

Ida Kjeøy, Beret Bråten,
Rojan Tordhol Ezzati, Jon Horgen Friberg,
Hege Marie Gjefsen og Louisa Cheng Seifert

Informasjon til innvandrerbefolkningen i krisetid

Delrapport 1

Ida Kjeøy, Beret Bråten, Rojan Tordhol Ezzati, Jon Horgen Friberg,
Hege Marie Gjefsen og Louisa Cheng Seifert

Informasjon til innvandrerbefolkningen i krisetid. Delrapport 1

Evaluering av ekstraordinært tilskudd til
informasjonstiltak for innvandrerbefolkningen i regi av
frivillige organisasjoner - 2020 og 2021

Fafo-rapport 2023:04

Fafo-rapport 2023:04

© Fafo 2023

ISBN 978-82-324-0670-8

ISSN 2387-6859

Innhold

Forord	5
Sammendrag	6
Summary	8
1 Innledning	10
1.1 Om tilskuddsordningen.....	10
1.2 Problemstilling og forskningsdesign.....	11
1.3 Gangen i rapporten.....	13
2 Bakgrunn	14
2.1 Om innvandrerbefolkningen i Norge.....	14
2.2 Koronasmitte i innvandrerbefolkningen, 2020 og 2021.....	15
2.3 Årsaker til overrepresentasjon i smitte.....	18
2.4 Nasjonale myndigheters tiltak for å nå innvandrerbefolkningen.....	19
2.5 Tidligere forskning.....	22
2.6 Hovedfunn i kapitlet.....	25
3 Innvandreres erfaringer med pandemien og koronainformasjonen	26
3.1 Datagrunnlag og metode.....	26
3.2 Informasjonsbehov under pandemien.....	27
3.3 Informasjonskilder og informasjonskanaler.....	28
3.4 Ambivalente til oversettelser.....	30
3.5 Informasjon formidlet fra frivilligheten.....	30
3.6 Hovedfunn i kapitlet.....	32
4 Casestudie av fem utvalgte organisasjoner	33
4.1 Datagrunnlag og metode.....	34
4.2 De fem organisasjonene.....	35
4.3 Organisasjonenes arbeid under pandemien.....	37
4.4 Toveiskommunikasjon og tilpassede informasjonskanaler.....	38
4.5 Oversettelser og forenkling av informasjon.....	41
4.6 Organisasjonenes opplevelse av ordningene.....	44
4.7 Hovedfunn i kapitlet.....	47
5 Tilskuddsmottakere og tiltak	48
5.1 Datagrunnlag og metode.....	48
5.2 Oversikt over tildelinger i 2020 og 2021.....	49
5.3 Hva slags organisasjoner fikk støtte og hvor mye?.....	50
5.4 Hvem var i målgruppen for tiltakene?.....	53
5.5 Hvordan ble informasjon formidlet?.....	57
5.6 Hva slags informasjon ble formidlet?.....	64
5.7 Hovedfunn i kapitlet.....	64

6 Spørreundersøkelse i organisasjonene	66
6.1 Datagrunnlag og metode	66
6.2 Organisasjonene og tiltakene	67
6.3 Organisasjonenes vurderinger av eget informasjonsarbeid	70
6.4 Kontakt mellom organisasjoner og myndigheter	72
6.5 Synspunkter på myndighetenes informasjonsarbeid under korona	73
6.6 Om tilskuddsordningen og søknadsprosessen	75
6.7 Hva kjennetegner minoritetsorganisasjonene?	78
6.8 Hovedfunn i kapitlet	79
7 Myndighetenes begrunnelser og erfaringer	81
7.1 Datagrunnlag og metode	82
7.2 Frivillighetsstrategien blir til.....	82
7.3 Seks organisasjoner får øremerket støtte	84
7.4 Tilskuddsordningene i 2020 og 2021	86
7.5 Tillit	89
7.6 Toveis-kommunikasjon	90
7.7 Hovedfunn i kapitlet	91
8 Diskusjon av sentrale funn	93
8.1 Tilskuddsordningen favnet bredt og traff relevante målgrupper	93
8.2 Hva slags informasjon nådde målgruppene?.....	95
8.3 Fleksibilitet og tempo – men mindre kontroll.....	96
8.4 Dialog – men hva førte den til?	97
8.5 Samlet vurdering.....	98
Referanser	100

Forord

Dette er den første av tre delrapporteringer fra et prosjekt om frivillighetens rolle og arbeid med å nå innvandrerbefolkningen med informasjon under koronapandemien. Fafo og Folkehelseinstituttet (FHI) samarbeider om prosjektet, på oppdrag fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). I denne rapporten presenteres en evaluering av «Ekstraordinært tilskudd til informasjonstiltak for innvandrerbefolkningen i regi av frivillige organisasjoner 2020 og 2021». Dette var en tilskuddsordning som IMDi hadde ansvar for. Delrapport 2 vil være en følgeevaluering av tilskuddsordningen for 2022, og offentliggjøres i september 2023. Det gjør også delrapport 3, som drøfter sivilsamfunnets rolle som informasjonsformidler til innvandrerbefolkningen i og utenfor krisetid.

Vi vil takke de som har latt seg intervjuet til dette prosjektet. Takk også til de som har brukt tid på å svare på spørreskjemaet som gikk ut til alle som mottok tilskudd i 2020 og 2021. Vi vil også takke IMDi for oppdraget, og spesielt våre kontaktpersoner, Birgit Kvernflaten og Marit Lund Larsen, for god oppfølging underveis og interessante samtaler og diskusjoner. Vi har fått verdifulle innspill fra prosjektets referansegruppe, som består av Arshad Jamil (Muslimsk dialognettverk), Aud Marit Eriksen (Oslo kommune, Helseetaten), Ayan Bashir Sheikh-Mohamed, Gro Saltnes Lopez (Helsedirektoratet), Inger Elisabeth Salvesen (Oslo kommune, byrådsavdelingen for arbeid, integrering og sosiale tjenester), Natasza Katarzyna Bogacz (Caritas), Nina Strøm Christensen (Røde Kors) og Sathiaruby Sivaganesh (Aktive kvinner i Bjerke).

Forfatterne har samarbeidet om denne rapporten. Jon Horgen Friberg (Fafo) har hatt det formelle prosjektlederansvaret, samt ansvar for analysen av spørreskjemaet (kap. 5). Det overordnede faglige ansvaret for analyser, koordinering og daglig drift har ligget hos Ida Kjeøy (Fafo), som har vært tett involvert i datainnsamling til hele prosjektet, bortsett fra casestudiet og analyser av registerdata (kap. 2, kap. 3 og kap. 8). Beret Bråten (Fafo) har hatt ansvar for myndighetenes perspektiver (kap. 7) og også deltatt i utviklingen av spørreskjemaet. Louisa Cheng Seifert (Fafo) har hatt ansvar for analyse av dokumentgjennomgangen (kap. 5) og deltatt i datainnsamling til hele prosjektet. Rojan Tordhol Ezzati (FHI) har hatt ansvar for casestudiet (kap. 4). Hege Marie Gjefsen (FHI) har hatt ansvar for analyse av registerdata (kap. 2.3). Siden Kjeøy har hatt det overordnede faglige ansvaret, står hun som hovedforfatter. De øvrige forfatterne står i alfabetisk rekkefølge.

Flere ved Fafo har deltatt i utarbeidelsen av rapporten, og de fortjener takk. Tone Fløtten har vært en viktig diskusjonspartner for forskerne. Hun har deltatt på flere av forskerteamets workshops og gitt nyttige innspill til utformingen av spørreskjemaet. Ketil Bråten har gitt god bistand i forbindelse med utsending av spørreskjemaet. Ragna Lillevik har kvalitetssikret prosjektdesignet og Hanne Cecilie Kavli har kvalitetssikret den endelige rapporten. Fafos informasjonsavdeling har gjort teksten om til ferdig publikasjon. Vi vil også rette en stor takk til Laila Nordfjell som har transkribert alle intervjuene og tatt kontakt med tilskuddsmottakere på telefon for å øke svarprosenten i spørreundersøkelsen.

Oslo, 15. januar 2023.

Ida Kjeøy, Beret Bråten, Rojan Tordhol Ezzati, Jon Horgen Friberg,
Hege Marie Gjefsen og Louisa Cheng Seifert

Sammendrag

Koronapandemien rammet deler av innvandrerbefolkningen hardere enn den øvrige befolkningen. Dette så man konturene av allerede nokså tidlig. Det ble stilt spørsmål ved om informasjonen fra myndighetene om smitte og smittevern, nådde fram til hele befolkningen. I 2020 og 2021 lyste IMDi derfor ut et ekstraordinært tilskudd til informasjonstiltak for innvandrerbefolkningen i regi av frivillige organisasjoner. Hensikten var å nå ut med informasjon til innvandrergrupper som av ulike grunner ikke ble nådd ved den generelt innrettede informasjonen.

Denne rapporten evaluerer tilskuddsordningen. Den er først av tre delrapporter i et prosjekt om frivillighetens rolle og arbeid med å nå innvandrerbefolkningen med informasjon under korona. Analysene det presenteres resultater fra i denne rapporten er basert på seks datakilder: 1) Registerdata over smitteutvikling i ulike landgrupper, 2) fokusgruppeintervjuer med personer i innvandrerbefolkningen som hadde kontakt med frivillige organisasjoner under pandemien, 3) en casestudie av fem utvalgte organisasjoner som har mottatt tilskudd, 4) en gjennomgang av søknader og rapporter fra alle tilskuddsmottakerne, 5) en spørreundersøkelse sendt til alle organisasjoner som har mottatt tilskudd og 6) semi-strukturerte intervjuer med representanter for myndighetene.

Evalueringen viser at ordningen favnet bredt ved at mange ulike typer frivillige organisasjoner mottok støtte. Vi skiller mellom mainstream-organisasjoner, generelle minoritetsorganisasjoner og spesifikke minoritetsorganisasjoner. Tilskuddsordningen mobiliserte ikke minst minoritetsorganisasjoner til innsats i arbeidet med å formidle informasjon om korona. Organisasjonene brukte en rekke formidlingskanaler og virkemidler, og det ble formidlet på mange ulike språk. Mye tyder på at 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.

Tilskuddsordningen bidro også til økt dialog, særlig mellom mindre organisasjoner og myndighetene. Det er riktignok lite som tyder på at organisasjonene fikk direkte innvirkning på politikken under pandemien. Likevel opplevde de at de gjennom sitt arbeid, la et godt grunnlag for videre samarbeid med myndighetene, blant annet om beredskap.

Organisasjonene selv er gjennomgående fornøyde med egen måloppnåelse, og de mener at tilskuddsordningen har gjort dem bedre egnet til å nå sine målgrupper med koronarelatert informasjon. De aller fleste organisasjonene baserte seg på myndighetenes informasjon i sitt arbeid. Samtidig synliggjøres det at organisasjonene også jobbet med egne oversettelser og tilrettelegging av informasjon. Nå i ettertid er det ikke mulig å finne ut eksakt hva slags informasjon som nådde mottakerne.

I lys av kritesituasjonen som eksisterte på det tidspunktet tilskuddsordningen ble etablert, framstår tilskuddet og mobiliseringen av frivilligheten som en rask, fleksibel og effektiv strategi for å nå ut med informasjon til deler av befolkningen som var vanskelige å nå. Både IMDi og tilskuddsmottakerne tilpasset seg raskt i en kaotisk situasjon som stadig endret seg. Tilskuddsordningen styrket frivillighetens arbeid

under pandemien og organisasjonene er gjennomgående fornøyde med oppfølgingen fra IMDi i forbindelse med tilskuddet.

Samtidig viser analysene at beslutningen om å gi frivilligheten et så stort ansvar for informasjonsformidling er problematisk i et helhetlig beredskapsperspektiv. En informasjonsstrategi som baserer seg på ekstraordinære tilskudd til frivilligheten er sårbar, har ikke kontinuitet, og gir begrensede muligheter for at myndighetene har overordnet kontroll og kan drive kvalitetssikring. Dette er en konsekvens av demokratiske prinsipper om forholdet mellom myndigheter og sivilsamfunnsaktører. Frivillige organisasjoner bygger på frivillig engasjement og skal som sådan ikke styres eller kontrolleres av myndighetene. Men særlig organisasjonenes påpekninger av for dårlig tilpasset og oversatt informasjon og organisasjoners arbeid med å kompensere for dette, viser at myndighetene kunne tatt et tydeligere og mer overordnet grep i klartekst- og oversettingsarbeidet. Det ville vært en vei til mer kontroll med hva slags budskap som ble formidlet.

Det er også rom for at frivilligheten i større grad kunne blitt invitert til og inngått i myndighetsinitiert dialog. Dette for å kvalitetssikre tydelighet, enkelhet, ord- og begrepsvalg i informasjon og oversettelser fra myndighetene.

I ettertid framstår tilskuddsordningen som en vellykket strategi for raskt å nå ut med informasjon til innvandrerbefolkningen. De frivillige organisasjonene hadde nettverk og kunnskap om å kommunisere med deler av befolkningen som var vanskelig å nå gjennom generelt innrettede kanaler. Samtidig reiser evalueringen en rekke prinsipielle spørsmål om hvordan frivilligheten som informasjonsformidler til innvandrerbefolkningen kan og bør inngå i myndighetenes helhetlige kriseberedskapsstrategi.

Summary

The COVID-19 pandemic hit some parts of the immigrant population in Norway harder than the rest of the population, and the signs could be seen at an early stage. Questions were asked about whether information from the authorities about COVID-19 and infection prevention was reaching the entire population. In 2020 and 2021, the Directorate of Integration and Diversity (IMDi) therefore announced an extraordinary grant for voluntary organisations to implement information measures aimed at the immigrant population. The aim was to provide information to immigrant groups who, for various reasons, could not be reached through existing channels.

This report evaluates the grant scheme. It is the first of three interim reports in a project about the role and work of the voluntary sector in providing information to the immigrant population during the pandemic. The analyses results are based on six data sources: 1) Registry data on infection rates in various country groups, 2) Focus group interviews with immigrants who had contact with voluntary organisations during the pandemic, 3) A case study of five selected organisations that received the grant, 4) A review of applications and reports from all grant recipients, 5) A survey sent to all organisations that received the grant, and 6) Semi-structured interviews with representatives from the authorities.

The evaluation shows that the grant scheme was broad-based in that various types of voluntary organisations received support. We distinguish between mainstream organisations, general minority organisations and specific minority organisations. The grant scheme especially mobilised minority organisations to contribute to the effort to disseminate information about COVID-19. The organisations used different communication channels and tools, and the information was communicated in various languages. There are strong indications that the grant scheme helped reach target groups that could not be reached through other channels. The close contact between the minority organisations and the target groups seems to have played a crucial role in ensuring the success of the measure.

The grant scheme also stimulated the dialogue between the authorities and in particular smaller organisations. Admittedly, there is little evidence to suggest that the organisations had a direct impact on policy during the pandemic. Nevertheless, they felt that their work helped lay a solid foundation for further cooperation with the authorities, including on crisis preparedness.

The organisations themselves are generally satisfied with their own results, and they believe that the grant scheme has better equipped them to provide their target groups with information related to COVID-19. Most of the organisations' work was based on information from the authorities. However, it is apparent that the organisations also produced their own translations and tailored the information. It is not possible to identify the exact information that was provided to the recipients.

In light of the ongoing crisis when the grant scheme was introduced, the grant and the mobilisation of volunteers appear to be a quick, flexible and effective strategy for providing information to parts of the population that were difficult to reach. Both IMDi and the grant recipients adapted quickly to the constantly changing chaotic situation. The grant scheme strengthened the voluntary sector's work during the

pandemic and the organisations are generally satisfied with the follow-up from IMDi in connection with the grant.

However, the analysis also shows that the decision to give the voluntary sector such a large responsibility for information dissemination is problematic from an overall preparedness perspective. An information strategy that is based on extraordinary grants for the voluntary sector is weak, lacks continuity and offers limited opportunity for the authorities to have overall control and carry out quality assurance. This is due to the democratic principles on how public authorities should relate to the civil society. Voluntary work in organizations is carried out independently and should not be controlled. However, the organisations' observations of poorly translated and tailored material from public authorities and the work organisations undertook to compensate for this, show that the authorities could have taken a clearer and more overarching approach to ensuring plain language and good translations. This would have been a way to have more control over the kind of message that was conveyed through the voluntary sector.

There is also scope to engage with and listen to the voluntary sector to a greater extent, with a view to ensuring a high standard in terms of clarity, simplicity and choice of words and terms in information and translations from the authorities.

In retrospect, the grant scheme appears to be a successful strategy for quickly ensuring that all immigrants receive the necessary information. The voluntary organisations had networks and knowledge of how to communicate with parts of the population that were difficult to reach through established channels. However, the evaluation raises some fundamental questions about how the voluntary sector in its role as a mediator of information to the immigrant population can and should form part of the authorities' overall crisis preparedness strategy.

1 Innledning

Temaet for denne rapporten er frivillighetens rolle som formidler av informasjon til innvandrerbefolkningen under koronapandemien. Vi evaluerer «Ekstraordinært tilskudd til informasjonstiltak for innvandrerbefolkningen i regi av frivillige organisasjoner» i 2020 og 2021.

12. mars 2020 innførte regjeringen Solberg: «de sterkeste og mest inngripende tiltakene vi har hatt i Norge i fredstid» (NOU 2021:6, s. 21) For å forhindre at koronasmitten kom ut av kontroll, stengte regjeringen skoler og barnehager, innførte grensekontroll og reiserestriksjoner, og påla virksomheter som kunne, å sende sine ansatte på hjemmekontor. I løpet av 2020 innførte regjeringen også begrensninger på hvor mange som kunne oppholde seg på samme sted, begrensninger på besøk i eget hjem, regler og veiledninger om munnbindbruk og mange andre inngripende tiltak. Tiltakene og reglene var svært detaljerte, endret seg stadig, og det var ulike regler i kommunene. Myndighetene hadde behov for å nå hele befolkningen med informasjon.

I dag, snart tre år etter den første nedstengningen, vet vi at koronapandemien rammet svært skjevt. Deler av innvandrerbefolkningen hadde mye større sannsynlighet for å bli smittet, bli sykehusinnlagt og å dø av viruset. I perioden februar 2020 til juli 2021 var det nesten tre ganger så mange bekreftet smittede og nesten fire ganger så mange innlagte i befolkningen med innvandrerbakgrunn sammenliknet med resten av befolkningen. Blant innvandrere fra enkelte afrikanske land var det seks ganger så mange dødsfall i gruppen 60 år og eldre, som i befolkningen uten innvandrerbakgrunn (Indseth mfl., 2021a, NOU 2022:5, s. 392). Forskere er fremdeles ikke enige om årsakene til denne overrepresentasjonen i smitte og dødelighet, men Koronakommisjonen slår i sin rapport fast at mangelen på informasjon kan ha vært en av årsakene (NOU 2022:5).

Dette er bakteppet når Fafo og Folkehelseinstituttet (FHI) her presenterer vår evaluering av ett av tiltakene myndighetene satte i gang for å spre koronainformasjon til innvandrerbefolkningen: mobilisering av frivilligheten gjennom en tilskuddsordning organisasjoner kunne søke på. Vi evaluerer tilskuddsordningen i lys av situasjonen den oppsto i, og opp mot sitt formål.

1.1 Om tilskuddsordningen

Ekstraordinært tilskudd til informasjonstiltak for innvandrerbefolkningen i regi av frivillige organisasjoner ble lyst ut første gang 15. april 2020. Formålet var:

«å bidra til god formidling av myndighetenes informasjon om koronaviruset til innvandrerbefolkningen, herunder informasjon om de helsemessige, sosiale og økonomiske konsekvensene. Formidling av informasjonen skal ivareta innvandrergrupper som av ulike grunner, som for eksempel manglende digitale eller språklige forutsetninger, ikke nås gjennom eksisterende informasjonskanaler». (IMDi rundskriv 12/20)

Informasjonstiltakene skulle bygge på:

«eksisterende offentlige nettressurser (FHI, Helsenorge.no, mfl.) og kunne blant annet omfatte generelle råd til befolkningen om smitte og inkubasjonstid, karantene og isolasjon, risikogrupper, når lege skal kontaktes, helsehjelp hjemme fra, reiseråd, hvordan snakke med barn om koronaviruset, skole og barnehage m.m. Informasjon om sosiale og økonomiske forhold knyttet til den aktuelle situasjonen kunne for eksempel omfatte arbeid, bolig, skole, barnehage, NAV og det offentlige og frivillige hjelpeapparatet overfor sårbare barn og unge».

Tiltakene måtte gjennomføres innen utgangen av 2020 (IMDi rundskriv 12/20). I prioriteringen av tilskudd skulle IMDi legge vekt på tydelighet, om prosjektet kunne settes i gang raskt, om framdriftsplanen var realistisk, søkers kompetanse og nettverk, frivillig innsats og beskrivelse av samarbeid med kommuner, fylkeskommuner, offentlige etater og andre frivillige organisasjoner. IMDi skrev i utlysningen at de ville legge til rette for variasjon i type prosjekter og målgrupper (IMDi Rundskriv 12/20).

Under kriterier for tilskuddet skrev IMDi at tilskuddsmottakerne skulle legge opp til informasjonsspredning på andre språk enn norsk. Søkerne ble oppfordret til å samarbeide med andre organisasjoner (IMDi Rundskriv 12/20). IMDi satte, i både 2020 og 2021, som kriterium at kun frivillige organisasjoner registrert i frivillighetsregisteret kunne søke.

Fristen for å sende søknad ble satt til 28. april 2020, noe som ga organisasjonene 14 dager til å utarbeide og sende søknad. Søknad skulle sendes via IMDis søknadsportal. IMDi fikk inn 275 søknader. I juni 2020 tildelte de ca. 20 millioner kroner til 142 prosjekter.

IMDi lyste også ut tilskuddsmidler til informasjonstiltak for 2021. De lyste ut tilskuddet 15. desember 2020, og fristen for å søke ble satt til 14. januar 2021 (IMDi Rundskriv 13/21). Formålet med tilskuddsordningen og hvem som kunne motta støtte var lik i 2020 som i 2021. Tildelingskriteriene var også relativt like. Det var mulig å søke om støtte til prosjekter med budsjett på inntil 1 000 000 kr, og enkelttiltak på minimum 20 000 kr.

IMDi skrev også i 2021 at de ville legge til rette for variasjon i type prosjekter og målgrupper, men la til at de også ville legge opp til geografisk spredning av tiltakene (IMDi Rundskriv 13/2021). Organisasjonene hadde i underkant av én måned til å utforme og sende søknad. Tiden som var satt av til at organisasjonene kunne utarbeide søknader overlappet med juleferie og flere helligdager. Innen fristen 14. januar hadde IMDi mottatt 231 søknader. 24. februar 2021 tildelte de ca. 40 millioner kroner til 146 prosjekter.

1.2 Problemstilling og forskningsdesign

I denne rapporten er det overordnede spørsmålet vi vil besvare:

Hvordan har de ekstraordinære tilskuddene som ble bevilget i 2020 og 2021, fungert med tanke på å nå ut med relevant informasjon om koronapandemien til innvandrerbefolkningen?

Vi har nærmet oss spørsmålet på tre nivåer. For det første har vi undersøkt hvordan *personer med innvandrerbakgrunn* nå i ettertid vurderer informasjonsflyten og informasjonsbehovet i periodene med stort smittetrykk og restriksjoner. For det andre har vi undersøkt hvordan *tilskuddsmottakere* har erfart innretningen av tilskuddsordningene, hva de i praksis har gjort og hvordan organisasjonene har erfart at tiltakene

virker. For det tredje har vi ønsket å få innsikt i bakgrunnen for at *myndighetene* iverksatte tilskuddsordningen, deres begrunnelser og erfaringer med å etablere og bruke en slik tilskuddsordning. Basert på disse analysene diskuterer vi dilemmaer og utfordringer knyttet til denne måten å formidle offentlig informasjon til innvandrerbefolkningen under en krise.

Det er ikke mulig å måle eksakt i hvilken grad tilskuddsordningen har bidratt til det som var formålet. Det er spesielt vanskelig å vurdere innholdet i hva organisasjonene har formidlet. Til det har dokumentasjonen som er tilgjengelig vært for sparsom og det har vært vanskelig for de vi har intervjuet å huske detaljer.

Vanskeligheter med å huske detaljer gjelder også de som fattet beslutninger og de som drev informasjonstiltak i regi av organisasjoner, samt personer i innvandrerbefolkningen som vi har intervjuet. At det er vanskelig å huske detaljer som ligger noen år tilbake i tid og manglende dokumentasjon, er alltid en utfordring i denne typen tilbakeskuende evalueringer. Likevel er dette antakelig en større utfordring for forskning på koronapandemien. Flere av de vi har snakket med sier at de husker mindre fra denne perioden, fordi det var en ensformig og ubehagelig tid som de har prøvd å glemme. At det var en ekstraordinær krise gjorde dessuten at ordinære rutiner for rapportering og dokumentasjon – både hos myndighetene og i organisasjonene – var mer mangelfulle enn ellers.

For å bøte på slike mangler, har vi søkt å belyse hva som fungerte og hva som ikke fungerte, og hvorfor, sett fra ulike aktørers perspektiv. Vi har derfor samlet inn data fra flere kilder, inkludert:

- Registerdata over smitteutvikling i ulike landgrupper.
- Fire fokusgruppeintervjuer med til sammen 31 innvandrerkvinner som har kontakt med frivillige organisasjoner i Oslo. Kvinnene har bakgrunn fra land som er overrepresenterte i smittestatistikken, og har varierende norskkunnskaper og digitale ferdigheter.
- En casestudie av fem utvalgte organisasjoner som har mottatt tilskudd gjennom ordningen. Vi har undersøkt deres erfaringer med både informasjonstiltak og selve tilskuddsordningen.
- En gjennomgang av søknader og rapporter fra 138 tilskuddsmottakere fra 2020 og 142 tilskuddsmottakere fra 2021. Totalt har vi gjennomgått og kategorisert dokumenter til 560 tiltak.¹
- En spørreundersøkelse sendt til 235 kontaktpersoner i alle organisasjoner som har mottatt tilskudd, med tanke på å kartlegge deres erfaringer og synspunkter. 69 prosent av organisasjonene har svart på undersøkelsen.
- Kvalitative intervjuer med sju representanter for myndighetene fra IMDi, integreringsavdelingen som da var i Kunnskapsdepartementet, Helsedirektoratet og daværende politisk ledelse i Kunnskapsdepartementet. Med disse intervjuene søker vi å belyse myndighetenes begrunnelser for og erfaringer med ordningen.

Den overordnede analysen er basert på en sammenstilling av alle disse datakildene. Hver for seg gir de svar på enkeltstående problemstillinger. Sett i sammenheng, gir de et bilde av hva som har vært de sentrale dilemmaene og utfordringene både knyttet til gjennomføring av tiltak og organisering av tilskuddsordningen. Datakildene og de metodiske utfordringene knyttet til hver av dem er beskrevet i mer detalj i hvert kapittel.

¹ Tallene avviker fra antallet innvilgede søknader, som var 142 i 2020 og 146 i 2021. Se kap. 5 for forklaring på avviket.

1.3 Gangen i rapporten

Rapporten er organisert slik at analysene i hvert kapittel i hovedsak bygger på én type data, med en helhetlig sammenstillende analyse til slutt.

Gangen i rapporten er som følger: Etter denne innledningen, vil vi i kapittel 2 presentere bakgrunnen for tilskuddsordningen. Gjennom tilgjengelige offentlige dokumenter, tidligere forskning og kvantitative analyser av registerdata, belyser kapitlet overrepresentasjon i smitte i innvandrerbefolkningen og nasjonale tiltak for å nå ut med informasjon. Kapittel 3 beskriver innvandreres erfaringer og informasjonsbehov under pandemien, basert på fokusgruppeintervjuer med personer i målgruppen. Kapittel 4 presenterer en casestudie med kvalitativ analyse av fem utvalgte organisasjoners erfaringer med gjennomføringen av tiltak, samt deres opplevelser av kontakten med IMDi og organisering av tilskuddsordningene. Kapittel 5 presenterer en kvantitativ analyse av tilskuddsordningen, tilskuddsmottakerne og tiltakene som er utviklet, slik de framstår i organisasjonenes egne søknader og rapporter. Analysene i dette kapitlet bygger på en dokumentgjennomgang av søknader og rapporter fra tilskuddsmottakere og gir en oversikt over hvordan tilskuddsordningen har blitt disponert. Kapittel 6 presenterer funn fra spørreundersøkelsen sendt til alle tilskuddsmottakerne. Kapitlet viser organisasjonenes egne vurderinger av hvordan tiltakene og tilskuddsordningen har fungert. Kapittel 7 presenterer myndighetenes begrunnelser for, og erfaringer med, ordningen basert på intervjuer med sentrale personer i forvaltningen. Kapittel 8 oppsummerer og diskuterer sentrale funn. Her trekker vi trådene sammen og presenterer vår overordnede analyse og konklusjoner.

2 Bakgrunn

I dette kapitlet presenterer vi relevant bakgrunn for evalueringen av tilskuddsordningen. Vi spør:

- Hvilke innvandrergreper hadde høyest risiko for smitte under pandemien, og hva vet vi om hvorfor innvandrere var overrepresenterte i smittestatistikken?
- Hvordan gikk myndighetene fram for å informere innvandrerbefolkningen særskilt, ut over tilskuddsordningen som evalueres her?
- Hva sier foreliggende forskning om hva som fungerte av informasjonsformidling til innvandrerbefolkningen under pandemien?

Kapitlet baserer seg på en gjennomgang av tilgjengelige offentlige dokumenter, tidligere forskning, samt kvantitative analyser av registerdata. Presentasjon av metoden brukt for å analysere registerdataene framgår av delkapittel 2.2.

2.1 Om innvandrerbefolkningen i Norge

1. januar 2022 bodde det 819 315 innvandrere og 205 819 norskfødte med innvandrerforeldre i Norge. Til sammen utgjør dette over en million mennesker, 18,9 prosent av den norske befolkningen. Det er flest med bakgrunn fra Polen (121 406), Litauen (49 703), Somalia (43 616), Syria (39 897) og Sverige (39 378) (SSB, u.å.a).

Innvandrerbefolkningen er sammensatt. Botid og språkkompetanse, utdannings- og sysselsettingsnivå varierer mellom landgrupper og innad i hver gruppe. Sett under ett har den innvandrede delen av befolkningen likevel en noe annen sammensetning og andre kjennetegn enn majoritetsbefolkningen. De har for eksempel en annen aldersprofil, med flere unge og langt færre eldre (NOU 2022:5, s. 393). De som ikke har norsk som morsmål har naturlig nok større problemer med å få med seg informasjon som formidles på norsk, og innvandrere som har bakgrunn fra ikke-vestlige land² og lavere utdanningsnivå møter de største barrierene når det gjelder å lære seg muntlig og skriftlig norsk (Gabrielsen og Lagerstrøm, 2005). De som har innvandret lever også i større grad transnasjonale liv, i betydningen at mange flere har nettverk i andre land. Dette kan bety at de følger med i andre medier enn det personer uten innvandrerbakgrunn gjør.

I en spørreundersøkelse blant innvandrere i Norge fra 2021 kommer det fram at 33 prosent strevde med å finne og forstå helseinformasjon, vurdere slik informasjon kritisk og benytte seg av den (Le mfl., 2021). I noen deler av innvandrerbefolkningen kan dessuten en del sosiale, kulturelle og økonomiske forhold spille inn, både på muligheten til å forstå og å etterleve myndighetenes smittevernråd. Det kan handle om økonomiske forhold, trangboddhet og lite fleksible jobbsituasjoner som gjør det vanskelig å gjøre tilpasninger i hverdagen (Brekke mfl., 2022).

² Med dette forenkende begrepet referer vi til SSBs definisjon for ikke-vestlige land som inkluderer land i Asia med Tyrkia, Afrika, Latin-Amerika, Oseania utenom Australia og New Zealand og europeiske land utenfor EU/EØS (Høydahl, 2008).

I en undersøkelse gjort av SSB blant innvandrere og deres barn kommer det fram at om lag halvparten av innvandrerne i Norge har svake digitale ferdigheter (Guthu og Holm, 2010). Blant de største innvandrergруппene i Norge er det polakkene som er de mest aktive PC- og internettbrukerne, mens andelen er lavest blant somaliere og pakistanere. I undersøkelsen oppgir 69 prosent av polakkene at de klarer å finne bestemt informasjon som de trenger på myndighetenes nettsider, mens bare 37 prosent av pakistanerne og 39 prosent av irakerne oppgir det samme. Å ha høy alder og lav utdanning gjør de digitale ferdighetene dårligere. Barn av innvandrere har ifølge denne undersøkelsen samme digitale ferdigheter som barn av norskfødte.

Den innvandrede befolkningen har i gjennomsnitt, sammenlignet med majoritetsbefolkningen, noe lavere tillit til sentrale institusjoner. Dette inkluderer tillit til helsetvesenet, domstoler og media. Samtidig oppgir innvandrere at de er relativt trygge på at de får den hjelpen de trenger ved sykdom (Dalen mfl., 2022).

2.2 Koronasmitte i innvandrerbefolkningen, 2020 og 2021

Kort tid etter at pandemien kom til Norge, fikk myndighetene meldinger om at deler av innvandrerbefolkningen var overrepresenterte i smittestatistikken.³ Dette var bakgrunnen for opprettelsen av tilskuddsordningen som evalueres i denne rapporten. Her følger en oversikt over hva vi nå i ettertid vet om denne overrepresentasjonen i smitte blant innvandrerbefolkningen, i form av en presentasjon av smittesituasjonen fra 6. april, 2020 og utover, uke for uke. Tilskuddsordningen ble besluttet opprettet i mars 2020.

En forskergruppe på FHI (Indseth mfl., 2021a) har tidligere sett på koronasmitten i innvandrerbefolkningen i 2020 og 2021. De finner, som nevnt innledningsvis, at enkelte deler av innvandrerbefolkningen var sterkt overrepresentert i registrert smitte og sykehusinnleggelse. Overrepresentasjonen var høyest blant personer født i Pakistan, Tyrkia, Irak, Somalia, Afghanistan og Etiopia. For pandemien sett under ett skiller innvandrere fra Pakistan og Somalia seg ut med svært høye smittetall. I disse to gruppene fikk 12 prosent påvist smitte mellom februar 2020 og juli 2021, mot 1,58 prosent i majoritetsbefolkningen. Indseth mfl. finner også at det var 6 ganger så mange dødsfall i gruppen innvandrere fra Afrika 60 år og eldre, som det var i befolkningen uten innvandrerbakgrunn. Blant innvandrere fra land i Asia var det 3,6 ganger så mange dødsfall (Indseth mfl. 2021a, NOU 2022:5, s. 392).

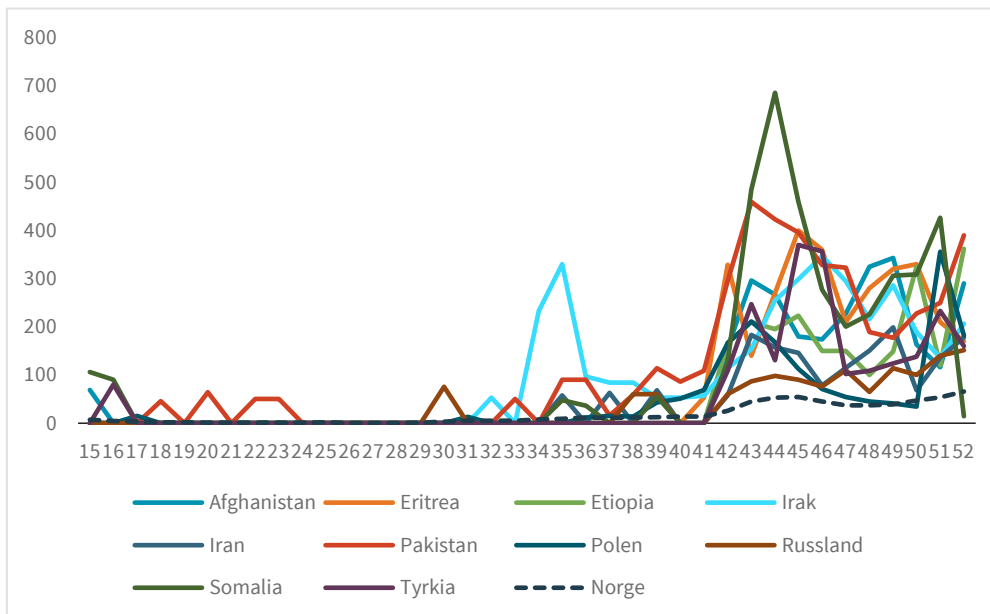
For å forstå hvordan smittesituasjonen så ut underveis i pandemien, har vi tatt ut statistikk til denne rapporten som viser smittesituasjonen for personer med utvalgte landbakgrunner uke for uke gjennom 2020 og 2021. Slik kan vi forstå mer av hvordan smittesituasjonen så ut mens tilskuddsordningen ble besluttet opprettet, videreført og da den ble forvaltet. Merk at disse dataene ikke var tilgjengelige i mars og april 2020, altså tidspunktet da tilskuddsordningen ble besluttet opprettet.

Dataene er hentet fra Beredt-C19. Beredt-C19 er et beredskapsregister som ble opprettet i FHI i april 2020, for å overvåke koronasmitte og helsetjenestebruk i Norge gjennom pandemien. Formålet var å bidra med rask oversikt og kunnskap om pandemien, og om smitteverntiltakene påvirket smittespredning, befolkningens helse, helsetjenestebruk og helse relatert adferd. Beredt-C19 inneholder individdata som dekker hele Norges befolkning, både historiske data og sanntidsdata. Ved å kombinere registerdata fra Meldesystemet for smittsomme sykdommer (MSIS) og Folkeregistret i Beredt-C19, har vi beregnet ukentlige smittetall for sentrale innvandrergrupper

³ Opprettelsen av ordningen og myndighetenes begrunnelse for dette blir presentert og diskutert i kapittel 7.

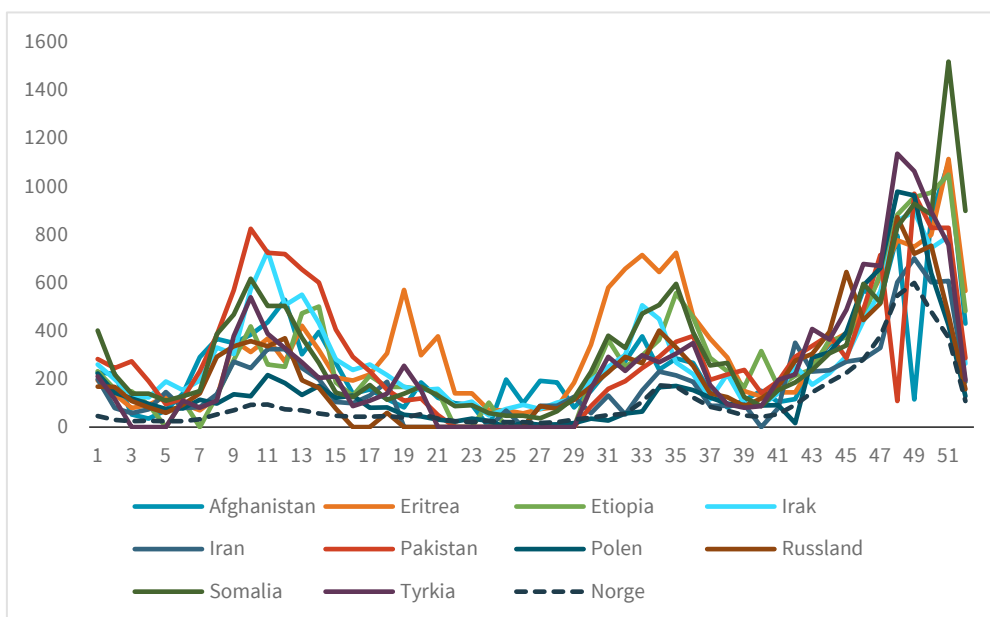
etter fødeland. Vi inkluderer alle personer som er bosatt i Norge i perioden. Vi bruker dato fra MSIS til å definere tidspunktet for smitte. Kun personer som har testet seg i regi av helsevesenet blir registrert som smittet, og det er bare de som inngår i statistikken. Det har vært betydelige forskjeller i testadferd både over tid og i ulike deler av befolkningen. Figur 2.1 og 2.2 viser smitte per 100 000 innbyggere basert på fødeland for henholdsvis 2020 og 2021.

