signaler om at ordningen er en prioritet, og at det settes av ressurser til å følge opp organisasjoner i større grad.

*«Arbeidet med tilskuddsordningen er tidkrevende og omfattende. Det er vanskelig å få et bredt eierskap til ordningen internt i kommunen, og saksbehandlere blir derfor ofte alene i arbeidet. Det er for lite tid til direkte kontakt med organisasjonene.»*

Fra casestudiene ser vi noen eksempler på kommuner som har aktivt fokus på å styrke organisasjonslivet. En del kommuner gir aktivt tilbud om ekstra oppfølging til mindre organisasjoner eller organisasjoner som ikke har søkt midler før. Oppfølgingen kan for eksempel bestå av egne eller utvidede informasjonsmøter, veiledningsmøter eller tilbakemeldinger på søknad og mulighet for å søke på nytt. Tilskuddsordningen blir i noen kommuner brukt som et verktøy for organisasjonsutvikling, ved at kommunen bistår med å hjelpe organisasjonene med å kvalifisere til støtte og deretter bruke ordningen som en vei inn i et nettverk av lokale frivillige organisasjoner. En kommune påpeker at fra et integreringsperspektiv er dette svært viktig:

*Det viktigste [med tilskuddsordningen] er kanskje muligheten den gir til innvandrersorganisasjoner for opplæring i frivillighet/demokrati, og hjelp til selvhjelp. Når organisasjonene begynner å søke på prosjekter beveger de seg bort fra å være bare sosiale møteplasser til å bli aktive samfunnsaktører som tar*



*tak i egne utfordringer. Det styrker både forståelsen for, og tilhørigheten til det norske samfunnet.*

### 8.3.7 Betydning for lokalt samarbeid

Ordnningen skal bidra til å stimulere lokalt samarbeid om integrering. Kommunene mener i stor grad at ordningen har ført til mer samarbeid lokalt. 25 kommuner sier de samarbeider mer med frivillige organisasjoner etter at de fikk ansvaret for å forvalte ordningen og 15 sier de samarbeider mer med innvandrersorganisasjoner. Gitt at lokalt samarbeid er et såpass viktig aspekt av den kommunale forvaltningen, er det dog verdt å merke seg at en del kommuner sier deres enhet i kommunen samarbeider lite eller ikke i det hele tatt med frivillige (4) eller innvandrersorganisasjoner (10). 13 sier de samarbeider lite eller ikke i det hele tatt med organisasjoner som mottar tilskudd under del C, seks om organisasjoner under del B.

Kommunene er også positive til effektene ordningen har på organisasjonslivet og integreringsarbeidet i kommunen. 24 kommuner mener ordningen har økt omfanget av integreringsarbeid som gjøres av frivillige organisasjoner, og like mange mener det har økt kontaktflaten mellom kommunen og frivilligheten. 23 kommuner mener ordningen har forbedret kommunens integreringsarbeid, 22 sier den har gitt kommunen bedre oversikt over organisasjoner lokalt, mens 21 sier den har forbedret kompetansen blant frivillige organisasjoner.

#### **Organisasjonenes erfaringer med lokalt samarbeid**

Flertallet av organisasjonene rapporterer lokalt samarbeid. Samarbeid med kommunen er vanligst, men dette er noe mindre vanlig blant organisasjoner uten ansatte (74% mot 92% av organisasjoner med ansatte) og blant innvandrersorganisasjoner (70% mot 84% av andre organisasjoner).

Nesten halvparten (48%) av organisasjonene som har mottatt midler til prosjekter under delmål B eller C sier de har samarbeidet med kommunen om disse. Igjen er dette mindre vanlig blant organisasjoner uten ansatte (44% mot 62%) og blant innvandrersorganisasjoner (41% mot 56% av andre organisasjoner).