Figur 2.1 Utviklingen i smitte per 100 000 innbyggere over uker, etter fødeland, 2020



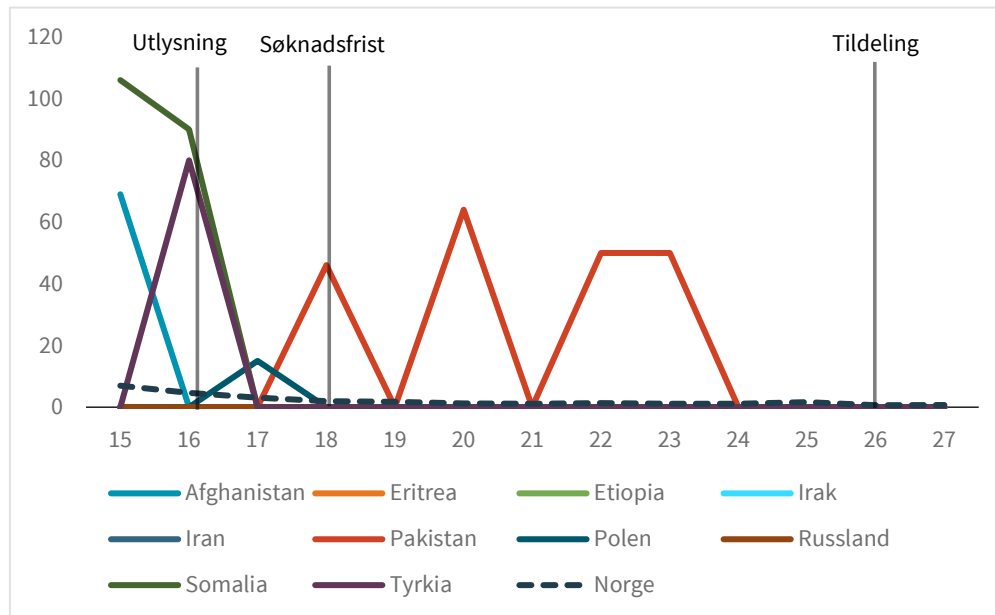
Figur 2.1 - 2.4 er basert på tall fra MSIS koblet med folkeregisteret. Data er hentet ut per september, 2022 fra Beredt-C19. Alle registrerte smittetilfeller i 2020 for bosatte personer fra de aktuelle fødelandene er inkludert. Uker med mindre enn 10 smittetilfeller per uke fra et fødeland er normert til 0.

Figur 2.2 Utviklingen i smitte per 100 000 innbyggere over uker, etter fødeland, 2021

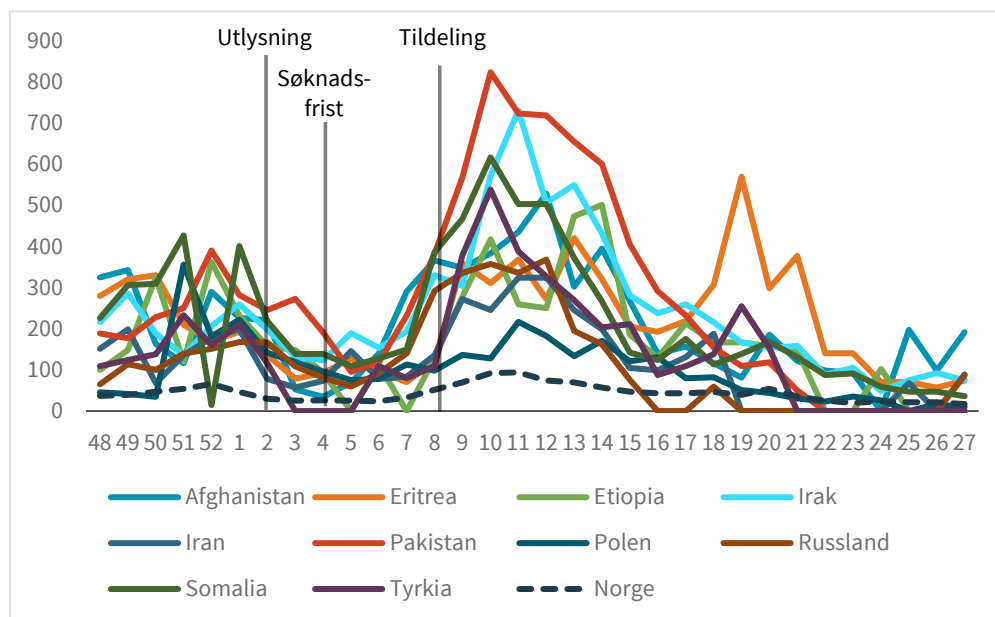


Figur 2.1 og 2.2 viser utviklingen i smitte etter fødeland for utvalgte innvandregrupper i Norge gjennom 2020 og 2021. Fram til sommeren 2020 var det relativt få registrerte tilfeller av smitte, noe som både kan skyldes begrenset testkapasitet, testadferd og smittesituasjonen. Innbyggere med bestemte fødeland, for eksempel Pakistan og Somalia, skilte seg imidlertid ut på et tidlig tidspunkt med høye smittetall. Etter nedstengning avtok smittenivået. Utover høsten 2020 økte det generelle smittenivået. Også forskjellene etter fødeland økte på dette tidspunktet. Gjennom 2021 viser figur 2.2 et lignende mønster. I perioder med generelt høyt smittenivå er smitten ytterligere forhøyet blant innbyggere fra noen fødeland.

Figur 2.3 Utvikling i registrert smitte første gang tilskuddet deles ut, etter fødeland, 2020



Figur 2.4 Utvikling i registrert smitte andre gang tilskuddet deles ut, etter fødeland, 2020–2021.



For vår evaluering er det interessant å få en oversikt over hvor mye myndighetene visste om overrepresentasjonen i smitte mens pandemien pågikk og tiltakene ble utviklet. Første gang tilskuddet ble lyst ut var i uke 16, 2020. Da var informasjonen om overrepresentasjon ikke systematisert på denne måten, men myndighetene hadde indikasjoner på overrepresentasjon, i hvert fall blant somaliere. I figur 2.3 ser vi at smittenivået på det tidspunktet var høyere blant innbyggere født i enkelte av landene vi undersøker enn i den norskfødte befolkningen. Innen søknadsfristen i uke 18 hadde smittenivået avtatt for innbyggere fra mange av fødelandene. Smittetallene blant norsk-pakistanerne hadde imidlertid en stigende tendens på dette tidspunktet. Da midlene ble tildelt i uke 26, var smittenivået på vei ned. Det gjaldt også for personer født i Pakistan, som hadde hatt betydelig forhøyet smittenivå sammenlignet med både norskfødte og personer født i andre land i perioden mellom uke 18 og 26.

Andre gang tilskuddet ble lyst ut var i uke 2, 2021. På dette tidspunktet, var det betydelig høyere smitte blant personer født i Pakistan, Somalia, Afghanistan, Polen og Irak sammenlignet med norskfødte. I ukene som fulgte falt smittenivået blant personer født utenfor Norge. I uke 8, altså tildelingstidspunktet, var imidlertid smittenivået på vei opp, og forskjellene i ferd med å øke igjen.

Felles for begge utlysningene var at mellom tidspunktet for utlysning og søknadsfrist var smittenivået avtagende blant personer med bakgrunn fra flere av de landene vi undersøker her. Mellom søknadsfristen og tildelingen i andre tilskuddsrunde økte smittenivået igjen. Smittesituasjonen endret seg mye på kort tid. Det er også en rekke tilfeldigheter som kan ha påvirket smittetallene fra uke til uke. I etterkant er det enklere å se mønstre og vendepunkt i smittesituasjonen, men da beslutningene måtte fattes var det svært vanskelig å få oversikt over hva man kunne forvente av videre utvikling. Det er derfor viktig å understreke at vi ikke evaluerer ordningen ut fra kunnskapen vi har om overrepresentasjon av smitte i dag, men at vi tar hensyn til den usikre og kaotiske situasjonen som rådet på beslutningstidspunktene. Særlig viktig er det å poengtere at systematisk kunnskap om smitte per fødeland først ble tilgjengelig gjennom registerdata etter første utlysning av tiltaksmidler.

2.3 Årsaker til overrepresentasjon i smitte

Forskningen vi presenterer og refererer til over, slår altså fast at deler av innvandrerbefolkningen var sterkt overrepresenterte i smittestatistikken under pandemien. Forskningen viser også at det var store variasjoner gjennom pandemien, med raske endringer. Forskere er ikke enige om hvorfor innvandrerbefolkningen var overrepresenterte. Mye tyder på at mangelfull informasjon eller feilslått kommunikasjon *kan* være en del av bildet. Koronakommisjonen skriver for eksempel at:

«det er grunn til å anta at mange med innvandrerbakgrunn har hatt vanskelig for fullt ut å forstå hva de ulike rådene og anbefalingene har gått ut på, og å se hvordan disse kan overføres til sin egen konkrete situasjon. I tillegg har ikke myndighetenes informasjon om smitteverntiltak nådd ut til alle innvandrermiljøene» (NOU 2022:5, s. 395).

Blant de som har sett mest systematisk på mulige årsaker til overrepresentasjon er en forskergruppe ved FHI (Indseth mfl., 2021a), som gjennomgår fjorten mulige årsaksforklaringer. Indseth mfl. konkluderer med at de mest sentrale årsakene til overrepresentasjonen er: 1) demografiske trekk ved de overrepresenterte gruppene, som at mange er unge eller i et avgrenset miljø med tett kontakt, 2) forskjeller i smittevernadferd, inkludert internasjonale reiser, 3) akkumulert sårbarhet for noen

enkeltindivider og grupper, 4) kommunikasjonsutfordringer i vid forstand. Når det gjelder kommunikasjon, trekker Indseth mfl. særlig fram at innvandrerbefolkningen i større grad har språkproblemer, dårligere digital kompetanse og andre mønstre i mediebruk. De skriver at det kan ha vært forsinkelser i testing, isolering, smittesporing og karantene overfor enkelte innvandrergrupper, som konsekvens av språkbarrierer, samt tidvis manglende kunnskap om innvandrergruppens tradisjoner, praksiser og normer (Indseth mfl. 2021a). De mener at gener, sosioøkonomiske forskjeller og trangboddhet ikke kan forklare innvandrerbefolkningens overrepresentasjon i smittestatistikken i samme grad som årsakene nevnt over.

Brekke mfl., (2022) har undersøkt samme problemsstilling kvalitativt. De har intervjuet ressurspersoner, frivillige organisasjoner og innvandrere med syv ulike landbakgrunner i Bergen, Drammen og bydel Stovner i Oslo, med ambisjon om å grave videre i mulige årsaker til overrepresentasjon i smitte. De konkluderer med at det er ulike forklaringer som gjør seg gjeldende for ulike innvandrergrupper, og for ulike byer i Norge. Blant norskpakistane trekker de for eksempel fram tette og store familienettverk, lavere integreringsgrad hos deler av første generasjon, forsinket risikoopplevelse, samt reising som de viktigste årsakene til de høye smittetallene (s. 120). Blant norsk-somalierne mener de at trangboddhet, sterke normer for sosial kontakt og begrenset språk- og samfunnskunnskap er viktige forklaringer. I de polske miljøene trekkes liten tillit til informasjon som kommer fra norske og polske myndigheter fram som en viktig forklaringsvariabel, og til dels motstand mot tiltakene (s. 121–122). Informantene til Brekke mfl. understreker også at det er lommer av vedvarende utenforskap i enkelte landgrupper. De skriver at:

«når mange i samme miljø ikke integreres, byr det på utfordringer for kommunikasjonen, for eksempel av smitteinformasjon og svar på andre helse spørsmål. Integrering følger ikke automatisk av botid, og mangelfull integrering ser ut til å kunne forplante seg til etterkommere» (Brekke mfl., 2022, s. 112).

For vår evaluering er det et viktig poeng at manglende eller feilformidlet informasjon kan være én av flere årsaker til overrepresentasjonen i smitte. Nøyaktig hvor stor betydning informasjonstilgang og informasjonsformidling har hatt i årsaksbildet, er det vanskelig å gi svar på. Det er imidlertid nærliggende å anta at manglende informasjon, måten informasjonen ble formidlet og hvem som formidlet den, var medvirkende faktorer.

2.4 Nasjonale myndigheters tiltak for å nå innvandrerbefolkningen

I dette avsnittet setter vi søkelyset på tiltakene myndighetene satte i gang for å nå innvandrerbefolkningen med informasjon, gitt situasjonen som beskrives over. Tilskuddsordningen som evalueres i denne rapporten er ett av disse tiltakene, og vi mener at tiltaket må ses som del av en større helhet.

Noe av det første myndighetene gjorde under pandemien var å oversette informasjon, regler og retningslinjer til flere språk. Dette gjorde blant annet FHI, Helsedirektoratet, regjeringen og flere kommuner (Diaz mfl., 2020). I mars 2020 satte Helsedirektoratet også ned en arbeidsgruppe for koronainformasjon til innvandrerbefolkningen for at myndighetene skulle være «bedre koordinert og bedre rustet til å nå ut til flest mulig med koronainformasjon». Arbeidsgruppen hadde medlemmer fra Helsedirektoratet (inkludert direktoratets Fagråd for innvandrerhelse), FHI (inkludert instituttets Enhet for migrasjonshelse), IMDi, Oslo universitetssykehus og Oslo

kommune. De hadde møter med flere frivillige organisasjoner og definerte noen målgrupper: i) ungdom/unge voksne, ii) korttidssysselsatte fra andre land, iii) innvandrere som reiser til/fra sine opprinnelsesland eller får besøk og iv) enkeltgrupper med høyt smittetrykk.

3. april 2020, altså tre uker etter nedstengningen, foretok Kunnskapsdepartementet en omdisponering av midler på eget budsjett og satte av 6,6 millioner kroner til navngitte frivillige organisasjoner for at de skulle drive informasjonsarbeid om pandemirelaterte temaer til innvandrerbefolkningen. Røde Kors, Caritas og Norsk Folkehjelp fikk 1,5 millioner kroner hver. Norske Kvinners Sanitetsforening fikk 1,08 millioner kroner, mens Norges Frivillighetssentraler og Kristent Interkulturelt Arbeid fikk 500 000 kroner hver (Prop. 127 S 2019-2020, s. 56). Daværende kunnskaps- og integreringsminister Guri Melbys begrunnelse var at regjeringen hadde fått tilbakemeldinger om at de ikke nådde godt nok ut med informasjon til innvandrerbefolkningen: «Det er ikke alltid myndighetene er best til å komme i kontakt med folk. Ofte har frivilligheten en helt annen kontaktflate og måte å henvende seg til ulike deler av befolkningen på», uttalte statsråden til Vårt Land (Lindvåg, 2020). Etter tildelingen fikk regjeringen kritikk for ikke å ha også bevilget midler til innvandrerorganisasjoner fra Likestillings- og diskrimineringsombudet, Rådet for innvandrerorganisasjoner i Oslo og Organisasjon mot offentlig diskriminering (Aftenposten, 6. april 2020).

Mens dette foregikk, fortsatte FHI og andre deler av forvaltningen å oversette informasjon. Dette var informasjon som stadig ble oppdatert og gjort gjeldende for nye områder i samfunnet. I april 2020 hadde smitteverninformasjonen fra FHI blitt oversatt til mer enn førti språk, og de hadde laget YouTube-videoer på 15 språk (Brekke, 2020). I tillegg laget Helsedirektoratet egne kampanjer rettet mot innvandrerbefolkningen, og innledet samarbeid med frivillige organisasjoner for å hjelpe dem å nå ut til innvandrerbefolkningen. De samarbeidet for eksempel med INFO 123 og NorSom Media, spesifikt til somaliske miljøer, og med radio Silkeveien og Radio Wataha til polske miljøer. Helsedirektoratet etablerte også egne helseambassadører med ulik innvandrerbakgrunn (NOU 2021: 6, s. 180).

Den 23. april 2020 ga Kunnskapsdepartementet IMDi et utvidet koordineringsansvar for kommunikasjon og tiltak som myndighetene rettet mot innvandrerbefolkningen. Ifølge mandatet for koordineringsrollen skulle IMDi blant annet bidra til at sektormyndigheter og kommuner ble gjort klar over ansvaret for at nødvendig informasjon nådde ut til innvandrerbefolkningen. IMDi skulle bidra til god og målrettet informasjon til innvandrerbefolkningen fra alle relevante offentlige sektorer. Blant tiltakene IMDi satte i gang var dialog med frivillige organisasjoner for å bringe på det rene hvilke informasjonskanaler innvandrere benytter (NOU 2021: 6, s. 181).

I mellomtiden tok FHI i bruk sine allerede etablerte migrasjonshelsenettverk som kanaler for å formidle informasjon om smitteverntiltak, oversatt materiale og smittesituasjonen i innvandrerbefolkningen. Personene i disse nettverkene videreformidlet denne informasjonen gjennom sine kanaler, samt ga innspill til smitteresponsen i FHI (Spilker mfl., 2021). Noe senere, fra juni 2020, etablerte FHI også nye nettverk med grunnlag i fødeland og smittetall. Fra juni og utover høsten ble parallelle nettverk etablert for Afghanistan, Eritrea, Etiopia, Pakistan, Polen, Somalia og Tyrkia. Spilker mfl., (2021, s. 1) forklarer behovet for disse nettverkene med at FHI så behov «for mer direkte kontakt med ressurspersoner og representanter for organisasjoner som var enda tettere på» deler av innvandrerbefolkningen der smitten var spesielt høy.

I forbindelse med revidert nasjonalbudsjett, foreslo regjeringen 12. mai 2020 å bevilge 10 millioner kroner «til en tilskuddsordning hvor frivillige organisasjoner kan søke om midler til informasjonsarbeid rettet mot innvandrerbefolkningen om

koronaviruset» (Prop 127 S 2019-2020, s. 56). Summen ble doblett til 20 millioner kroner under behandlingen av revidert budsjett i Stortinget våren 2020. Basert på kommende vedtak i Stortinget, lyste IMDi i april 2020 ut det første ekstraordinære tilskuddet til informasjonstiltak for innvandrerbefolkningen i regi av frivillige organisasjoner (IMDi rundskriv 12/20). Det er denne tilskuddsordningen som evalueres i denne rapporten. I juni 2020 tildelte IMDi ca. 20 millioner kroner til 142 prosjekter.

IMDis ekstraordinære tilskuddsordning til informasjonstiltak for innvandrerbefolkningen i regi av frivillige organisasjoner ble opprettholdt med samme formål i 2021. Igjen ble dette behandlet i forbindelse med endringer i budsjettet for 2021. Regjeringen foreslo da å øke bevilgningen med 20 millioner kroner (Prop. 1 S Tillegg 1, s. 14). Siden tilskuddsperioden denne gangen var et helt år, og ikke et halvt som i 2020, var dette en naturlig økning. I mars 2021 tildelte IMDi ca. 40 millioner kroner til 146 prosjekter. Fra begynnelsen av 2021 sendte IMDi e-poster med lenker til alle tilskuddsmottakere med relevant oversatt informasjon fra Helsedirektoratet og FHI. IMDi ba også tilskuddsmottakerne om å spre dette videre i egne nettverk og kanaler.

16. november 2020 nedsatte Kunnskapsdepartementet en ekspertgruppe ledet av IMDi-direktør Libe Rieber-Mohn. Gruppen skulle vurdere og foreslå tiltak for å redusere koronasmitte blant innvandrere. «Det er en utfordring å nå ut med myndighetenes informasjon til hele innvandrerbefolkningen og å sikre etterlevelse av budskapet» het det i mandatet (Kunnskapsdepartementet, 2020). Ekspertgruppen kom med sin rapport 4. desember, etter to og en halv ukes arbeid. De slo da fast at personer født utenfor Norge, og spesielt i Somalia og Pakistan, på det tidspunktet var spesielt hardt rammet. Ekspertgruppen mente at kommunikasjonsproblemer var en av flere årsaker til overrepresentasjonen i smitte. De foreslo blant annet mer utbredt bruk av tolk i smittesporing, at all viktig informasjon til enhver tid var oversatt til de største språkene, og at oversettelsene skulle samles på ett sted. Om mobiliseringen av frivilligheten skrev ekspertgruppen:

«Gruppen erkjenner at det er en utfordring å få til en god balanse mellom kvalitetssikring av informasjonen fra smittevernfarende (statlige) aktører og profesjonelle oversettere og kvalifiserte tolker på den ene siden, og organisasjonenes kjennskap til målgruppene. Myndighetene har per i dag ikke ressurser til å bistå i tilstrekkelig grad med kvalitetssikring verken språklig eller smittevernfaglig. Ekspertgruppens vurdering er at øremerkede tilskuddsmidler er et nødvendig og effektivt supplement til lokale- og nasjonale myndigheters informasjonsplikt og plikt til å gi likeverdige helsetjenester» (IMDi 2020, s. 30).

Forslaget om øremerkede midler til å kvalitetssikre informasjon ble, så vidt vi kjenner til, ikke fulgt opp.

I november 2020 begynte arbeidet med å simultantolke regjeringens pressekonferanser, og i februar 2021 fikk IMDi overordnet koordineringsansvar for tolking og oversettelser på vegne av regjeringen under pandemien. Pressekonferanser ble etter hvert tolket til arabisk, somali, urdu, polsk, engelsk, tigrinja, russisk, tyrkisk og dari (Kunnskapsdepartementet, 2021).⁴

I mai 2021 satte regjeringen ned et nytt ekspertutvalg om innvandrerbefolkningen under koronapandemien, også denne ledet av IMDi-direktør Rieber-Mohn. I mandatet til dette utvalget het det at de skulle «vurdere betydningen av igangsatte tiltak og foreslå nye, kortsiktige tiltak for å motvirke fortsatt overrepresentasjon blant

⁴ Ansvaret for dette arbeidet ble overført til Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS) fra 1. oktober 2022.

personer med innvandrerbakgrunn når det gjelder smitte og innleggelser i pandemiens siste fase». Ekspertgruppa leverte sin rapport 4. desember 2021. En av konklusjonene var at de særskilte tilskuddene gitt gjennom IMDIs tilskuddsordninger hadde bidratt til at frivillige organisasjoner hadde fått satt i gang små og store prosjekter over hele landet. De hadde spredt informasjon gjennom kanaler og arenaer som myndighetene ellers ikke ville hatt tilgang til (Kunnskapsdepartementet, 2021, s. 36). Basert på Skogheim mfl., (2020b), slår de fast at informasjonstiltakene hadde blitt stadig mer målrettet mot de mest utsatte gruppene gjennom pandemien, og at det ble brukt mer direkte kommunikasjon og dialog enn tidlig i pandemien. De trakk også fram at IMDIs dialog med tilskuddsmottakerne hadde vært en viktig form for involvering (Kunnskapsdepartementet, 2021, s. 35). Samtidig viser ekspertgruppa til faren for at den frivillige innsatsen kan virke kompensierende, og at det offentlige lempet et for stort ansvar over på de frivillige. De løftet også fram bekymringer knyttet til frivillighetens begrensinger med hensyn til kontinuitet, etterprøvbarhet og slitasje (Kunnskapsdepartementet 2021, s. 36). Ekspertgruppa finner også at informasjonen ble mer målrettet etter hvert som man fikk mer spesifikk kunnskap om overrepresentativitet av smitte og alvorlig sykdomsforløp blant innvandrere, og myndighetene fikk mer kunnskap om innvandrerbefolkningens informasjonsbehov (Kunnskapsdepartementet, 2021). Fra at det ved starten av pandemien primært dreide seg om oversettelser, ble informasjonen ifølge ekspertgruppa utover i 2020 og i 2021 mer preget av dialog, (se også Skogheim mfl., 2020a, 2020b). Den første ekspertgruppa hadde foreslått mer direkte kommunikasjon med innvandrergrupper, noe som ifølge den andre ekspertgruppa, ble fulgt opp blant annet gjennom intensivering av den frivillige innsatsen, IMDIs dialog med tilskuddsmottakere til ordningen som evalueres her og FHI's dialogmøter (Kunnskapsdepartementet 2021, s. 35). Ekspertgruppa påpeker også at de har fått tilbakemeldinger fra frivillige organisasjoner om at idet de var klare med et tiltak eller en oversettelse, var det en ny anbefaling eller lov som gjaldt, og at dette kompliserte informasjonsformidlingen (Kunnskapsdepartementet, 2021, s. 33).

Oppsummert ser vi at IMDIs tilskuddsordning er et av flere myndighetstiltak rettet mot innvandrerbefolkningen under pandemien, og at oversettelser av informasjon og ulike måter å mobilisere frivilligheten på er viktige elementer i myndighetenes innsats.⁵

2.5 Tidligere forskning

Det er gjennomført noe forskning på informasjonstiltakene som var direkte rettet mot innvandrerbefolkningen under pandemien i Norge. Denne forskningen viser at informasjonen i den første fasen ikke var tilstrekkelig målrettet. Samtidig viser den at formidlingen ble mer målrettet gjennom pandemien, og at tillit til avsender, direkte kommunikasjon på enkelt språk og eget morsmål var blant suksessfaktorene for å nå ut. Dialog og toveiskommunikasjon trekkes også fram som viktig.

Skogheim mfl. (2020a, 2020b)⁶ har kartlagt informasjonsformidlingen fra de seks store frivillige organisasjonene som fikk direkte støtte tidlig i april 2020. Skogheim

⁵ Vi har ikke undersøkt det som del av denne rapporten, men det er åpenbart at også kommunene spilte en avgjørende rolle og la en stor innsats for å nå sine borgere med og uten innvandrerbakgrunn med informasjon, og at nasjonale myndigheter i stor grad også forventet at kommunene skulle ta et ansvar for dette arbeidet.

⁶ Rapportene det vises til her er et følgeforskningsprosjekt som så på informasjon og tiltak rettet mot innvandrerbefolkningen i forbindelse med Covid-19. Det var tre prosjekter, hvor det første så på informasjonsformidling fra nasjonale aktører, det andre på brobygging og dialog på lokalt nivå og det tredje på mottakernes erfaringer.

mfl. finner at personene som disse organisasjonene rettet sitt arbeid mot, i all hovedsak fikk sin informasjon gjennom egne kanaler, som venner og personer de hadde tillit til. Målgruppene til de seks organisasjonene benyttet seg stort sett av sosiale medier, nyhetssendinger fra opprinnelseslandet, familie og venner, organisasjoner, menigheten/kirken, talspersoner og rollemodeller for å få informasjon. Skogheim mfl. (2020a) fant at de seks organisasjonene primært nådde ut til personer som benyttet digitale tilbud, også før pandemien. Personer med fluktbakgrunn og nylig bosatte var vanskeligst å nå. Skogheim mfl. intervjuet ansatte i disse organisasjonene og i departementer og direktorater, og spurte dem hva som var sentralt for at koronainformasjonen skulle nå ut til innvandrerbefolkningen. Deres respondenter trakk fram manglende tillit som en viktig hindring for at informasjon ble lest og tatt imot, og mente også at det var behov for enklere språk i kommunikasjonen. Informasjonen kunne gjerne formidles via film og animasjon, og måtte kommuniseres enkelt, uakademisk og konkret, anbefalte Skogheim mfl. De fant også at det var vanskelig for organisasjonene å holde seg oppdaterte på koronainformasjonen fra myndighetene fordi det stadig kom ny informasjon og nye regler.

I en annen studie undersøker Skogheim mfl. (2021) hvordan småbarnsforeldre i bydel Søndre Nordstrand i Oslo og personer med innvandrerbakgrunn i Oslo som jobbet i yrker med høy risiko for smitte, oppfattet myndighetenes informasjon om covid-19. En spørreundersøkelse blant småbarnsforeldrene og intervjuer blant personer i utsatte yrker, ble gjort i mars 2021, før den såkalte tredje smittebølgen. Skogheim mfl. finner at de fleste som svarte på spørreundersøkelsen synes informasjonen fra myndighetene var lett å forstå. Skogheims informanter sier at de stoler på offentlig informasjon. Basert på intervjuer med personer med innvandrerbakgrunn i utsatte yrker, konkluderer forfatterne med at det er grunn til å tro at hovedbudskapet om smittevern hadde nådd fram i løpet av pandemiens første år, men de peker samtidig på at de fleste av informantene deres snakker og forstår norsk. Studien er en viktig påminnelse om at innvandrerbefolkningen er heterogen, og at ikke alle har opplevd myndighetsinformasjonen som vanskelig tilgjengelig.

En av få som har forsket på hvordan man kan nå de vanskeligst tilgjengelige innvandrergruppene er Brekke (2022). Han ser på hvordan bydel Gamle Oslo nådde den somaliske befolkningen som de selv definerte som vanskeligst å nå, på et tidspunkt da smitten der var svært høy blant somaliere. Bydelen arrangerte et møte med deler av den somaliske befolkningen i en lokal moské, hvor de sammen utarbeidet en strategi for å spre informasjon. Strategien innebar å utpeke «ambassadører» som selv var somaliere og hadde helsebakgrunn eller annen bakgrunn som ga autoritet og legitimitet hos målgruppa. Disse personene produserte videoer med informasjon, i samarbeid med bydelen. Bydelen godtok at de ikke skulle dele videoene selv, men at de skulle distribueres utelukkende fra «en person med somalisk opphav til en annen» (Brekke 2022, s. 654). To dager etter publisering på YouTube, hadde flere enn 20 000 personer sett den første videoen. Brekke har intervjuet ansatte i bydelen og de aktuelle ambassadørene. Hans respondenter mener at strategien de valgte gjorde det mulig å nå personer med somalisk bakgrunn som ikke følger norske medier, men får sin informasjon fra sosiale medier, nettverk, somaliske nyhetskilder og en dedikert norsk-somalisk radiostasjon. Brekke understreker at han ikke har kunnet måle om somaliene som ble nådd faktisk endret adferd, men trekker fram noen sentrale læringspunkter. Det var viktig at den som ble identifisert som avsender av informasjonen selv var somalier og hadde legitimitet i gruppa. Dette kombinert med riktig timing, at videoene besvarte spørsmål somaliene hadde, og at man brukte kjente informasjonskanaler, trekkes fram som tiltakets suksess.

Til en annen studie har Brekke (2021) intervjuet personer med pakistansk, somalisk og tamilsk bakgrunn i bydel Stovner, samt ansatte i denne bydelen. Målet med studien var å undersøke årsakene til overrepresentasjonen i smitte. Brekke kommer også inn på hvordan man formidler vellykket om korona til innvandrerbefolkningen. Han skriver at vellykket informasjonsformidling er avhengig av at mottakerne av informasjonen har forutsetninger for å forstå og motta budskapet. Stovner bydel opplevde at det var personer med kort botid i Norge og eldre innvandrere uten barn som var vanskeligst å nå. De hadde også lavest digital kompetanse. De ansatte i bydelen og personene med innvandrerbakgrunn som Brekke har intervjuet, trakk selv fram enkelt og direkte språk som suksesskriterium.

Ezzati og Hussaini (2021) har intervjuet ansatte i Oslo kommune som har arbeidet med smittevern og koronainformasjon. De finner at Oslo kommune sto overfor store utfordringer når de skulle oversette og tilpasse informasjonsmateriell til flere språk og samtidig sørge for klarspråk. De skulle også ivareta det som da var et viktig skille mellom forbud, råd og anbefalinger, og mellom nasjonale og lokale regler. Hussaini mfl. (2021) finner mye av det samme for andre kommuner med stor innvandrerandel. Informasjonsarbeidet ble dessuten preget av stadige justeringer av påbud, anbefalinger og tiltak (Ezzati og Hussaini, 2021; Ezzati, 2021; Hussaini mfl., 2021). Personene Ezzati og Hussaini har intervjuet, påpeker at informasjonstiltakene måtte tilpasses alt «fra eldre innbyggere med lav digital kompetanse og dårlige norskkunnskaper til ungdommer med høy digital kompetanse og gode norskkunnskaper». Flere av lederne Ezzati og Hussaini intervjuet, presiserte at dialogen med innvandrerorganisasjoner ble mer strukturert under pandemien. Dette forenklet tilbakemeldinger fra folk til organisasjoner og fra organisasjoner til myndigheter. Orderud mfl. (2021) finner at kommunikasjonsarbeidet ble mer krevende underveis i pandemien fordi myndighetene i økende grad måtte konkurrere i et marked av informasjon og desinformasjon. Indseth mfl. (2021a) sitt hovedfunn når det gjelder informasjon til innvandrerbefolkningen, er at kommunikasjonen må være målrettet og tilpasset med tanke på språk, kanalvalg og innhold. Avsenderen av informasjonen må ha troverdighet hos målgruppa, noe som innebærer at informasjonen må tilpasses og budskapet bearbeides. Indseth mfl. finner at deler av innvandrerbefolkningen ble nådd gjennom andre kanaler enn majoritetsbefolkningen. «Pandemien har ført til nye samarbeidsformer mellom frivillige organisasjoner og lokale myndigheter knyttet til innvandrerhelse. Dette samarbeidet kan med hell dokumenteres og utvikles videre», skriver Indseth mfl..

Noe av forskningen på informasjon til innvandrerbefolkningen og de tidligste tilskuddene til frivillige organisasjoner bærer preg av å ha vært iverksatt under de mest krevende periodene i pandemien Dette har gjort det umulig å se pandemihåndteringen under ett. Ekspertgruppa om innvandrerbefolkningen under koronapandemien (Kunnskapsdepartementet, 2021, s. 36) påpeker at det har vært en utfordring at det har vært lite tid til å oppsummere og vurdere effektene av informasjonstiltak rettet mot innvandrerbefolkningen underveis. Selv om studiene nevnt over gir deler av et bilde, mener ekspertgruppa at «kunnskapsgrunnlaget er tynt, og [at] både lokalt og nasjonalt har man måttet handle med usikkerhet og ut ifra en prøve-og-feile-metodikk».

Denne rapporten vil bidra til å styrke den forskningsbaserte kunnskapen om hvordan frivilligheten virket som informasjonsformidler under pandemien. Den vil også bidra til kunnskap om kommunikasjon og samarbeid mellom myndigheter og frivillighet.

2.6 Hovedfunn i kapitlet

- I enkelte innvandrergupper var det mye høyere smittetall, sykehusinnleggelser og døde enn i resten av befolkningen. Vi vet ikke helt sikkert hva som var årsakene. Forskningen som er gjort på feltet, tilsier at mangelfull eller feiltilpasset informasjon *kan* ha vært blant årsakene. Det er imidlertid vanskelig å si noe sikkert om hvor stor betydning dette har hatt.
- Tilskuddsordningen som evalueres i denne rapporten, ble til i et svært kaotisk landskap. Myndighetene hadde ikke full oversikt over hvilke grupper som var overrepresenterte i smittestatistikken, og bildet de hadde å forholde seg til forandret seg raskt.
- Da tilskuddsordningen ble opprettet, var det lite kunnskap om hvem som trengtes å nås, og hvordan de skulle nås. Gjennom pandemien dannet det seg et inntrykk av hvem som var mest utsatt, og av at dialogbasert, enkel formidling på eget språk fra noen man hadde tillit til, var viktig.
- IMDis tilskuddsordning og tiltakene som utvikles av frivilligheten som konsekvens av den, inngår i et større bilde av tiltak satt i gang av mange aktører. Oversettelse av informasjon og ulike måter å engasjere frivilligheten på, er imidlertid en viktig del av tiltakene fra myndighetene.
- Vi evaluerer ordningen på et tidspunkt hvor det foreligger kunnskap myndighetene og organisasjonene ikke hadde mens tilskuddsordningen ble opprettet og formidlingen til innvandrere fant sted. Nå vet vi mer om hvem som var overrepresentert i smittestatistikken, og om hva som virket for å nå dem med informasjon. Mye av denne informasjonen var ikke kjent da ordningen ble opprettet. Dette er noe vi tar hensyn til i evalueringen og i tolkningen av funnene som vil presenteres i de neste kapitlene.

3 Innvandreres erfaringer med pandemien og koronainformasjonen

Kapittel 2 viste at det er forsket lite på innvandreres erfaringer med koronainformasjonen som ble gitt i Norge. Vi har derfor, som del av denne evalueringen, oppsøkt personer i målgruppa for tiltakene. Vi har spurt hvilke erfaringer de har fra pandemien, hvordan de opplevde koronainformasjonen generelt, og koronainformasjon som de fikk fra frivilligheten helt spesifikt. I dette kapitlet spør vi:

- Hvordan vurderer personer i innvandrerbefolkningen sitt eget informasjonsbehov under pandemien?
- Hvordan orienterte de seg for å finne informasjon?
- Hvordan opplevde de kontakten med frivilligheten under pandemien?

Et viktig poeng er at frivilligheten ikke nødvendigvis oppfattes av målgruppa som å ha vært *avsender* av informasjonen de har mottatt. Dette er hovedsakelig fordi det var stor informasjonsflyt under pandemien, og at informasjon om for eksempel smittevern, forskjeller på karantene og isolasjon, reiseråd og regler for besøk, kom fra mange kanter samtidig.

At det ikke alltid er frivilligheten, men vel så ofte myndighetene, som oppfattes som avsender av koronainformasjonen, har både en substansiell og metodisk implikasjon for vår evaluering. Den substansielle er at frivillighetens rolle som informasjonsformidler må forstås bredt, og inkludere det arbeidet frivilligheten har gjort for å understøtte, styrke og skape oppslutning om informasjonen. Våre respondenter trekker også fram arbeidet frivilligheten gjorde for at de skulle håndtere ensomheten pandemien skapte, som svært viktig.

Frivilligheten oppfattes altså ikke nødvendigvis som avsender av informasjon, og informasjonen har kommet fra mange steder samtidig. Den metodiske implikasjonen av dette er at det er vanskelig å forske isolert på hvordan frivillighetens informasjonsformidling har vært. Dette kompliseres ytterligere av at intervjuene ble gjennomført nesten tre år etter nedstengningen, og at respondentene våre sier at de har prøvd svært aktivt å glemme pandemien. Det er også viktig å understreke at kvalitative data som disse ikke er representative og at inntrykkene som presenteres her, er med på å danne *ett* bilde, men ikke det eneste, av hvordan innvandrere opplevde pandemien og koronainformasjonen.

3.1 Datagrunnlag og metode

Vi bygger dette kapitlet på fire fokusgruppeintervjuer vi har hatt med kvinner med ulik innvandrerbakgrunn i Oslo. Intervjuene ble gjennomført i oktober 2022. Til sammen har vi snakket med 31 kvinner. De har ulike norskkunnskaper og digitale kunnskaper, og de har bakgrunn fra Pakistan, Tyrkia, Iran, Irak, Tunisia, Marokko, Syria,

Somalia, Afghanistan, Bolivia og Etiopia. Alle gruppene som er overrepresenterte på smittestatistikken under pandemien, er representert i utvalget. Intervjuene ble gjennomført på norsk, men fokusgruppesettingen gjorde det mulig for dem å hjelpe hverandre å oversette og forklare inntrykkene de satt igjen med. Vi ønsket å legge til rette for en samtale mellom personer med ulik landbakgrunn om opplevelser og erfaringer, og dette gjorde det vanskelig å ha tolk på intervjuene. Personene vi intervjuet ga også uttrykk for at de ønsket at intervjuet skulle gjennomføres på norsk, og at de så på det som meningsfullt å øve seg på å snakke norsk.

Alle vi har snakket med er medlemmer i eller tilknyttet en eller flere frivillige organisasjoner som arbeidet med informasjonsformidling under pandemien, og fikk tilskudd fra IMDi for å gjøre det. De er tilknyttet andre organisasjoner enn de som presenteres i kapittel 4, for å sikre anonymitet. Personene er rekruttert ved at forskerne har møtt opp på åpne, frivillige tilbud rettet mot innvandrere i Oslo. Vi var i kontakt med flere organisasjoner som ikke ønsket å legge til rette for fokusgruppeintervjuer i deres målgrupper, og det er tilfeldig at alle intervjuene ble gjennomført med kvinner. Dette fører til at utvalget er skjevt, og at det bare er kvinners erfaringer som er representert her. De som deltok i fokusgruppene fikk 200 kroner og enkel servering. Hver fokusgruppe tok om lag en time. Vi spurte hvor de fikk informasjon under pandemien, om deres vurderinger av ulike informasjonskanaler, om de frivillige tilbudene de selv brukte, og hvordan de opplevde informasjonen de fikk gjennom dem.

Intervjuene ble gjennomført i lokalene til de frivillige organisasjonene hvor kvinnene ble rekruttert. En mulig svakhet ved denne måten å rekruttere og intervjuer på, er at det kan ha påvirket informasjonen vi fikk om frivillighetens rolle i positiv retning. Utvalgsstrategien har gjort at vi bare har snakket med personer som har hatt kontakt med frivilligheten. Samtidig gjorde det at personene vi intervjuet kunne være på et sted som var kjent og hvor de følte seg trygge. Det gjorde det også naturlig å snakke om frivillighetens rolle i informasjonsformidlingen, som er tema for denne evalueringen og rapporten. Det er en klar svakhet at disse intervjuene ble gjort tre år etter nedstengningen.

3.2 Informasjonsbehov under pandemien

Tallene på overrepresentasjon i koronastatistikken blant enkelte deler av innvandererbefolkningen, som vi presenterte i kapittel 2, er dystre. At det var høye smittetall innebar også at frykten for korona i deler av innvandererbefolkningen kan ha vært større enn i majoritetsbefolkningen. Dette preget i alle fall intervjuene våre, og de fleste hadde behov for å fortelle om hvordan de opplevde pandemien i sin helhet. Siden mange flere innvandrere ble smittet og døde var det også mange av de vi intervjuet som kjente personer som ikke hadde overlevd. Det er tydelig at respondentene har vært svært redde for smitte og konsekvensene av smitte, som sitatene fra en yngre dame med kurdisk bakgrunn og en somalisk kvinne, viser:

«Vi kommer alle til å dø, vi tenkte sånn»

«Jeg skrudde på TVen og hørte hver dag hvor mange som var døde. Jeg ble syk av det. Det var psykisk»

Personene vi har snakket med understreker viktigheten av sine familieband, og erfaringene deres fra pandemien er i stor grad preget av hvor mye kontakt de har kunnet ha med familien. Ensomhet har vært et gjennomgående tema i våre intervjuer. Flere beskriver hvordan stengte fritidstilbud og andre aktiviteter drevet av frivilligheten

som de vanligvis deltar på, kombinert med å ikke kunne se familien, påvirket deres psykiske helse. En av våre respondenter, en eldre, norsk-pakistansk kvinne, mente det var vanskeligere for innvandrere å ikke kunne se familien under pandemien, enn det var for nordmenn. I forlengelsen, sa hun:

«Jeg tror halvparten av de som døde, døde av angst. Når man blir syk, så trenger man kontakt med familien. Mer enn vanlig. De fikk ikke det»

I forlengelsen av disse beretningene om pandemien, som preget alle intervjuene våre uavhengig av hvilken form vi hadde på spørsmålene, stilte vi spørsmål om hvilke informasjonsbehov de hadde, hvilke spørsmål de satt med og hva de var opptatt av å få svar på under pandemien. Det gjennomgående svaret, på tvers av bakgrunn, norskkunnskaper og digitale kunnskaper, var at det var mye informasjon overalt, og at den kom fra mange steder. Flere gir uttrykk for at de ikke rakk å tenke gjennom hva de lurte på før de hadde fått et svar. En av kvinnene beskriver informasjonen som å være «alle steder». Når vi spurte hvor hun gikk for å finne ut av hva som gjaldt til enhver tid, svarte hun at det «var bare å gå ut».