Organisasjonene ble spurt i hvilken grad kommunen tilrettelegger for at de kan bidra i lokalt integreringsarbeid. 46 prosent av organisasjonene totalt mener kommunen gjør dette i stor eller svært stor grad. Innvandrersorganisasjoner mener i mindre grad at kommunen har tilrettelagt (43% mot 52% av andre organisasjoner).

Organisasjonene ble også spurt i hvilken grad tilskuddsordningen har bidratt til at de samarbeider mer med andre. Halvparten (52%) av organisasjonene mener ordningen har gjort dette i stor eller svært stor grad. Organisasjoner som mottar midler fra nye forvaltningskommuner, er i mindre grad enige i dette (46% mot 78% av andre organisasjoner).

## 9. Oppsummerende diskusjon

---

*I dette kapitlet oppsummerer vi funn fra vår evaluering av Tilskudd til nasjonale ressursmiljø på integreringsfeltet og Tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner. For hvert av tilskuddene, presenterer vi funn knyttet til utforming, forvaltning og måloppnåelse, og diskuterer forbedringspunkter og anbefalinger til forvaltning av disse tilskuddene fremover.*

### 9.1 Tilskudd til nasjonale ressursmiljø på integreringsfeltet

---

*Tilskudd til nasjonale ressursmiljø skal bidra til bedre kunnskap om integrering i befolkningen, økt tillit og tilhørighet til samfunnet, samt til økt deltakelse og representasjon på ulike samfunnsarenaer blant barn og voksne med innvandrerbakgrunn. I perioden 2021-2023 har bevilgningen vært 37,5 mill. kr., fordelt på 14 mottakere. Det er en øremerket ordning, det vil si at Stortinget beslutter tilskuddsmottakere og tildelingsbeløp, basert på budsjettproposisjon fra AID.*

#### 9.1.1 Utforming

Målene som er satt for tilskuddene er åpne, noe vi vurderer som hensiktsmessig for å ivareta hensynet til organisasjoner som selvstendige aktører og for å gi disse rom til å kanalisere sin innsats der de ser det er størst behov. Vår vurdering er at kriteriene for tildeling kan tydeliggjøres noe. Dette gjelder spesielt med tanke på hvordan det å være et «ressursmiljø» defineres. Vi oppfatter at begrepet «ressursmiljø» kan forstås som noe mer enn en organisasjon som løpende leverer en form for tjenester. Det kan forstås som en ressurs man kan trekke på, ved behov. Vi mener at det bør konkretiseres hva det innebærer å være et ressursmiljø, og at dette i større grad bør vektlegges i rapportering.

Vi mener videre at kriteriet om «forankring i innvandremiljøer» er svært viktig for å sikre mål om representasjon, tillit og økt kunnskap. Dette vil også bygge opp under organisasjonenes potensiale for å ha en demokratisk funksjon, slik denne beskrives av Eimhjellen, Espegren og Nærgård (2021), ved å formidle interesser, krav og behov fra målgruppen til myndigheter og øvrig befolkning.

Blant organisasjonene som mottar tilskudd, er det en del usikkerhet rundt hvordan «nasjonal organisasjon» skal forstås. Vi mener det er lite hensiktsmessig å kreve at organisasjoner skal ha fysisk aktivitet flere steder i Norge, men at det i stedet bør være krav om at kunnskap eller aktiviteter formidles til flere geografiske områder.

#### 9.1.2 Forvaltning

Vår evaluering av tilskuddet viser at det ikke gjøres en faglig vurdering av hvilke organisasjoner som skal tildeles midler og at tildeling til den enkelte organisasjon ikke begrunnes i statsbudsjettet, slik det bør. Det er vår vurdering at dagens tildelingsprosess ikke oppfyller kravene i utredningsinstruksen og økonomireglementet.

Dagens tildelingsform har gitt mottakerne en stabilitet som er positiv for virksomheten deres. Samtidig etterlyser flere av organisasjonene tydeligere sammenheng mellom måloppnåelse og tildeling, og ønsker klare signaler om hva slags aktiviteter som bør prioriteres. Flere tar til orde for en søknadsbasert ordning, men med flerårige tildelinger for å sikre stabilitet.