3.3 Informasjonskilder og informasjonskanaler

I intervjuene spurte vi hvor de fikk sin informasjon fra under pandemien, og hvor de gikk for å få vite om gjeldende regler og råd. I svarene ligger det en viktig påminnelse om at informasjonen som ble gitt til hele befolkningen også nådde i hvert fall deler av innvandrerbefolkningen. Nesten alle vi har snakket med viser til kommunikasjon med barna sine:

«Barna snakker. Vi er ikke så gode i norsk selv, men barna våre forteller alt. Barna sa hele tiden at vi måtte vaske hender, vaske klær, bruke munnbind, ikke ta på noe»

«Barna sjekket hele tiden informasjonen og sjekket om vi fulgte reglene»

«Jeg så på norske nyheter. Jeg forsto ikke så mye, men datteren min, hun lærer meg. Vi så på TV sammen.»

Vi spurte også om det var noen i fokusgruppa som ikke hadde barn, eller kjente noen som ikke hadde det. Det var det i alle gruppene. Også disse var opptatt av barn i sitt nettverk som hadde hjulpet dem, og viste til nieser og nevøer eller barna til venner.

Våre intervjuer viser også at flere med dårlige norskkunnskaper har laget seg strategier for å følge med i det norske samfunnet, som de også brukte under pandemien. I datamaterialet vårt har vi mange eksempler på dette, både fra folk som ikke snakker norsk og fra folk som både er mer og mindre teknisk kyndige:

«Jeg snakker ikke norsk, men jeg søkte på Internett. Også oversatte jeg til Tigrinja med Google. Det er ikke så vanskelig.

«Når jeg får melding fra kommunen på norsk. Hvis det er noe jeg ikke forstår så søker jeg med Google. Også finner jeg ut hva det betyr. Jeg kan bare ta bilde – også Google translate».

I tillegg til barn og egne oversettelser, trekker kvinnene fram kjerneinstitusjoner som barnas skoler, egne eller andres arbeidsplasser, legen sin og andre de stoler på i det norske samfunnet, som viktige informasjonskilder:

«Jeg jobbet på sykehjem og fikk vite om regler der. Jeg var så redd.»

«Jeg fikk hele tiden informasjon fra legen min. Og fra en sykepleier som ringte meg hver dag, fordi jeg har veldig mange andre sykdommer. De ringte meg ofte og sa hva jeg skulle spise og alt.»

«Kommunen ringte og spurte om vi trengte hjelp. Mange ganger ringte de.»

«Hun pleide å bare spørre menn som arbeider. Hva med kvinner? Hun sier at nei, for de arbeider ikke. Men de som er i arbeid, de vet riktig informasjon. De som går på jobb får riktig informasjon fra arbeidsgiver, så da pleide hun å spørre dem for å få siste nytt.» (en person i fokusgruppa oversetter hva en annen sier)

Våre respondenter uttrykker gjennomgående at de har tillit til institusjonene nevnt over, og større tillit til dem enn for eksempel til medier fra opprinnelseslandet. Under pandemien var det flere som var bekymret for om innvandrere i for stor grad fikk informasjon fra utenlandske nyheter, og fra nettverk i utlandet. Dette gjaldt også våre informanter, for eksempel en tunisisk kvinne vi snakket med:

«Jeg ringte til søsteren min i Tyskland, som ringte til hjemlandet mitt Tunisia. De sa at de som snakker på nyhetene bare lyver.» [informanten gjenga deretter en konspirasjonsteori om at sykehus og/eller mediene fikk økonomisk støtte fra utlandet dersom de blåste opp korona-dødsfall]

Intervjuene våre viser et komplekst, og ikke minst transnasjonalt, informasjonslandskap. Det kan ha vært med på å øke følelsen av at informasjonen kom fra alle steder. I alle intervjuene stilte vi derfor flere oppfølgingsspørsmål om hvordan de orienterte seg i informasjonen de fikk. En del brakte opp eksempler på at det var vanskelig å vurdere koronainformasjonen:

Intervjuer: Hva slags nyheter så dere på under korona?

Informant: TV2 og NRK (...) Mange av de som er fra andre land har [også] TV-kanaler som er fra deres land, kanskje på arabisk, somalisk, tigrinja. Alle har sitt eget språk (...) Så begynner vi å ringe hjemlandet «hørte dere om det nye grusomme i verden». (...) vi fikk mye informasjon. For mye. Det var veldig stressende.

Intervjuer: var det vanskelig å vite hva man skulle stole på og hva man skulle tro?

Informant: Ja det var det. Det var ingen som skjønnte ... alle bare trodde.

Intervjuer: var det mye forvirring? Mye som viste seg å ikke stemme?

Informant: Det var mange fra Somalia i begynnelsen som trodde at det ikke var så farlig. Det er mange mennesker som lever med muntlig informasjon, og som ikke liker å følge med. I hvert fall her. Og det var mange som smittet hverandre. Det var mange fra Somalia som døde på grunn av det. Det var mye misinformasjon. (...) fordi det var forskjeller mellom hvert land om hva de sa. Også var det konspirasjonsteorier [som gjorde] at folk ikke trodde på det. At det var noen som hadde funnet på det.

De fleste vi har snakket med, uttrykker at de stolte på informasjonen de fikk fra Norge, fordi denne kom fra myndighetene. Men de syntes det var vanskeligere å orientere seg i informasjonen fra opprinnelseslandet. Der har de vært opptatt av å finne måter å verifisere informasjon på, og de har også brukt tid på å finne ut om det som

gjaldt i opprinnelseslandet også gjaldt i Norge. Der har norske medier vært viktig for dem. Flere forteller at familie og venner både i Norge og i utlandet, fortalte dem hva som var gode smittevernrutiner, om munnbind eller ikke munnbind, men at de søkte til norsk TV for å sjekke om informasjonen de hadde fått stemte og om den gjaldt for Norge. De gir i stor grad uttrykk for at de stolte mest på informasjonen fra norske myndigheter.⁷ Som en norsk-pakistansk kvinne uttrykte det:

«Vi kunne sjekke etterpå på norske nyheter. Vi kunne sjekke statistikk, hvor mange er døde, hvor mange er syke. Vi fulgte med hver dag».

3.4 Ambivalente til oversettelser

Siden en viktig del av myndighetenes strategi handlet om oversettelser, spurte vi eksplisitt om det. Respondentene våre har et ambivalent forhold til oversettelsene av informasjon som de har sett. Noen trekker fram at de så på det som veldig positivt å bli kontaktet på eget språk, og sa at de ønsket seg mer av det. For eksempel sier en av de norsk-afghanske kvinnene vi har snakket med:

«Det var noen som snakket med meg på telefon på Dari. Det kom også en melding på Dari, fra kommunen. Jeg synes det var veldig bra.»

Andre var opptatt av at oversettelser de hadde sett holdt gjennomgående lav kvalitet, og beskrev en situasjon hvor det gikk sport i å oppdage feil og mangler ved oversettelsene. De beskriver hvordan slike feil florerte. Flere av kvinnene vi har snakket med, kan ikke selv lese og skrive, heller ikke på eget språk. Men også de hadde fått med seg de dårlige oversettelsene og var opptatt av at å få opplest eller selv oversette informasjon som i utgangspunktet var på norsk:

«Intervjuer: hva foretrakk dere hvis dere skulle lese om regler og informasjon? Foretrakk dere norsk eller informasjon som var på deres eget språk?»

Informanter: på norsk, for å følge reglene riktig.

Informant: jeg leste noe på urdu, men de brukte feil ord.»

«Intervjuer: du sier at den informasjonen som var oversatt til urdu, at oversettelsen var litt feil. Er det noen andre av dere som merket det?»

Informant: Også på somalisk. Det var ikke 100 prosent riktig.

Intervjuer: Ja du kunne først se hva som var reglene på norsk, og så lese det på somalisk, og det var forskjell?

Informant: Ja, for ord er ikke det samme.

Informant: Hvis en som oversetter ikke kjenner språket, da blir ikke vi fornøyd.

3.5 Informasjon formidlet fra frivilligheten

Da vi gjorde disse intervjuene var det med utgangspunkt i at vi ønsket å snakke om frivillighetens rolle som informasjonsformidler. Vi rekrutterte som nevnt også aktivt med det som formål. Vi intervjuet bare kvinner som selv bruker og er medlemmer i frivillige organisasjoner som mottok støtte over IMDis tilskuddsordning. Et

⁷ Dette er i tråd med funn fra en større kartlegging av innvandreres mediebruk under pandemien (Rambøll, 2021)

interessant funn fra våre intervjuer, er at ingen av våre respondenter nevnte at de fikk informasjon fra frivillige organisasjoner. Dette til tross for at de ble intervjuet i lokalene til frivillige organisasjoner hvor smittevernplakater, både organisasjonenes egne og myndighetenes, fremdeles hang synlige på veggene.

På direkte spørsmål svarer noen at de ikke fikk informasjon fra frivilligheten, og andre at det var mulig at de gav informasjon, men at de stort sett var stengt. Andre snakker om at de fikk telefoner fra frivillige som de hadde et forhold til fra før, og at dette var viktig for dem fordi de var alene og telefonsamtalen gjorde at de følte seg sett. De beskriver en mulighet til å gå en tur i organisasjonens regi som et pusterom, og det at organisasjoners tilbud åpnet igjen, som veldig viktig. Men informantene nevner ikke informasjon fra frivillige organisasjoner som en kilde til hva som gjaldt og ikke gjaldt av regler:

«Alt var stengt. Men [navn på leder av frivillig org] ringte hjem til oss. Hvis vi trengte hjelp, så kunne vi ringe til senteret. De støttet oss, og de var der for oss.»

«Alle steder ble jo låst ikke sant. Vi hørte det på nyhetene. Alt ble stengt og timer måtte bestilles online. Det var en vanskelig tid, og det var triste dager. Man ble deprimert. Men vi har flere sentre her, og de var åpne. De reddet livet vårt, og spesielt livene til de som bor alene.»

Informantene våre trekker også fram frivillighetenes rolle som underbygger og videreformidler av myndighetenes informasjon. En beskriver for eksempel hvordan det lå tilgjengelig myndighetsinformasjon i moskeen når den endelig åpnet, og at imamen brukte tid på å si til alle at de måtte følge myndighetenes råd. Men heller ikke i disse situasjonene kan personene vi har intervjuet huske å ha mottatt konkrete råd.

Det at personene vi har intervjuet ikke opplever at frivilligheten var avsender av informasjon under pandemien, er et poeng for den videre evalueringen av organisasjonenes informasjonsarbeid. Informasjon er ikke en pakke som overleveres fra en avsender til en mottaker. For at kunnskap skal ha en effekt, må den deles og gjøres til felleseie, den må gjentas og understøttes av folk man stoler på og den må gjøres relevant for mottakeren. Alt dette kan frivilligheten bidra til, uten at folk dermed oppfatter at en enkeltorganisasjon står som avsender. Med andre ord: Det er Espen Nakstad som sier at man bare kan ha fem gjester på besøk, men det hjelper at noen de har tiltro til og kjenner, sier det samme på vedkommendes eget morsmål.

Informasjonen vi har fått ved å gjennomføre fire fokusgrupper blant innvandrerkvinner i Oslo gir på ingen måte noe representativt bilde. Det forteller oss altså ikke hvordan innvandrere flest opplevde korona. Men datamaterialet gir en viktig påminnelse om at informasjonen som spres av frivillige organisasjoner inngår i et større bilde av informasjon som var rettet mot hele befolkningen og også nådde deler av innvandrerbefolkningen. Intervjuene vi har gjort er også en påminnelse om at informasjon om så kompliserte ting som smittevernregler ikke har én avsender og én mottaker. De fleste av oss, innvandrerbakgrunn eller ikke, befant oss under pandemien i en situasjon hvor vi fikk informasjon fra alle kanter. Hver enkelt måtte orientere seg i dette landskapet og ta beslutninger basert på det man til enhver tid visste og stolte på. For mange i innvandrerbefolkningen var dette informasjonstilfanget enda større, fordi de lever transnasjonale liv.

3.6 Hovedfunn i kapitlet

- Mange opplevde sterk frykt for å bli smittet eller dø av covid under pandemien.
- De orienterte seg bredt for å finne informasjon fra både norske og internasjonale kilder. De trekker også fram barna sine som viktige for å oversette og fortolke smittevernregler og informasjon.
- Myndighetenes generelle informasjon ble også mottatt og fortolket av personer i innvandrerbefolkningen med lite norskkunnskap og lave digitale ferdigheter. Det betyr ikke at egen tilpasset informasjon ikke var viktig, men viser betydningen av å se informasjonen i sammenheng og som en del av en større pakke.
- Respondentene våre har hatt kontakt med frivillige organisasjoner under pandemien, men har ikke nødvendigvis oppfattet at de har vært avsender av koronainformasjonen de har mottatt. Derimot kan frivilligheten ha bidratt til å gjenta, understøtte og gjøre myndighetsinformasjon relevant.
- For våre respondenter var frivillighetens rolle i å motvirke ensomhet og få dem til å føle seg sett under pandemien, også svært viktig.

4 Casestudie av fem utvalgte organisasjoner

I dette kapitlet gjør vi en casestudie hvor vi ser nærmere på fem organisasjoner som har mottatt støtte gjennom IMDi's tilskuddsordninger. Vi spør:

- Hvordan jobbet organisasjonene med å nå sine målgrupper med informasjon og tiltak under pandemien?
- Hvordan opplevde organisasjonene sin rolle i å nå innvandrerbefolkningen?
- Hvordan opplevde de sitt samarbeid med IMDi og andre myndighetsinstanser?

Casestudien gir altså et innblikk i hvordan tilskuddsordningene i 2020 og 2021 fungerte i praksis, sett fra case-organisasjonenes ståsted. Semi-strukturerte intervjuer utgjør datagrunnlaget for kapitlet. Organisasjonenes refleksjoner rundt eget arbeid, slik de selv formulerer det i intervjuer, gir innsikt i utfordringer og flaskehalsen i deres arbeid. Intervjuene gir også innsikt i hvordan organisasjonene har tilpasset informasjon til sine målgrupper.

Organisasjonstypologi – Tre typer frivillige organisasjoner

Fra tidligere forskning vet vi at frivillige organisasjoner er svært ulike. En mye brukt typologi i evalueringer av organisasjoner som arbeider opp mot innvandrerbefolkningen skiller mellom mainstream-organisasjoner, minoritetsorganisasjoner, og lokale innvandrerorganisasjoner (se f.eks. Bredal og Lidén, 2017 og Bråten mfl. 2021). Ifølge denne kategoriseringen defineres mainstream-organisasjoner ved at de er veletablerte, ofte landsdekkende og har prosjekter, tiltak og medlemmer fra en bredde i befolkningen. Minoritetsorganisasjoner jobber opp mot den minoritetsnorske befolkningen, men med et bredt sosialt og geografisk nedslagsfelt, ikke landsspesifikke grupper. Lokale innvandrerorganisasjoner har enten utgangspunkt i en spesiell landgruppe eller er såkalt interetniske. De har da base i ett, eventuelt flere, lokalsamfunn.

Forskning har vist at disse tre typene organisasjoner skiller seg fra hverandre i utgangspunkt, aktivitetsportefølje og nedslagsfelt. Da vi begynte dette prosjektet hadde vi også en hypotese om at de hadde ulike tilnærminger til, og kontakt med, lokale og nasjonale myndigheter. Vi visste dessuten at myndighetene under pandemien først tok kontakt med seks organisasjoner, hvorav i hvert fall fem var det som ville bli kalt mainstream-organisasjoner i denne typologien (se kapittel 5).

Vi ville undersøke om typologien kunne hjelpe oss å forstå hvilke typer organisasjoner som hadde fått støtte gjennom denne ordningen. Mulige forskjeller kunne være at de skilte seg fra hverandre i hvordan de hadde jobbet, hvor mye midler de hadde fått og hva slags dialog de hadde hatt. Vi hadde en hypotese om at disse organisasjonene nådde ulike målgrupper, og ville undersøke om de varierte i hvor tett opp mot målgruppene de jobbet. Vi antok at interetniske organisasjoner kanskje var nærmere de mest sårbare, og lurte på om det gjorde informasjonsformidlingen deres mer effektiv. Som vi viser i kapittel fire, fem og seks, mener vi at dette skillet mellom organisasjonstyper er nyttig for å få fram interessante forskjeller. Likevel presset dataene våre fram en tilpassing av typologien for at den skulle stemme.

Metodisk var det første steget i denne evalueringen dokumentgjennomgangen som presenteres i kapittel 5. Her gjorde vi en første grovsortering av organisasjonene basert på deres egne rapporteringer. Vi fant at det som ikke stemte med typologien presentert over var sammenhengen mellom organisasjonens målgruppe og dens geografiske nedslagsfelt. Langt fra alle mainstream-organisasjonene jobber nasjonalt. Det er derimot mange som jobber lokalt eller har lokallag i ulike kommuner. Og tilsvarende – mange av innvandrersorganisasjonene oppgir at de jobber over hele landet, og dette gjelder de som retter seg mot en spesifikk innvandringsgruppe så vel som de mer generelle minoritetsorganisasjonene.

I våre analyser har vi derfor valgt å skille mellom organisasjoner etter hvem som er deres primære målgruppe, uten å trekke inn geografisk nedslagsfelt i typologien og uten å skille mellom innvandrere og minoriteter. Vi skiller mellom mainstream-organisasjoner, generelle minoritetsorganisasjoner og spesifikke minoritetsorganisasjoner.

Spesifikke minoritetsorganisasjoner retter seg primært mot personer med én spesifikk landbakgrunn, eksempelvis somaliere eller eritreere. Vi har for eksempel klassifisert Norsk Tamilsk Helseorganisasjon og Pakistansk kulturförening her.

Generelle minoritetsorganisasjoner retter seg mot innvandrerbefolkningen generelt. Vi har for eksempel klassifisert internasjonale studentforeninger og religiøse trossamfunn som retter seg mot deler av innvandrerbefolkningen her.

Mainstream-organisasjoner har hele befolkningen som målgruppe. De kan ha tiltak rettet mot innvandrerbefolkningen, men organisasjonen som helhet har en bredere målgruppe. Vi har klassifisert Røde Kors, Norsk Folkehjelp og lokale idrettslag her.

Vi er klar over at dette er en grov inndeling av organisasjonstyper, og at ikke alle vil kjenne igjen «sin» organisasjon» der de har blitt klassifisert. For eksempel vil mange lokallag av nasjonale mainstream-organisasjoner i praksis jobbe opp mot innvandrerbefolkningen. Mens mange minoritetsorganisasjoner, som altså ikke retter seg mot én bestemt landgruppe, likevel ofte har en tydelig avgrensning, eksempelvis ved at de retter seg mot innvandrere fra ett bestemt kontinent, som Afrika eller Latin-Amerika, eller en bestemt religion, som Islam eller Buddhisme. Mange spesifikke minoritetsorganisasjoner som jobber nasjonalt, kan ha sine primære aktiviteter i et mer avgrenset geografisk område. Når vi ser på dataene overordnet, ser vi likevel at inndelingen vi har valgt er nyttig analytisk, og at organisasjonstypene skiller seg tydelig fra hverandre. Vi viser dette empirisk i kapittel 4, 5 og 6.

4.1 Datagrunnlag og metode

Organisasjonene i casestudien ble valgt på bakgrunn av organisasjonskategoriene som beskrevet i boksen over. Utvelgelsen skjedde etter en kartlegging av mulige case med grunnlag i dokumentgjennomgangen som vi presenterer i kapittel 5. Vi valgte ut to spesifikke minoritetsorganisasjoner, to generelle minoritetsorganisasjoner og en mainstream-organisasjon. De er valgt med tanke på en sammensetning som gir variasjon i organisasjonenes størrelse og målgrupper. De fem organisasjonene har blant annet formidlet informasjon på arabisk, dari, farsi, kurdisk, litauisk, pashto, polsk, somali, tigrinja og urdu. Det var noe overlapp mellom språkene som organisasjonene formidlet på. Deres målgrupper inkluderer flyktninger, barn, kvinner, enslige menn og arbeidsinnvandrere, og til sammen dekker de landgruppene Afghanistan, Eritrea, Etiopia, Irak, Iran, Litauen, Pakistan, Polen, Somalia, Sør-Sudan, Sudan og Syria. Organisasjonene navngis ikke av anonymitetshensyn.

Vi har nærlest organisasjonenes søknader og rapporter til IMDi. Vi har også gjennomført intervjuer med noen av de som har jobbet mest med å utforme tiltak i hver organisasjon. Vi gjennomførte fem intervjuer i september–oktober 2022. Vi gjen-

nomførte ett individuelt intervju i hver av de fire minoritetsorganisasjonene, tre av dem digitalt. Personen vi intervjuet var den som hadde holdt i organisasjonens arbeid gjennom tilskuddsperioden. Selv om det kunne vært analytisk interessant å få flere perspektiver fra hver organisasjon, har vi ikke inntrykk av at individuelle intervjuer i minoritetsorganisasjonene har påvirket kvaliteten i datamaterialet. I mainstream-organisasjonen hadde vi ett gruppeintervju der fire ansatte var til stede. De hadde jobbet med organisasjonens tiltak i ulike perioder, med noe overlapp. De individuelle intervjuene varte i 45–60 minutter, mens gruppeintervjuet varte i nærmere 90 minutter. Alle intervjuene ble tatt opp med respondentenes samtykke, for så å bli transkribert.

Vi sendte forespørselen om intervju per e-post, for så å følge opp per telefon der det var nødvendig. Vi har kontaktet tre andre spesifikke minoritetsorganisasjoner enn de som er blitt intervjuet. Ved ett tilfelle fikk vi, etter noen runder med oppfølging, beskjed om at organisasjonen ikke lenger var aktiv og ikke hadde mulighet til å la seg intervju om midler de mottok i 2020. Vi fikk også høre at organisasjonen allerede hadde deltatt i møter der de hadde gitt tilbakemeldinger til IMDi. I de andre to tilfellene fikk vi aldri svar på vår forespørsel, selv etter oppfølging. Personene vi intervjuet i de to spesifikke og en av de generelle minoritetsorganisasjonene bemerket at de hadde prøvd å få med flere på intervjuet. Det viste seg vanskelig siden de har jobbet med frivillige langt tilbake i tid og intervjuet ikke er obligatorisk. Disse samhandlingene rundt intervjuavtaler sier noe om at det frivillige arbeidets natur medfører at noe frafall må påregnes.

Vi brukte en intervjuguide som dekket tre hovedbolker med spørsmål i de semi-strukturerte intervjuene. Vi spurte om i) organisasjonenes tiltak og egen opplevelse av relevans, ii) deres erfaringer med IMDis organisering av tilskuddsordningene og iii) deres retrospektive vurdering av egne tiltak og egen rolle.

Rapporteringene til IMDi inkluderte i liten grad eksempler på materiale som organisasjonene har utarbeidet. Det var heller ikke krav om å oppgi eksempler på tiltak i rapporteringen. I tillegg har organisasjonene formidlet mye muntlig, noe som er vanskelig å ettergå. Det viste seg derfor vanskelig å gjøre en sammenliknbar vurdering av hvert enkelt tiltak gjennom det skriftlige materialet alene. Den kvalitative analysen av intervjuene og tiltak tilsier imidlertid at styrken i organisasjonenes tilnærming ligger nettopp i deres fleksibilitet og nærhet til egne målgrupper. Med disse styrkene, har organisasjonene jobbet mye gjennom toveiskommunikasjon og med tilpasning av formidlingen etter tilbakemeldinger. Slik sett, gir dette kapitlet en vurdering av tiltak i prosess framfor som sluttresultat. Kapitlet supplerer funn i dokumentstudiet og spørreundersøkelsen, som presenteres i kapittel 5 og 6.

4.2 De fem organisasjonene

De to generelle minoritetsorganisasjonene vi har intervjuet har utformet tiltak på flere språk. Informasjonsformidlingen fra den ene av disse (Case 1) formidlet på syv språk foruten norsk. Tiltakene var rettet mot organisasjonens regionale nettverk flere steder i landet. Deres tiltak inkluderte korte informasjonsfilmer som ble lagt ut på YouTube og delt gjennom sosiale medier, i tillegg til informasjon per SMS og oppfølging per telefon. Den andre generelle minoritetsorganisasjonen (Case 2) formidlet på fem språk og rettet sine tiltak mot sitt nasjonale nettverk. Tiltakene inkluderte fysiske og digitale informasjonsmøter, og å utforme skriftlig informasjon og informasjonsfilmer. De generelle minoritetsorganisasjonene utformet tiltak ut fra behov i sitt nettverk. I tillegg til noen av de mest brukte språkene, utformet disse organi-

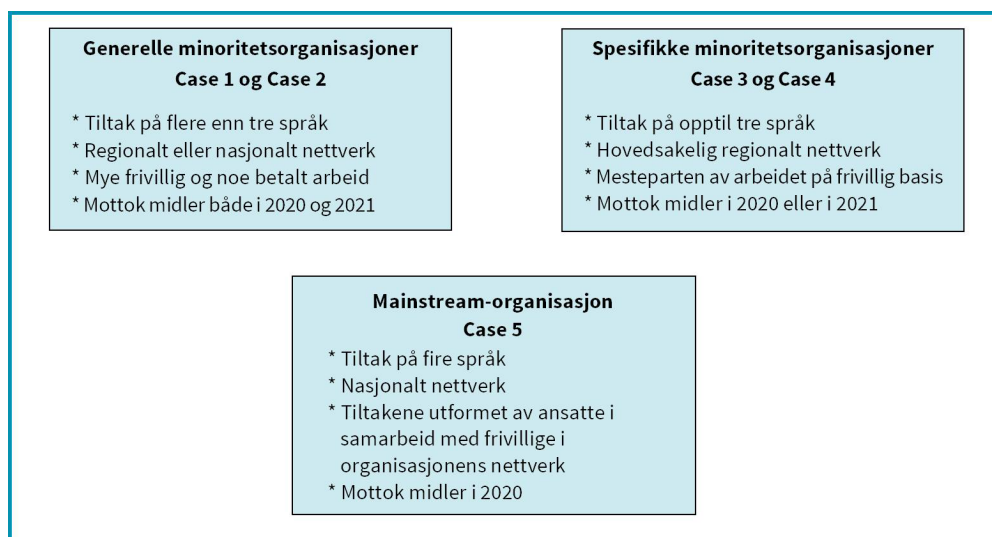
sasjonene tiltak på mindre brukte språk eller dialekter som myndighetene sjeldent oversatte til. Dette kunne de gjøre med hjelp fra personer i egne nettverk. I disse organisasjonene ble mye av jobben gjort av frivillige. Med midlene fra tilskuddsordningen som evalueres her kunne de imidlertid betale for noe av arbeidet, for eksempel oversettelser. Begge de generelle minoritetsorganisasjonene mottok midler både i 2020 og i 2021.

Den ene spesifikke minoritetsorganisasjonen (Case 3) er et tros- og livssynssamfunn som retter seg mot tre språklige målgrupper. De mottok midler i 2020. Deres tiltak inkluderte å arrangere eller tilrettelegge for fysiske og digitale møter for både sosialt samvær og informasjonsutveksling. I tillegg formidlet de informasjon gjennom utvalgte personer med særskilt tillit i miljøet, og materiell produsert og oversatt av myndighetsinstanser som de tilpasset til sine målgrupper. Den andre spesifikke minoritetsorganisasjonen (Case 4) retter seg hovedsakelig mot én språklig målgruppe. De mottok midler fra IMDi i 2021. Deres tiltak inkluderte produksjon av informasjon til radio og TV på målgruppens språk og videreformidling av muntlig og skriftlig informasjon fra myndighetsinstanser som de tilpasset til sin målgruppe. De to spesifikke minoritetsorganisasjonenes hovedarbeid foregår på Østlandet, selv om de også har medlemmer andre steder i landet. De gjør mesteparten av sitt arbeid på frivillig basis.

Mainstream-organisasjonen (Case 5) jobber nasjonalt. De utformet tiltak på fire språk, hovedsakelig produksjon og oversettelse av korte informasjonsfilmer. I filmene figurerte personer som snakket ett av de språkene det ble formidlet på. Filmene ble distribuert gjennom sosiale medier og organisasjonens samarbeidsnettverk i frivilligheten, og også tatt i bruk i organisasjonens øvrige koronarelaterte aktiviteter. Mainstream-organisasjonen har mange ansatte og samarbeider tett med både andre frivillige organisasjoner og offentlige instanser. Det gjorde de også under pandemien. Tiltakene utformet med midler fra IMDis tilskuddsordning ble videreformidlet gjennom personer og organisasjoner som de samarbeidet med. Organisasjonen mottok kun midler i 2020.

Figur 4.1 gir en visuell oppsummering av de fem case-organisasjonene:

Figur 4.1 De fem case-organisasjonene



Hvor mye organisasjonene mottok varierte fra 50 000 til 400 000 kroner. Det var en av de generelle minoritetsorganisasjonene som mottok den største summen.

4.3 Organisasjonenes arbeid under pandemien

De fire minoritetsorganisasjonene måtte endre bortimot alle sine eksisterende aktiviteter på grunn av pandemien. De inkorporerte koronarelaterte tiltak i alle sine aktiviteter i 2020 og 2021. Mange av deres vanlige møteplasser ble digitale. Seminarer og arrangementer som de pleide å organisere ble informasjonsmøter om korona og smittevern. De arbeidet også med å bistå familier i sine nettverk, for eksempel ved å dele ut munnbind og hånddesinfeksjon, eller kjøpe inn matvarer til de som havnet i karantene og isolasjon. Også mainstream-organisasjonen tilpasset deler av sine vanlige aktiviteter til koronarelatert arbeid.

Gjennom sine frivillige hjelpere og samarbeidspartnere som jobber tett på innvandrerfamilier, fikk organisasjonene bekreftet inntrykket de hadde fra mediene: informasjonen fra offisielle kanaler nådde ikke alle deler av befolkningen, særlig etter at skolene stengte. De satte derfor sammen informasjonspakker som de frivillige delte ut.

De fem organisasjonene gir uttrykk for at de ville gjort koronarelaterte arbeid uavhengig av tilskuddsordningen som evalueres her. Midlene fra IMDi åpnet likevel for flere informasjonskanaler og aktiviteter, i tillegg til bedre kvalitetssikring av materialet de utformet. En respondent i en spesifikk minoritetsorganisasjon formulerte dette slik:

«Vi hadde egentlig jobbet med en god del ting i 2020 uten de midlene. Det var egentlig større krav fra befolkningen, både fra organisasjonen [og utenfor] at vi måtte gjøre noe uansett, for det var veldig sånn ... situasjonen var jo noe som rammet alle og som alle snakket om. Det var veldig inngripende i folks liv. Vi jobbet faktisk hele tiden, men det var godt med midler i 2021, slik at vi kunne samle, og ha kanskje litt mat til samlingene, samt honorar til de som jobbet aktivt med dette.» (Case 4, spesifikk minoritetsorganisasjon)

Denne spesifikke minoritetsorganisasjonen opplevde at en blanding av oppsøkende arbeid og informasjonsarbeid gjennom andre kanaler var det som måtte til for å nå målgruppen. Det oppsøkende arbeidet inkluderte å handle inn mat til familier som havnet i karantene, og å gi informasjon om smitteverntiltak i den forbindelse. De var opptatt av å møte målgruppen ansikt til ansikt, når og der dette lot seg gjøre. Slik kunne de dele ut informasjon sammen med håndsprit og munnbind. Øvrig informasjonsarbeid var å produsere videoer og annet materiale som ble delt gjennom Facebook, YouTube og radio- og TV-kanaler som presenterte nyheter på målgruppens språk. Denne spesifikke minoritetsorganisasjonen visste at det er mange i deres målgruppe som følger nyhetene i disse kanalene. «Det foregikk ganske forskjellige måter man snakket om korona i forskjellige land. I hvert fall i starten var det mange teorier», forklarte respondenten fra organisasjonen. Fordi det var ulike måter å snakke om korona på, opplevde organisasjonen at de måtte forholde seg til informasjonen både fra Norge og målgruppens opprinnelsesland for å kunne møte informasjonsbehovene. Dette erfarte de gjennom spørsmålene de fikk av personer de var i kontakt med.

Også de andre minoritetsorganisasjonene opplevde å måtte forholde seg til store mengder informasjon, og variasjon i informasjonskanaler fra andre land. Organisasjonene sier at de i dette landskapet lente seg hovedsakelig på norske kilder, som informasjon fra FHI og Helsedirektoratet eller fra norske kommuner. De tilpasset så denne informasjonen til sine respektive målgrupper. (Mer om denne tilpasningen i delkapittel 4.6.) Samtlige respondenter er inne på at å holde seg oppdatert på norske kilder opplevdes som uoversiktlig. Det var i perioder av pandemien mye endring i

informasjonen om smitteverntiltak, råd og anbefalinger. Respondenten i en av de generelle minoritetsorganisasjonene trakk fram møtearenaer der de, IMDi og FHI kunne møtes, som særs positivt:

«Altså, da kunne de i hvert fall hjelpe oss å se hva regjeringen mente var det viktigste. Det var jo sånn at regjeringen hadde en [nett]side, FHI hadde en [nett]side. Og det var vel, ja, hvem det nå var ... Så det var så mye informasjon. Alle la ut. Oslo kommune hadde informasjonsside ...». (Case 1, generell minoritetsorganisasjon)

Denne generelle minoritetsorganisasjonen jobber flere steder i landet. De måtte derfor også holde seg oppdatert på lokale endringer i smitteverntiltak for å kunne besvare spørsmål fra sine medlemmer. Respondenten trakk fram tilskuddene som viktig for å kunne «holde styr på alt» av informasjon som kom fra ulike myndighetskilder:

«Det var en fordel da man fikk midler, for da fikk vi ha fokus på det og kunne prioritere det i organisasjonen. Hvis ikke vi ikke hadde fått de midlene, så ville vi jo kanskje ha gitt sånn informasjon, men da hadde det vært avhengig av hvor mye vi kunne sette oss inn i det. Så det var i hvert fall en fordel, og det at de hadde møter synes jeg var veldig bra. Så kunne man komme i kontakt med viktige instanser for å snakke med dem.» (Case 1, generell minoritetsorganisasjon)

I tillegg til at midlene ga mulighet til å holde seg oppdatert på endringer i regler og lovverk, trekker respondenten fram møtearenaer med nasjonale og lokale myndighetsinstanser som spesielt viktig. IMDi inviterte tilskuddsmottakere til digitale møter hvor FHI og Helsedirektoratet presenterte informasjon. I tillegg hadde FHI egne møter. Det er nærliggende å tro at respondentens referanse til møter med FHI gjelder dialogmøtene som ble opprettet for en rekke landgrupper under pandemien (se avsnittet om dette arbeidet i kapittel 2). Her ble ressurspersoner og frivillige organisasjoner som jobbet med utvalgte landgrupper invitert til å delta i en møteserie som inkluderte presentasjoner fra FHI-ansatte, men også dialog mellom deltakerne.

Når organisasjonene selv hadde satt seg inn i informasjonen som ble formidlet fra nasjonale og lokale myndigheter, måtte denne tilpasses til målgruppens behov for videre formidling. Tilpasningen gjaldt både informasjonskanaler og kommunikasjonsform.

4.4 Toveiskommunikasjon og tilpassede informasjonskanaler

Organisasjonenes tiltak inkluderte podkast, innhold til TV- og radiokanaler som sender nyheter om målgruppens opprinnelsesland, skriftlig informasjon distribuert på organisasjonens nettside og gjennom sosiale medier, oppsøking av personer hjemme eller på vanlige samlingssteder, bruk av ressurspersoner for informasjonsformidling på eget språk, samt produksjon av film og video.

Organisasjonenes valg av informasjonsformer og -kanaler reflekterer deres kjennskap og nærhet til egne målgrupper. Det kommer fram i intervjuene med minoritetsorganisasjonene at spesielt SMS og telefon viktige verktøy for å nå fram med informasjon. Organisasjonene har lister med telefonnumre til medlemmer og nettverk. Lenker til digital, skriftlig informasjon eller videosnutter på YouTube kunne derfor sendes per SMS. Minoritetsorganisasjonene framhevet denne muligheten som viktig i arbeidet med å fjerne digitale barrierer. SMS-kontakt eller telefonsamtaler bidro til videre avklaringer rundt spørsmål brukere hadde. I tillegg fikk organisasjonene

direkte tilbakemeldinger om sitt arbeid og om ytterligere informasjonsbehov i målgruppene.

Mainstream-organisasjonen hadde ikke en slik telefonliste, men framhevet også telefon som et viktig verktøy. En av respondentene i organisasjonen sa at videosnuttene de laget, foruten å bli delt gjennom sosiale medier og organisasjonens nettsider, kunne vises fram når deres brukere og de frivillige møttes:

«Mange av våre frivillige sitter hjemme med familie og prater med dem. (...) Man kan vise filmen på telefon, eller sende den som en Whatsapp-melding. Så det var et forsøk på å nå ut med filmsnuttene til flere enn det vi klarte gjennom våre nettsider og sosiale medier». (Case 5, mainstream-organisasjon)

I nedstengingsperioder da slike hjemmebesøk ikke var mulig, opprettholdt organisasjonen sine utendørsaktiviteter og kunne fremdeles ta i bruk informasjonsfilmene i møte med brukere. Respondenten reflekterte over denne informasjonskanalen:

«Da tenkte jeg at filmene helt sikkert har hatt en funksjon da, og det de har fått av informasjon er på en bedre måte; oversatt muntlig ... kanskje overlevert fra noen de kjenner. Det handler litt om tillit også ... [det at] noen forteller deg noe». (Case 5, mainstream-organisasjon)

Både disse sitatene fra mainstream-organisasjonen og beskrivelsen av minoritetsorganisasjonenes arbeid, framhever viktigheten av å kombinere personbasert toveiskommunikasjon med andre informasjonskanaler som er tilpasset målgruppene. De understreker også viktigheten av muntlig kommunikasjon for å formidle informasjon til deler av befolkningen som ellers kan være vanskelige å nå.

De fem organisasjonene vi intervjuet benyttet seg alle av korte videosnutter som formidlingsform, enten animerte filmer, eller at en person informerte om korona og smittevern eller ga digital veiledning. Disse filmene ble gjerne oversatt til flere relevante språk. Filmene ble delt på Facebook, men også gjennom Whatsapp, Viber og/eller YouTube – alt ettersom hva som var den mest brukte kanalen i målgruppen. Disse plattformene krever ikke nødvendigvis gjentatt innlogging, noe som forenkler den digitale tilgangen, påpekte en respondent i en generell minoritetsorganisasjon. Respondenten trakk på organisasjonens erfaringer med å tilby dataveiledning til sine målgrupper da hun fortalte:

«Men for å få koronasertifikatet ditt og bestille time for vaksine, så må du inn og bruke bank-ID. Altså, det er mange sånne ting som vi ser ... så du kan ikke gjøre alt digitalt, men du må være der og veilede dem helt sånn fysisk, og det kunne man jo ikke under korona. Så vi jobber fremdeles med å prøve å gjøre folk mer digitale.» (Case 1, generell minoritetsorganisasjon)

Det å gjøre folk mer digitale krever et langsiktig arbeid som ikke lot seg løse med tilskuddsmidlene under pandemien. «Jeg tenker at SMS fungerer fordi alle klarer å bruke det hvis du har en lenke som går rett inn i YouTube», påpekte respondenten.