Dagens tildelingsprosess betyr at IMDi har en ganske begrenset rolle ovenfor tilskuddsmottakerne. Mottakerne opplever IMDi til dels som ganske perifer. Ved en omlegging til en søknadsbasert ordning, vil IMDi trolig få en viktigere og klarere rolle. Vi mener det bør klargjøres hvordan IMDi skal følge opp tilskuddsmottakerne også dersom ordningen med direkte tildeling fortsetter, for eksempel med større grad av direkte dialog med organisasjonene. Hvis det blir etablert prosesser for faglige vurderinger av tildeling til organisasjonene, vil IMDi kunne få en tydeligere rolle, selv om Stortinget fortsatt tildeler tilskuddene direkte.

### 9.1.3 Måloppnåelse

Informasjon innhentet fra intervjuer og spørreundersøkelse tyder på at tilskuddene bidrar til økt aktivitet blant organisasjonene. En vesentlig fordel med tilskuddet er at det gir grunnfinansiering til drift og dermed en fleksibilitet som få andre inntekter gir. Selv for organisasjoner med flere inntektskilder, blir tilskuddet pekt på som «alfa og omega» fordi det gjør det mulig å prioritere aktiviteter som prosjektmidler ikke dekker, slik som kunnskapsarbeid, påvirkningsarbeid og representasjon av målgruppen opp mot myndigheter og øvrig befolkning. Det gir også fleksibilitet til å «sette inn støtet» når det oppstår nye behov.

Organisasjonene produserer en rekke resultater, hovedsakelig knyttet til kunnskapsproduksjon. Det er likevel betydelige forskjeller i organisasjonenes effektivitet og hvor mye som produseres for midlene de får tildelt.

Vi oppfatter at flere av tilskuddsmottakerne har kontakt med deler av innvandrerbefolkningen som ikke har gode kanaler og arenaer for å beskrive sin situasjon og fremme sine synspunkter. Tilskuddsmottakerne formidler i hovedsak denne informasjonen til fagmiljøer og politikere, og ikke så mye direkte til allmennheten. Vi mener at det er store forskjeller i hvor tett kontakt organisasjonene har med «grasrota», i hvilken grad de kan sies å representere målgruppen og i hvilken grad de lykkes med å formidle målgruppens erfaringer.

### 9.1.4 Anbefalinger

Basert på funnene beskrevet over, er det vår vurdering at tilskuddet bør gjøres om til en søknadsbasert ordning. Ordningen bør være åpen, men med høye inngangskrav, slik at man begrenser antall søknader. I søknadsprosessen bør organisasjonens rolle som, eller potensiale til å bli, ressursmiljø stå sentralt. Organisasjonenes kontaktflater med innvandrerbefolkning bør også være viktige kriterier for tildeling.

I en slik ordning, vil IMDis rolle naturlig være mer sentral, og det bør utarbeides rutiner for helhetlig vurdering av organisasjonene enten ved styrket løpende kontakt eller ved et system for stikkprøvekontroll eller revisjon.

Dersom tilskuddet videreføres som enkeltstående, bør det gjøres faglige begrunnelser for tildeling. AID kan velge å gi IMDi ansvar for å utarbeide et kunnskapsgrunnlag for tildeling.

## 9.2 Tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner

---

Formålet med *Tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner* er å øke arbeids- og samfunnsdeltakelsen blant innvandrere og deres barn. Det gis i hovedsak prosjektstøtte, men lokale og regionale innvandrersorganisasjoner kan søke driftsstøtte etter veiledende satser.

IMDi forvalter 30 prosent av bevilgningen, og gir støtte til tiltak og prosjekter av nasjonal karakter, samt driftsstøtte til regionale innvandrersorganisasjoner. 40 kommuner forvalter samlet sett de resterende 70 prosent av bevilgningen til prosjekter av lokal karakter og driftsstøtte til lokale innvandrersorganisasjoner.