Organisasjonene var altså avhengige å bruke kommunikasjonskanaler de brukte til vanlig, som for eksempel SMS. Likevel åpnet pandemien dører for digital deltakelse for flere brukere. Dette erfarte en av de spesifikke minoritetsorganisasjonene. De lagde en video med praktisk innføring i hvordan man kunne være med på digitale arrangementer under pandemien, og delte denne videoen gjennom sine kanaler. Spesielt eldre brukere og personer med funksjonsnedsettelse opplevde dette tiltaket som positivt sa respondenten og forklarte:

«Hvis du hadde noen dødsfall, så foregikk seremonien også digitalt. Det åpnet da en ny verden, for eksempel for mange av våre brukere hvor de kunne ... tidligere så måtte man reise rundt fra andre land for å være med på for eksempel en begravelse, men nå kunne man jo sende dette digitalt til dem og de kunne være med på det.» (Case 3, spesifikk minoritetsorganisasjon)

Denne spesifikke minoritetsorganisasjonen fikk gode tilbakemeldinger på den hybride løsningen, og de utvidet også sitt nettverk til digitale brukere utenfor Norge under pandemien. Etter hvert som smitteverntiltak i Norge ble fjernet og organisasjonen prøvde å gå tilbake til fysiske arrangementer, fikk de direkte respons fra enkelte brukere, som respondenten ga et eksempel på:

«Ett av disse medlemmene ringte og sa at 'nå gjør dere at jeg går glipp av programmet, jeg kan ikke møte opp fordi jeg bruker rullestol. Jeg har forskjellige sykdommer, og jeg kan ikke møte opp der fysisk'. Og det var noe som på en måte, var noe nytt for oss og som vi ikke hadde tenkt på i det hele tatt.» (Case 3, spesifikk minoritetsorganisasjon)

Etter slike direkte tilbakemeldinger, valgte organisasjonen å fortsette med en hybrid-løsning for noen av sine arrangementer. Sitatet illustrerer også den korte veien til tilbakemeldinger og nærheten til egne brukere. En slik nærhet til brukerne og deres behov er lettere å realisere i en organisasjon med mange frivillige. Men denne spesifikke minoritetsorganisasjonen (Case 3) opplevde at det var vanskeligere å rekruttere frivillige under pandemien, og det gjaldt også for dette IMDi-finansierte prosjektet. Respondenten forklarte:

«I det siste prosjektet så var det snakk om covid, en pandemi, hvor våre eldre medlemmer, som egentlig er de som stort sett driver stedet og drar egentlig alt i gang, de kunne ikke være med på det fordi de var i den faresonen. I en annen hendelse enn en pandemi, så er alt avhengig av dem som blir påvirket av dette. Men vår erfaring er at nå må vi bruke våre yngre medlemmer enda mer aktivt til å være med på disse prosjektene, slik at det er lettere for oss å dra dem i gang hvis det oppstår noe.» (Case 3, spesifikk minoritetsorganisasjon)

En erfaring denne spesifikke minoritetsorganisasjonen har med seg fra pandemien er med andre ord at de må bygge opp engasjement fra flere segmenter i sitt nettverk over tid som forberedelse til mobilisering ved framtidige hendelser.

Også de andre minoritetsorganisasjonene kom inn på vanskeligheter med å rekruttere frivillige under pandemien. Å rekruttere ble særlig vanskelig etter at pandemien hadde vart en stund. Midler til honorarer eller kompensasjon til frivillige hjalp til å motivere til rekruttering. Tilskuddene fra IMDi kom godt med til dette formålet.

I motsetning til minoritetsorganisasjonene, nevnte ikke mainstream-organisasjonen problemer med å rekruttere frivillige under pandemien. Det kan være flere grunner til dette. Kanskje er de ikke like avhengige av frivillige fordi de har mange fast ansatte. De har dessuten et større nettverk å trekke på gjennom egne frivillige som er aktive i organisasjonen, også utenom pandemitid. I tillegg har de samarbeidspartnere med egne frivillige nettverk. Samtidig betyr en slik arbeidsmodell at det gjerne er flere ledd mellom de ansatte og deres målgrupper. Respondentene i mainstream-organisasjonen påpekte flere ganger at de fikk mye nyttig informasjon og tilbakemeldinger gjennom sine frivillige nettverk, som de så brukte i utforming og egenverdiering av tiltak. Intervjuene illustrerer at skriftlig og digital informasjon alene fungerer som barrierer i deler av befolkningen, og derfor må suppleres med andre kanaler der

muntlig og/eller toveiskommunikasjon er avgjørende. Nødvendigheten av denne kombinasjonen av kommunikasjonsformer og kanaler bekreftes også av funn fra en annen evaluering av koronatiltak rettet mot innvandrere (Indseth m.fl, 2021). En slik kombinasjon er likevel avhengig av god kvalitet på den skriftlige og digitale informasjonen.

4.5 Oversettelser og forenkling av informasjon

Særlig i begynnelsen av pandemien erfarte organisasjonene at oversatt materiale manglet på mange språk og at det som var oversatt var mangelfullt. Selv om informasjon fra for eksempel Helsedirektoratet og FHI etter hvert ble oversatt til langt flere språk, opplevde organisasjonene at informasjonen likevel ikke alltid var godt tilpasset deres målgrupper. Alle case-organisasjonene brukte derfor noe av tilskuddene fra IMDi på oversettelse. Noen av midlene gikk til oversettelser av egne tiltak, som manus til animerte filmer eller informasjonsvideoer. Andre midler ble brukt til å kvalitetssikre, forenkle og tilpasse oversettelser fra offentlige instanser.

Analysen av tiltakene og intervjuene vi har gjennomført viser forskjeller i innholdet i informasjonen som de ulike organisasjonstypene formidlet. De spesifikke minoritetsorganisasjonene ser ut til å ha brukt mye ressurser på å tilpasse allerede oversatt informasjon om smitteverntiltak og regler. Mainstream-organisasjonen kunne ved hjelp av midlene fra tilskuddsordningen utforme tiltak innenfor eget mandat, men likevel prøve å nå et bredere publikum. En respondent i mainstream-organisasjonen pekte på organisasjonens brede mandat:

«For oss, når tilskuddsordningen kom, så søkte vi med tanke på å nå ut med vår informasjon bredere. Og det var ganske nytt for oss i forhold til hvordan vi skulle gjøre det og hvordan vi kunne nå ut med noen enkle grep. Så, at de tiltakene vi tenkte ville nå ut til den innvandrerbefolkningen som vi visste ikke fikk med seg informasjonen, enten det var skriftlig eller på norsk eller i mediekanalene». (Case 5, mainstream-organisasjon)

Respondenten er inne på at denne type informasjonsarbeid var nytt også for denne mainstream-organisasjonen. De var klar over at den skriftlige informasjonen de allerede hadde lagt ut på egne nettsider slik en respondent sa det, «kanskje ikke nådde ut til de mest sårbare og de som trenger det». Med tilskuddet fra IMDi kunne de lage korte filmer som kunne deles gjennom Whatsapp, Facebook og andre kanaler. Disse filmene kunne da supplere og kombineres med deres øvrige arbeid. Eksempelvis ble filmene brukt i forbindelse med at frivillige besøkte eller traff innvandrerfamilier utendørs. I gruppeintervjuet fortalte respondentene at de hadde laget filmsnuttene med tanke på at informasjonen kunne holde seg relevant selv med endrede regler. Filmene la vekt på tips og informasjon om korona, smittevern og ivaretagelse av psykisk helse. En respondent forklarte valgene de tok i utforming av filmene på denne måten:

«Vi valgte å ha runde formuleringer på det sånn at filmene kunne leve lenger, at de ikke ble utdatert helt fordi reglene endret seg. Så vi prøvde å lage filmer som kunne brukes selv om samfunnet åpnet opp eller stengte ned igjen». (Case 5, mainstream-organisasjon)

Muligheten til å fylle informasjonsbehovet gjennom runde formuleringer som kunne holde seg aktuelle over tid, skiller seg fra handlingsrommet minoritetsorganisasjonene ga uttrykk for å ha. I tillegg til å produsere eget innhold, brukte de mye tid på å

oversette og forenkle materiale som allerede var oversatt og forsøkt forenklet fra myndighetenes side. Dette var i hovedsak informasjon om smittenivå og smittevern, men også råd, anbefalinger og forbud som ble hyppig endret i perioder av pandemien. Samtlige minoritetsorganisasjoner vi intervjuet ga uttrykk for at de oppfattet dette arbeidet som nødvendig:

«Når helseministeren og flere andre pleide å ha brief, pressekonferanse ... Noen ganger så var det veldig vanskelig ... fordi ting endret seg hele tiden, fra det ene til det andre. Så kom det nye tiltak. Da pleide vi å analysere og oversette igjen, selv om det var oversatt. Men samtidig så pleide vi også å gjøre det enklere for noen ... 'Sånn ble det, sånn er det denne uken' ... ja, enda mer konkretisering av hva som ble sagt. Det var noen som snakket veldig bra norsk og som har gode kunnskaper i språket, de også slet litt, med dialekter» (Case 4, spesi- fikk minoritetsorganisasjon)

Respondenten peker på at organisasjonen så et behov for at informasjonen som ble formidlet måtte forenkles og konkretiseres. Forenklingsbehovet inkluderte pressekonferanser, der god dialektforståelse var nødvendig.

Også når det gjaldt allerede oversatt skriftlig materiale, erfarte minoritetsorganisasjonene at språket ofte måtte forenkles og tilpasses for at det skulle være forståelig for deres målgrupper. Respondenten i en generell minoritetsorganisasjon pekte på erfaringer fra tiltakene de hadde utformet i 2020 og framhevet viktigheten av ytterligere forenklet og forkortet informasjon:

«Det andre året jobbet vi mye mer med sånne kortere snutter og prøvde å lage informasjon som var enda enklere. Og vi gikk også mye mer rett på sak. Vi fant ut at hvis en bare, sånn på noen minutter til og med, sånn: 'Hva gjør du helt konkret?' Hvis de var mer interessert, så kunne vi jo videresende dem mer detaljert informasjon». (Case 1, generell minoritetsorganisasjon)

Ved hjelp av animasjon-software, kunne de ansatte i organisasjonen selv lage korte animerte snutter. De erfarte at slik formidling var «mer appellerende» og lettere å forstå enn plakater, selv etter at de var blitt forenklet:

«Men hvis du lager animasjoner, så får du én informasjon om gangen der for eksempel hvis ... 'hold avstanden'; så er det en type informasjon. Så hopper du over til et annet bilde, og da får du en annen informasjon. Men hvis du har en stor plakat med veldig mye informasjon, så vi at også at folk slet med det». (Case 1, generell minoritetsorganisasjon)

Respondentens beskrivelse får fram noen styrker ved informasjonsformidling i animert form. Ikke bare var animasjoner mer appellerende. Organisasjonen erfarte at animasjoner bidro til å holde informasjonen enklest mulig, noe som også kunne bidra til å redusere feil i oversettelser:

«Så vi jobbet jo mye med det. Og så var det sånn at vi samarbeidet med andre organisasjoner. Så vi hadde jo diskutert mye, og [så] at informasjonen som kom fra staten, i starten, var jo oversettelser som ikke var så gode heller. Vi prøvde i hvert fall å kvalitetssikre det vi laget i mest mulig grad, men det var jo en del feil i det statlige. Vi prøvde i hvert fall hele tiden å lage veldig korte ting som gikk rett på sak, og da minimerer du også en del feil. Vi hadde folk som jobbet for oss og sa at det var jo 'ingen som skjønner noe som ble lagt ut'. De [staten] ble jo også etter hvert flinkere, så da kunne vi bruke en del av deres informasjon direkte også, når vi laget vår informasjon». (Case 1, generell minoritetsorganisasjon)

Respondenten gir i dette sitatet uttrykk for at det ble lettere for organisasjonen å ta i bruk oversettelsene fra «staten» utover i pandemien, fordi kvaliteten etter hvert ble bedre. Likevel så de altså i 2021 et behov for å produsere filmer som var kortest og enklest mulig og med visualisert informasjon for å kunne nå ut til alle deler av sine målgrupper.

En av de spesifikke minoritetsorganisasjonene (Case 1) begrunnet behovet de så for videre kvalitetssikring av allerede oversatt materiale med at de har medlemmer fra flere land med språklig overlapp, men med nok forskjeller til at medlemmene reagerte på ord og uttrykk som ikke var oversatt helt korrekt:

«Det var det som jeg synes var mest tidkrevende fra vår side. Fordi når de kom med nye råd og anbefalinger, så måtte noen sette seg ned og gå gjennom alt, bruke riktig ord, og ting som kunne formidles på en riktig og forståelig måte».

(Case 3, spesifikk minoritetsorganisasjon)

I dette tilfellet, involverte formidling «på en riktig og forståelig måte» å tilpasse oversettelsene til brukere fra to landgrupper. Respondenten sa videre at organisasjonen og deres brukere, opplevde oversettelsene som «mangelfull»: «Jeg vet ikke hvem som hadde ansvaret for noen av de oversettelsene, men det var veldig tydelig at det ikke var vel gjennomførte oversettelser». Respondenten mente å kunne se at det hadde blitt brukt en oversetter som snakket enten det ene eller det andre språket. Noen av deres medlemmer reagerte da på feil bruk av ord og uttrykk, noe som kunne bli et betent tema gitt politiske skillelinjer i de to opprinnelseslandene. Personer sentralt i organisasjonen tok på seg «å gå gjennom teksten veldig nøye», til tross for at den allerede var oversatt, for å tilpasse med «riktig valg av ord og nyanser». Organisasjonen så dette som en ressurskrevende, men nødvendig, kvalitetssikring av informasjon. Slik vi forstår det, ønsket organisasjonen med denne kvalitetssikringen å tilby sine brukere både bedre språklig og kontekstsensitiv forståelse.

Men ikke alt oversettelsesarbeidet organisasjonene gjorde handlet om kvalitetssikring av allerede oversatt informasjon. Selv om det etter hvert kom oversettelser på flere språk fra norske myndigheter, gjaldt ikke dette nødvendigvis for de mindre språkene. Dette erfarte en generell minoritetsorganisasjon (Case 2), som opplevde at «ikke alle språkene ble tatt på alvor». Det fantes ikke oversatt informasjon på et av språkene de jobbet med, til tross for periodevis «veldig høy smitte» i målgruppen. Organisasjonen tok derfor ansvar for å oversette selv. «Selvfølgelig, vi har fått midler. Det hjalp oss til å gå videre med informasjonen». Respondenten beskrev det likevel som «uforståelig» at informasjonen skulle mangle i en gruppe med høy smitte når det også finnes «folk som jobber som tolk» for det aktuelle språket i Norge. Organisasjonen meldte gjentatte ganger fra om denne bekymringen i møter med offentlige instanser. Det samme gjorde andre frivillige organisasjoner, sa respondenten. Likevel erfarte respondenten at det ikke kom oversettelser på akkurat dette språket fra offentlig hold. Derfor så de seg nødt til å fortsette med eget oversettelsesarbeid.

Det bør bemerkes at respondentene gjerne brukte «tolk» og «oversetter» om hverandre, uten å skille mellom autoriserte tolker og andre. I Norge er det IMDi som er nasjonal fagmyndighet for tolking i offentlig sektor. Selv om det ikke finnes en nasjonal fagmyndighet på oversettelser, finnes det både statsautoriserte translatører og andre oversettere. Både statsautoriserte translatører og andre oversettere ble formodentlig brukt til å oversette materialet fra offentlige instanser under pandemien. pekte samtlige minoritetsorganisasjoner pekte på kvaliteten på deler av disse oversettelsene som en utfordring. Derfor tilpasset de disse oversettelsene videre til egne

målgrupper. Det virker som at det stort sett var ressurspersoner i egne nettverk som ble brukt til å oversette.

Det er vanskelig å evaluere kvaliteten på oversettelsene organisasjonene gjorde. Mye av informasjonen som ble formidlet gjaldt smitteverntiltak, råd og anbefalinger, samt sykdom og psykisk helse. Ikke alle minoritetsorganisasjonene var vant til å formidle slik helseinformasjon. Det er derfor ikke utenkelig at det ble variasjon i utfallet av oversettelsene. Funn fra en tidligere studie der sentrale aktører i Oslo kommune ble intervjuet, tyder på at det i noen tilfeller ble unøyaktigheter i oversettelsene foretatt av frivillige enkeltindivider og minoritetsorganisasjoner. Særlig i perioder hvor det stadig var endringer i anbefalinger og forbud (Ezzati og Hussaini, 2021). Det er likevel verdt å ta med seg at alle de fire minoritetsorganisasjonene vi intervjuet så et behov for å tilpasse budskapet fra offentlige instanser til behovene i sine målgrupper. Det tilpassningsbehovet gjaldt ikke bare språk, men også form og kontekst.

4.6 Organisasjonenes opplevelse av ordningene

Organisasjonene opplevde at samarbeidet med myndighetene og offentlige instanser ble styrket gjennom pandemien. De framhevet sin fleksibilitet og tillit i målgruppene gjennom allerede etablerte nettverk. De erfarte at myndighetene kunne trekke på disse styrkene i sitt pandemiarbeid, og ga uttrykk for bedre og tettere samarbeid med myndighetene enn tidligere. En respondent beskrev organisasjonenes rolle som «en slags bro», mellom innvandrere og myndighetene:

«Så det var mye lettere for myndighetene å ha oss eller de innvandrersorganisasjonene for å nå flere enn det er mulig for myndighetene å spre kunnskapen til. Så den kommunikasjonen eller det tette samarbeidet vi har hatt med både myndighetene og med befolkningen, har gjort en god jobb». (Case 2, generell minoritetsorganisasjon)

Respondenten opplevde mer tilrettelagt kommunikasjon fra IMDi i disse tilskuddsordningene enn organisasjonen hadde fått tidligere, og trakk fram påminnelser fra IMDi som et særlig positivt eksempel:

«Det som jeg var veldig imponert over i forhold til IMDis arbeid var at de sendte melding veldig ofte for å minne oss på å søke og skrive rapport. Og det er ekstraarbeid for dem. Så jeg var veldig, veldig glad for å få den tjenesten; at man ikke kunne gjøre noen feil. Fordi det er lett å glemme å skrive rapporter til fristen». (Case 2, generell minoritetsorganisasjon)

Denne organisasjonen har søkt midler fra IMDi i andre sammenhenger, noe som kan tyde på at de opplevde slike påminnelser som et nytt grep fra IMDi. Et annet grep som respondenten trakk fram som spesielt positivt i koronaarbeidet var kontaktpersoner ved FHI som de kunne kontakte direkte. Kontaktpersonen formidlet også informasjon gjennom dialognettverkene som ble etablert ved FHI under pandemien (se kapittel 2). Slike grep ser ut til å ha bidratt til respondentens opplevelse av et nært samarbeid:

«Noen ganger tenker jeg på hvordan det har gått. Jeg tenker på for eksempel land som ikke har den muligheten. Så, informasjonen ... det var ikke noen hierarkier mellom myndighetene og oss eller befolkningen» (Case 2, generell minoritetsorganisasjon).

Også de andre organisasjonene vi intervjuet var positive til organiseringen av ordningene. Intervjuene viser likevel at det er rom for forbedring, spesielt når det gjelder

kontakten med spesifikke minoritetsorganisasjoner. IMDi annonserte tilskuddsordningene på egen nettside, gjennom sosiale medier og eposter til alle frivillige organisasjoner som tidligere hadde søkt om tilskuddsmidler. I tillegg sendte de eposter til de 20 kommunene som forvaltet tilskuddsmidler til lokale organisasjoner. Mainstream-organisasjonen og de to generelle minoritetsorganisasjonene, som hadde søkt om midler fra IMDi tidligere, fikk med seg utlysningene. Det framstår imidlertid som tilfeldig hvilke av de spesifikke minoritetsorganisasjonene fikk vite om dem.

Den ene spesifikke minoritetsorganisasjonen søkte om støtte bare i 2020 og den andre bare i 2021, og de oppga begge tidsmangel som årsak. Case 4 samarbeidet med Helseetaten og noen av bydelene i Oslo i 2020. Det var gjennom dette samarbeidet de fikk høre om tilskuddsordningene. Gitt det hektiske arbeidet de var i gang med, rakk de likevel ikke å søke i 2020. Respondenten i den andre spesifikke minoritetsorganisasjonen fikk vite om tilskuddsordningene gjennom sitt daglige arbeid som ansatt i en kommune der de «ofte har kontakt med IMDi og andre statlige organer». Uten denne personbaserte koblingen ville ikke organisasjonen visst om ordningen. Respondenten hadde en klar oppfatning av at IMDi bør formidle informasjon om sine utlysninger bredere enn i dag. Slik respondenten så det, er det i all hovedsak er «de store organisasjonene» som greier å fange opp slike utlysninger. «Men de mindre organisasjonene som arbeider på dugnad, de ville ikke fanget opp det», var respondentens erfaring.

Respondenten i denne minoritetsorganisasjonen (Case 3) trakk forøvrig fram at det var gjennom sin jobb at vedkommende visste at organisasjonens «egenkapital-bidrag» kunne være «i form av dugnadsarbeid». Respondenten sa at ikke alle søkerorganisasjoner ville være klar over dette og dermed kanskje lot være å søke. I tillegg til å fange opp utlysningen, kan det også ta mer tid å få skrevet søknader for de spesifikke minoritetsorganisasjonene uten ansatte. Dette poenget underbygges av at organisasjonen ikke rakk å søke om tilskuddsmidler i 2021, ifølge respondenten fordi de ikke fikk mobilisert sine frivillige i tide.

Det er nærliggende å tro at flere spesifikke minoritetsorganisasjoner møtte samme hindre som eksemplifisert i disse to casene. Når søknadsfristene er såpass korte, har det mye å si om man får informasjon om utlysningen rett i innboksen, og om man har ansatte som kan bruke tid på å skrive søknad i arbeidstiden.

Også ved rapportering ser det ut til at det er forskjeller mellom de spesifikke minoritetsorganisasjonene og de større organisasjonene. IMDi endret sine rapporteringsskjemaer fra 2020 til 2021, formodentlig med bakgrunn i hvilken informasjon de trengte i rapporteringen. Dokumentgjennomgangen i kapittel 5 viser at 2020-rapporteringen vanskelig lar seg systematisere når det gjelder språk. Mange organisasjoner unnlot å oppgi denne informasjonen i sine rapporter eller de brukte ulike navn på språkene. I 2021 kunne man velge mellom språkalternativer, noe som gir systematisk og oversiktlig informasjon både til IMDi og i vår evaluering. I intervjuene er det imidlertid indikasjoner på at slik tilpasning, som kan veilede de spesifikke minoritetsorganisasjonene uten erfaring med slik rapportering kan forvirre de som er vant til å motta tilskudd fra IMDi. Først og fremst illustrerer dette poenget med de ulike behovene som IMDi må forholde seg til hvis de skal nå minoritetsorganisasjoner av flere typer og størrelser.

Det er vanskelig å si noe om forskjeller i hvordan organisasjonene opplevde å nå fram til IMDi og andre myndighetsorganer i tilskuddsperioden ut fra intervjuene vi har gjort. Vi spurte alle organisasjonene om nasjonale og lokale myndigheter hadde trukket dem inn i diskusjoner om å nå fram til målgruppene. De hadde alle blitt involvert med av ulike instanser på et eller flere tidspunkt, men ikke nødvendigvis

gjennom dette IMDi-finansierte arbeidet. Respondenten i en spesifikk minoritetsorganisasjon (Case 3) sa at de hadde blitt invitert med på ett slikt møte. Respondenten beskrev sin opplevelse av møtet med helseministeren slik: «Men da var det noen få organisasjoner som skulle dele informasjon om hva de gjorde, hvordan de gjennomførte disse prosjektene». Deres organisasjon var invitert, men uten at de fikk taletid. «Jeg tenker at det er jo veldig fint at de hadde invitert oss til møtet, men at man kunne kanskje tenke litt annerledes i forhold til slike møter», sa respondenten. Som eksempel på et alternativ til slik enveisformidling, sa respondenten: «At man kanskje kunne hatt et slags rundebord hvor man kunne snakke sammen om at 'OK, vi har gjort det. Hva har dere gjort? Hva kan vi lære av hverandre?'» Dette forslaget tilsier at respondenten savnet en mer inkluderende tilnærming fra myndighetenes side der flere organisasjoner kunne få mulighet til å bli hørt. Samtidig ville deltakerne fått mulighet til å lære av hverandres arbeid.

Det er nærliggende å tenke at mainstream-organisasjonene får flere slike muligheter til å fortelle om sitt arbeid. På spørsmålet om de hadde blitt trukket inn i slike diskusjoner, svarte imidlertid mainstream-organisasjonen (Case 5) at de bare hadde gitt generelle innspill til koronakommisjonen om hvordan pandemien påvirket deres brede målgruppe med både innvandrere og ikke-innvandrere. Dette knyttet en av respondentene til at de er en større organisasjon, i motsetning til «en minoritetsorganisasjon eller innvandrersorganisasjon som kanskje ble tatt med mer inn til råd når det gjaldt akkurat å nå ut til akkurat denne gruppa».

Som allerede nevnt, er det vanskelig å evaluere forskjeller mellom organisasjonstypene når det gjelder dialog med myndigheter underveis i tilskuddsperioden. Men de to eksemplene i avsnittene over viser en gjensidig forståelse av at den andre typen organisasjon kanskje ble trukket inn mer fordi de var større/mindre. Slike oppfatninger blant tilskuddsmottakerne kan indikere at myndighetene kunne ha involvert flere av organisasjonene mer i dialog og diskusjoner.

Tidsaspektet i tilskuddsordningen ble trukket fram av flere av organisasjonene. Mainstream-organisasjonen, som bare søkte om midler i 2020, pekte på den korte prosjektperioden som den største utfordringen. I tillegg til den korte søknadsfristen, trakk de fram at de fikk svar på søknaden i juni og kunne begynne å utforme tiltak først i august. Å få oversatt og kvalitetssikret filmene tok tid. Dermed ble det ikke mye tid fram mot rapporteringsfristen i desember for den grundige og systematiske selvevalueringen av måloppnåelse som de er vant til. En slik selvevaluering ville vanligvis inkludere hvor bredt de hadde nådd ut med aktivitetene sine. I stedet ble evalueringsgrunnlaget tilbakemeldinger de fikk fra noen av de frivillige som aktivt brukte filmene. Dette var positive tilbakemeldinger som tilsa at både de frivillige og målgruppene opplevde filmene som nyttige.

Det er nærliggende å tenke at de korte fristene og den korte prosjektperioden var en naturlig følge av pandemien. Mainstream-organisasjonen er imidlertid vant til å søke midler og opplevde at dette ikke utelukkende var pandemipreget. En av respondentene i organisasjonen formulerte det slik: «Den største utfordringen var den korte prosjektperioden og at det ikke var mulig å overføre midler [til 2021]. Og dette gjelder egentlig mange andre tilskudd som IMDi utlyser» (Case 5, mainstream-organisasjon).

Respondenten påpekte at dette kan ha større konsekvenser for små organisasjoner som ikke er vant til å søke midler fra flere finansieringskilder: «Det er noe med langsiktigheten i midlene. Så at det påvirker jo prosjektet fordi man ikke har mulighet og rom for å tenke langsiktig når prosjektmidlene er korte». Selv om mainstream-organisasjonen er heldig og har intern støtte som kan ta seg av den langsiktige tenkingen, «finnes det de [organisasjonene] som ikke har den muligheten».

4.7 Hovedfunn i kapitlet

- Sett under ett tyder analysen av intervjuene og tiltakene på at organisasjonenes fleksibilitet og nærhet til brukerne har åpnet for toveiskommunikasjon og formidling av informasjon tilpasset målgruppenes behov. Arbeidet har dermed fylt et reelt behov som myndighetene alene vanskelig kunne fylle. Basert på denne kvalitative analysen av de fem organisasjonene, er vår vurdering at deres arbeid bidro positivt til at informasjon fra myndighetene om Covid-19 nådde ut til innvandrerbefolkningen. Dette var da også hensikten med tilskuddsordningen.
- Organisasjonenes forhold til skriftlig informasjon er at informasjon alltid kan forenkles mer og oversettelser alltid kan kvalitetssikres enda mer. Dette er ressurskrevende arbeid. Tilskuddene til organisasjonene muliggjorde muntlige – og til dels nye – kommunikasjonsformer gjennom kanaler som er kjent blant deres målgrupper.
- Organisasjonene opplevde at direkte toveiskommunikasjon bidro til styrket tillit i allerede etablerte nettverk. Slik toveiskommunikasjon inkluderte telefonkontakt og hjemmebesøk når smittevernrådene tillot det, men også utendørsmøter og digitale kafeer. Gjennom sine nettverk og med fleksibel tilnærming med mange frivillige involvert, kunne de nå ut med informasjonen raskt og motta tilbakemeldinger om hva som fungerte og hvor det var ytterligere behov. Med direkte tilbakemeldinger og den fleksibiliteten som frivillige organisasjoner har, opplevde organisasjonene å ha rom til å tilpasse sine metoder. Disse styrkene, kombinert med kjennskapen til målgruppene, bidro til å omgå digitale og språklige barrierer.
- Å søke om midler og iverksette prosjekter tar tid og blir i praksis personavhengig. Intervjuene tyder på en felles opplevelse av at IMDi og andre offentlige instanser kan gjøre mer for å nå ulike typer organisasjoner med informasjon om utlysninger, tilpasse utformingen av utlysningene og formidle resultater.
- Med punktene over, kan det sies at organisasjonene opplevde at tilskuddene fungerte i tråd med formålet.

5 Tilskuddsmottakere og tiltak

I forrige kapittel så vi på fem utvalgte organisasjoners arbeid og vurderinger. I dette kapitlet ser vi på alle tilskuddsmottakerne som mottok støtte i 2020 og 2021 under ett. Vi ser på hvordan informasjon har blitt formidlet og til hvem. Vi tar utgangspunkt i formålet med ordningen som eksplisitt sier at den skulle bidra til å spre informasjon som «ivareta[r] innvandrergupper som av ulike grunner, som for eksempel manglende digitale eller språklige forutsetninger ikke nås gjennom eksisterende informasjonskanaler», og på IMDi's mål om å få «variasjon i type prosjekter og målgrupper».

Vi spør:

- I hvilken grad har tilskuddsmottakerne formidlet informasjon til innvandrergupper som vi kan anta ikke ble nådd gjennom eksisterende informasjonskanaler⁸?
- I hvilken grad oppnådde IMDi målet om variasjon i type prosjekter og målgrupper?

Forskning viser at de som var vanskeligst å nå gjennom myndighetenes ordinære kanaler, hadde nytte av dialogbasert, enkel formidling på eget språk fra noen de hadde tillit til (kapittel 2). Med dette utgangspunktet ser vi på om tiltakene som fikk støtte brukte formidlingskanaler som var egnet til å nå de mest utsatte.

5.1 Datagrunnlag og metode

Dette kapitlet bygger på en dokumentgjennomgang av alle søknadene og alle slutt-rapportene organisasjonene har levert til IMDi i 2020 og 2021. Forskerne har fått tilgang til disse fra IMDi. Vi har lest søknader og rapporter fra 138 tilskuddsmottakere fra 2020 og 142 tilskuddsmottakere fra 2021. Totalt har vi gjennomgått 560 dokumenter. Vi har blant annet lett etter informasjon om hva slags organisasjoner det er som har mottatt tilskudd, hvilke kanaler de har brukt for å nå ut med informasjon, og hvilke språk de har gitt informasjon på. Disse kvalitative dataene ble kodet etter kategorier vi satte opp basert på tidligere forskning. Excel ble brukt til å kode tiltakene. Vi hadde også en kategori hvor vi noterte spesielt interessante sitater og inntrykk vi mente var relevant for evalueringen. Det er hovedsakelig slutt-rapportene som utgjør datagrunnlaget for kategoriseringen av gjennomførte tiltak. Vi antar at det er slutt-rapportene som gir den beste beskrivelsen av tiltakene slik de *faktisk* ble gjennomført. Vi har kodet informasjonen fra søknaden der hvor slutt-rapporten eksplisitt viser til søknaden i stedet for å oppgi informasjonen vi var interesserte i. Det var for eksempel flere tilfeller hvor informasjon om hvilke språk de hadde formidlet på bare var oppgitt i søknaden. Slutt-rapportene gir et bilde av informasjonstiltakene sett fra organisasjonens ståsted. Det betyr at informasjonen vi har hentet ut kan ha systematiske skjevheter og mangler som vi ikke har oversikt over. Det er for eksempel å forvente at tilskuddsmottakere som ikke har betalte ansatte, har mindre ressurser til å skrive detaljerte beskrivelser av sammensatte tiltak med mange frivillige involvert. Det er

⁸ IMDi's egen formulering av formålet. Vi tolker eksisterende informasjonskanaler som de kanaler myndighetene brukte for å formidle informasjon direkte til hele befolkningen, eksempelvis pressekonferanser, offentlige nettsider og plattformer som HelseNorge, FHI.no og kommunale nettsider.

også et hukommelsesaspekt; mange tiltak har gått over lang tid hvor personer har skiftet på å ha ansvar. Dette kan være på grunn av foreldrepermisjon, sykdom, overføring av verv og liknende. Vi kan også anta at rapportene er skrevet for å sette organisasjonen i best mulig lys overfor IMDi.

IMDi endret skjemaet for rapportering på tilskudd, fra 2020 til 2021. Dette har resultert i at informasjonen fra de to årene ikke er direkte sammenlignbar. Rapporteringsskjemaet for 2021 er mer standardisert og inneholder flere spesifikke spørsmål og svarkategorier enn rapporteringsskjemaet for 2020, som i større grad baserte seg på fritekst. For eksempel måtte organisasjonene i 2021 liste opp hvilke språk de har formidlet informasjon på, mens det i 2020 ikke var noe rapporteringsfelt for dette. Vi har derfor mindre informasjon fra 2020 enn fra 2021. Noen få organisasjoner har fått midler til flere enn ett tiltak. Enheten som analyseres er derfor tiltak, ikke tilskuddsmottaker. Av språklige hensyn snakker vi likevel ofte i teksten om tilskuddsmottaker i stedet for tiltak.

Dokumentgjennomgangen gir oss deskriptive data som kjennetegner de ulike tiltakene. Disse dataene vurderer vi så opp mot IMDis formål med ordningen. Det er utfordrende å vurdere hvilke deler av innvandrerbefolkningen som ikke nås gjennom eksisterende informasjonskanaler. Vi har ingen data på norskkunnskaper eller digitale ferdigheter for hvert enkelt individ i innvandrerbefolkningen. Dette er egenskaper forskning peker på som viktige for å få med seg informasjon. Derfor tar vi utgangspunkt i mer overordnede karakteristika for ulike grupper innvandrerbefolkningen basert på landbakgrunn. Det er imidlertid også på gruppenivå svært mangelfulle data på norskkunnskaper og digitale ferdigheter. Dermed kan vi kun gjøre *svært* generelle og begrensede vurderinger av hvorvidt tilskuddsordningen har oppfylt formålene.

Det er mange andre faktorer enn norskferdigheter og digital kompetanse som kan påvirke forutsetningene for å nås av myndighetsinformasjon. Som fokusgruppeintervjuene i kapittel 3 illustrerer, oppgir mange med lave norskferdigheter at de har blitt eksponert for informasjon fra mange ulike hold og/eller selv oppsøkt myndighetsinformasjon som de har forsøkt å tolke og forstå. Tolkningen har de gjort alene eller ved hjelp av andre. Hvorvidt personer har blitt nådd av eksisterende kanaler, kan med andre ord også avhenge av sosialt nettverk, tillit til statlige myndigheter, eller andre egenskaper som vi ikke har data om og derfor ikke kan ta med i betraktning. Det er også viktig å merke seg at vi ikke kan si noe om hvem i Norge som *faktisk* har blitt nådd av informasjonen som har blitt spredd gjennom tilskuddsordningen, og derfor er vurderingene basert på rapporteringen om hvem man har *forsøkt* å nå.

5.2 Oversikt over tildelinger i 2020 og 2021

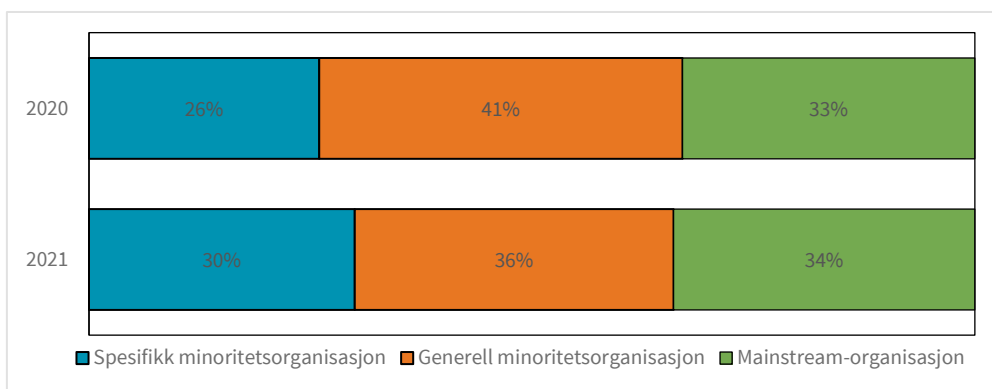
Som tabell 5.1 og 5.2 viser, ble henholdsvis 142 og 146 søknader innvilget av totalt 275 og 231 søknader i 2020 og 2021. De økonomiske rammene for tilskuddsordningen var 20 millioner kroner i 2020 og 40 millioner kroner i 2021. Tiltakene vi har gjennomgått mottok henholdsvis 19 380 000 og 38 831 002 kroner i 2020 og 2021. *Manglende tiltak* er tiltak som vi av ulike grunner ikke har gjennomgått og kategorisert, for eksempel fordi tilskuddsmottakerne måtte refundere alle sine tildelte midler, eller feilkilder i datainnsamlingen som tekniske problemer med filer. *Totalt antall tiltak i dokumentgjennomgangen* viser derfor til det totale antallet søknader og sluttrapporter vi har gjennomgått.

Tabell 5.1 Deskriptiv oversikt over datagrunnlaget for dokumentgjennomgangen

	2020	2021	Totalt
Totalt antall innvilgede tiltak	142	146	288
Manglende tiltak	4	4	8
Totalt antall tiltak i dokumentgjennomgangen	138	142	280
Total sum utdelt	19 380 000	38 831 002	58 211 002

5.3 Hva slags organisasjoner fikk støtte og hvor mye?

Fig.5.1 Hvilke organisasjoner mottok støtte i 2020 og 2021? Prosentandel av alle innvilgede tiltak.



Figur 5.1 viser fordelingen av tilskuddsmottakere på organisasjonstype for 2020 og 2021. Vi tar utgangspunkt i organisasjonstypologien som blir presentert i kapittel 4, og skiller mellom mainstream-organisasjoner, spesifikke minoritetsorganisasjoner og generelle minoritetsorganisasjoner. Vi ser at antall tiltak fordeler seg nokså jevnt på organisasjonstypene, men at det er mainstream-organisasjonene og de generelle minoritetsorganisasjonene som utgjør størst andel av tilskuddsmottakerne. Fordelingen er enda jevnere i 2021 enn i 2020. IMDi har i intervju med oss oppgitt at dette var en bevisst strategi fra deres side. De ønsket at flere små, målrettede organisasjoner skulle få midler over ordningen enn i 2020.

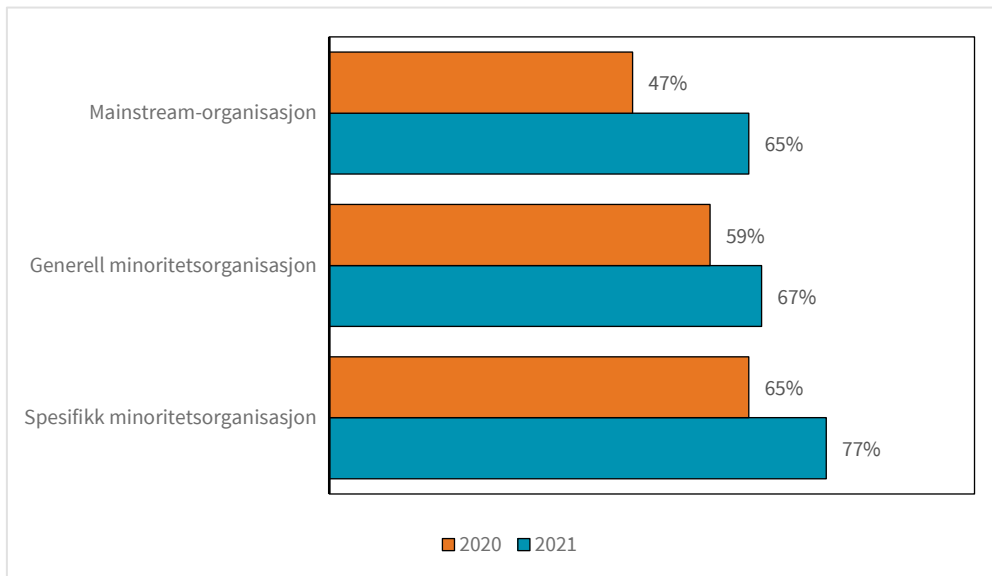
Det kan tenkes at skjevfordelingen av tiltak avhenger av hva slags organisasjoner som sendte inn *gyldige søknader* som tilfredstilte alle krav for å bli vurdert. Tabell 5.2 viser antallet gyldige søknader og avviste søknader. *Avviste søknader* er søknader som ikke tilfredstilte formelle krav for tilskuddsordningen. Et formelt krav var for eksempel at organisasjonen som søkte måtte være registrert i Frivillighetsregisteret.