### 9.2.1 Utforming

Tilskuddsmottakere rapporterer i vår spørreundersøkelse overordnet positive erfaringer med ordningens utforming. Dette gjelder mottakere av både kommunale og nasjonal midler. Både søknads- og rapporteringsprosesser beskrives som enkle og oversiktlige. Her er det verdt å merke seg at innvandrersorganisasjoner og organisasjoner uten ansatte i større grad melder om utfordringer knyttet til disse prosessene, og dette gjelder spesielt blant lokale organisasjoner. En del kommuner melder også at rapporteringskravene er utfordrende for lokale organisasjoner med mindre kapasitet og kompetanse.

Målene for ordningen er brede og åpner for prosjekter og tiltak av svært varierende størrelse og innretning. Dette gjør det utfordrende å skape maler for rapportering av måloppnåelse som fremstår som relevante og brukervennlige for tilskuddsmottakere, samtidig som de gir forvalter god forståelse for hva slags måloppnåelse prosjektene og ordningen som helhet har.

Utforming oppleves for noen kommuner som unødvendig komplisert. Noen oppfatter skillet mellom delmålene uklart, og stiller spørsmålstegn ved hvor vidt en slik inndeling er nødvendig. Andre peker andre på at skillet mellom prosjekt- og driftstøtte er utfordrende og at de veiledende satsene for driftstøtte er for høye. Noen kommuner melder at de selv reduserer satsene for driftstøtte, i noen tilfeller for å være på linje med driftstøtten kommunen selv forvalter til frivillige organisasjoner. Andre melder at vurderingen av søknader om driftstøtte er utfordrende, fordi det er vanskelig å avgjøre om organisasjonene bidrar til å nå de overordnede samfunnsmålene for ordningen.

### 9.2.2 Forvaltning

Kommunene var i stor grad positive til tilskuddordningen og mente den hadde positiv effekt på lokalt integreringsarbeid.

Både spørreundersøkelsen og kvalitative intervjuer viste at det var stor variasjon i hvordan ordningen forvaltes lokalt, hvilket ble påpekt også i Riksrevisjonens rapport fra 2022. Det var også stor variasjon i kommunenes erfaringer med å forvalte ordningen. Fem av de 34 kommunene som svarte på vår undersøkelse sa de var usikre på om de ville klare å bruke opp midlene de var tildelt for 2023.

Kommunene pekte på at de ikke mottok nok søknader til å bruke opp midlene, samt at søknadene de mottok ikke var av god nok kvalitet. Mens noen mente det ikke fantes nok organisasjoner i kommunen

som jobber med disse problemstillingene, anerkjente andre at det nok var for lite kjennskap til ordningen blant lokale organisasjoner og at kommunen ikke hadde kapasitet til å jobbe utadrettet for å øke bevisstheten.

Mens flere av disse er kommuner med mindre bevilgninger (under 1 mill. NOK), rapporterte også et par større kommuner at bevilgningene de mottar er for store sammenlignet med antall frivillige organisasjoner som kan jobbe med problemstillingene.

Vår datainnsamling peker på at manglende kapasitet og kompetanse i kommunene ligger til grunn for flere av utfordringene som beskrives. Selv om 5 prosent av bevilgningen kan brukes til å administrere ordningen, forteller flere informanter at oppgavene kommer på toppen av mange andre oppgaver og at de opplever at ordningen ikke er en prioritet blant ledelsen. En del kommuner beskriver en situasjon hvor de har begrenset tid til å vurdere søknadene grundig og enda flere sier de har begrenset med kapasitet til å følge opp bruk av midler og gjennomføre kontrollaktiviteter. Et par informanter viser lite kjennskap til regler og krav i ordningen.

Flere kommuner sier de skulle ønske de hadde mer kapasitet til å jobbe utadrettet med organisasjonene, til å koordinere det frivillige arbeidet i større grad og å støtte opp under organisasjonsutvikling blant frivillige.

Samtidig ser vi også eksempler på kommuner hvor tilskuddsordningen er en integrert del av kommunens frivillighetspolitikk og integreringsarbeid, og hvor den aktivt brukes til å skape og utvikle samarbeidet mellom kommunen og frivilligheten. Dette gjelder spesielt i kommuner med større bevilgninger, hvor ressursene som settes av til administrering av ordningen gjerne er større.

Kommunene uttrykker at forvaltning av delmål B, delmål C og driftstøtte er mest utfordrende. Dette gjelder spesielt delmål C og henger nok sammen med at ordningen i stor grad forvaltes av enheter i kommunen som har ansvar for kultur og fritidsaktiviteter. Disse enhetene har ikke alltid kompetanse på problemstillingene som ligger under delmål C. Vi ser en tendens til at kommunene tildeler klart mest under delmål A, og at en del av prosjektene som tildeles under B og C ligger tett opp mot delmål A. Et eksempel på dette er en møteplass for kvinner med mål om å skape trygge rammer for dialog. Selv om organisasjonen oppga at likestilling mellom kjønnene var et av samtaletemaene som var planlagt, oppfattet den kommunale forvalteren at aktiviteten i hovedsak handlet om å skape sosiale aktiviteter og et nettverk for kvinner.

Driftstøtte oppleves også som utfordrende, og flere kommuner peker på at det ikke finnes innvandrersorganisasjoner med nok medlemmer i deres kommune. Dette gjelder spesielt i mindre kommuner.

Tidspunkt for tildeling oppleves som svært utfordrende, både for kommuner og tilskuddsmottakere. Med tanke på forenkling ovenfor de frivillige organisasjoner, bør det vurderes om det kan åpnes for at noe av midlene kan overføres til påfølgende år, for å sikre at organisasjonene kan ha aktiviteter hele året.

### 9.2.3 Måloppnåelse

Organisasjonene rapporterer høy måloppnåelse. Dette gjelder både den kommunale og nasjonale forvaltningen. I forbindelse med den ekstraordinære utlysningen av midler rettet mot ukrainske

flyktninger, tyder vår datainnsamling på at ordningen lyktes med å gripe fatt i lokalt engasjement og samarbeidet mellom kommunene og frivillige organisasjoner om mottakelsen av flyktningene. Tilskuddet har utløst prosjekter som legger vekt på sosial inkludering, nettverksbygging og samhold og på språktrening for ukrainere.

Det er utfordrende å konkludere i hvor stor grad tilskuddene er addisjonelle, altså hvor vidt de utløser aktiviteter som ikke ellers ville blitt gjennomført. For noen organisasjoner ville endring i tildeling ført til at aktivitetene ikke kunne gjennomføres, andre sier aktivitetene ville blitt gjennomført, men i mindre skala. Det er verdt å merke seg at flere større organisasjoner, med flere inntektskilder, peker på at denne ordningen allikevel har en viktig funksjon, ved at den gir midler til etablerte tiltak.

Organisasjonene peker på at de fleste ordningene de søker på har et eksplisitt eller implisitt fokus på innovasjon og utvikling av nye prosjekter. Denne ordningen blir pekt på som viktig, fordi den er en av få ordninger som gir støtte til etablerte prosjekter med god måloppnåelse.

Kommunene som svarte på vår spørreundersøkelse mente tilskuddsordningen hadde positiv effekt på lokalt integreringsarbeid, og spesielt med tanke på innvandrernes deltakelse i frivillige aktiviteter, informasjon om norsk samfunnsliv og økt kontakt mellom innvandrerbefolkning og øvrig befolkning.

Kommunene mente ordningen også bidro til bedre samspill mellom kommunen og frivillige organisasjoner, selv om det var en del organisasjoner som sa de ønsket mer kontakt og samarbeid med kommunen.