Tabell 5.2 Søknader på tilskuddsordningen i 2020 og 2021

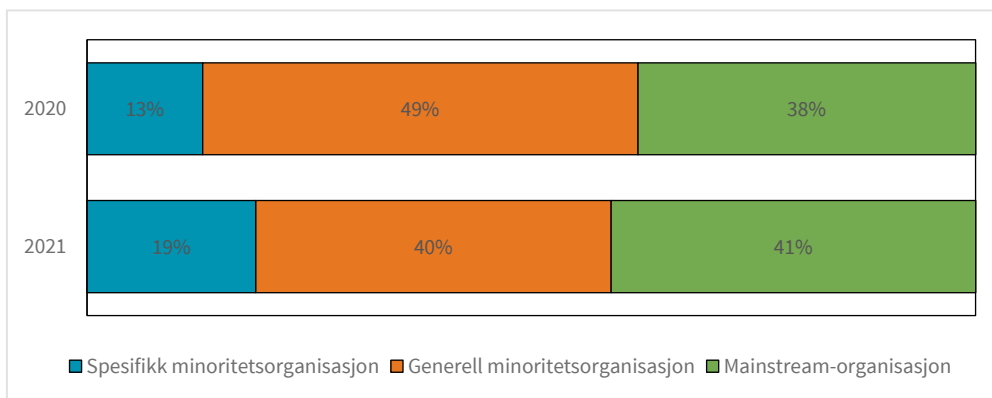
	2020	2021	Totalt
Totalt antall innvilgede søknader	142	146	288
Totalt antall avslåtte søknader	109	64	173
Totalt antall avviste søknader	24	20	41
Totalt antall søknader	275	231	510
Totalt antall gyldige søknader	251	208	459

Som figur 5.1 illustrerer, utgjør de spesifikke minoritetsorganisasjonene mindre enn en tredjedel av tilskuddsmottakerne. Når vi ser dette i sammenheng med fordelingen av organisasjoner blant *alle* gyldige søknader, ser vi at de spesifikke minoritetsorganisasjonene fikk innvilget en større andel av sine søknader begge årene (figur 5.2) Dette tyder på at IMDi kan ha prioritert å innvilge søknadene til spesifikke minoritetsorganisasjoner.

Figur 5.2 Hvor stor prosentandel av *alle* gyldige søknader utgjorde de innvilgede søknadene, fordelt på organisasjonstype?

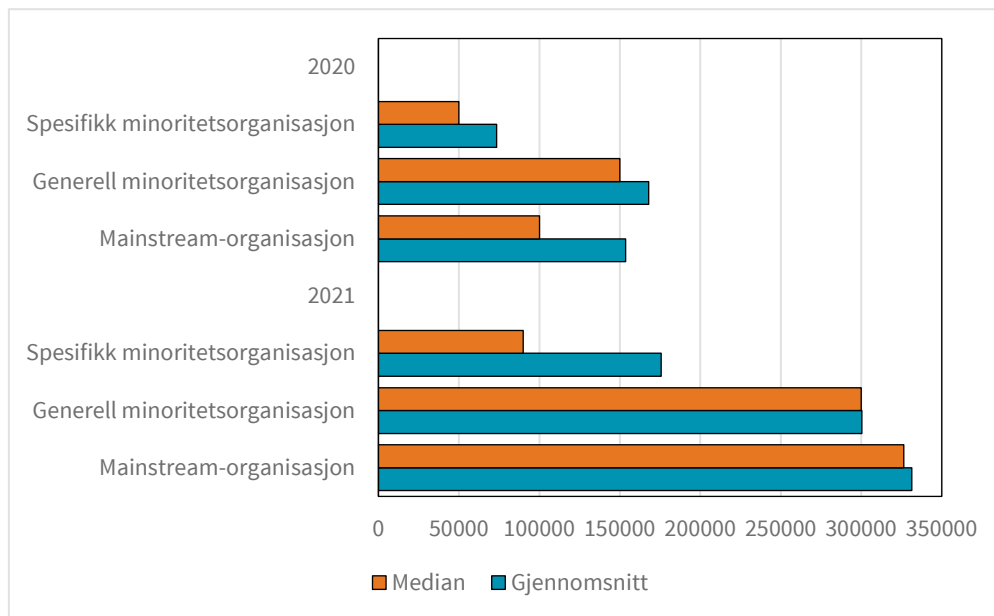


Figur 5.3 Hvordan ble tilskuddsmidlene fordelt på de ulike organisasjonstypene i 2020 og 2021? Prosentandel av utdelte tilskuddsmidler.



Figur 5.3 viser fordelingen av utdelte midler til tilskuddsmottakerne fordelt på organisasjonstype, for 2020 og 2021. Vi ser at det er mainstream-organisasjonene og de generelle minoritetsorganisasjonene som har fått størst andel av midlene, mens de spesifikke minoritetsorganisasjonene har fått en forholdsvis liten andel av midlene begge årene.

Figur 5.4 Hvor mye fikk de ulike organisasjonstypene i 2020 og 2021? Gjennomsnitt og median av tildelingssum for hver organisasjonstype.



Figur 5.4 viser hvor mye støtte tilskuddsmottakerne fikk, gjennomsnittlig og målt med median for henholdsvis 2020 og 2021. I 2020 var det relativt store forskjeller mellom gjennomsnitt og median, noe som indikerer at noen få organisasjoner av hver organisasjonstype har fått tildelt beløp som drar opp gjennomsnittet. Median er bedre egnet for å si noe om det typiske tildelingsbeløpet, mens gjennomsnitt er mer sensitivt for ekstremverdier. I 2021 er det større avvik mellom median og gjennomsnitt bare for de spesifikke minoritetsorganisasjonene. Det tyder på at de fleste har fått mindre beløp, mens noen få har fått tildelt større beløp som drar gjennomsnittet opp. IMDi gjorde en skjønsmessig vurdering av hver enkelt søknad, men også av søknadsmassen sett i sammenheng.

Vår kvalitative vurdering av forskjellen på organisasjonstypene, med utgangspunkt i casestudiet i forrige kapittel og denne dokumentgjennomgangen, er at de generelle minoritetsorganisasjonene og mainstream-organisasjonene virker å være mer profesjonaliserte og ressurssterke enn de spesifikke minoritetsorganisasjonene. Mainstream-organisasjonene har ofte ansatte og har levert profesjonelle søknader og sluttrapporter. De har søkt om større beløp, og kan antas å ha mer kapasitet enn mindre profesjonaliserte organisasjoner til å håndtere store tildelingsbeløp. Vi ser både i dokumentgjennomgangen og caseintervjuene at de spesifikke minoritetsorganisasjonene ofte legger vekt på sin forankring i og kjennskap til, sin målgruppe. Mange framhever at de har tett kontakt og nettverk i miljøer som gjør det mulig å drive oppsøkende arbeid blant personer som ikke vanligvis oppsøker organisasjonens tilbud. Vår vurdering er at de spesifikke organisasjonene har et forutsetninger for å drive oppsøkende og tillitsbasert informasjonsformidling til spesielt sårbare personer som frivilligheten ellers kan ha vanskelig for å nå. Det er derfor viktig å merke seg at de spesifikke minoritetsorganisasjonene fikk tildelt en forholdsmessig liten andel av midlene, og at de alle fikk forholdsvis små beløp. Dette kan skyldes at de søkte om lavere summer, fordi de har mindre kapasitet og/eller opererer i små miljøer. På lengre sikt kan likevel økt støtte og ressurser til de spesifikke minoritetsorganisasjonene bidra til å styrke organisasjonskapasitet og mulighetene for å nå ut til sårbare personer i innvandrerbefolkningen.

5.4 Hvem var i målgruppen for tiltakene?

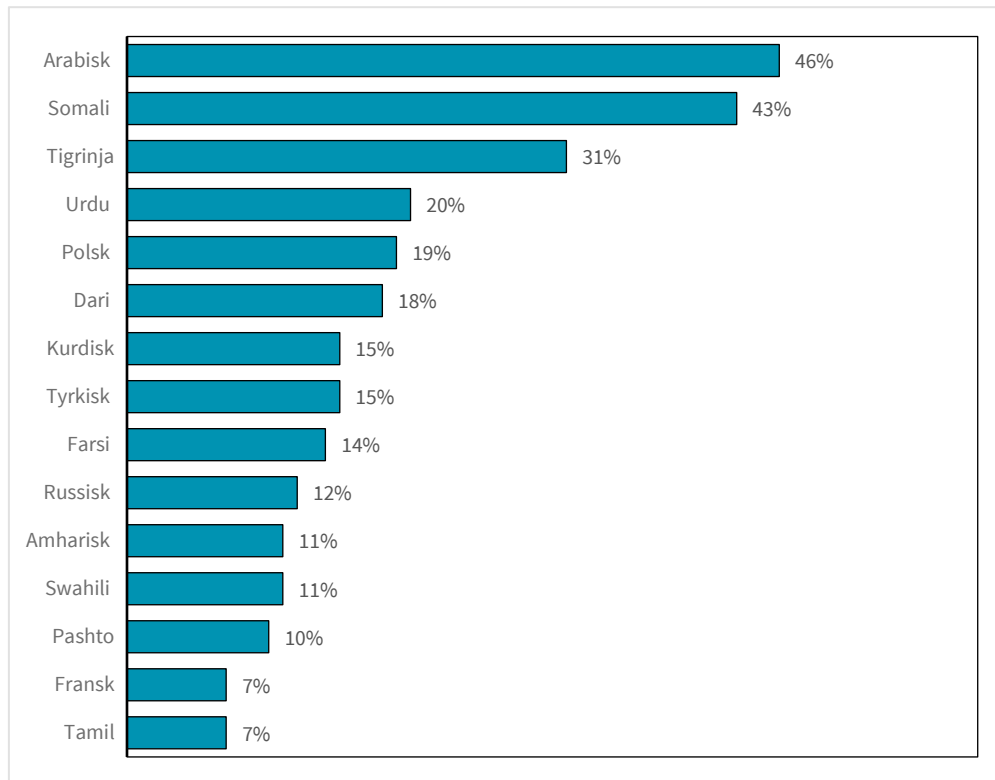
Språk

For å si noe om hvilke målgrupper de ulike tilskuddsmottakerne har hatt for tiltakene sine, bruker vi rapporterte språk som mål. Vi tar utgangspunkt i språk fordi det var veldig store forskjeller i hvorvidt og i hvilken grad sluttrapportene oppga landbakgrunn til personene i sine målgrupper, spesielt i 2020. Ulempen med å bruke språk som indikator på landbakgrunn er at språket i mange tilfeller bare gir en generell indikasjon på hvilke landbakgrunner som har vært i målgruppen for tiltakene. For eksempel har mange formidlet på arabisk, men vi har ikke mulighet til å si noe om hvilket arabisktalende land det er snakk om. Det samme gjelder for språk med stor geografisk spredning på tvers av kontinenter og land som engelsk, fransk og spansk. Dette gjør at det vanskelig å si noe om hvem som kan ha blitt nådd av informasjonstiltak basert på hvilke språk informasjonen er formidlet på.

I sluttrapportene for 2020 er det stor variasjon i hvor detaljert de oppgir språk. For eksempel rapporterer noen tilskuddsmottakere at de har «formidlet på flere språk, blant annet somali». I disse situasjonene har vi kodet «somali» og «undefinert språk» for tiltaket. I noen tilfeller var det vanskelig å kategorisere språkene fordi det er mulig å problematisere hvorvidt det de oppgir er et språk eller en dialekt. Det har derfor vært nødvendig å bruke skjønn i noen tilfeller. Når organisasjoner oppgir at de har formidlet på eritreisk eller pakistansk, til tross for at dette ikke er offisielle språk, har vi kodet disse til det største offisielle språket i landet de referer til, henholdsvis tigrinja og urdu. Vi har gått igjennom de rapporterte språkene for å redusere tilfeldige feilkilder som skyldes feilrapportering av språknavn i sluttrapportene.

Som figur 5.5 viser, er det stor variasjon i hvilke språk som har blitt brukt i formidlingsarbeidet. Dette er i seg selv en indikasjon på at tilskuddsordningen har oppnådd det eksplisitte målet om stor variasjon i målgrupper. Vi har sammenstilt informasjon for 280 tiltak i tilskuddsordningen for 2020 og 2021, og de har oppgitt å ha formidlet på 66 ulike språk. De aller fleste har formidlet på flere språk, men på grunn av rapporteringsformatet i 2020 er det ikke mulig å gi et nøyaktig gjennomsnittlig antall språk per tiltak. Det har blitt formidlet mest på arabisk, somali, tigrinja og urdu. Nesten halvparten av de 280 tiltakene har formidlet på arabisk. Arabisk er det offisielle første- eller andrespråket i Syria, Irak, Somalia, og Eritrea der en betydelig del av innvandrerbefolkningen i Norge har bakgrunn fra. Disse tiltakene kan derfor ha nådd en stor og en variert del av innvandrerbefolkningen.

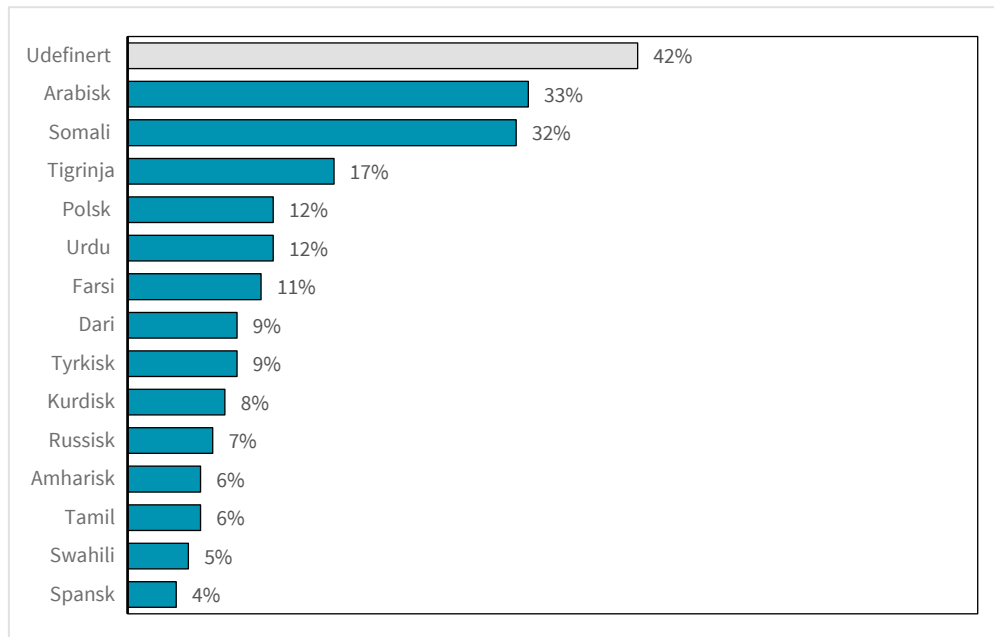
Figur 5.5 På hvilke språk har tiltakene formidlet informasjon? Prosentandel tiltak som har brukt de 15 mest brukte språkene for 2020 og 2021 samlet.



Det finnes ikke data om norskkunnskapene til den voksne delen av innvandrerbefolkningen. Derfor er det vanskelig å si sikkert hvilke deler av befolkningen tiltakene burde nådd. Det vi vet, og viser til i kapittel 2, er at personer med lavt utdanningsnivå og bakgrunn fra ikke-vestlige land⁹ kan ha større barrierer mot å lære norsk enn andre. Det kan dermed være grunn til å tro at det også er vanskeligere for dem å tillegne seg digitale ferdigheter. Statistikken over utdanningsnivå i innvandrerbefolkningen er mangelfull når det kommer til utdanning fra hjemlandet, men ifølge SSB er det særlig mange innvandrere med bakgrunn fra Somalia, Syria, Eritrea, Pakistan og Afghanistan som enten ikke har noe fullført utdanning eller bare utdanning på grunnskolenivå (SSB, 2022). Mange som har innvandret fra disse landene, med unntak av personer med bakgrunn fra Pakistan, har kort botid i Norge og har kommet som flyktninger. I kapittel 2 så vi at personer fra disse landene var overrepresenterte på smittestatistikken. En stor andel av tiltakene har formidlet informasjon på offisielle språk i land som Syria, Irak, Somalia, og Eritrea, Etiopia og Pakistan. Dette indikerer at tilskuddsordningen har vært rettet mot personer som kan ha utfordringer med å oppsøke og forstå myndighetsinformasjon fra eksisterende kanaler.

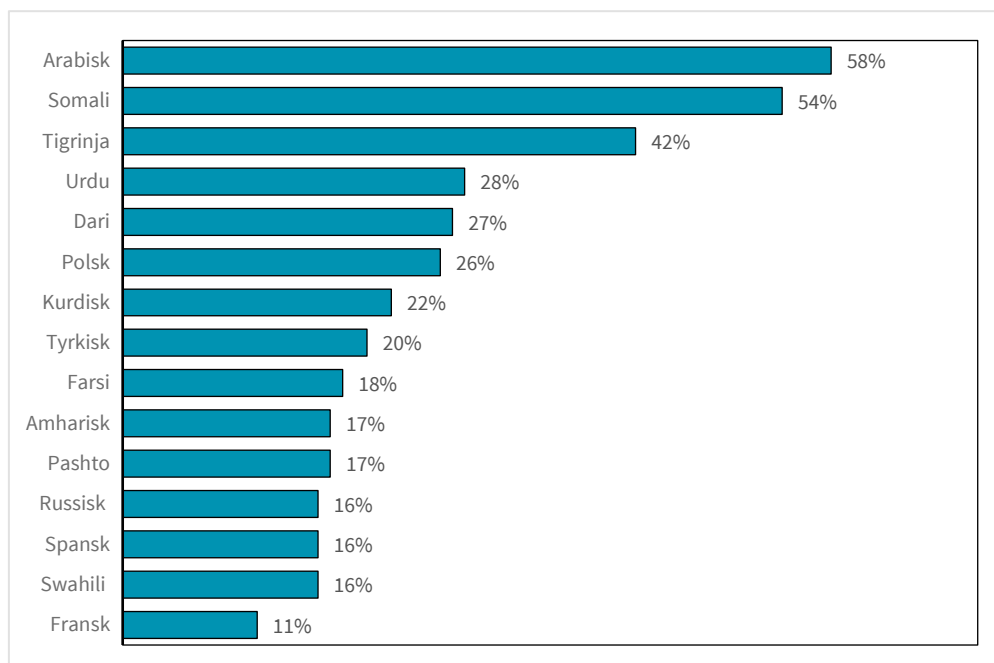
⁹ Med dette forenkende begrepet referer vi til SSBs definisjon for ikke-vestlige land som inkluderer land i Asia med Tyrkia, Afrika, Latin-Amerika, Oseania utenom Australia og New Zealand og europeiske land utenfor EU/EØS (Høydahl, 2008).

Figur: 5.6 På hvilke språk har tiltakene formidlet informasjon? Prosentandel tiltak som har brukt de 15 mest brukte språkene i 2020.



Som det framkommer av figur 5.6, er det i 2020 over 40 prosent av tilskuddsmottakerne som ikke har oppgitt klar informasjon om hvilket språk de har formidlet på. Som nevnt endret IMDi formatet på rapporteringen i 2021 slik at det framkommer tydelig hvilke språk som er brukt. I figur 5.7 ser vi at mange av de samme språkene som ble mest brukt i 2020 også ble mest brukt i 2021. Forskjellen er at en langt større *prosentandel* av tiltakene i 2021 benytter seg av hvert språk. Dette skyldes mest sannsynlig endringen i sluttrapporteringskjema.

Figur 5.7 På hvilke språk har informasjon blitt formidlet? Prosentandel tiltak som har brukt de 15 mest brukte språkene i 2021.

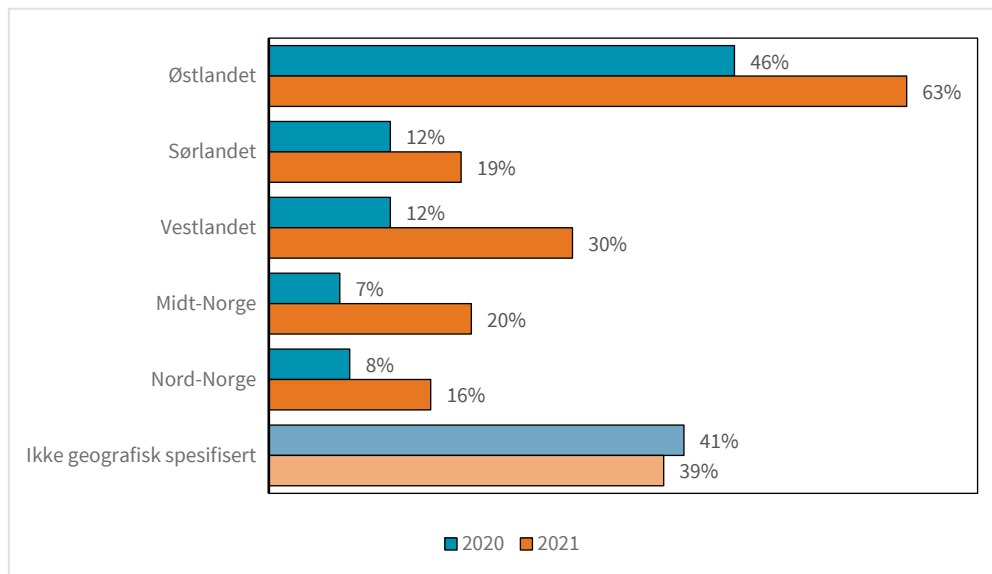


Geografisk spredning

Vi har også undersøkt tiltakenes geografiske spredning, for å vurdere i hvilken grad det har vært variasjon i *hvor* tiltakene har blitt gjennomført. Vi har kategorisert landsdelene tilskuddsmottakerne har oppgitt at de har drevet informasjonsformidling i. Den reelle geografiske rekkevidden av tiltakene er vanskelig å fastslå, også fordi det avhenger av formatet på selve informasjonen, nettverket, samarbeidspartnere og målgruppen. I tilfeller hvor videoer, filmer og skriftlig informasjon har blitt formidlet på sosiale medier spesielt, kan rekkevidden være langt større enn oppgitt geografisk område. I tilfeller der tilskuddsmottakerne oppgir å ha formidlet informasjon på sosiale medier, og/eller geografisk sted ikke fremgår fra sluttrapporten, har vi kodet tiltakene til «ikke geografisk spesifisert». Ettersom mange benytter seg av sosiale medier i tillegg til å benytte seg av andre mer geografisk spesifikke informasjonskanaler, er mange tiltak kodet til å ha formidlet informasjon i flere spesifikke landsdeler i tillegg til «ikke geografisk spesifisert».

Landsdel er en geografisk inndeling som fanger opp spredning nasjonalt, men ikke skiller mellom storbyer og mindre kommuner. Vi kan derfor ikke si noe om den geografiske spredningen av informasjonstiltakene for eksempel på Østlandet, basert på disse tallene. Fordelingen indikerer likevel hvor *hovedinnsatsen* til tiltakene som er støttet av IMDi har skjedd.

Figur 5.8 Hvor har informasjon blitt spredt? Prosentandel tiltak i 2020 og 2021 som har formidlet informasjon i én eller flere av landsdelene.



Figur 5.8 viser at det er en viss geografisk spredning, men at hovedvekten av informasjonsformidlingen har foregått på Østlandet. Østlandet er den landsdelen hvor flest har innvandrerbakgrunn (SSB, 2022 u.å.b). Den geografiske skjevheten vi ser i figur 5.8 kan begrunnes med dette. Det er verdt å merke seg at andelen «ikke geografisk spesifisert» både i 2020 og 2021 var rundt 40 prosent, noe som antyder at den geografiske rekkevidden i realiteten kan være større enn det som gjenspeiles i figurene.

Fra 2020 til 2021 økte andelen tiltak som formidlet informasjon på Østlandet fra 46 til 63 prosent. I tillegg var det en markant økning i andelen tiltak med informasjonsformidling på Vestlandet, i Midt-Norge og i Nord-Norge. Det totale antallet tiltak som fikk støtte i 2020 og 2021 er tilnærmet likt, så tiltakene i 2021 ser ut til å ha formidlet informasjon til flere landsdeler enn i 2020.

5.5 Hvordan ble informasjon formidlet?

For å vurdere hvorvidt tiltakene kan ha nådd personer i innvandrerbefolkningen som ellers ikke ville ha blitt nådd av myndighetsinformasjon gjennom eksisterende kanaler, har vi også kategorisert hvilke formidlingskanaler tiltakene har benyttet. Kategoriene er valgt for å fange opp variasjon i hvordan informasjon er formidlet på en meningsfull måte. Samtidig skulle vi enkelt og effektivt kunne sammenfatte innholdet i dokumentene. Vi utviklet kategoriene basert på sammenfatningen av tidligere forskning og offentlige dokumenter som ble gjennomgått i kapittel 2. Kodeskjemaet med kategoriene for formidlingskanaler ble først testet på tjue tilfeldig utvalgte sluttrapporter, for å undersøke om de fanget opp hovedinnholdet i tilskuddsmottakerne sine beskrivelser av eget arbeid. Vi justerte noen kategorier for at de skulle reflektere arbeidet som ble gjort på en mer presis måte.

Det er stor variasjon i hva tilskuddsmottakerne oppgir at de har gjort for å formidle informasjon, og mange har formidlet informasjon på flere måter. Fordi det er stor variasjon i hva de ulike tiltakene har arbeidet med, og hvordan det er rapportert, er også kategoriseringen av tekstmaterialet gjenstand for tolking. Dette gjør at kategoriseringen kan variere avhengig av hva forskeren leser ut av sluttrapporten. For å minimere tilfeldig variasjon er det kun to forskere som har kategorisert tiltakene og arbeidet var tett koordinert.

Hvert enkelt tiltak kan ha mange ulike kombinasjoner av kategorier ettersom noen kategorier sier noe om formatet på informasjonen, mens andre sier noe om *hvordan* denne informasjon ble formidlet. Dette gjør det mulig å kategorisere tiltak som har mindre detaljerte sluttrapporter. For eksempel vil et tiltak bli kategorisert både som «produsert og distribuert skriftlig informasjon» og «oppøst samlingssteder» dersom et tiltak har laget brosjyrer og delt dem ut på et torg eller en kafé.

Det er viktig å merke seg at dette datagrunnlaget bare sier noe om det tilskuddsmottakerne har rapportert at de har gjort for å nå sine målgrupper. Det kan ikke si noe om hvorvidt informasjonen *faktisk* har blitt forstått eller om den har ført til redusert smitte i målgruppen.

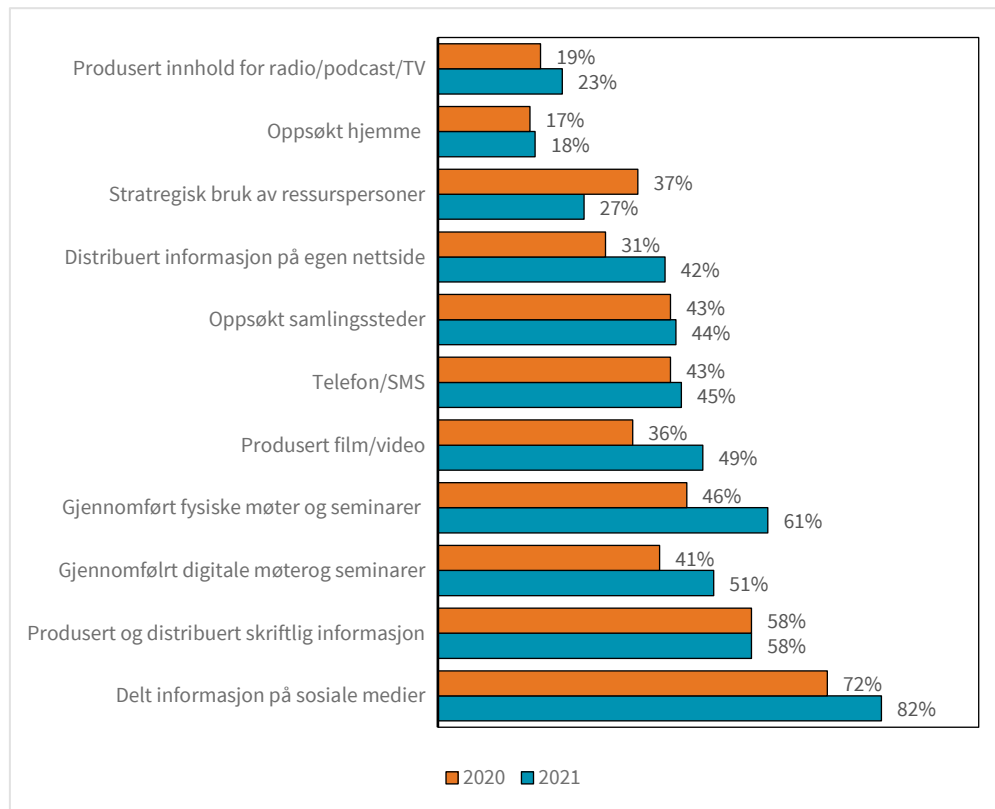
Tabell 5.3 Beskrivelse av kategorier for formidlingskanaler

Formidlingskanaler	Beskrivelse	Eksempler
Produsert innhold for radio/podkast/TV	Formidlet og produsert medieinnhold til radio- og TV-kanaler eller podkaster	Produsert radiosendinger med oversettelser av pressekonferanser på ulike språk. Laget innhold til egne TV-kanaler med intervjuer med fagpersoner.
Oppøst hjemme:	Oppøst personer i målgruppa i eller tilknytning til mottakerens hjem.	Avtalt hjemmebesøk, banket på dører og delt ut informasjonsbrosjyrer og smittevernsutstyr. Levert matvarer til eldre og personer i karantene og isolasjon.
Strategisk bruk av ressurspersoner	Brukt interne og/eller eksterne personer med ressurser i form av tillit og nettverk innad et bestemt miljø. Ressurspersonene har ofte et relevant yrke eller status i et miljø. Utdrende å kode, men lagt vekt på at det eksplisitt skulle framkomme i rapporten at en eller flere personer er brukt <i>bevisst</i> for å nå målgruppen.	Invitert helsepersonell med språk- og kulturkompetanse til å snakke om smittevern på et digitalt eller fysisk møte eller på en film. Gitt opplæring til utvalgte personer med stort nettverk, som skulle spre informasjon videre. Inngått strategisk samarbeid med imamer eller andre religiøse ledere.

Formidlingskanaler	Beskrivelse	Eksempler
Distribuert informasjon på egen nettside	Publisert skriftlig eller visuell informasjon og/eller lenker på egne nettsider.	Lagt ut informasjon om nye regler og anbefalinger som er publisert på egen nettside. Delt lenker til oversikt over teststasjoner og råd om feiring av høytider.
Oppsøkt samlingssteder	Oppsøkt steder folk ofte samles, i offentligheten eller privat for å formidle eller spre informasjon. Der tilskuddsmottaker driver møteplasser, faller det under denne kategorien. Møter har egen kategori, å oppsøke samlingssteder har mer uformell karakter.	Delt ut informasjonsmateriell eller smittevernsutstyr på gaten, i butikker eller torg i områder hvor målgruppen ofte befinner seg. Initiert samtaler med målgruppen om smittevern, regler og anbefalinger på skoler og utenfor en moské. Drevet språk-kaféer.
Brukt telefon/SMS:	Brukt utgående og innkommende samtaler og meldinger på telefon til og fra tilskuddsmottakerne.	Ringe til medlemmer og/eller personer i målgruppen man har kjennskap til for å forklare nye smittevernregler. Tekste på SMS for å svare på spørsmål. Chattetjenester. Opprettet egne telefonlinjer for koronainformasjon.
Produsert film/video	Laget innhold til og/eller produsert minst én film og/eller video.	Videoer med oversettelser av ulike informasjonskilder og tilhørende forklaringer muntlig eller skriftlig. Videoopptak og strømming av informasjonsmøter eller samtaler med eksperter.
Gjennomført fysiske møter og seminarer	Arrangert og gjennomført minst ett fysisk møte eller seminar for medlemmer eller offentligheten. Det sentrale er at det har skjedd fysisk informasjonsformidling.	Holdt presentasjoner for medlemmer eller deltakere i en organisasjon hvor man har gitt råd om smittevern. Fysisk «Q&A» med NAV-ansatte og helsepersonell hvor deltakere kan stille spørsmål og få personlig veiledning.
Gjennomført digitale møter og seminarer	Arrangert og gjennomført minst ett digitalt møte eller seminar for medlemmer eller offentligheten. Det sentrale er at det har skjedd digital informasjonsformidling.	Digitale kurs og webinarer om hvordan man skal bestille Covid-19-test og/eller sjekke testresultater. Digital veiledning om søknader i UDI og skatteetaten.
Produsert og distribuert skriftlig informasjon	Laget og delt ut skriftlig informasjon. Vi forsøkte å skille mellom egenprodusert og myndighetsprodusert informasjon, men rapporteringene blander de to og er uklare. Vi måtte derfor slå kategoriene sammen. Basert på rapporteringen virker det som de fleste som har gjort dette har bearbeidet den offisielt oversatte informasjonen. Eksempelene på dette går fra å endre ett ord til å kutte ned tekst til å gjøre helt nye oversettelser.	Laget plakater og hengt opp. Skrevet og delt ut flyers, brosjyrer og veiledere.
Delt informasjon på sosiale medier	Delt informasjon i nettverksbaserte samtalegrupper eller på offentlige profiler, ofte på Facebook. Vi regner også YouTube som et sosialt medium ettersom mange bruker det som en publiseringskanal av videoer som deretter deles på sosiale medier som Facebook og Whatsapp.	Delt informasjon i private gruppesamtaler på Whatsapp. Publisert oppdaterte råd om smittevern på organisasjonens Facebook-side.

Figur 5.9 viser hvilke formidlingskanaler som ble brukt av tiltakene, i 2020 og 2021. Figuren oppgir hvor mange prosent av tiltakene totalt for hvert av årene som brukte hver formidlingskanal. Mange tiltak har brukt flere formidlingskanaler derfor summeres prosentandelene til langt over 100.

Figur 5.9 Prosentandel tiltak som brukte utvalgte formidlingskanaler av alle tiltak i 2020 og 2021.



Begge årene er den mest brukte kanalen sosiale medier. Det er ikke uventet, gitt at smittevernreglene gjorde det vanskelig å oppsøke mange mennesker samtidig. Bruk av sosiale medier kan antas å nå ut til mange. Det er sannsynligvis forskjell i hvordan informasjonen har blitt vurdert og forstått dersom informasjon ble sendt i private meldinger eller publisert på offentlige profiler. Private meldinger antas å ha rom for dialog og gir nærhet til informasjonsmottakerne, men i praksis var det mye overlapp i de to formene for bruk av sosiale medier. Spesielt i organisasjoner som har tett kontakt med målgruppen sin på sosiale medier. Det var heller ikke lett å skille mellom de to formene for bruk av sosiale medier basert på sluttrapporteringen.

Nesten 60 prosent av tiltakene i 2020 og 2021 rapporterer at de har produsert og distribuert skriftlig materiale. I tilskuddsordningens formål understreker IMDi at formidlingen av informasjon skulle ivareta innvandrergreper som av ulike grunner, for eksempel manglende digitale eller språklige forutsetninger, ikke ble nådd gjennom eksisterende informasjonskanaler. Det er grunn til å stille spørsmål ved om formidling av informasjon i digitale medier og produksjon av skriftlig materiale var best egnet måte å nå fram til disse målgruppene. Samtidig argumenterer noen av tilskuddsmottakerne i sine rapporteringer for at disse kanalene var nyttige, fordi de hadde allerede etablerte kontaktnettverk med sine målgrupper. Dermed var det en enkel måte å formidle informasjon direkte på. I tillegg kan man anta at oversettelser og språkmessige tilpasninger til målgruppen i den skriftlige informasjonen og legitimiteten

til avsenderen kan ha virket positivt for personer med lave norskerdigheter eller lav tillit til offentlige myndigheter. Mange av tilskuddsmottakerne oppgir også at de har formidlet informasjon i sosiale medier og laget skriftlig informasjonsmaterieil i kombinasjon med andre ting.

Om lag halvparten av tiltakene i 2020 og 2021 var møter og seminarer, men det er en større andel som gjorde dette i 2021. Det tyder på at tilskuddsmottakerne har tatt innover seg at det var effektivt å formidle informasjon i dialog, noe som er i tråd med anbefalingene fra ekspertkomiteen om koronainformasjon til innvandrerbefolkningen. Som vi skriver i kapittel to, kom ekspertkomiteen med klare anbefalinger om at dialogbaserte aktiviteter var bedre egnet til å nå de mest utsatte innvandrergруппene. Formidling av informasjon gjennom møter, både fysisk og digitalt, kan nå ut til personer som er mindre eksponert for myndighetsinformasjon. Dette kan være personer med svake norskerdigheter, men sterk tilhørighet og hyppig deltakelse i en organisasjon. Men, gitt smittesituasjonen mange steder i løpet av 2020 og 2021, er det sannsynlig at personer i risikogrupper og personer med mindre sosialt nettverk og tilknytning til frivillige organisasjoner deltok mindre på fysiske arrangementer. Det er også tenkelig at mange av dem heller ikke hadde teknisk kompetanse til å delta på digitale møter. Noen av organisasjonene skriver i rapportene at de brukte endel tid på å prøve å øke den digitale kompetansen hos målgruppen, for eksempel ved å lage instruksjonsvideoer eller ved å hjelpe folk å logge seg på digitale møter. Dette kan ha redusert de systematiske skjevhetene i hvem som kunne delta i disse møtene, men akkurat hvor mye er usikkert.

Telefonsamtaler og hjemmebesøk er aktiviteter som kan antas å nå ut til spesielt sårbare og isolerte grupper som eldre, personer med bakenforliggende sykdommer, og personer lav teknisk kompetanse. Nesten 20 prosent av tiltakene i både 2020 og 2021 oppgir at de har oppsøkt hjemmene til personer i sin målgruppe, og om lag 40 prosent hadde telefonbasert informasjonsformidling. Utgående telefonsamtaler og meldinger impliserer nærhet mellom tilskuddsmottaker og mottakerne av informasjonen, mens telefonlinjer man kan ringe inn til ikke forutsetter denne nærheten. Likevel forutsetter etablerte telefonlinjer som personer i målgruppen selv må kontakte, en viss grad av tillit og kjennskap til tilskuddsmottakeren som drifter telefonlinjen. Felles er at denne formidlingskanalen krever lite teknologisk kompetanse og at det er høy grad av dialog. Dette kommer blant annet tydelig fram i én av sluttrapportene:

«Det har vært utfordrende å nå alle målgrupper på grunn av alle restriksjoner. De som ikke er aktive digitalt eller har vanskelig for å lese siste nytt på norsk, måtte følges opp ekstra nøye. Vi har prøvd å løse dette ved å ringe dem hver gang det kom nye tiltak».

Et annet tiltak understreker viktigheten av fysiske besøk til personer som ellers kan være vanskelig å nå:

«Det er viktig å presisere at fysiske besøk til den eldre befolkningen, med mye fokus på smittevern, har vært svært nødvendig, spesielt til de som bor på steder som ikke er så tett befolket. [...] Dette er viktig lærdom for oss, og en viktig erfaring som vi kan dele videre, og anbefale andre organisasjoner om å gjøre samme eller liknende tiltak. [...] Det er snakk om en sårbar gruppe mennesker, som har behov for forebyggende tiltak, spesielt etter opplevelser under krigen på 90-tallet. [...] For den psykiske helsen er derfor disse besøkene av stor verdi.»

Vi har ikke tall på hvor mange som faktisk tok telefonen, åpnet døren eller ringte inn til koronatelefoner, men at formidlingen var svært nettverksbasert og tilpasset mer isolerte grupper med lavere teknisk kompetanse, kan ha økt sannsynligheten for at informasjonen nådde fram også her.

Nesten 40 prosent av tiltakene i 2020 og 30 prosent i 2021 oppgir å ha brukt ressurspersoner strategisk som en del av sitt informasjonstiltak. Strategisk bruk av ressurspersoner antas å øke rekkevidden til tiltaket og tilliten til informasjonen som blir gitt. Det vil også ha styrket det faglige innholdet på informasjonen dersom ressurspersonene hadde helsefaglig bakgrunn. Det at så mange tiltak oppgir at de har gjort dette begge årene, indikerer at tilskuddsmottakerne har vært bevisste på sine målgrupper. Det indikerer også at de har forsøkt å formidle informasjon gjennom personer med spesielt kulturell, faglig, og/eller språklig spisskompetanse som lettere når fram til personer som ellers er utfordrende å nå. Det er viktig å merke seg at organisasjonenes frivillige kan utgjøre slike ressurspersoner, men at det varierer hvor eksplisitt rapporteringen trekker fram dette som en del av deres tiltak. Det er derfor sannsynlig at det er flere tiltak som i praksis har trukket på og/eller rekruttert interne og eksterne ressurspersoner enn det de har rapportert. Det er også mange mainstream-organisasjoner som oppgir å ha benyttet ressurspersoner og på den måten kommet nærmere sine målgrupper.

I 2020 og 2021 oppgir henholdsvis 36 og 49 prosent at de har produsert eller laget innhold til film/video. Dette inkluderer alt fra strømming og videoopptak av møter, til tilfeller der tilskuddsmottakerne oppgir at de har samlet inn informasjon og laget innhold til filmer produsert av profesjonelle produksjonsselskaper. I likhet med andre typer informasjonsmateriale, er det varierende hvor mye av dette materialet som er lagt ved sluttrapportene. I enkelte tilfeller vi har undersøkt, er det lagt ved lenker med begrenset tilgang eller til materiale som ikke lenger ligger på nett. I praksis er det dermed svært vanskelig å vurdere kvaliteten på informasjonsmaterialet. Derfor har det heller ikke vært mulig å ha dette som formål med evalueringen. Både video/film og skriftlig materiale er statiske formater som er vanskelig å oppdatere fortløpende i tråd med nye regler og anbefalinger. Ett av tiltakene rapporterer for eksempel at: «[...] endringer i regler gjorde noen filmer litt utdatert, men det aller viktigste forble likt (hvordan bestille test, vaksinerings)».