Selv om de var positive til ordningen, var det flere kommuner som sa de hadde lite innsikt i hvilke aktiviteter tilskuddet faktisk utløste og hva slags effekter det har i lokalsamfunnet. De hadde ikke kapasitet til å følge opp organisasjonene, og følte rapporteringene var for generelle. Delmålene og aktivitetene i ordningen er brede, spesielt aktivitetene under delmål A. Dette gjør det utfordrende å rapportere på måloppnåelse på en måte som er tilpasset de ulike aktivitetene som gjennomføres, samtidig som det gir kommuner, IMDi og departement god oversikt over resultatene som utløses av tilskuddene.

## 9.2.4 Anbefalinger

Det er vår vurdering at forvaltningsmodellen i denne ordningen ikke fungerer som tiltenkt og bør endres. En del av målsetningene for ordningen, spesielt med tanke på tilrettelegging for lokale behov og økt samarbeid lokalt, opplever vi at ikke innfris i alle kommunene. Flere kommuner har utfordringer med å bruke opp bevilgningen sin eller gir uttrykk for at oppfølging av midlene er minimal. Samtidig vet vi at IMDi opplever stor oversøking til sin bevilgning. Vår anbefaling er derfor at det bør vurderes hvor vidt den kommunale rammen reduseres og at IMDi i stedet forvalter en større andel.

Vår analyse viser også at en del av målene for den kommunale forvaltningen er avhengig av at ordningen prioriteres innad i kommunen og at det settes av ressurser til å administrere og følge opp midlene. En løsning for å sikre at ordningen prioriteres og jobbes aktivt med i kommunene, vil være å gjøre den kommunale forvaltningen søknadsbasert. Ved en slik ordning, kan det stilles enkelte krav til kommunen for å motta midler, som for eksempel at andelen av bevilgningen som kan brukes til administrasjon (5%) kombineres med en investering fra kommunens side. Uavhengig av hvor vidt forvaltningsmodellen endres, er det flere kommuner som etterlyser sterkere oppfølging fra IMDi av hvordan kommunene samarbeider med frivilligheten. På tross av en forventning om at kommunene

skal samarbeide med frivillige organisasjoner i integreringsarbeidet, mener noen av våre informanter at dette i liten grad følges opp og at graden av samarbeid varierer sterkt.

Kommunene uttrykker i både intervju og spørreundersøkelse at å forvalte del C av ordningen er utfordrende og at det i liten grad tildeles midler til disse målene. Vi mener det bør vurderes hvor vidt denne delen av ordningen skal forvaltes av alle kommunene. Slik ordningen var utformet i 2023, da vår datainnsamling ble gjennomført, så vi at målene innen del C i mindre grad ble ivaretatt og prioritert i den kommunale forvaltningen. Dersom det er ønskelig fra IMDi side å sikre at en viss andel av midlene brukes på dette feltet, må forvaltningen trolig endres. IMDi bør forvalte disse midlene selv eller i hvert fall begrense antall kommuner som får midler til feltet.

Samlet sett tyder vår evaluering på at ordningen *kan* ha stor verdi som et verktøy i lokalt integreringsarbeid og i samarbeidet mellom kommuner og frivilligheten, men at dette på langt nær utløses i alle kommuner. I enkelte kommuner ser vi tydelig at tilskuddsordningen bidrar til at frivillige organisasjoner kan fungere som «skoler i demokrati» (Hagelund og Loga 2009).

Kommunen har også en viktig rolle i å rette aktivitetene som gjennomføres inn mot målene som er satt for ordningen. En kommune fortalte at innen forvaltningen av delmål A, var et sentralt aspekt å styre organisasjonene til å utforme og planlegge aktiviteter som kan fungere som en møteplass mellom ulike grupper, heller enn sosiale aktiviteter som kun tiltrekker seg egne medlemmer eller egen målgruppe. Kommunen beskrev rollen som tidkrevende og utfordrende, men at det er svært viktig at kommunen er involvert for å «styre midlene mot integrering».

Dokumentgjennomganger gjennomført i prosjektperioden viste stor variasjon i kvalitet og omfang på dataene kommunene rapporterer til IMDi. Blant annet varierer det i hvilken grad kommunene har oppgitt informasjon om hva slags tiltak innen delmålene som har blitt tildelt midler. Vi finner også en del feilrapportering. Kravet om å rapportere antall deltakere på tiltakene som har mottatt midler oppleves av tilskuddsmottakere og forvaltningskommuner som svært utfordrende, og vår vurdering er at dette kravet ikke er hensiktsmessig. Vi anbefaler at det stilles tydeligere krav til rapportering, for å sikre at IMDi har tilstrekkelig informasjon om bruk av midlene til å gi målrettet oppfølging, men at kravet om å rapportere antall deltakere enten tas bort eller at rapporteringskravene i større grad tilpasses ulike typer tiltak som mottar midler.

# Litteratur

---

- Arnesen, D. (2020). *Finansiering av frivillighet: Frivillig sektors økonomi og lokallagenes rammevilkår*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2020:6.
- Arnesen, D. & Sivesind, K. H. (2020). *Organisasjonslandskap i endring 2009–2019: Fra ideologisk samfunnsendring til individuell utfoldelse?* Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2020:5.
- Brar, J., Chowdhury, N., Raihan, M.M.H., Khalid, A., O'Brien, M.G., Walsh, C.A. & Turin, T.C. (2023). *The benefits, challenges, and strategies toward establishing a community-engaged knowledge hub: An integrative review*. International Journal of Environmental Research and Public Health 20.2 (2023): 1160.
- Bråten, B., Gleditsch, R.,N. og Kjeøy, I. (2024). *Frivilligheten som informasjonsformidler til innvandrerbefolkningen: Erfaringer, prinsipielle diskusjoner og læringspunkter*. Fafo-rapport 2024:07
- Bråten, B., Elgvin, O., Flatø, H. og Lillevik, R. (2021). *Samtale og strid. Frivillige organisasjoners arbeid mot negativ sosial kontroll og tvangsekteskap*. Fafo-rapport 2021:16.
- Eimhjellen, I. (2016). *Innvandrere si deltaking i norsk frivilligliv: Nye tal og metodiske utfordringer*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2016:3.
- Eimhjellen, I. og Arnesen, S. (2018). *Organisasjonsengasjement blant innvandrere*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2018:3.
- Eimhjellen, I., Myksvoll, T., Espegren, A., Hansen, V.W., Guribye, E. (2023). *Rekruttering og inkludering i organisasjonslivet*. Rapport nr. 25-2023, NORCE Helse og samfunn.
- Eimhjellen, I. og Seggaard, S.B. (2010). *Etniske minoriteter og frivillige organisasjoner*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2010:8.
- Eimhjellen, I., Espegren, A. og Nærland, T. U. (2021). *Sivilsamfunn og integrering. En kunnskapsoppsummering*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2021:3.
- Espegren, A., Eimhjellen, I., Ervik, R., Guribye, E. og Lindén, T. S. (2019). *Samarbeid mellom offentlig, privat og frivillig sektor i gjennomføringen av introduksjonsprogrammet*. NORCE Samfunnsforskning. Rapport 9-2019.
- Espegren, A., Mjelde, H., Guribye, E., Øygard, Å. D., Staver, A. B. og Eimhjellen, I. (2022). *Innvandrerperspektiv på sivilsamfunnsdeltakelse. Ulike innvandrergruppers opplevelse av barrierer og suksessfaktorer for deltagelse*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2022:7.
- Frivillighet Norge (2020). *Frivillige innvandrerorganisasjoners rammevilkår og erfaringer med tilskuddsordninger*.