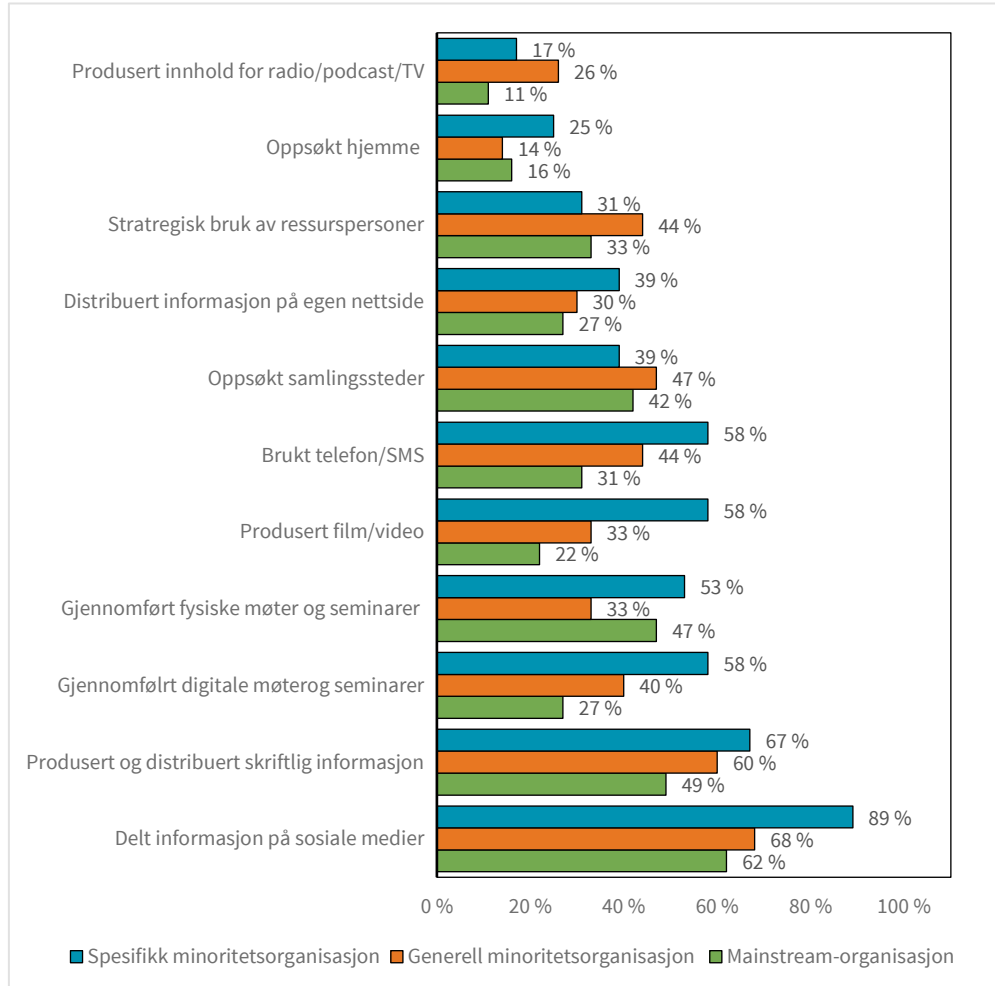
Det er en høyere prosentandel av tiltakene i 2021 som oppgir at de har brukt de ulike formidlingskanalene sammenlignet med i 2020. Dette kan henge sammen med at tiltakene i 2021 i gjennomsnitt fikk utdelt mer penger og hadde dobbelt så mye tid til å gjennomføre tiltakene på som i 2020. Tilskuddsmottakerne har også mest sannsynlig fått mer erfaring og innsikt i muligheter for å nå ut med informasjon enn de hadde i begynnelsen av pandemien i 2020.

Forskjeller mellom de ulike «organisasjonstypene»

Figur 5.10 og 5.11 viser prosentandel av tiltakene fordelt på organisasjonstype som har benyttet seg av de ulike informasjonskanalene i 2020 og 2021. I 2020 var det 36 tiltak utviklet av spesifikke minoritetsorganisasjoner, 57 tiltak av generelle minoritetsorganisasjoner og 45 tiltak av mainstream-organisasjoner. Tilsvarende for 2021 var henholdsvis 43, 51 og 48. Det er viktig å merke seg at prosentandelen tiltak blant noen spesifikke organisasjoner er mer sensitive for endringer i prosentandeler fordi det totale antallet tiltak er lavere. Ettersom vi her ser på prosentandel av tiltakene til de ulike organisasjonstypene, ikke antall tiltak, kan vi kun si at en større prosentandel av tiltakene blant én organisasjonstype benytter seg av en viss formidlingskanal – ikke at en organisasjonstype har flere tiltak som benytter seg av en viss formidlingskanal.

De ulike organisasjonstypene har benyttet alle disse formidlingskanalene i varierende grad begge årene, men noen overordnede trekk kan leses ut av figur 5.10.

Figur 5.10 Hvilke formidlingskanaler har de ulike organisasjonstypene brukt i 2020? Prosentandel tiltak av hver enkelt organisasjonstype.

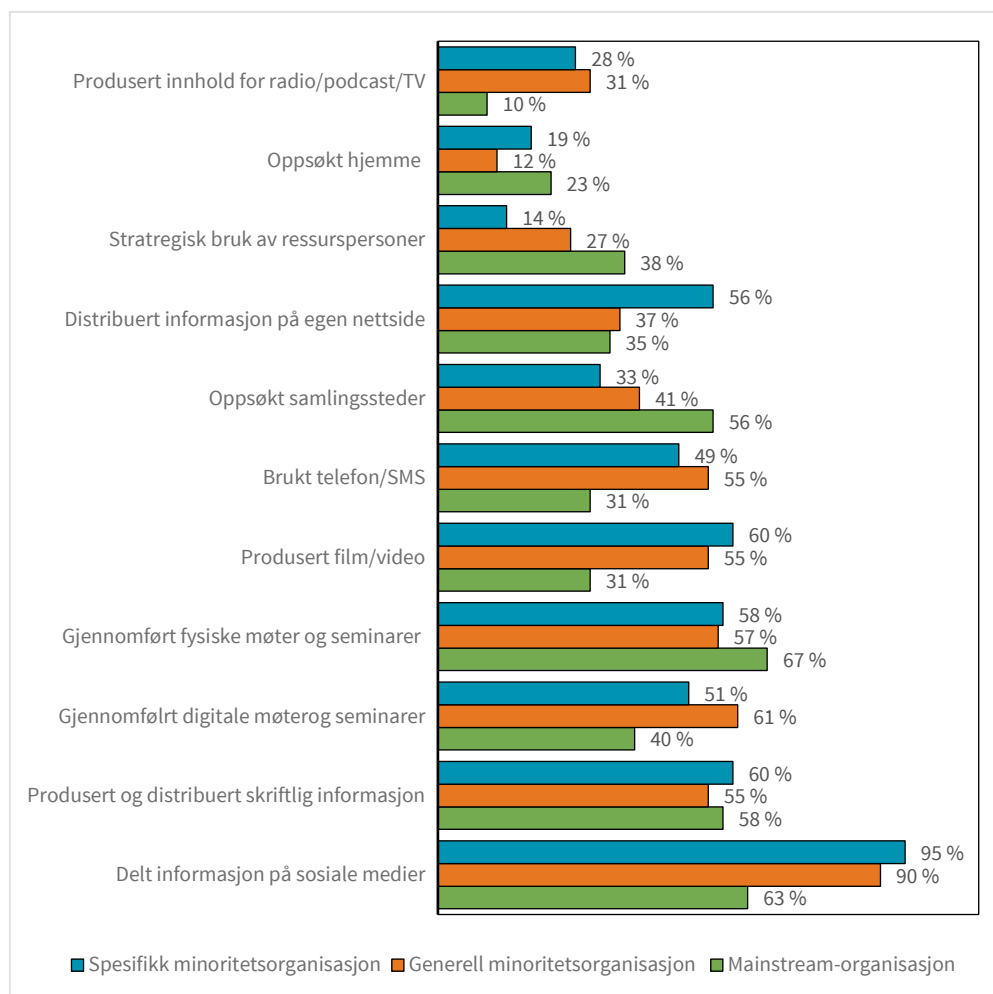


Som illustrert i figur 5.10, for tiltak i 2020, skiller de spesifikke minoritetsorganisasjoner seg ut ved at en stor andel har brukt mange formidlingskanaler. Eksempelvis oppgir nesten 90 prosent at de har delt informasjon på sosiale medier, 70 prosent har produsert og distribuert skriftlig informasjon, og over halvparten har hatt møter og seminarer fysiske og digitalt, produsert film/video og brukt telefon/SMS for å nå ut til sine målgrupper. Sammenlignet med de generelle minoritetsorganisasjonene og mainstream-organisasjoner, rapporterer en stor andel av de spesifikke minoritetsorganisasjonene om bruk av telefon/SMS, sosiale medier, digitale møter og seminarer, hjemmebesøk, og produksjon av film/video. Dette er formidlingskanaler som vi antar i stor grad bygger på nettverksbasert og muntlig/visuell formidling. Som tidligere diskutert, forutsetter digitale møter og seminarer teknisk kompetanse, som vil også variere avhengig av hvor kjent målgruppen er med den digitale kanalen fra før. Møter på Zoom og Teams kan tenkes å kreve mer teknisk kompetanse enn en videosamtale på Whatsapp.

Tiltakene til de generelle minoritetsorganisasjonene skiller seg ut ved at en stor andel har brukt ressurspersoner strategisk: 44 prosent, sammenlignet med

henholdsvis 33 og 22 prosent av tiltakene til spesifikke minoritetsorganisasjoner og mainstream-organisasjoner. De generelle minoritetsorganisasjonene oppgir også i større grad at de har oppsøkt samlingssteder og produsert medieinnhold til radio/TV/podcast. Dette er formidlingskanaler som kan nå bredt ut til personer med forskjellig minoritetsbakgrunn, og er mer avhengig av hvem de møter på og hvilken type publikum de ulike radiokanalene har. Dette gjenspeiler at generelle minoritetsorganisasjoner typisk jobber opp mot flere deler av innvandrerbefolkningen, og derfor rekrutterer personer som har tettere kontakt med spesifikke miljøer.

Figur 5.11 Hva kjennetegner tiltakene til de ulike organisasjonstypene i 2021? Prosentandel tiltak av hver enkelt organisasjonstype.



En gjennomgående lavere prosentandel av tiltakene til mainstream-organisasjonene i 2020 brukte de ulike formidlingskanalene enn de spesifikke og generelle minoritetsorganisasjonene. Det kan henge sammen med at disse organisasjonene typisk har et større eksisterende aktivitetstilbud som de har supplert med noen få spesifikke aktiviteter. Det er også typisk at organisasjonene har lokallag som gjør at tiltak med få aktiviteter likevel kan nå bredt ut. Det er altså ikke mulig å fastslå at mainstream-organisasjonene har nådd færre personer i innvandrerbefolkningen fordi de har brukt færre formidlingskanaler. Hvilke formidlingskanaler som er mer brukt av disse tiltakene, kan imidlertid si noe om hvordan ulike deler av innvandrerbefolkningen har blitt *forsøkt* nådd med informasjon. I tillegg til at over 60 prosent av tiltakene blant

mainstream-organisasjonene oppgir at de har formidlet informasjon på sosiale medier, rapporterer også nesten 50 prosent av tiltakene at de har hatt fysiske møter og seminarer. På grunn av den store spennvidden i hva slags møter dette kan være er det vanskelig å si noe om hvor mye dialog og muntlig overlevering av informasjon man har oppnådd. Det viser imidlertid at disse organisasjonene også har hatt tiltak som ikke forutsetter digital kompetanse.

Organisasjonstypene følger mange av de samme tendensene i 2021 som i 2020, men med noen endringer. I 2021 oppgir mainstream-organisasjoner å ha brukt resurspersoner, oppsøkt samlingssteder og hjem i større grad enn de spesifikke og generelle minoritetsorganisasjoner. Det tyder på at de har jobbet tettere opp mot spesifikke miljøer i innvandrerbefolkningen. Denne endringen kan ha sammenheng med at mainstream-organisasjonene fikk tildelt en relativt større del av midlene i 2021, og at de dermed også hadde mer kapasitet til å spisse sine tiltak. Det kan også skyldes mer oppsøkende og dialogfokustert formidling i det offentlige ordskiftet og/eller bygge på egne erfaringer og egen forskning.

5.6 Hva slags informasjon ble formidlet?

Med utgangspunkt i sluttrapportene har det vært vanskelig å definere hva slags informasjon om koronapandemien som har blitt formidlet. Det er stor variasjon i hvor detaljerte beskrivelser tiltaksmottakerne gir, og det er ofte generelle beskrivelser som virker lite meningsfullt å kategorisere. Til tross for dette, kan vi skille mellom to typer tiltak: 1) Informasjon om smittevern, muntlig eller skriftlig formidling av gjeldende regler og anbefalinger eller hygienetiltak) og 2) hjelp med praktiske gjøremål og implementering av smittevern, handle matvarer og medisin for husstander i karantene og /eller med dårlig råd, hjelp med å søke dagpenger fra NAV, bestille test eller vaksiner og sjekke testresultater på HelseNorge, utdeling av munnbind og Covid-tester. Ofte har de to skjedd i kombinasjon, spesielt hvis organisasjonen har et etablert tilbud som primært driver med hjelp eller bistand til sin målgruppe. Eksempelvis rapporterer noen tilskuddsmottakere i sin sluttrapport at de har gjort følgende:

- Hjulpet til å handle mat/medisin, gitt informasjon om smittevern/covid, dele ut leker, videreformidle informasjon ved mistanke om vold i hjemmet.
- Demonstrert håndhygiene og fortalt om hvordan korona smitter mellom mennesker i forbindelse med utdeling av mat.

Det er med andre ord ikke bare informasjon om smittevern som er formidlet av tiltaksmottakere, de har også ytt hjelp og assistanse for å styrke smittevernet. Noen tilskuddsmottakere trekker fram at dette har vært en nødvendig og effektiv måte å nå fram med relevant informasjon og samtidig hjelpe folk til å nyttiggjøre seg denne informasjonen i sine dagligliv.

5.7 Hovedfunn i kapitlet

- Både i 2020 og 2021 mottok en mindre andel spesifikke minoritetsorganisasjoner tilskudd, sammenlignet med de generelle minoritetsorganisasjonene og mainstream-organisasjonene. Når man imidlertid ser dette i sammenheng med *alle* de gyldige søknadene på tilskuddsordningen ser man at en høy prosentandel av de spesifikke minoritetsorganisasjonene faktisk ble innvilget. Andelen tilskuddsmidler disse organisasjonene fikk var likevel forholdsvis liten sammenlignet med de generelle minoritetsorganisasjonene og mainstream-organisasjonene.

- Utenom norsk og engelsk var arabisk, somali, tigrinja, urdu og polsk de fem mest brukte språkene samlet sett for 2020 og 2021. Personer med innvandrerbakgrunn fra land hvor disse språkene er utbredt, antas å kunne ha norskspråklige barrierer som gjør at informasjon formidlet på disse språkene kan ha bidratt til å nå fram til flere som ellers ikke ville blitt nådd gjennom eksisterende kanaler.
- En svært stor andel av tiltakene i både 2020 og 2021 har brukt mange formidlingskanaler. Formidling på sosiale medier, produksjon og distribusjon av skriftlig informasjonsmateriell, og fysiske møter og seminarer var de fire mest brukte kanalene både i 2020 og 2021. Dette tyder på at det har vært overvekt av informasjonstiltak som forutsetter noe digital kompetanse og leseferdigheter, men som også kan antas å nå personer med større språklige og digitale barrierer med oversettelser til morsmål, skriftlige tilpasninger og forenklinger, og dialogbasert formidling.
- I 2020 har en større andel av minoritetsorganisasjonene drevet med kontaktbasert formidling som oppsøkende virksomhet og fysisk/muntlig dialog, mens mainstream-organisasjonene sitt arbeid virker å være mer preget av produksjon og distribusjon av skriftlig og visuelt informasjonsmateriell. I 2021 oppgir imidlertid en større andel av mainstream-organisasjonene at de har tatt i bruk mer fysisk oppsøkende formidlingsarbeid.
- Det er geografisk variasjon i hvor tiltakene oppgis å ha funnet sted og hvilken landsdel de har vært rettet mot. Det er imidlertid en overvekt av tiltakene som oppgis å ha formidlet primært på Østlandet. På grunn av hyppig bruk av sosiale medier som formidlingskanal, kan vi anta at den geografiske rekkevidden i praksis har vært større.
- Rapporteringsformatet til IMDi var i større grad basert på fritekst i tilskuddsordningen for 2020, noe som gjorde det vanskelig å sammenstille relevant informasjon om tiltakene dette året. Rapporteringsformatet bør utformes i tråd med hva slags informasjon man er spesielt interessert i å systematisere og analysere. Ved å inkludere en fast del i rapporteringen hvor tilskuddsmottaker bes om å oppgi språk man har benyttet, kan man forbedre informasjonen man har på hvert enkelt tiltak og gjøre det enklere å sammenstille deskriptiv statistikk for alle tiltakene.
- Basert på denne dokumentgjennomgangen kan vi beskrive noen overordnede kjennetegn på tiltakene som har blitt finansiert gjennom tilskuddsordningen og vurdere om man har oppnådd variasjon i type prosjekter og målgrupper. Vi kan ikke anslå kvaliteten på informasjonen som har blitt formidlet eller om den faktisk har blitt forstått, men ved å trekke på forskning og data på sosiodemografiske kjennetegn ved innvandrerbefolkningen kan vi gjøre antakelser om at tilskuddsordningen har klart å formidle informasjon til deler av innvandrerbefolkningen som typisk ikke ville blitt nådd gjennom eksisterende informasjonskanaler.

6 Spørreundersøkelse i organisasjonene

I forrige kapittel fikk vi en oversikt over hvem som har fått støtte, og hva slags tiltak tilskuddsmottakerne har gjennomført. Men hva mener tilskuddsmottakerne selv; om sitt eget informasjonsarbeid, om myndighetenes innsats og om selve tilskuddsordningen? I dette kapitlet vil vi presentere resultater fra en spørreundersøkelse blant representanter for organisasjonene som mottok støtte over tilskuddsordningen. Her beskriver vi organisasjonenes egne vurderinger av hvordan tiltakene og tilskuddsordningen har fungert, sett opp mot de konkrete målene som var satt. Vi legger vekt på hva de oppfatter som de største utfordringene i arbeidet med å formidle informasjon om Covid-19 til innvandrerbefolkningen, og på hvordan de har opplevd søknads- og rapporteringsprosessen i selve tilskuddsordningen. Kapitlet vil blant annet besvare følgende spørsmål:

- Hvordan vurderer organisasjonene sitt eget informasjonsarbeid, både med tanke på måloppnåelse og konkrete utfordringer?
- I hvilken grad har tilskuddsordningen bidratt til kontakt og dialog mellom organisasjonene og myndighetene om hvordan man kan nå alle deler av befolkningen med informasjon om korona?
- Hva mener organisasjonene om myndighetenes informasjonsarbeid rettet mot innvandrerbefolkningen?
- Hvordan opplever organisasjonene rutiner og oppfølging rundt selve tilskuddsordningen?
- Hva skiller minoritetsorganisasjoner fra mainstream-organisasjoner når det gjelder deres arbeid med å formidle informasjon om korona til innvandrerbefolkningen?

6.1 Datagrunnlag og metode

Undersøkelsen ble gjennomført som websurvey i september 2022 og ble sendt på epost til kontaktpersonene for alle organisasjoner som har mottatt støtte gjennom tilskuddsordningen. Der hvor en organisasjon hadde mottatt støtte både i 2020 og 2021, og hadde samme kontaktperson begge år, svarte denne kontaktpersonen for begge år og fikk bare undersøkelsen én gang. Dette betyr at totalt 235 mottakere fikk tilsendt spørreundersøkelsen.

Etter første utsendelse på epost og én runde med purring fikk vi 106 svar, altså en respons på 45 prosent. Deretter ringte vi alle som ikke hadde svart, informerte om undersøkelsen og oppfordret til å svare. Dette førte til at vi fikk ytterligere 55 svar. Totalt har 161 organisasjoner fylt ut spørreskjemaet, noe som tilsvarer en svarprosent på 69. Dette må kunne regnes som en svært god respons på en undersøkelse som dette. Vi må likevel ta høyde for at det kan være skjevheter med tanke på hvilke organisasjoner som ikke har svart.

I undersøkelsen ber vi organisasjonene svare på om de fikk tilskudd i 2020, 2021 eller begge år. Vi har brukt dette til å se om det var forskjeller mellom 2020 og 2021. Dette er delvis fordi vi mener det vil være vanskelig for organisasjonene som har fått tilskudd begge år å skille mellom hvordan de oppfattet tilskuddet i 2020 og 2021. For å fange opp eventuelle forskjeller har vi i stedet lagt inn spørsmål om opplevelser av endring eller forbedring av ordningen gjennom pandemien.

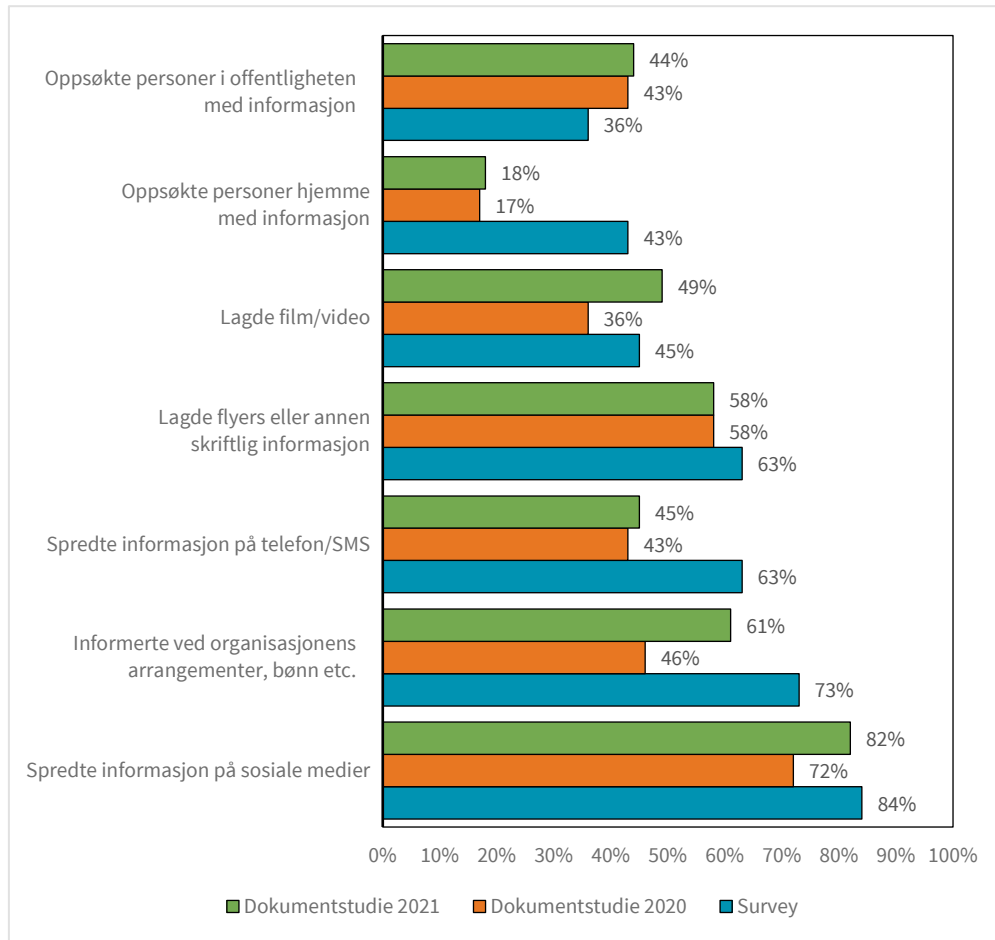
Svarene vi har fått inn fra organisasjonene vil i hovedsak presenteres som enkle fordelinger, for på den måten å gi en samlet vurdering av hva det brede flertallet av mottakerne mener. I en del spørsmål vil vi også bryte ned svarene på type organisasjon, for å se på forskjeller i erfaringer og vurderinger. Her er vi særlig opptatt av forskjeller mellom spesifikke minoritetsorganisasjoner, generelle minoritetsorganisasjoner og mainstream-organisasjoner, ettersom det kan si oss noe om betydningen av å rette tilskuddsordningen inn mot minoritetsorganisasjoner spesifikt. Her må vi imidlertid huske på at antallet organisasjoner i hver kategori er relativt lavt, og at forskjeller i svarfordelinger derfor må tolkes med stor varsomhet.

6.2 Organisasjonene og tiltakene

I forrige kapittel presenterte vi en oversikt over tilskuddsmottakere basert på organisasjonenes egne søknader og rapporter. I spørreundersøkelsen har vi kartlagt mange av de samme tingene for å ha bakgrunnsdata til holdningsvariablene og for å kunne sjekke om organisasjonene har underrapportert. Ettersom informasjon om organisasjonene og deres tiltak allerede er presentert vil vi ikke bruke plass på å gjenta dette her, men vi vil presentere tilfeller der organisasjonenes svar spørreundersøkelsen ikke sammenfaller med det de har rapportert til IMDi. Med utgangspunkt i organisasjonstypologien presentert i kapittel 3 spurte vi tilskuddsmottakerne hvem som var den viktigste målgruppen for deres organisasjon. Av de som svarte oppga 30 prosent at de hovedsakelig rettet seg mot én spesifikk innvandrergruppe, 54 prosent oppga at de rettet seg mot den generelle minoritetsbefolkningen, mens 17 prosent rettet seg mot befolkningen generelt. Sammenholdt med fordelingen i forrige kapittel kan det tyde på at mainstream-organisasjonene er noe underrepresentert blant de som har svart på spørreundersøkelsen, mens de generelle minoritetsorganisasjonene er noe overrepresentert.

I spørreundersøkelsen spurte vi også organisasjonene hva de hadde brukt tilskuddsmidlene på. I figur 6.1 oppsummerer vi deres svar og sammenstiller dem med det de har rapportert til IMDi.

Figur 6.1 Andel av tilskuddsmottakerne som har brukt midler på ulike informasjonsaktiviteter. Sammenstilling av data fra dokumentstudiene av tilskuddsrapporteringer (n = 208) og spørreundersøkelse til tilskuddsmottakere (n = 161).



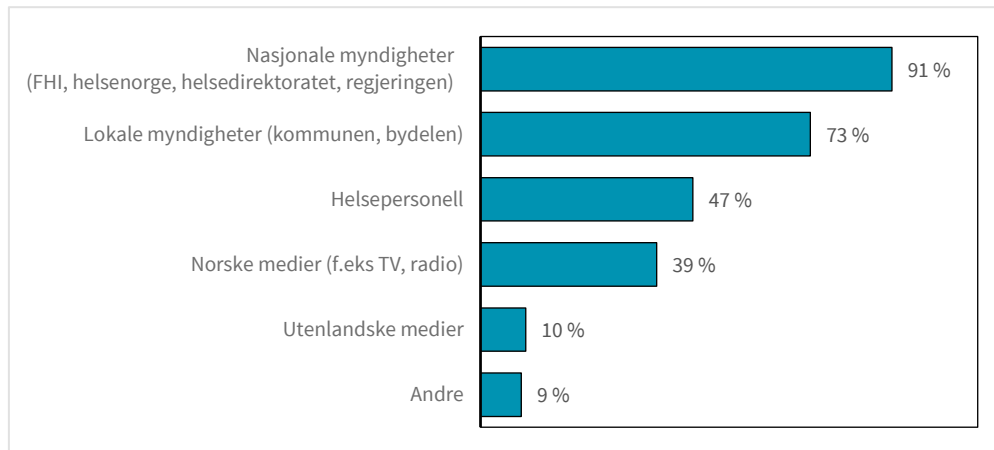
Figur 6.1 viser at tilskuddsmottakernes svar fra spørreundersøkelsen i stor grad sammenfaller med det de har rapportert inn til IMDi.¹⁰ Det som flest organisasjoner hadde gjort var å spre informasjon på sosiale medier, etterfulgt av å informere folk som møtte opp ved organisasjonens samlinger; lage flyers eller annen skriftlig informasjon; lage filmsnutter og videoer med informasjon om korona og å stå på stands. Svært mange av organisasjonene oppgir at de også har oppsøkt folk mer direkte, enten ved å ta kontakt på SMS/telefon eller ved å oppsøke folk hjemme. Når vi sammenlikner det de har rapportert inn til IMDi med hva de svarer i spørreundersøkelsen, er det her vi finner de største forskjellene. Det er for eksempel bare 17 og 18 prosent av organisasjonene som i henholdsvis 2020 og 2021 rapporterte at de hadde oppsøkt personer hjemme med informasjon om korona. På direkte spørsmål i spørreundersøkelsen svarer likevel 43 prosent av organisasjonene at de har gjort dette. Det samme mønsteret ser vi på spørsmålet om å kontakte folk direkte på SMS/telefon, selv om forskjellen her er litt mindre (45/43 prosent mot 63). Dette kan tyde på at denne typen direkte og uformell informasjonsformidling har en tendens til å bli underrapportert i det ordinære rapporteringssystemet. Når vi bryter organisasjonenes svar ned på de ulike organisasjonstypene, ser vi at dette er en type tiltak som særlig

¹⁰ Vi har ikke spurt like detaljert i spørreundersøkelsen som vi har kodet. Derfor er det noen flere kategorier oppgitt i kapittel 5 enn her.

minoritetsorganisasjoner har lagt vekt på. Nærmere sju av ti minoritetsorganisasjoner har kontaktet folk direkte på telefon/SMS, mot bare to av ti blant mainstream-organisasjonene. Disse har til gjengjeld i litt større grad brukt midler på å lage skriftlig materiale. Gitt at svært mange av informantene med innvandrerbakgrunn som ble intervjuet i denne studien, la stor vekt på betydningen av muntlig informasjon og direkte kontakt, er det grunn til å tro at nettopp disse formidlingskanalene har vært spesielt viktige for å nå ut til de delene av innvandrerbefolkningen som har vært vanskelige å nå via andre kanaler. At det først og fremst er minoritetsorganisasjonene som gjør dette, er ikke overraskende ettersom mange av dem har en nærhet til målgruppen som andre organisasjoner ikke har. Dette understreker viktigheten av å mobilisere denne delen av sivilsamfunnet i innsatsen mot korona. Samtidig er det tankekors at det er nettopp denne typen informasjonsformidling som underrapporteres til IMDi i organisasjonenes rapporter. Årsaken til underrapporteringen er vanskelig å vurdere. Kanskje oppfattes direkte muntlig informasjon som en marginal del av totalaktiviteten sammenliknet med produksjon og formidling av skriftlig materiale. Slik at de ikke vurderte det som viktig nok til å rapportere om? Kanskje var denne typen formidling mer spontan og i mindre grad planlagt slik at den ikke fant veien inn i organisasjonenes ordinære rapportering.

Når det gjelder hvilke språk organisasjonene oppgir å ha hatt aktiviteter på, ser vi at foruten norsk (66 %) og engelsk (53 %), så har mer enn halvparten av organisasjoner formidlet informasjon på arabisk (58 %) og somalisk (55 %). Videre har i overkant av en tredjedel formidlet informasjon på tigrinja (36 %), polsk (30 %) og urdu (29 %). I tillegg har mange formidlet informasjon på farsi, dari, tyrkisk, kurdisk, pashto, russisk, amharisk og swahili. Mange av organisasjonene oppgir også at de har formidlet informasjon på andre språk. Her ser vi at svarene som gis i spørreundersøkelsen om de viktigste språkene er relativt like det som bla rapportert til IMDi. En forskjell er imidlertid at spørreundersøkelsen viser at mange av organisasjonene også har hatt aktiviteter på norsk, selv om de ikke nødvendigvis har rapportert det til IMDi. Samtidig ser vi at tilskuddsmidlene har blitt brukt til å informere på svært mange ulike språk. Rundt én av fem organisasjoner oppgir at de har formidlet informasjon på bare ett språk utenom norsk. Like mange oppgir at de har hatt aktiviteter på to eller tre ulike språk. Tre av ti organisasjoner svarer at de har hatt informasjonsaktiviteter på mer enn sju ulike språk utenom norsk. Ikke overraskende oppgir mainstream-organisasjonene og de generelle minoritetsorganisasjonene at de har hatt aktiviteter på flest språk – i gjennomsnitt henholdsvis 3,2 og 3,4 – mens de mer spesifikke minoritetsorganisasjonene har formidlet informasjon på færre språk – i snitt 1,8 språk utenom norsk.

Figur 6.2 Andel tilskuddsmottakere som har hentet kunnskap fra ulike kilder i sitt informasjonsarbeid. Spørreundersøkelse til tilskuddsmottakere (n = 161).



Nesten alle organisasjonene oppgir at de hentet kunnskap fra nasjonale myndigheter, som FHI, HelseNorge, Helsedirektoratet eller regjeringen da de laget eller videreformidlet informasjon om korona og smittevern. Dette var informasjon som var vanskelig å kode av rapporteringene til IMDi. I spørreundersøkelsen oppgir 73 prosent at de hentet informasjon fra lokale myndigheter, som kommunen eller bydelen. Rundt halvparten oppga at de hentet kunnskap direkte fra helsepersonell og litt færre oppga norske medier. Samtidig ser vi at én av ti organisasjoner brukte utenlandske medier som kilde. Vi vet imidlertid ikke noe om hva slags kilder det er snakk om. Her er det små forskjeller mellom ulike organisasjonstyper, men minoritetsorganisasjonene, og særlig de mer spesifikke, har i større grad benyttet informasjon fra lokale myndigheter, og det er også hovedsakelig minoritetsorganisasjoner som har hentet informasjon fra utenlandske medier. Vi har ingen mulighet til å vurdere kvaliteten på disse kildene, og heller ikke til å vurdere hva denne informasjonen har blitt brukt til.

6.3 Organisasjonenes vurderinger av eget informasjonsarbeid

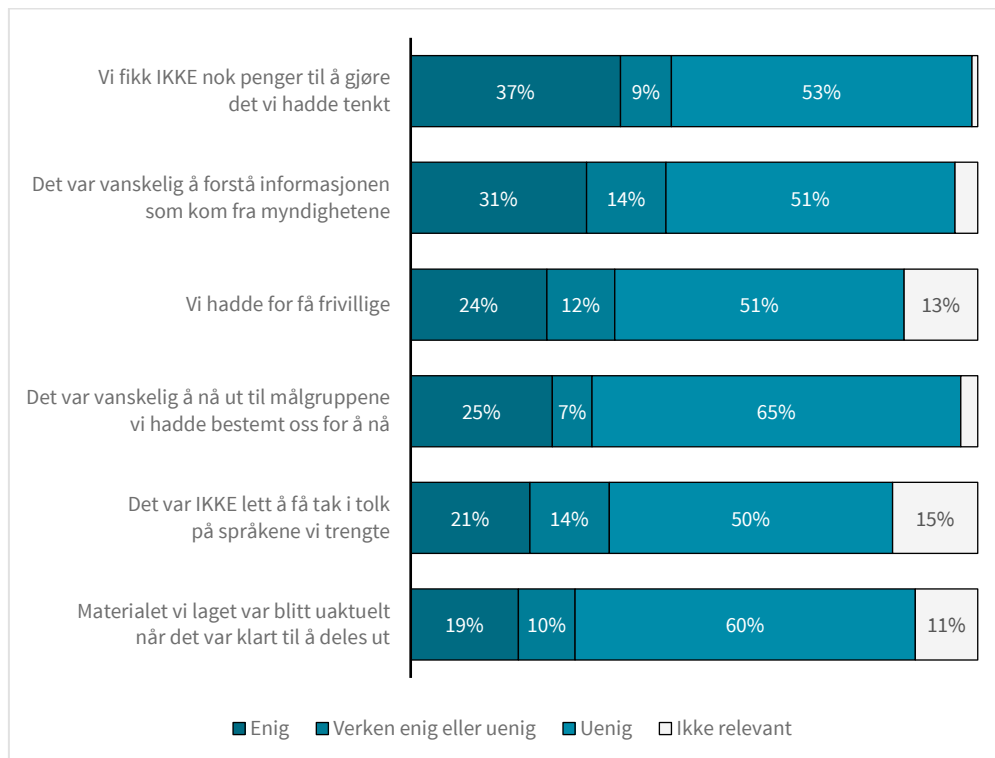
Vi ba organisasjonene vurdere om de hadde lyktes med å nå sine målgrupper med relevant informasjon om korona og smittevern. Informantene kunne vurdere om de nådde ut i svært stor grad, i ganske stor grad, til en viss grad, i ganske liten grad, i svært liten grad, eller oppgi at de ikke var sikre. Her må vi understreke at denne typen selvrappotering må tolkes med varsomhet. Svarene tyder likevel på at organisasjonene vurderer sitt eget arbeid som vellykket. Det var praktisk talt ingen som svarte at de nådde ut i ganske eller svært liten grad. Vi ser likevel at det er en viss spredning med tanke på vurderingene av egen suksess. 32 prosent av organisasjonene mener at de nådde ut med relevant informasjon i svært stor grad. 47 prosent mente de nådde ut i ganske stor grad, mens 19 prosent oppga at de bare nådde ut til en viss grad. De generelle minoritetsorganisasjonene er de som er mest fornøyd med egen suksess, mens det blant mainstream-organisasjonene er en litt større andel som opplever at de bare nådde ut til en viss grad.

Tabell 6.1 Svar på spørsmålet: «I hvilken grad synes du at dere nådde deres målgruppe(r) med relevant informasjon om korona og smittevern?», fordelt på organisasjonstype. Spørreundersøkelse til tilskuddsmottakere (n=161).

	Mainstream-organisasjon	Generell minoritetsorganisasjon	Spesifikk minoritetsorganisasjon	Samlet
I svært stor grad	25	39	26	32
I ganske stor grad	42	46	51	47
Til en viss grad	33	13	23	19
I ganske liten grad	0	0	0	0
I svært liten grad	0	1	0	1
Ikke sikker	0	1	0	1
Total	100	100	100	100

Vi ba dem også om å vurdere ulike påstander om utfordringer man kunne tenke seg at de hadde møtt på i sitt informasjonsarbeid. Figur 6.3 viser hvor stor andel av organisasjonene som oppgir at de er enige eller uenige i de ulike problembeskrivelsene. Ikke overraskende er det utsagnet at de ikke har fått nok penger til å gjøre det de hadde tenkt å gjøre som flest organisasjoner er enige i, – 37 prosent oppgir at de er helt eller delvis enige i dette. Videre oppgir 31 prosent at det var vanskelig å forstå informasjonen som kom fra myndighetene. Rundt en fjerdedel oppgir at de hadde for få frivillige, mens om lag like mange var enige i påstanden om at det var vanskelig å nå ut til målgruppene de hadde bestemt seg for å nå. Hver femte organisasjon var enige i påstanden om at det var vanskelig å få tak i tolk, mens om lag like mange var enige i at materialet de laget hadde blitt uaktuelt når det var klart til å deles ut.

Figur 6.3 Andel tilskuddsmottakere som er enige eller uenige i ulike påstander om eget informasjonsarbeid. Spørreundersøkelse til tilskuddsmottakere (n = 161).

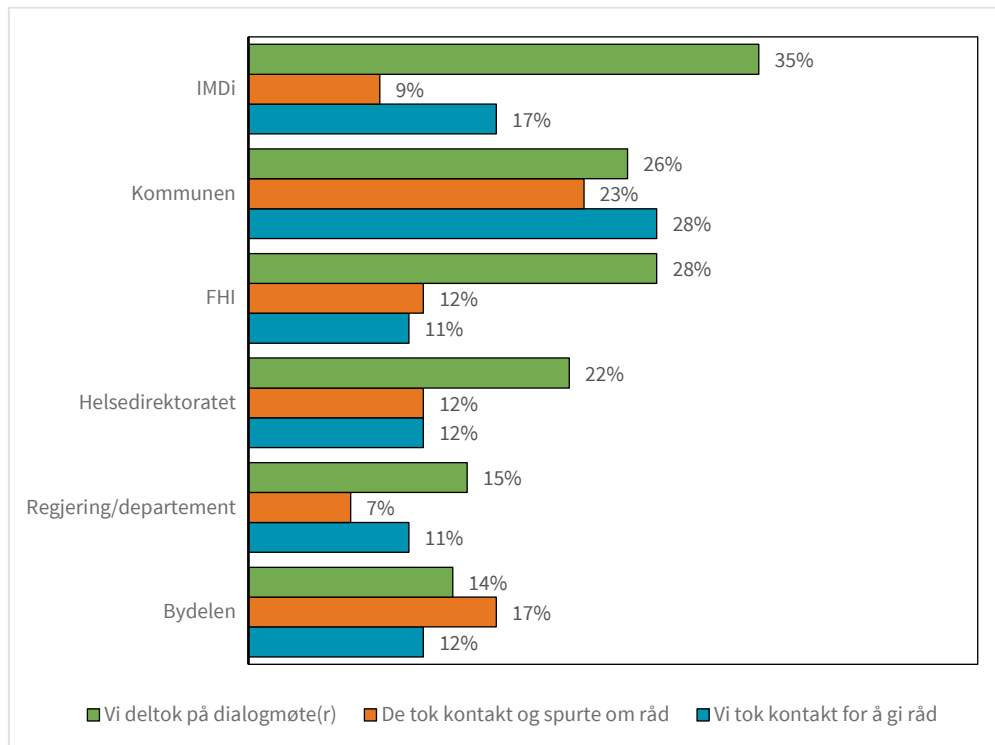


På de fleste spørsmålene er det små forskjeller mellom organisasjonstypene, men det er noen unntak. Minoritetsorganisasjonene – og særlig de spesifikke – hadde i langt større grad enn mainstream-organisasjonene problemer med å få tak i frivillige. Som vi viste i kapittel 5 er det også disse som er mest avhengig av frivillige og som i minst grad har faste ansatte. Minoritetsorganisasjonene var også i mye større grad enige i påstanden om at det var vanskelig å forstå informasjonen fra myndighetene.