- Hagelund, A. og J. Loga (2009). *Frivillighet, innvandring, integrasjon. En kunnskapsoversikt*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2009:1.
- Holm, A., Danielsen, Å. Ø., Leirvik, M. S., og Aasland, A. (2022). *Vil gjerne vite mer: Kompetanse om negativ sosial kontroll og æresrelatert vold blant ansatte i opplærings- og integreringstjenestene*. NIBR-rapport 2022:14.
- Ideas2evidence og Agenda Kaupang (2022). *Frivillige organisasjoner og integrering. Sluttrapport fra utredning av kompetansesenter for frivillig innsats*. Rapport 16:2022.
- Kobro, L., Andersen, L.L., Espersen, H.H., Kristensen, K., Skar, C., 2018 & Iversen, H. (2018). *La oss gjøre det sammen! Håndbok i lokal samskapende sosial innovasjon*. Høgskolen i Sørøst-Norge/Senter for sosialt entreprenørskap og samskapende sosial innovasjon.
- IMDi, 2023. *Tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner*. Rundskriv nr. 09-2023.
- Jonsmoen, Kari Mari (2021). *Samtaler som stimulerer til språkutvikling - En studie av språkmakkertilbudet ved OsloMet – storbyuniversitetet*. UNIPED. Vol. 44.
- Kjeøy, I., Bråten, B., Ezzati, R.T., Friberg, J.H., Gjefsen, H.M. & Seifert, L.C. (2023). *Informasjon til innvandrerbefolkningen i krisetid*. Fafo-rapport 2023:04.
- Lidén & Bredal (2017). *Fra særtiltak til ordinær innsats. Følgeevaluering av handlingsplanen mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet*. Institutt for samfunnsforskning rapport 2017:1.
- Meld. St. 39 (2006-2007). *Frivillighet for alle*.
- Morken, K. & Selle, P. (1995). *An alternative movement in a «state-friendly» society: the women's shelter movement*. I L. Karvonen & P. Selle (red.), *Women in Nordic Politics. Closing the Gap*, 177–200. Aldershot: Ashgate.
- NOU (2023). *Evalueringen av pandemihåndteringen*. Høringsnotat 2023:16. [NOU 2023: 16 \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no)
- Proba (2023). *Evaluering av norsk treningstilbud i regi av frivillige organisasjoner*. Rapport 2023-17.
- Putnam, R.D. (2000). *Bowling Alone. The collapse and revival of American community*. New York: Simon og Schuster Paperbacks.
- Riksrevisjonen (2022). *Revisjonsrapport for 2022 om tilskudd til organisasjoner*.
- Sivesind, K.H. og B. Enjolras (2022). *Frivillige organisasjoners sivilsamfunnsrolle: påvirkingsstrategier og tilgang til politiske beslutningsfora*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2022:3.
- Skutlaberg, L.S., Ekhaugen, T. & Holden, M.B. (2018). *Gjennomgang av post 71 Tilskudd til innvandrereorganisjoner og annen frivillig virksomhet*. Rapport 01:2018.
- Smette, I., Bredal, A. & Stefansen, K.; «Fra kamp til konsensus? Sivilsamfunnets rolle i framveksten av voldsfeltet» i K. Skjørten,, E. Bakketeig,, M. Bjørnholt & M. og S. Mossige (red.) (2019) *Vold i nære relasjoner. Forståelser, konsekvenser og tiltak*.

Takle, M. (2015). *Immigrant organisations as schools of bureaucracy*. *Ethnicities*. Vol 15. L

Wollebæk, D., Sætrang, S. & Fladmoe, A. (2015). *Betingelser for frivillig innsats: Motivasjon og kontekst*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2015:1.

Ødegård, G. (2010). *Foreningsliv i et flerkulturelt lokalsamfunn: En studie om integrasjon og sosial kapital*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2010:6.





IDEAS2EVIDENCE  
Bygger kunnskap