6.4 Kontakt mellom organisasjoner og myndigheter

Hensikten med tilskuddsordningen var at organisasjonene skulle bidra til at informasjon fra myndighetene om covid-19 nådde ut til innvandrerbefolkningen. Å lykkes med smittevernarbeidet gjennom hele pandemien forutsatte imidlertid også informasjonsflyt andre veien. Et sentralt spørsmål er derfor i hvilken grad tilskuddsordningen bidro til at organisasjoner og sivilsamfunnsaktører med bred kontaktflate mot innvandrerbefolkningen kunne spille inn sin kunnskap til myndighetene. Svarene fra spørreundersøkelsen tyder på at ordningen bidro til å etablere denne typen kontakt. På spørsmål om deres organisasjon har hatt dialog med eller gitt råd til myndighetene om hvordan de kunne nå fram med smitteverninformasjon til innvandrerbefolkningen oppga 40 prosent av organisasjonene at de hadde hatt slik kontakt med nasjonale myndigheter som regjeringen, departementer eller direktorater, mens 62 prosent oppga at de hadde hatt slik kontakt med lokale myndigheter som kommunen eller bydelen. Tre av ti organisasjoner hadde ikke hatt eller var usikre på om de hadde hatt kontakt. Minoritetsorganisasjonene oppga i noe større grad at de hadde vært i kontakt med myndighetene for å gi råd. Som vi skal se ble dette mønsteret særlig tydelig når vi ser på hvem som har blitt kontaktet av myndighetene for å gi råd.

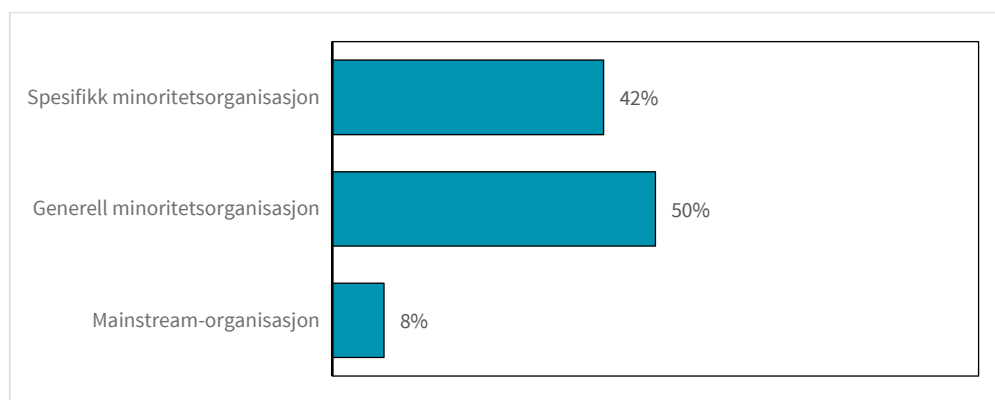
Figur 6.4 Andel tilskuddsmottakere som har kommunisert med ulike myndighetsinstanser, ved enten å ha tatt kontakt selv for å gi råd, ved å ha blitt kontaktet av myndighetene, eller ved å ha deltatt på dialogmøte (flere svar mulig). Spørreundersøkelse til tilskuddsmottakere (n = 161).



Figur 6.4 gir en oversikt over hvordan organisasjonene har hatt kontakt med ulike myndighetsinstanser. Kommunene og IMDi er de organene flest organisasjoner har hatt direkte kontakt med, og den vanligste formen for kontakt er å ha deltatt på dialogmøter. Ellers ser vi at både organisasjonene og myndighetene har bidratt til å initiere kontakt.

Når vi ser på de myndighetsinstansene under ett, og bare på hvilke organisasjoner som har blitt kontaktet direkte av myndighetene, er det tydelig at myndighetene har vært særlig aktive i å oppsøke minoritetsorganisasjonene. Mens bare én av ti mainstream-organisasjoner oppgir at de har blitt kontaktet direkte av myndighetene for å gi råd om hvordan man kan nå ut til innvandrerbefolkningen med informasjon om korona, gjelder dette halvparten av de generelle og 40 prosent av de spesifikke minoritetsorganisasjonene.

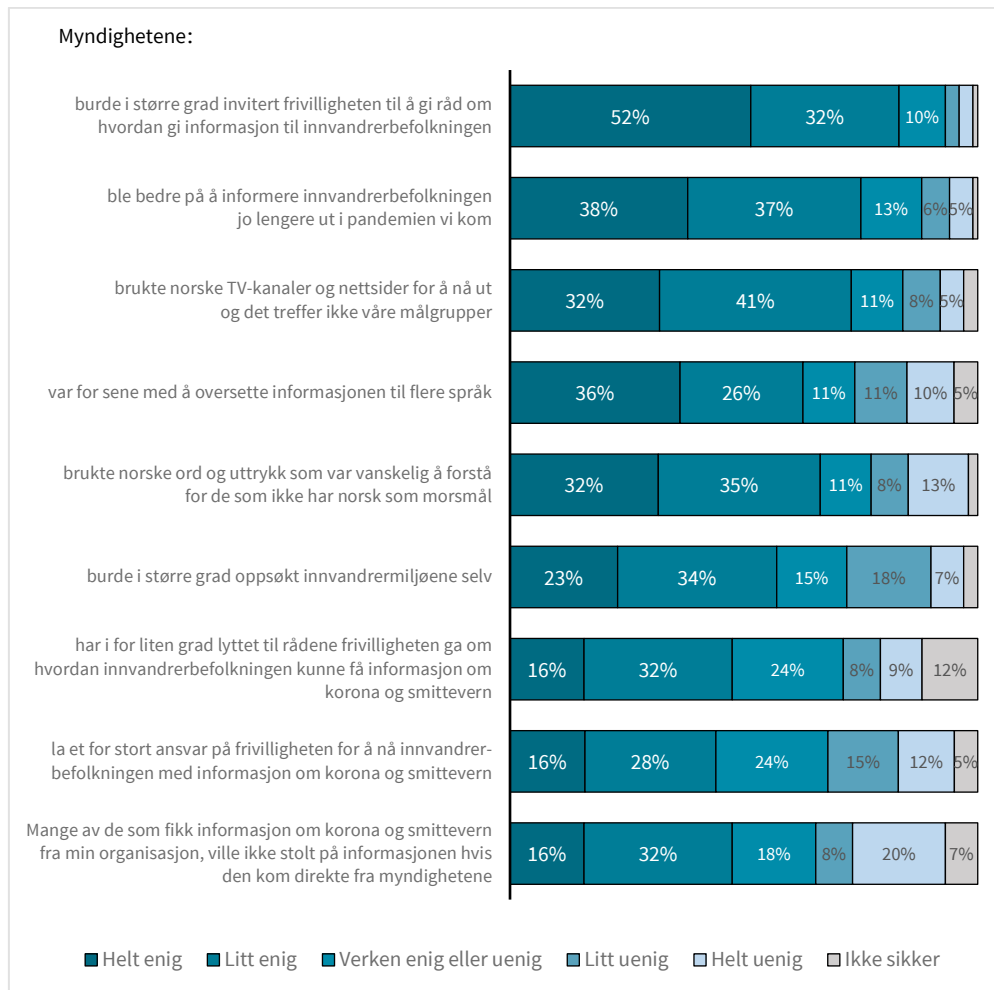
Figur 6.5 Andel tilskuddsmottakere som oppgir å ha blitt kontaktet av myndighetene for å gi råd om hvordan de kan nå ut med informasjon om Covid-19 til innvandrerbefolkningen, fordelt på ulike organisasjonstyper. Spørreundersøkelse til tilskuddsmottakere (n = 161).



6.5 Synspunkter på myndighetenes informasjonsarbeid under korona

Organisasjonene sitter på unike erfaringer knyttet til utfordringene i myndighetenes informasjonsarbeid rettet mot innvandrerbefolkningen om covid-19. For å få et inntrykk av de mest sentrale utfordringene, presenterte vi dem for en rekke påstander, som de ble bedt om å vurdere om de var enige eller uenige i. Figur 6.6 oppsummerer svarene.

Figur 6.6 Andel tilskuddsmottakere som er enige eller uenige i påstander om myndighetenes informasjonsarbeid rettet mot innvandrerbefolkningen under koronapandemien. Spørreundersøkelse til tilskuddsmottakere (n = 161).



Svarene viser at mer enn halvparten av organisasjonene er helt enige, og ytterligere 32 prosent er litt enige i at myndighetene i større grad burde ha invitert frivilligheten til å gi råd om informasjon til innvandrerbefolkningen. Dette er kanskje ikke så overraskende når det kommer fra frivilligheten selv. Samtidig er et stort flertall av organisasjonene helt eller i hvert fall litt enige i at myndighetene ble bedre på å informere innvandrerbefolkningen jo lengere ut i pandemien vi kom. Flertallet er også helt eller litt enige i at myndighetene brukte norske TV-kanaler og nettsider for å nå ut og at dette ikke traff innvandrerbefolkningen, at de var for sene med å oversette informasjonen til flere språk, og at de brukte norske ord og uttrykk som var vanskelig å forstå for de som ikke har norsk som morsmål.

Organisasjonene er noe mer delt i spørsmålet om myndighetene i større grad burde oppsøkt innvandrer miljøene selv, selv om litt flere heller mot å være enige enn uenige. Det samme gjelder påstanden om at myndighetene var for sene med å oversette informasjonen til flere språk.

Om lag halvparten er enige (17 prosent er helt enige) i at mange av de som fikk informasjon om korona og smittevern fra deres organisasjon, ikke ville stolt på informasjonen hvis den kom direkte fra myndighetene. At såpass mange kan tilslutte seg til dette utsagnet kan tyde på at utfordringen ikke bare handlet om språk og

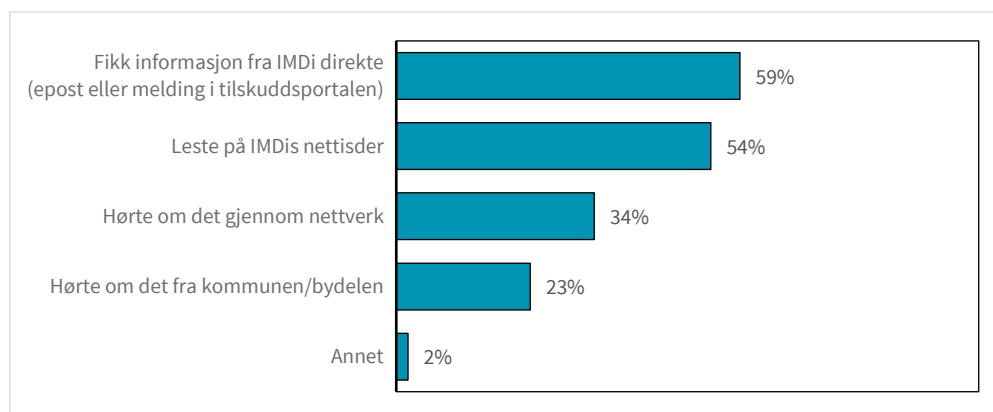
informasjon. Gitt at organisasjonene dekker et bredt spekter av innvandrerbefolkningen, er det en betydelig andel som opplever at manglende tillit til myndighetene var en reell faktor. Litt under halvparten var enige i at myndighetene i for liten grad lyttet til rådene fra frivilligheten. Samtidig var flertallet uenige i påstanden om at myndighetene la et for stort ansvar på frivilligheten. Når det kommer til disse vurderingene, er det et gjennomgående mønster at minoritetsorganisasjonene er mer kritiske til myndighetenes arbeid enn mainstream-organisasjonene.

Her er det verdt å trekke fram påstanden om at myndighetene i for liten grad lyttet til rådene fra frivilligheten. Under punkt 6.4 så vi at myndighetene i stor grad oppsøkte *minoritetsorganisasjonene* for å be om innspill. Samtidig er minoritetsorganisasjonene i større grad enn mainstream-organisasjonene enige i utsagnet om at myndighetene i for liten grad lyttet til rådene de fikk. Det kan være flere grunner til dette. Det kan være at mainstream-organisasjonene i større grad ble lyttet til. Det kan også være at minoritetsorganisasjonene hadde høyere forventninger om at innvandrerbefolkningen skulle bli tatt med på råd. En tredje forklaring kan være at det, som vi viser i kapittel 2, tok tid før minoritetsorganisasjonene fikk midler og ble tatt med i dialogen.

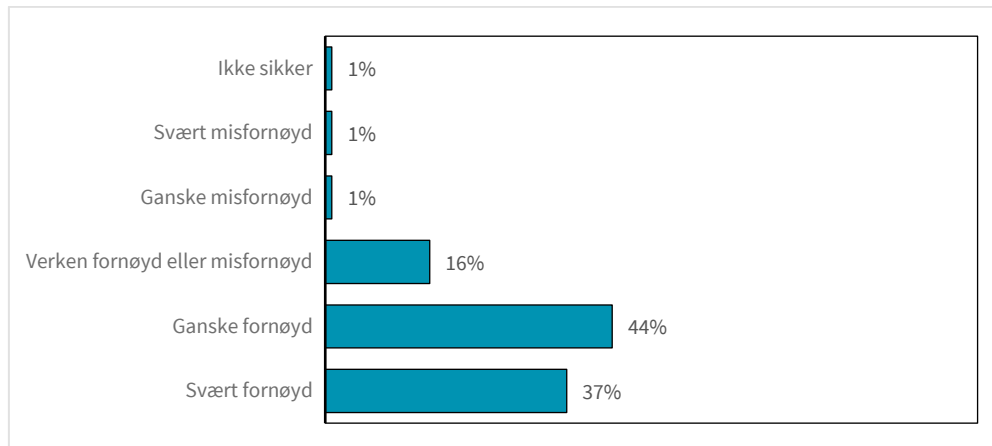
6.6 Om tilskuddsordningen og søknadsprosessen

Når det gjelder hvordan organisasjonene fikk vite om at man kunne søke om støtte fra IMDi til informasjonsarbeid, ser vi av figur 6.7, at de fleste fikk informasjon fra IMDi direkte, eller leste om tilskuddsordningen på IMDis nettsider. Minoritetsorganisasjonene fikk i litt større grad enn mainstream-organisasjonene høre om tilskuddsordningen gjennom sin kommune eller bydel og/eller eget nettverk. At såpass mange fikk informasjonen fra IMDi direkte, tyder på at dette er organisasjoner som allerede var del av IMDis nettverk og sto på deres epostlister. At IMDi gjennom tidligere tilskuddsordninger til integreringsformål hadde et slikt kontaktnettverk, var antakelig avgjørende for å kunne mobilisere denne delen av frivilligheten såpass raskt.

Figur 6.7 Svar på spørsmålet: «Hvordan fikk din organisasjon vite om at man kunne søke om støtte fra IMDi til informasjonsarbeid?» (flere svar mulig). Spørreundersøkelse til tilskuddsmottakere (n = 161).



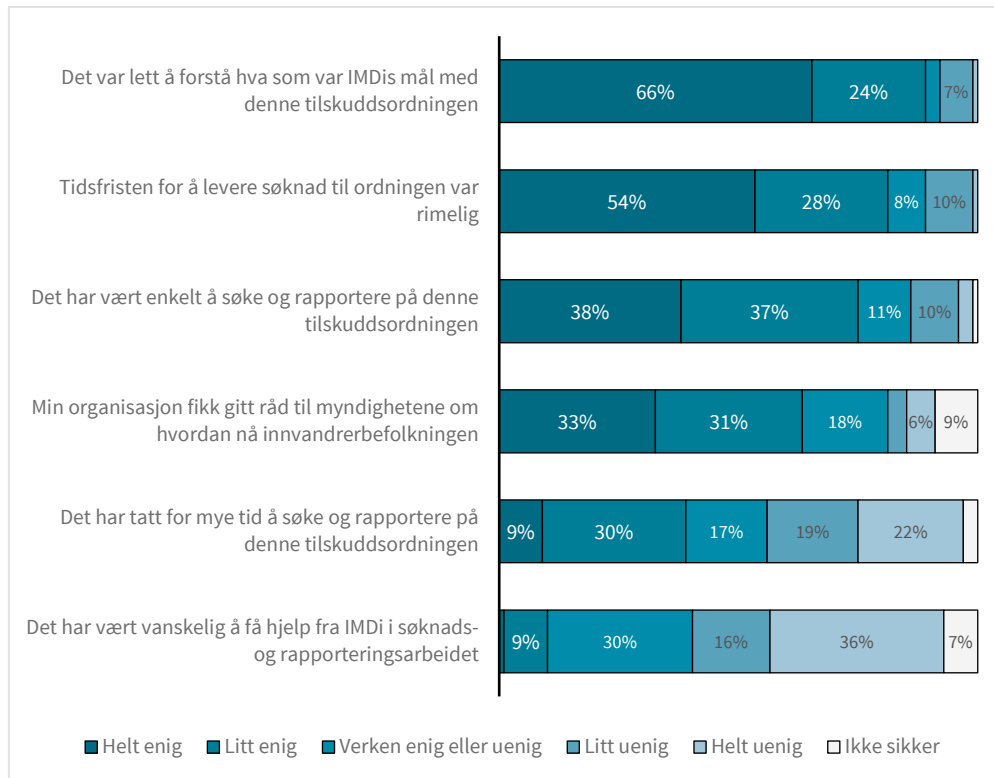
Figur 6.8 Svar på spørsmålet: «I hvilken grad er du fornøyd med oppfølgingen fra IMDi i forbindelse med dette tilskuddet?» Spørreundersøkelse til tilskuddsmottakere (n = 161).



Videre ser vi i figur 6.8 at organisasjonene er gjennomgående svært eller ganske fornøyd med oppfølgingen fra IMDi i forbindelse med dette tilskuddet. Dette bekrefter inntrykket av at oppfølgingen har vært god, som også framkom i case-studiet av de fem utvalgte organisasjonene i kapittel 4. Her er det ingen særlige forskjeller på organisasjonstype – om noe er minoritetsorganisasjonene litt mer fornøyd.

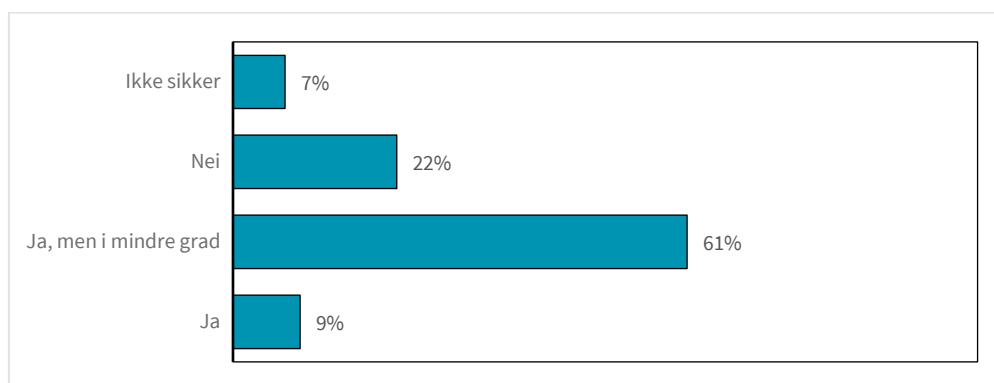
Figur 6.9 viser andel organisasjoner som er enige eller uenige i en rekke påstander om søknadsprosessen og oppfølgingen fra IMDi. De aller fleste var helt eller i hvert fall litt enige i at det var lett å forstå hva som var IMDis mål med tilskuddsordningen. Videre var de fleste også enige i at tidsfristen for å levere søknad til ordningen var rimelig, som er interessant gitt at den i 2020 bare var 14 dager fra utlysning til inn-sending. Litt færre – selv om flertallet fortsatt var litt enige – mente det har vært enkelt å søke og rapportere på tilskuddsordningen. Mange av organisasjonene var også til en viss grad enige i at tilskuddsordningen gjorde at deres organisasjon fikk gitt råd til myndighetene om hvordan de kunne nå innvandrerbefolkningene, selv om det her også var en del som var uenige. De to siste påstandene de skulle ta stilling til var mer kritiske. Mens nesten ingen synes å være enige i at det har vært vanskelig å få hjelp fra IMDi i søknads- og rapporteringsarbeidet, er det i hvert fall et betydelig mindretall som er helt eller litt enige i at selve prosessen med søknad og rapportering har tatt for mye tid. Samlet sett gir organisasjonene uttrykk for at de har hatt positive erfaringer med selve tilskuddsordningen. Her er det heller ingen forskjeller av betydning mellom organisasjonstypene.

Figur 6.9 Andel tilskuddsmottakere som er enige eller uenige i ulike påstander om søknadsprosessen og oppfølgingen fra IMDi i forbindelse med tilskuddet. Spørreundersøkelse til tilskuddsmottakere (n = 161).



Til sist spurte vi organisasjonene om de ville ha drevet informasjonsarbeid til innvandrerbefolkningen om smittevern og korona uten tilskuddet fra IMDi. Her ser vi at 22 prosent sier nei, mens 7 prosent er usikre. Én av ti sier også uten forbehold at de ville gjort det. De fleste sier derimot at de ville ha gjort det, men i mindre grad enn det de endte opp med å gjøre. Det er langt flere av mainstream-organisasjonene enn minoritetsorganisasjonene – 42 mot 16 prosent – som sier at de ikke ville drevet med korona-informasjon uten støtte.

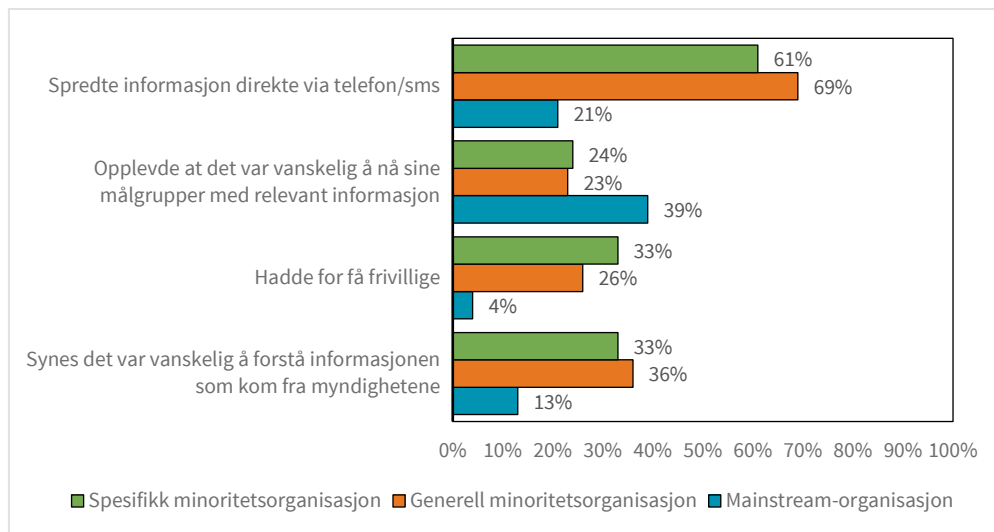
Figur 6.10 Svar på spørsmålet: «Ville din organisasjon drevet informasjonsarbeid til innvandrerbefolkningen om smittevern og korona uten tilskuddet fra IMDi?» Spørreundersøkelse til tilskuddsmottakere (n = 161).



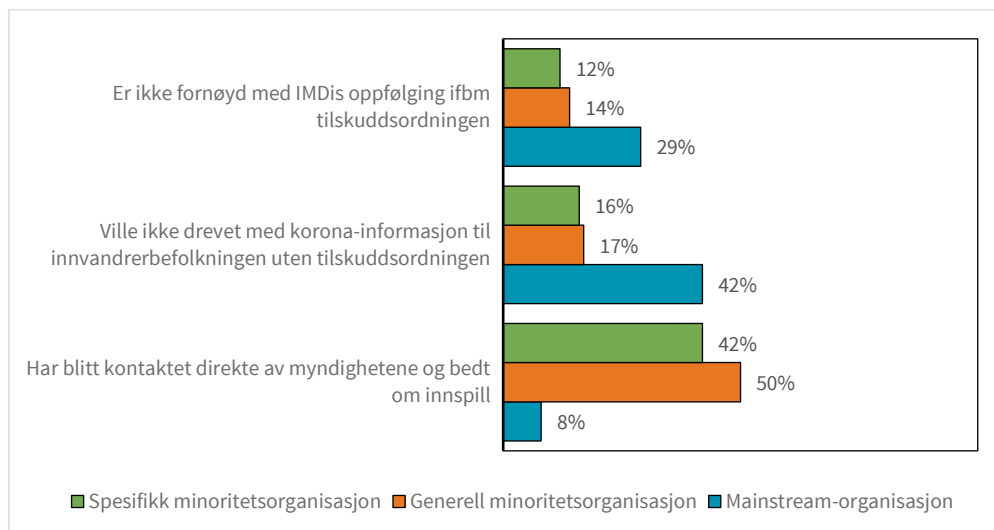
6.7 Hva kjennetegner minoritetsorganisasjonene?

Når vi skal evaluere hvordan ordningen har fungert, er det interessant å se på hvordan minoritetsorganisasjonene skiller seg fra mainstream-organisasjonene i sine svar. Det kan gi indikasjoner på særlige styrker og utfordringer forbundet med å bruke denne delen av frivilligheten i myndighetenes beredskapsarbeid. I figur 6.11 og 6.12 har vi trukket fram noen spørsmål der minoritetsorganisasjonene skiller seg fra mainstream-organisasjonene i sine svar. Figur 6.11 tar for seg sider ved organisasjonenes informasjonsarbeid, mens figur 6.12 tar for seg sider ved organisasjonenes opplevelser med selve tilskuddsordningen og kontakten med myndighetene.

Figur 6.11 Kjennetegn ved tilskuddsmottakernes informasjonsarbeid, fordelt på ulike organisasjonstyper. Spørreundersøkelse til tilskuddsmottakere (n = 161).



Figur 6.12 Kjennetegn ved tilskuddsmottakernes opplevelser av selve tilskuddsordningen, fordelt på ulike organisasjonstyper. Spørreundersøkelse til tilskuddsmottakere (n = 161).



Å sammenligne mainstream-organisasjoner med generelle og spesifikke minoritetsorganisasjoners svar på utvalgte spørsmål får fram noen tydelige trekk. Sammenliknet med mainstream-organisasjonene opplevde minoritetsorganisasjonene i mye

større grad at det var vanskelig å forstå informasjonen som kom fra myndighetene. Samtidig var det mange flere som oppga at de hadde for få frivillige til å gjennomføre tiltakene. Disse svarene tyder på at disse organisasjonene i større grad enn mainstream-organisasjonene møter på utfordringer knyttet til språkforståelse, byråkratisk kompetanse, organisatoriske ressurser og nettverk. På den andre siden var det færre av minoritetsorganisasjonene som opplevde at det var vanskelig å nå fram til sine målgrupper, og noe av forklaringen på det kan henge sammen med at disse organisasjonene i langt større grad spredte informasjon direkte til sine målgrupper via telefon og SMS. Dette tyder på at denne delen av frivilligheten har en nærhet til målgruppen som ikke alle mainstream-organisasjonene har, og som antakelig har vært avgjørende for å nå ut til de minst tilgjengelige delene av innvandrerbefolkningen.

Når det gjelder opplevelser med selve tilskuddsordningen, ser vi at minoritetsorganisasjonene i mye større grad enn mainstream-organisasjonene har blitt kontaktet direkte av myndighetene for å gi innspill. Samtidig oppgir flere av denne typen organisasjoner at de ville drevet informasjonsarbeid om korona til innvandrerbefolkningen uavhengig av tilskuddsordningen, og det er også færre blant minoritetsorganisasjonene som er misfornøyde med IMDi oppfølging. Dette tyder på at ordningen har vært treffsikker og målrettet mot innvandrere- og minoritetsorganisasjonene, både ved at dette er organisasjoner som så på dette som en integrert del av deres ordinære oppgaver, at de har fått god oppfølging, og at ordningen har gitt myndighetene anledning til å etablere en tettere dialog med representanter for innvandrerbefolkningen under pandemien.

6.8 Hovedfunn i kapitlet

- Minoritetsorganisasjonene hadde en nærhet til målgruppene som gjorde det lettere å nå ut med relevant informasjon. De har for eksempel kunnet ta kontakt med folk direkte gjennom telefon og SMS, eller oppsøke folk hjemme. Dette har antakelig vært avgjørende for å nå de gruppene som det ellers ville vært vanskelig å nå. Disse aktivitetene synes imidlertid i noe mindre grad å bli fanget opp i rapporteringssystemet til IMDi.
- Samtidig viser svarene at minoritetsorganisasjonene kan ha sårbarheter knyttet til kompetanse, profesjonalitet og organisatoriske ressurser, blant annet ved at de i større grad syntes det var vanskelig å forstå informasjonen fra myndighetene og at de manglet frivillige til å gjennomføre tiltak. Et lite mindretall formidlet også informasjon fra utenlandske kilder.
- Organisasjonene er gjennomgående positive til sin egen måloppnåelse. De fleste oppgir at de takket være tilskuddsordningen nådde ut med relevant informasjon til sine målgrupper.
- En forutsetning for å kunne mobilisere denne delen av frivilligheten, har antakelig vært at tilskuddsordningen bygde på et eksisterende nettverk av organisasjoner som har hatt kontakt med IMDi i forbindelse med tidligere utlysninger. De fleste organisasjonene fikk informasjon direkte fra IMDi om hvordan de kunne søke – sannsynligvis fordi de allerede sto på en epostliste hos IMDi.
- Organisasjonene gir uttrykk for at de er kritiske til myndighetenes generelle informasjonsarbeid om korona til innvandrerbefolkningen, samtidig som de også gir uttrykk for at de synes myndighetene ble bedre på dette gjennom pandemien.
- Tilskuddsordningen har sannsynligvis bidratt til økt kontakt mellom myndigheter og minoritetsorganisasjoner gjennom pandemien. Organisasjonene opplever i stor

grad at de har blitt tatt med på dialog, og myndighetene har vært aktive med tanke på å ta kontakt med organisasjonene direkte for å be om innspill. Dette er antakelig et av punktene der organisasjonene opplever at myndighetene har blitt bedre over tid.

- Organisasjonene er gjennomgående svært fornøyde med IMDi's oppfølging av organisasjonene i forbindelse med tilskuddsordningen. Få av organisasjonene opplever at det har tatt for mye tid med rapportering, eller at det har vært vanskelig å få hjelp fra IMDi.

7 Myndighetenes begrunnelser og erfaringer

I dette kapitlet utforskes myndighetenes begrunnelser for og erfaringer med å gi frivilligheten en viktig rolle som informasjonsformidlere til den innvandrede delen av befolkningen. Dette skjedde allerede i en tidlig fase i pandemien.

Koronakommisjonen undersøkte i sine utredninger hvordan innvandrerbefolkningen ble rammet under pandemien, og hvilke tiltak myndighetene iverksatte for å nå dem med informasjon (NOU 2021: 6, NOU 2022: 5). Kommisjonen konkluderer med at det er for lite kunnskap om innvandrere og integrering i helseforvaltningen, mens integreringsforvaltningen vet lite om helse. Dessuten at «de som hadde ansvaret for den overordnede kommunikasjonsstrategien [under pandemien] manglet bevissthet om at det kunne være spesielle utfordringer med å nå innvandrerbefolkningen» (NOU 2022: 5, s. 404). Videre slår de fast at «norske myndigheter hadde ingen overordnet plan for krisekommunikasjon til innvandremiljøene» (NOU 2022: 5, s. 405). Koronakommisjonen skriver videre at det manglet et planarbeid for å nå fram til språklige minoriteter og/eller grupper som ikke følger godt med i norske medier. Samtidig, at det var stor handlekraft og evne til innovasjon i forvaltningen. Her framhever kommisjonen både kommunene, IMDi og FHI, som raskt var i gang med å oversette informasjonsmateriale. Videre viser Koronakommisjonen til Ekspertgruppen om innvandrerbefolkningen under koronapandemien, og deres bekymring over at departementer og direktoratene lente seg svært tungt på frivilligheten i den tidlige fasen av pandemien. Ekspertgruppen mente at dette var et problem fordi frivilligheten hadde utfordringer med kontinuitet, etterprøvbarehet og slitasje på medarbeidere (Kunnskapsdepartementet, 2021: s. 36). Kommisjonen skriver: «det var en svakhet at mobilisering av frivillig sektor lot til å være det eneste virkemiddelet – utover det å oversette informasjon – som myndighetene fant i verktøykassen i den kritiske første fasen. Frivillig sektor er stor i Norge og spiller en viktig rolle i mange sammenhenger, men frivillig innsats kan ikke og bør ikke erstatte myndighetene.» (NOU 2022:5, 406). De frivillige skulle være et supplement.

Koronakommisjonen beskriver altså hvordan myndighetene, i en tidlig fase av pandemien, i tillegg til å oversette informasjon, valgte det vi her kaller en frivillighetsstrategi for å få informasjonen ut til deler av den innvandrede befolkningen. I dette kapitlet spør vi:

- Hvordan begrunner myndighetene valget av en frivillighetsstrategi for å nå innvandrerbefolkningen med informasjon under pandemien?
- I etterkant av den ekstraordinære tilskuddsordningen og bevilgningene som ble gitt i 2020 og 2021, hva er erfaringene med frivillighetsstrategien, sett fra myndighetenes ståsted?

7.1 Datagrunnlag og metode

Kapitlet bygger på intervjuer med tre ansatte i IMDi, én ansatt i Helsedirektoratet og to ansatte i integreringsavdelingen i Kunnskapsdepartementet. De hadde alle ansvar for og/eller var involvert i arbeidet med frivillighetsstrategien for å nå deler av den innvandrede befolkningen med informasjon. Integreringsavdelingen er nå del av Arbeids- og inkluderingsdepartementet, men var fram til regjeringsskiftet høsten 2021 i Kunnskapsdepartementet. Vi har også intervjuet ansvarlig statsråd i Kunnskapsdepartementet under pandemien. Til sammen har vi altså gjort intervjuer med sju personer, seks ansatte i forvaltningen og ansvarlig statsråd.

Vi skulle veldig gjerne gjennomført flere intervjuer med politikere og ansatte i de aktuelle delene av forvaltningen. Men det har vist seg vanskelig å få en personer vi har forspurt til å stille opp til intervju for å dele sine erfaringer.

Intervjuene er supplert med skriftlig materiale fra Koronakommisjonens to rapporter (NOU 2021: 6 og NOU 2022: 5) og rapportene til de to ekspertgruppene om innvandrerbefolkningen under koronapandemien (Kunnskapsdepartementet, 2020 og Kunnskapsdepartementet, 2021). I tillegg har vi gjennomgått referater fra møter i Fagråd for innvandrerhelse i Helsedirektoratet i det aktuelle tidsrommet. Dette er et rådgivende organ som skal «ivareta det som kan være særskilte behov og utfordringer i ulike deler av innvandrerbefolkningen» innenfor en rekke ulike områder (Helsedirektoratet, 2022). Rådet har møter fire ganger i året og referater ligger åpent tilgjengelig på Helsedirektoratets nettsider (Helsedirektoratet, u.å.).

7.2 Frivillighetsstrategien blir til

Tidlig etter nedstengningen 12. mars 2020 ble det klart at deler av innvandrerbefolkningen var særlig utsatt for smitte. Samtidig var det en god del usikkerhet rundt smitetall i ulike grupper og områder. Likevel ledet kunnskapen myndighetene hadde på det tidspunktet til at oppmerksomheten ble rettet mot om informasjon nådde ut, og særlig om den nådde hele innvandrerbefolkningen. Daværende statsråd for departementet som hadde ansvar for integrering, sier:

«Det var ganske tidlig altså, det var det. Jeg tenker vi snakker om dager før vi begynte å diskutere det. Det var jo massivt trøkk på informasjon, og vi brukte veldig mye tid og krefter på det ...»

Ansatte i integreringsavdelingen beskriver også innspill fra kommuner og fra frivillige:

«Og så var det jo også en bevissthet rundt ... altså ut fra tidligere erfaring og innspill vi fikk fra frivilligheten og kommunene om at vi ikke kunne regne med at den informasjonen som ble gitt på tradisjonelt vis og på norsk, nådde alle» (ansatt 2 i integreringsavdelingen)

Det samme understrekes fra Helsedirektoratet. Personen vi intervjuet forteller at de allerede fra starten av fikk «gode råd» fra sitt interne rådgivende organ, Fagråd for innvandrerhelse. De første rådene var knyttet til en planlagt befolkningskampanje for å forebygge koronasmitte. Fagrådet mente den måtte oversettes til flere språk enn engelsk. Fagrådet var også opptatt av at nøkkelpersoner i den innvandrede delen av befolkningen måtte brukes for å nå ut til spesifikke grupper (Fagråd for innvandrerhelse, 2020). Helsedirektoratet fikk også bekymringsmeldinger fra konkrete organisasjoner i

den minoritetsbaserte frivilligheten som hadde vært i kontakt med direktoratet i andre sammenhenger tidligere, om at det var mye smitte i enkelte grupper.

Og det ble fort klart, slik Koronakommisjonen påpeker og understreker, at det ikke fantes noen tydelig plan forankret hos nasjonale myndigheter for hvordan essensiell informasjon skal nå fram til *hele* befolkningen:

«Det er jo når en da ser at FHI sine statistikker viser at det her går ikke så bra. Det er det ene. Og det andre er jo den der ... det er jo også noe Koronakommisjonen påpeker, ikke sant: Det er ingen beredskap på det her» (IMDi-ansatt 2).

Den ansatte vi intervjuet i Helsedirektoratet beskriver hvordan de også før pandemien hadde arbeidet internt med å få «en mer systematisk tilnærming til oversettelser» og hvordan man skulle nå ut med dem. Det var lagt ut en del oversatt informasjon på HelseNorge: befolkningsportalen på nettet. Men at informasjonen som var oversatt til flere språk i hovedsak dreide seg om det vår respondent beskriver som «innvandrerspesifikke tema»:

«Før pandemien så hadde vi jo for eksempel en del informasjon på HelseNorge da, som er befolkningsportalen. Der hadde vi en del informasjon på ulike språk, men typisk på tema som kjønnslemlestelse, rituell omskjæring av gutter, litt sånn innvandrerspesifikke tema, veldig lite sånn generell rettighetsinformasjon for eksempel, som fantes på andre språk.» (Ansatt i Helsedirektoratet)

De myndighetsansatte beskriver en situasjon hvor det manglet en overordnet informasjonsstrategi som var bred og spesifikk nok til å nå alle deler av den innvandrede befolkningen. Beslutninger om å få tiltak på plass måtte tas og effektueres raskt. Ansvarlig statsråd sier at det allerede i siste halvdel av mars ble pekt i retning av frivilligheten. Dette «var en av de tingene som var mulig å gjøre raskt.» Hun sier videre:

«Jeg kan ikke huske at jeg fikk forslag til andre måter å gjøre det på, det kan jeg ikke huske. Og jeg tror nok heller ikke jeg hadde noen andre ideer til å gjøre det på. Så det var jo veldig preget av hastverk, ikke sant. At du måtte få ut ting fort.»

Slik vi tolker vårt intervjumateriale var myndighetenes valg om å vende seg til frivilligheten et resultat av en gryende problemforståelse: Smittetallene var høye i enkelte grupper, koronainformasjonen ble ikke forstått eller nådde ikke fram til alle, og noe som kunne endre dette måtte komme på plass raskt. Flere av de vi har intervjuet understreker at dersom man skulle møtt disse utfordringene med flere ansettelser i forvaltningen og/eller kjøpt tjenester og utstyr ville man måttet følge prosedyrene som finnes for ansettelser og innkjøp. Frivillige organisasjoner behøvde ikke det. De kunne snu seg fort ved hjelp av sine frivillige og sin spesifikke kompetanse. De «når grupper utenom arbeidstid» og har «sine nettverk», understrekes det i intervjuene.

En IMDi-ansatt beskriver situasjonen i denne første fasen med nedstengninger som å leve og jobbe «i et landskap der en ikke har fått verken kart eller kompass, ennå». Da var det nærliggende å vende seg til aktører man visste kunne arbeide raskt og effektivt og visste hvordan man kunne nå fram til målgruppen.

Dessuten hadde ansvarlige sektormyndigheter ikke noen strategi på å nå alle deler av den innvandrede befolkningen. IMDi er fagdirektoratet, men de IMDi-ansatte påpekte i intervjuene med oss at de først og fremst er nasjonalt orientert og vendt mot lokale myndigheter i kommunene - ikke mot grupper i befolkningen. Samtidig forvalter de en rekke tilskuddsordninger for frivilligheten, og har derfor mye kontakt med organisasjoner. Denne kontakten ble virkelig aktualisert og etterspurt fra og med

pandemiens første fase. I organisasjonene fantes kontaktpersoner og nettverk som kunne aktiveres.

Koronakommisjonen kritiserer altså helseforvaltningen for ikke å ha tilstrekkelig kunnskap og strategier i møte med den innvandrede befolkningen (NOU 2022:5, s. 405). Dette er en kritikk som også kommer til uttrykk i vårt intervjumateriale. Slik én uttrykker det: «sektorene har i ulik grad tatt inn over seg at Norge er et mye mer mangfoldig samfunn enn det var for noen år siden.» Samtidig konstateres det at det var slik *det var*, og at kunnskap om og nettverket til frivilligheten som IMDi hadde kontakt med måtte aktiveres.

7.3 Seks organisasjoner får øremerket støtte

De første initiativene om bruk av frivillige organisasjoner til å drive informasjonsarbeid rettet mot den innvandrede befolkningen, blir altså tatt tidlig i pandemiforløpet. Regjeringen omdisponerte midler på statsbudsjettet «til støtte til frivillige organisasjoner som kunne styrke myndighetenes covid-19-informasjonsarbeid mot innvandrerbefolkningen» (NOU 2021: 6, s. 181).

I tillegg oppgir en ansatt i Helsedirektoratet, at de allerede før tilskuddsordningen i IMDi-regi kommer på plass blir kontaktet av personer i en norsk-somalisk organisasjon som tidligere har mottatt penger fra Helsedirektoratet for å arbeide forebyggende mot kjønnslemlestelse. Det omdisponeres da «små beløp» i Helsedirektoratet som gis organisasjonen. Dette ble gjort fordi «de kjente dem fra før», hadde hatt samarbeid og visste «at de har sine metoder» for å nå fram til folk på grasrota.

Men hovedgrepet i denne tidlige fasen er altså at regjeringen omdisponerer 6,6 millioner kroner som blir satt av til seks navngitte organisasjoners arbeid. Disse er Røde Kors, Caritas, Norsk Folkehjelp, Norske Kvinners Sanitetsforening, Norges Frivillighetssentraler og Kristent Interkulturelt Arbeid (Prop. 127 S, s. 56). Beslutningen ble tatt raskt. Hva var bakgrunnen for at disse organisasjonene ble valgt? Daværende ansvarlig statsråd sier:

«Og det er klart, det å da ty til den her pengesummen til disse organisasjonene, det var ikke søknadsbasert, det var bare en direkte utdeling til noen av de største organisasjonene, er jo litt sånn ... jeg vet ikke om vi skal si sånn desperat handling, men du står der; hva skal vi gjøre? Og jeg husker vi fikk kritikk, for det var noen som mente at det her var ikke liksom ekte innvandrersorganisasjoner. Nei, men det her er store, velfungerende organisasjoner som har masse virkemidler, og Caritas vil jeg jo si er en veldig internasjonalt orientert organisasjon da.»

Valget av de seks organisasjonene ble, som tidligere statsråd viser til, og som flere av de andre intervjuede også er inne på, møtt med kritikk fra flere hold (Riaz, 2020). Ankepunktet var fraværet av organisasjoner med utspring i minoriteter. Dette påpekes også av Koronakommisjonen, som er; «kritisk[e] til at ingen innvandrersorganisasjoner ble invitert inn i denne prosessen» (NOU 2022: 5, s. 406).

I intervjuene begrunnes valget med at dette var organisasjoner som kunne iverksette tiltak raskt og hadde et bredt nettverk. De blir, slik daværende ansvarlig statsråd beskriver det, sett på som «velfungerende organisasjoner» med «en stor kontaktflate». Hun utdyper:

«Altså som sagt, grovt sett så var det fordi det er på en måte store organisasjoner som har en kapasitet, de har mange frivillige, de har mange prosjekter, så

det er litt sånn: 'Hvem kan vi gi en million, som greier å omsette det til noe praktisk i løpet av dager?' Det er den type organisasjoner som greier det, og det er jo ganske solide organisasjoner, så du vet jo også at det er ikke noe tull, pengene går til det de skal gå til. Altså akkurat seks ... det er mulig det finnes en eller to andre som også kunne fått det, altså. Så grundige vurderinger gjorde vi ikke, det var en anbefaling jeg fikk fra departementet, som jeg antar hadde fått en anbefaling fra IMDi, så da fulgte vi den anbefalingen. Vi gjorde ingen endringer på den, og jeg så ingen grunn til å overprøve det heller. Men vi var jo, i hvert fall politisk sett, opptatt av at vi også skulle supplere med flere organisasjoner etter hvert.»

I dette sitatet ligger det mye informasjon om prosessen slik daværende ansvarlig statsråd forsto den og kan gjengi den to og et halvt år seinere. De seks ble valgt fordi de raskt kunne få noe ut av, i organisasjonssammenheng, mye penger. Og de ble valgt fordi ansvarlige myndigheter hadde tillit til dem, jamfør «det er ikke noe tull». Blant de som hadde denne tilliten var det fem organisasjoner som er det vi kategoriserer som mainstream-organisasjoner. De retter seg mot befolkningen generelt, også mot den innvandrede delen, men uten at denne målgruppen er et hovedanliggende. Caritas er på sin side en organisasjon som kan kategoriseres som en generell minoritetsorganisasjon. De retter seg primært mot minoriteter, i og med at dette er en katolsk humanitær organisasjon, som virker i en norsk kontekst dominert av protestantisme. Men det var altså ikke slik at myndighetene umiddelbart så andre, spesifikke eller generelle minoritetsorganisasjoner som kunne løse oppgaven kjapt og effektivt.

Vi har også henvendt oss til IMDi med to skriftlige spørsmål om prosessen som ledet fram mot valget av seks organisasjoner i pandemiens tidlige fase. IMDi svarer at denne vurderingen inngår i en «større bestilling» som de mottok fra Kunnskapsdepartementet i mars 2020. De ble bedt om: «å vurdere hvordan frivillige organisasjoner kunne benyttes til informasjonsarbeid om koronaviruset rettet mot innvanderbefolkningen.» IMDi beskriver i dette svaret, hvordan de våren 2020 var i sluttbehandlingen av søknader om tilskudd til prosjekter i regi av frivilligheten. IMDi vurderte det slik at en del av disse søknadene ville kunne ha utfordringer med å gjennomføre foreslåtte aktiviteter på grunn av pandemien. De beskriver hvordan vurderingen var at «for å benytte frivilligheten mer aktivt og målrettet i den nasjonale dugnaden mot koronaviruset, foreslo IMDi å omdisponere en andel av tilskuddsmidlene.» De oppgir videre:

«IMDi foreslo at tildelingene burde øremerkes noen utvalgte frivillige organisasjoner som tidligere hadde utvist stor omstillingsvilje. Andre kriterier som ble lagt til grunn i vurderingen, var at organisasjonene hadde erfaring med forvaltning av større tilskuddsmidler, kunne vise til gode resultater på integreringsfeltet og at de hadde ansatte og frivillige av en viss størrelse. Dette ble vurdert som sentrale kriterier for at organisasjonene skulle kunne utforme og iverksette relevante tiltak mot målgruppen på kort tid.»

Rådet om å omdisponere og dele ut midler til et utvalg organisasjoner, kom fra IMDi. Og slik vi tolker sitatet over, kom det også forslag fra IMDi til hvilke organisasjoner som kunne være aktuelle. Det oppgis imidlertid ikke om IMDis forslag ble fulgt til punkt og prikke i departementet, da saken ble forberedt for vedtak i regjeringen. Foreslo IMDi de seks organisasjonene som endte med å bli utpekt, eller foreslo de en litt lenger liste med flere alternativer, slik at departementet kunne velge? En av de

intervjuede ansatte i integreringsavdelingen oppklarer heller ikke dette når vedkommende sier:

«Men som et første trinn, så var vurderingen at seks store landsdekkende, var mest nyttig der og da. Der får jo departementet innspill fra IMDi som fagdirektorat, og så blir det en beslutning til slutt» (ansatt 2 i Integreringsavdelingen).

Her vises det altså til innspillet fra IMDi. Koronakommisjonen oppgir også følgende: «I dialog med KD inviterte IMDi seks store og veletablerte organisasjoner til å lage opplegg for koronainformasjon til innvandrere» (NOU 2022: 5, s. 402).

I denne innledende fasen utviklet det seg samtidig en diskusjon om det å gi økonomisk støtte til utvalgte organisasjoner, kontra å lyse ut søkbare midler gjennom en tilskuddsordning. I intervju med oss er IMDi tydelige på at de mener en tilskuddsordning er å foretrekke:

«Altså, i IMDi så er vi jo alltid mest for disse søkbare ordningene. Det er jo, fordi, altså det er noe med rettferdighet og riktig tildeling etter forvaltningsloven også da, ikke sant. Og vi har jo en del erfaring med det. De fleste tilskuddsordningene våre er søkbare og da er det mye enklere å følge opp bruken av midlene. For da har du jo tildelt etter kriterier, du har satt vilkår for hva tilskuddsmottaker skal gjøre og hva de skal levere. Og da er det mye lettere å følge opp hvis de ikke gjør det de har sagt, og det er også enklere for oss å etterspørre bruken av midlene i større grad, for det følger jo et overordna mål og man har hatt en dialog rundt hva midlene skal brukes til» (IMDi-ansatt 1).

Å følge opp organisasjoner basert på kriterier i tildelingen er ikke på samme måte mulig når organisasjoner får øremerkede tilskudd over statsbudsjettet, påpeker denne IMDi-ansatte. Det har de erfaring med. IMDi oppgir også at de allerede 14.april 2020 ble bedt av Kunnskapsdepartementet om å lyse ut 10 millioner kroner til en ny ordning: «Ekstraordinært tilskudd til informasjonstiltak for innvandrerbefolkningen i regi av frivillige organisasjoner 2020». De ble også bedt om å utarbeide retningslinjer for tilskuddet. Alt under forutsetning av Stortingets seinere godkjennelse.

Det ble altså raskt fattet en beslutning i regjeringen om at det *også* skulle lyses ut midler som alle organisasjoner kunne søke på. Her synes det å ha vært mange faktorer som alle talte for at det skulle bli slik: IMDi var tydelige på at søkbare tilskudd var den beste måten å forholde seg til organisasjoner på. IMDi og Helsedirektoratet fikk, ifølge intervjuer med de ansatte, henvendelser med kritikk av valget av «seks spesifikke organisasjoner». Det kom også i mediene kritikk av at ingen av de utvalgte seks var «innvandrersorganisasjoner». Statsråden var også tydelig på at det også skulle foretas en utlysning av søkbare midler. Som hun sier: «men vi var jo, i hvert fall politisk sett, opptatt av at vi også skulle supplere med flere organisasjoner etter hvert.»

7.4 Tilskuddsordningene i 2020 og 2021

Regjeringen fattet altså raskt vedtak om at det også skulle etableres en søkbar tilskuddsordning. Dette ble besluttet i midten av april 2020 og tiltaket ble utlyst av IMDi før Stortinget hadde fattet vedtak i saken. Stortingsflertallet doblet bevilgningen, fra 10 til 20 millioner. Tildelingen av midler basert på innkomne søknader skjedde i juni 2020.

Ansvarlig statsråd på dette tidspunktet er, som vi har sett, tydelig på at en slik tilskuddsordning var ment som en oppfølging av tildelingen til det avgrensede utvalget på seks organisasjoner. Hun understreker også at utformingen av tilskudds-

ordningen var mye opp til IMDi, siden «de tross alt kjenner det her feltet godt fra før». Hun sier:

Respondent: Så jeg tror nok at vi tenkte at det var like greit å overlate det til dem og ikke detaljstyre for mye ovenfra.

Intervjuer: Men var det en beskjed som gikk ut? At her har dere faktisk ganske stor frihet?

Respondent: Ja, hvor eksplisitt det var, det vet jeg ikke om man skal si. Men vi signaliserte i hvert fall ikke det motsatte, at vi skulle være veldig rigide på det.»

IMDi-ansatte som arbeidet med tilskuddet, forteller at de formidlet utlysningen vidt og bredt, via nettsider, nettportal og sosiale medier. Det var ingen organisasjoner som eksplisitt hadde arbeidet med det som ble etterspurt, og som det derfor var naturlig å henvende seg til. Men IMDi hadde et nettverk som inkluderte en stor bredde av organisasjoner som hadde fått tilskudd til andre typer prosjekter tidligere.

«... i vår søknadsportal så har vi jo masse tilskuddsmottakere. Og da sendte vi jo informasjon til disse ...» (IMDi-ansatt 1)

I retningslinjer for tilskuddet var IMDi opptatt av at tiltakene skulle nå personer i den innvandrede delen av befolkningen som ikke bruker eksisterende informasjonskanaler og manglet digital kompetanse og/eller språkkompetanse. Tiltakene burde være på et annet språk enn norsk og gis på annet vis enn gjennom kanaler myndighetene vanligvis bruker. Men det ble også understreket at informasjonen som ble formidlet skulle *baseres på myndighetenes informasjon*.

I søknadsfasen var saksbehandlere i IMDi tilgjengelige. De besvarte, slik en IMDi-ansatt uttrykker det, henvendelser «i alle kanaler og flater». Dette var henvendelser som omfattet alt fra teknisk support til innholdet i søknadene. Systemet medførte mye veiledning av organisasjoner som søkte støtte. Men det førte også til dialog med og tilbakemeldinger fra organisasjonene. Siden det var organisasjonene som tok kontakt, beskrives dette av våre respondenter som dialog på organisasjonenes premisser. Det fortelles videre at systemet med saksbehandlere som kan kontaktes med spørsmål og innspill, nå er avviklet og erstattet med en supporttelefon og en supportpost-adresse. Den IMDi-ansatte som forteller om dette, er langt fra begeistret for den nye support-ordningen. Den ansatte mener dette fører til at IMDi mister kontakten med organisasjonene:

«Vi mister kontakten og vi, det å sende inn en informasjon, for eksempel på en felles epostadresse, det er et veldig knotete system for å besvare det. Sikre at vi faktisk har besvart den henvendelsen. I stedet for å ha en litt sånn dialog når du ... Det er lettere for en søker å stille oppfølgingsspørsmål, for eksempel, når det er en saksbehandler i den andre enden. Og *det* er det ...» (IMDi-ansatt 3)

Det kom mange søknader, både i 2020 og 2021. Slik vi beskriver i tidligere kapitler, var det ikke mye som ble endret fra 2020 til 2021 ut over at det ble mer penger. Tilskuddsordningen økte fra 20 millioner i 2020 til det doblete i 2022. Denne gangen ikke som en følge av et vedtak i Stortinget, men foreslått fra det ansvarlige departementet. Men så var tilskuddet for 2021 også ment å gjelde for ett helt år, ikke bare et halvt som i 2020. Slik sett var dette ikke en faktisk dobling av tilskuddsmidler. Uansett representerer disse økonomiske rammene, sammenlignet med andre tilskuddsordninger IMDi forvalter, en romslig utlysning. Men, slik daværende ansvarlig statsråd

uttrykker det: «i den store sammenhengen i koronahåndtering, så er det her veldig små midler».

IMDi-ansatte i vårt intervjumateriale beskriver hvordan det blant søkerne ble valgt tiltak og organisasjoner basert på om organisasjonen sto i frivillighetsregisteret, søknadens kvalitet målt mot hva som ville bidra positivt gitt tilskuddets ambisjon, geografi (ikke bare Oslo), en viss variasjon i metoder og spredning på innvandrergupper. Det ble prioritert tiltak som la opp til å nå grupper det blir vist til med et begrep de IMDi-ansatte selv mener var omdiskutert: «De mest sårbare». I intervjuer nevner IMDi-ansatte familiegjennforente som ikke kunne norsk og med lite digital kompetanse og personer som ikke var i kvalifiseringsordninger eller arbeidslivet.

Det opplyses også at det gjennom et samarbeid med FHI, ble stilt til disposisjon informasjon om landgrupper med særlig høy smitte. Dette gjorde at det et stykke på vei var mulig å velge ut søknader med prosjekter rettet mot disse landgruppene. Her forklarer en IMDi-ansatt:

«Vi har tatt hensyn til det, sånn at for eksempel nasjonalitetsgrupper som somaliere da, som jo hadde mye høyere ... flere ble syke og sykehusinnlagte, som et eksempel på en nasjonalitetsgruppe, så sjekka vi godt de organisasjonene som skulle ha dem som målgruppe og de som innfridde kravene kunne da få tilskudd. Mens vi i mindre grad kunne gi tilskudd til nasjonalitetsgrupper som i stor grad kan nyttiggjøre seg ordinær informasjon.» (IMDi-ansatt 3)

Det ble altså gjort konkrete prioriteringer av tilskuddsmidler slik at sjansene for å nå fram til landgrupper med høy smitte, økte. Slik denne ansatte beskriver det medførte det ikke at organisasjoner som ikke burde fått penger fordi tiltaket ikke innfridde kravene, likevel fikk penger. Men at man prioriterte tiltak «selv om søknaden kanskje ikke var den beste». Det ble med andre ord aktivt løftet fram søknader som rettet seg mot landgrupper med høy smitte, på bekostning av kvalitativt bedre søknader rettet mot landgrupper som ikke hadde høy smitte, og/eller som man antok gjorde seg god nytte av myndighetenes informasjonstiltak.

Kontakten med organisasjonene fortsatte også etter at tilskudd ble gitt:

«... de som jobbet med det, de fikk mye telefoner og det var mye kontakt med tilskuddsmottakere som så kanskje at det de hadde planlagt ikke fungerte helt og de kom med noen nye forslag. Så vi var jo åpne for endringer så lenge det holdt seg under formålet og de vilkårene som ble satt, og at man ikke begynte med noe helt annet.» (IMDi-ansatt 1)

Det understrekes i alle intervjuene med ansatte i forvaltningen at det under pandemien eksisterte en særlig type fleksibilitet, samarbeidsvilje og -evne på tvers av ulike direktorater og departementer, samt mellom forvaltningsnivåer. Dette gjaldt også i forvaltningens møte med de frivillige organisasjonene. En av de intervjuede beskriver det som «ikke helt sånn vanlig byråkratisk treghet».

Tidspresset ga også fleksibilitet, på en måte som i intervjuene beskrives som nærmest unikt historisk. Til tross for at mange satt på hjemmekontor, ble det jobbet på tvers. Sektorprinsippet som preger arbeidet i departementer og direktorater, var fortsatt tydelig nærværende. Men slik en IMDi-ansatt uttrykker det, var det en stadig pågående erfaringsutveksling av typen: «Hva har du gjort? Hva har du gjort? Hei, vi gjør jo det samme! Altså, litt den der, snakke sammen».

«Det er jo mange eksempler på også dette med tverrdepartementalt samarbeid, dialog mellom departementene. Den er jo til stede, men det var mye, mye mer

av den. Man fikk mye raskere i stand arbeidsgruppe og dialogmøter, møter med kommunen og møter med eksterne. Det var noe lavere terskel for å ta kontakt rett og slett, og man fikk ting veldig mye raskere gjennom alle situasjoner.» (ansatt 2, Integreringsavdelingen)

Det ble samarbeidet mer enn vanlig både horisontalt og vertikalt. Et institusjonelt uttrykk for dette var arbeidsgruppa for koronainformasjon til innvandrerbefolkningen som ble initiert av Helsedirektoratet og opprettet i mars 2020. Her hadde Helsedirektoratet, FHI og IMDi en sentral rolle. Den intervjuede ansatte i Helsedirektoratet beskriver dem som «kjernen i den arbeidsgruppa». Respondenten bemerker at arbeidet i denne gruppa formelt er videreført, fordi de som var med ser at dette samarbeidet er veldig nyttig. Det gjenstår dessuten fortsatt en del når det gjelder tilrettelegging av helseinformasjon. Men dette samarbeidet har ligget nede en stund, fordi det har vært for travelt med andre ting.

7.5 Tillit

Strategien til myndighetene baserte seg altså på frivillige organisasjoner fordi de hadde nettverk og kontakter i grupper myndighetene hadde vanskelig for å nå. Personer i forvaltningen som vi har intervjuet, beskriver at frivillige organisasjoner oppnår tillit på måter som myndighetene ikke får til, forutsatt at organisasjoner og resurspersoner i dem allerede har tillit i de aktuelle målgruppene.

Men det var få helseeksperter i organisasjonene som mottok tilskuddsmidler. Informasjonen ble oppfattet som komplisert og den skiftet stadig. De intervjuede i forvaltningen er opptatt av at organisasjonene skulle løse dette slik at informasjonen ble riktig:

«... ja, man skulle nå ut, men også at man hadde en bevissthet rundt dette med [...] At den informasjonen som ble formidlet, at den var riktig, og at myndighetenes informasjon ble gjengitt på en riktig måte.» (ansatt 2, integreringsavdelingen)

Både fra IMDi-ansatte og fra ansatte i integreringsavdelingen understrekes det at all informasjon organisasjoner med tilskudd formidlet, skulle bygge på myndighetenes informasjon. Dette var en forutsetning i utlysningene. Samtidig er det en ettertanke at kanskje ikke alle som fikk penger burde ha fått penger. Når den ansatte i integreringsavdelingen sier *dette*, understrekes det samtidig at detaljene «må IMDi svare på.»

IMDi-ansatte forteller hvordan de jevnlig formidlet informasjon videre til kontaktpersoner i de frivillige organisasjonene. Og det som ble formidlet tok «altså alle disse små og store organisasjonene som jobbet i hele landet, og la videre ut på sine sosiale medier». Og de brukte det, som vi har sett i kapittel 3, 4 og 5, ut gjennom telefonsamtaler og SMS, ved å oppsøke personer hjemme eller i offentligheten og gjennom å lage film og distribuere informasjon i sosiale medier. Det understrekes i IMDi at det var viktig at organisasjonene var oppdatert på informasjonen fra myndighetene. For slik en sier: «hvis de kommer ut med feilinformasjon, så kan det få fatale følger.» Vedkommende fortsetter:

«... det er viktig at de bruker, at de skal formidle den informasjonen som myndighetene allerede har etablert. Og det var også derfor det var viktig for oss å sende ut disse lenkene her gjennom de kanalene [kontaktkanal til tilskuddsmottakere] sånn at vi sørget for at, altså, at det ble enkelt for dem å finne den informasjonen som er oversatt. Fordi at det er også frivillige som sitter og

jobber på spreng ved siden av sin fulle jobb. Sånn at vi fasiliterte og gjerne med å gi sånn: 'her er lenka'» (IMDi-ansatt 2)

Som svar på spørsmål om måten organisasjonene ble brukt under pandemien har noen ulemper, svarer en annen IMDi-ansatt:

«Ulempene, det som kan være et tveegga sverd, det er jo hvis de ikke bruker myndighetenes informasjon. Hvis de feiltolker og da gir feil informasjon, rett og slett. Det er jo en utfordring. At de veileder på en måte som er feil. Så det kan jo skje. Jeg har ikke informasjon om at det har skjedd eller skjer, men det utelukker vi jo selvfølgelig ikke. Ja. Så. Det er jo ikke greit da, for å si det sånn, hvis man formidler feil informasjon.» (IMDi-ansatt 3)

Det understrekes altså fra IMDi-ansatte at IMDi har et ansvar for å sørge for at resurspersoner og organisasjoner er kjent med hvordan myndighetenes føringer oppdateres. Dette ble det arbeidet mye med. Samtidig er det vanskelig å garantere for et vannrett resultat. Tilskudd gis med føringer. Det etableres en avtale mellom myndigheter og tilskuddsmottakere. Det sendes ut informasjon «i portalen», det digitale verktøyet hvor IMDi kommuniserer med organisasjonene. Samtidig understrekes det også at det å bruke frivillige organisasjoner på denne måten har enkelte ulemper. Og at disse først og fremst er knyttet til mangel på kontroll med hva som egentlig når den som mottar informasjonen. Slik også denne IMDi-ansatte er inne på:

«Ulempen er jo gjerne at en mister litt oversikt over hva som blir informert om rundt omkring, og at en derfor ikke har helt oversikt dersom det blir misforståelser på gang. Den er, den er kjempevanskelig.

Intervjuer: Opplevde dere det?

Jeg vet ikke helt om jeg kan si at vi opplevde det, for det må i så fall komme fram fra noen av gruppene der de har fått informasjon som er fullstendig feil ... » (IMDi-ansatt 2)

Vi har sett at statsråden mener IMDi fikk vide fullmakter og at det hele veien er utvist stor grad av fleksibilitet. Dette begrunnes med en ambisjon om å nå fram og at det hastet. Samtidig framføres det i integreringsavdelingen en ettertanke eller innvendig knyttet til hvorvidt det alltid var korrekt informasjon som nådde fram til mottaker. Dette bekreftes som en valid bekymring av IMDi-ansatte, men da beskrevet som en ulempe. Noe som ikke skal eller bør skje, men som det er umulig å utelukke at har skjedd. Å bruke organisasjoner som informasjonsformidlere medfører at myndighetene mister oversikten. Det er vanskelig å unngå og heller ikke ønskelig, gitt at frivillighet er frivillighet og ikke underlagt myndighetenes fulle kontroll.

7.6 Toveis-kommunikasjon

Vi har sett at det var dialog mellom myndigheter og organisasjoner, men var det slik at organisasjonene påvirket myndighetene? Våre respondenter i forvaltningen forteller om dialogmøter i regi av FHI, innspillmøter, dialog knyttet til tilskuddsordningen, konferanser og seminarer. Statsministeren hadde møter med frivillige organisasjoner. Det ble holdt en rekke digitale møter. Det nevnes også resurspersoner og mikroinfluensere som ikke bare ble lyttet til av grupper i den innvandrede befolkningen, men også i forvaltningen og i møte med politikere. Det opplyses fra IMDi at de sendte henvendelser til kommunene om hvilke organisasjoner som hadde fått

tilskuddsmidler, slik at kontakt kunne opprettes mellom lokale myndigheter og de aktuelle organisasjonene.

Forvaltningen har altså, under pandemien, mye direkte kontakt med organisasjoner og med ressurspersoner.

Det er imidlertid vanskelig å etterspore hva som konkret kom ut av dialogene og samtalene. Det vises til at organisasjonene påvirket, kom med gode råd, og at dette var viktig. Men konkrete eksempler er det ikke mange av i intervjumaterialet.

Ønsket om toveis kommunikasjon er imidlertid tydelig. Det vises til at dialog også pågår når det ikke er pandemi. En av de IMDi-ansatte vektlegger at de har en intensjonsavtale med ni utvalgte store frivillige organisasjoner.¹¹ Dette er organisasjoner som ifølge den IMDi-ansatte representerer litt ulike fagområder og som setter fokus på integrering: «Og så har de orden i vedtekter og ofte da kontorer under seg sånn at de kan nå bredt ut med informasjon.» Det følger ingen økonomiske midler med denne avtalen, dette er organisasjoner som må søke om midler på lik linje med andre, men det er mer jevnlig toveis kontakt med disse ni. Under pandemien kom disse organisasjonene også med sine innspill i pandemirelaterte spørsmål og med innspill til tilskuddene som ble gitt til informasjonsarbeid. På IMDis nettsider heter det om dette samarbeidet:

«Det er viktig for IMDi å ha direkte dialog med noen utvalgte frivillige organisasjoner, dette ser vi blant annet i perioder med høye flyktningankomster og uforutsette hendelser- der samspillet mellom stat, kommune og sivilsamfunnet er særdeles viktig.» (IMDi, 2022)

En av de IMDi-ansatte beskrev hvordan de har planer om å utvide dialogen også etter pandemien:

«For en ting vi så under pandemien, det var jo at det plutselig dukket opp masse små, nye organisasjoner som kanskje nådde ut til innvandrergupper som ikke vi hadde helt sett tidligere. Men det er ofte organisasjoner som er så små, så de, altså de har ikke nok erfaring eller er store nok til at de klarer å nå opp i disse statlige og kommunal tilskuddsrundene, da.» (IMDi-ansatt 1)

Dette er organisasjoner som IMDi nå planlegger samlinger med og som får en mentor i en mer erfaren organisasjon, samt kurs om «alt fra organisasjonsdrift til mer innsikt i integreringspolitikken». Her vises det til regjeringens strategi for å styrke sivilsamfunnets rolle i integreringsarbeidet.

7.7 Hovedfunn i kapitlet

Både Ekspertgruppen om innvandrerbefolkningen under koronapandemien og Koronakommisjonen understreker at initiativene som ble tatt av myndighetene for å bruke kompetanse og ressurser i de frivillige organisasjonene, var et godt grep. Samtidig understrekes også at dette kom som et resultat av en manglende overordnet myndighetsstrategi og at frivillighetsstrategien er sårbar.

I våre intervjuer med ansatte i forvaltningen, understrekes det av flere at frivillige organisasjoner skal være et supplement til myndighetsinnsats. En uttrykker det slik:

¹¹ De ni organisasjonene er: Den norske Sanitetsforening, Norske frivillighetssentraler, Redd Barna, Den Norske Turistforening, Landsrådet for norske barne- og ungdomsorganisasjoner, Frivillighet Norge, Norges Røde Kors, Norges Idrettsforbund, Norges Fotballforbund, Norsk Folkehjelp. (IMDi 2022)

«supplement-tankegangen er den viktigste, at [organisasjonene] bidrar der myndighetene ikke klarer å bidra».

Men tidlig under pandemien ble det altså avdekket store hull i myndighetenes informasjonsberedskap for å nå *hele* befolkningen. Det ble opp til de frivillige organisasjonene å bidra til å dekke dette hullet. Spørsmålet er da om frivilligheten *var* et supplement eller snarere utgjorde en viktig bestanddel i selve myndighetsstrategien?

- Mangel på tydelig myndighetsstrategi om informasjon til deler av den innvandrede befolkningen i kombinasjon med tidspress og at IMDi som fagdirektorat allerede hadde bred kontakt med frivillige organisasjoner, gjorde at myndighetene vendte seg til frivilligheten. Samtidig understreker de vi har intervjuet, at frivilligheten har noen særskilte kjennetegn som gjorde dem ekstra godt egnet for oppdraget: De snur seg fort, er lite byråkratiske, har tilgang til frivillige som kan nå ut i dialog med folk og har nettverk som gjør at de makter denne oppgaven.
- Valget av de seks spesifikke organisasjonene som får midler uten søknad, gjøres først. Midler omdisponeres på budsjettet. Regjeringen fatter denne beslutningen. Valget av de seks skjer fordi de er store, har frivillige, nettverk og ressurser og myndighetene har erfaring med dem. De har tillit. Blant de seks er det imidlertid kun en organisasjon som kan beskrives som en generell minoritetsorganisasjon, resten er mainstream-organisasjoner. Faktorene ressurser og tillit forbindes altså først og fremst med store majoritetsbaserte organisasjoner. Det framsettes klager på at det ikke inkluderes minoritetsorganisasjoner. Dette formidles både i offentligheten og til myndighetene direkte. I tillegg ønsker IMDi primært søkbare tilskuddsordninger der premissene er tydelige. Ansvarlig statsråd på dette tidspunktet er også tydelig på at det må komme en søkbar tilskuddsordning. Den etableres raskt.
- IMDi gis i oppdrag fra Kunnskapsdepartementet å opprette den nye tilskuddsordningen. De foretar utlysning, er i direkte dialog med søkere, behandler søknader og tildeler. De prioriterer organisasjoner og prosjekter rettet mot grupper de antar ikke får med seg ordinær informasjon og ikke minst; mot landgrupper som ligger høyt på statistikk over smitte, alvorlig sykdom og død. Selv om statistikken altså er usikker. Enkelte landgrupper, som for eksempel norsk-somaliere, prioriteres, selv om de aktuelle søknadene ikke alltid er de mest solide og imponerende. IMDi har stor frihet i arbeidet med tilskuddsordningen.
- Det opprettes toveis-kontakt mellom organisasjoner og myndighetene. Dette skjer som en følge av tilskuddsordningen, men også ved at det etableres dialog- og innspillmøter, både nasjonalt og lokalt. Det understrekes fra myndighetshold at dette er viktig. Samtidig er det få konkrete eksempler på innspill og forslag fra organisasjonene som faktisk følges opp og effektueres. I andre kapitler har vi sett at organisasjonene er glade for å ha blitt invitert til dialog med myndighetene, men at de samtidig ikke alltid har opplevd at kontakten har vært preget av toveis dialog. Det er altså en viss avstand mellom myndighetsintensjoner og faktisk opplevd praksis.
- De vi har intervjuet, understreker at bruken av frivillige som når fram til de myndighetene ikke når, har en ulempe – eller man kan også kalle det risiko - manglende oversikt over og kontroll med hva det *egentlig* blir informert om.

8 Diskusjon av sentrale funn

Her samler vi trådene fra de empiriske undersøkelsene vi har presentert resultater fra i de tidligere kapitlene. Vi oppsummerer og drøfter resultater fra hvert enkelt kapittel for å besvare den overordnede problemstillingen:

Hvordan har de ekstraordinære tilskuddene som ble bevilget i 2020 og 2021, fungert med tanke på å nå ut med relevant informasjon om koronapandemien til innvandrerbefolkningen?

Formålet med tilskuddsordningen og situasjonen den ble til i, er viktig her. Som vi beskriver i kapittel 1 og 2, ble tilskuddsordningen til i en kriseperiode. Situasjonen var preget av en smittesituasjon i rask utvikling og derav både tidsnød og inngripende tiltak som stadig endret seg. Særlig i de første fasene var det begrenset kunnskap om smittesituasjonen. Etter forholdsvis kort tid kom det imidlertid tall og oversikter som viste at smitten var mer utbredt i enkelte deler av innvandrerbefolkningen enn i majoritetsbefolkningen. Samtidig manglet myndighetene strategier for å nå fram til hele befolkningen med informasjon. Dette førte til at nasjonale myndigheter vendte seg til de frivillige organisasjonene. Først med direkte tilskudd til utvalgte organisasjoner, deretter med en søkbar tilskuddsordning. Når vi nå i ettertid skal vurdere hvordan ordningen fungerte, må vi gjøre det med utgangspunkt i den situasjonen og det kunnskapsgrunnlaget som eksisterte på det tidspunktet ordningen ble opprettet.

8.1 Tilskuddsordningen favnet bredt og traff relevante målgrupper

I formålet til tilskuddsordningen heter det at «formidlingen av informasjon skulle ivareta innvandrergrupper som av ulike grunner, for eksempel manglende digitale eller språklige forutsetninger, ikke ble nådd gjennom eksisterende informasjonskanaler» (IMDi Rundskriv 12/20). Det er også et eksplisitt uttrykt ønske om å oppnå variasjon med tanke på type prosjekter og målgrupper. Analysene viser at ordningen favnet bredt og variert ved at den traff mange typer organisasjoner, at organisasjonene brukte mange ulike formidlingskanaler og virkemidler, og at det ble formidlet på svært mange språk. Det ble særlig prioritert innsatser på språk som antas å nå personer som kan ha spesielt store norskspråklige og digitale barrierer. Basert på det vi vet om smittetall, norskkunnskaper og utdanningsnivå i ulike grupper, er det grunn til å tro at ordningen bidro til å øke informasjonsspredningen til målgruppene som oppgitt i formålet.

I denne rapporten har vi kategorisert organisasjonene som fikk tilskudd som henholdsvis mainstream-organisasjoner, generelle og spesifikke minoritetsorganisasjoner. Fordelingen av tilskudd til de tre organisasjonstypene er relativt jevn. Spesifikke minoritetsorganisasjoner fikk imidlertid en mindre andel av tilskuddsmidlene begge år. Spesifikke minoritetsorganisasjoner kan antas å være spesielt godt egnet til å nå gruppene med lavest norskkunnskaper og dårligst digitale ferdigheter fordi de er tett på disse målgruppene og ofte har godt nettverk i miljøer som kan være vanskelige å nå ellers. Samtidig antas de å ha mindre profesjonalisert drift og etablerte systemer

for å søke. De er heller ikke like rutinerte som større organisasjoner i å håndtere store tilskudd. Casestudien viser i tillegg at det er grunn til å spørre om IMDi nådde fram med informasjon om tilskuddsordningen til de små spesifikke minoritetsorganisasjonene i like stor grad som de to andre organisasjonskategoriene.

Vi finner at organisasjonene som mottok tilskudd brukte mange ulike kanaler for å nå ut til innvandrerbefolkningen. Tidligere forskning tyder på at å drive oppsøkende virksomhet, dialogbasert og én-til-én, fungerer best for å nå innvandrere som ikke nås gjennom de ordinære myndighetskanalene. I spørreundersøkelsen oppgir 43 prosent av organisasjonene at de har oppsøkt personer hjemme med informasjon, og 56 prosent har spredd informasjon på telefon/SMS. Minoritetsorganisasjonene, både de generelle og de spesifikke, har gjort dette i større grad enn mainstream-organisasjonene.

Det er samtidig mange digitale tiltak. Dette kan ved første øyekast virke feilslått når et formål var å nå de med lav digital kompetanse. Vi mener likevel det er forståelig at mange organisasjoner valgte å formidle på denne måten, siden at landet var nedstengt store deler av tilskuddsperioden. Oppsøkende virksomhet var i enkelte perioder forbudt og i andre perioder sterkt frarådet fra myndighetenes side. I tillegg indikerer både gjennomgangen av rapporter fra organisasjonene og casestudien, at organisasjonene har arbeidet med å ha dialogbasert digital informasjon som er tilrettelagt for personer med lav digital kompetanse. Mange digitale tiltak er oppsøkende og dialogbaserte. De formidler informasjon og svarer på spørsmål i private samtalegrupper på sosiale medier som benyttes av mange i målgruppen. Slik kan man også ha bidratt til å formidle informasjon til personer som vanligvis ikke oppsøker eller blir nådd av andre frivillige tiltak.

Språkene som organisasjonene formidlet på, dekker den innvandrerbefolkningen som var mest smitteutsatt, og som i minst grad ble nådd av myndighetenes generelle informasjon. Tilskuddsordningen har bidratt til å gjøre det mulig å få til tiltak rettet mot individer og grupper med mange landbakgrunner og språk. Samlet for tiltakene i 2020 og 2021 har det blitt formidlet mest informasjon på arabisk (46 %), somali (43 %), tigrinja (31 %) og urdu (20 %). Dette er språk som snakkes av personer i Pakistan, Tyrkia, Irak, Somalia, Afghanistan og Etiopia. Personer med bakgrunn fra disse landene har også vært overrepresenterte i smittestatistikken, og antas å ha språkmessige og digitale barrierer for å innhente og forstå informasjon fra eksisterende kanaler.

Å gi tilskudd til tiltak som *ikke* eksplisitt retter seg mot innvandrere med dårlige norskkunnskaper og dårlige digitale ferdigheter, har også vært hensiktsmessig. I våre intervjuer med kvinner med innvandrerbakgrunn, kommer det fram at mange brukte barna sine til å få en oversikt over koronainformasjonen i samfunnet. På den måten kan også målgruppa for tilskuddsordningen ha blitt nådd av denne typen tiltak, ved at barna deres fikk mer, og mer forståelig, informasjon som kunne viderefremmes til foreldrene.

Det er viktig å ha med seg at tilskuddsordningen og tiltakene ble utviklet i en situasjon hvor det var stor usikkerhet om hvem som var de mest utsatte og hva som ville fungere for å nå dem. En del frivillige organisasjoner har bistått ikke bare med informasjon, men også med støtte og oppfølging til folk. Slik vi ser det er dette er en viktig konsekvens av å favne bredt. Eksempler er en telefon med spørsmål om hvordan man har det, eller hjelp til å fylle ut skjema hos NAV hvis man blir arbeidsledig. Tilskuddsordningen har åpnet for at også denne typen tiltak har fått støtte. Dette er aktiviteter som understrekes som viktige i våre fokusgruppeintervjuer med kvinner med

innvanderbakgrunn. At informasjon formidles sammen med denne type hjelp og støtte har sannsynligvis understøttet og gitt legitimitet til den informasjonen som ble gitt.

8.2 Hva slags informasjon nådde målgruppene?

Nesten åtte av ti organisasjoner som mottok tilskudd, svarer i spørreundersøkelsen at de har nådd fram til målgruppene sine i svært eller ganske stor grad. De resterende opplever at de til en viss grad har nådd fram. Det er altså svært få som mener at de ikke nådde fram. Organisasjonene er gjennomgående positive til sin egen måloppnåelse. Resultater fra spørreundersøkelsen og casestudiet viser at minoritetsorganisasjonene mener de ville gjort denne jobben uansett. De ser på det som en del av sitt oppdrag. Samtidig svarer de også i spørreundersøkelsen at tilskuddsordningen og midlene fra IMDi har gjort dem bedre i stand til å nå sine målgrupper. Dette gjelder i mindre grad mainstream-organisasjonene.

Men hva slags informasjon nådde organisasjonene fram med? Vi finner at mange organisasjoner har jobbet med å oversette og tilpasse informasjon til sine målgrupper. I våre data kommer det fram at mange av tilskuddsmottakerne oversatte skriftlig informasjon selv, også i 2021. Begrunnelsen i rapporteringene og i casestudiet, er at de ikke fant oversettelser gjort av myndighetene gode eller tydelige nok, og/eller at slike oversettelser manglet. Det er også mulig at mange ikke var klar over eksisterende offentlige oversettelser. Andre gjorde mer innholdsmessige vurderinger og endret innholdet i råd og anbefalinger. I referansegruppen til dette prosjektet har vi fått videreformidlet at enkelte organisasjoner endret fra «bør» til «må», fordi de mente at det måtte til for å få til adferdsendring i sine målgrupper.

I intervjuer med ansvarlige i forvaltningen stiller de spørsmål ved om organisasjonenes oversettelser og tilpasninger endret myndighetenes informasjon på måter som gjorde at informasjonen som nådde mottakerne ble upresis eller feil. Dette er nær umulig å evaluere. Informasjon under pandemien kom fra mange hold og det som ble formidlet av frivillige som fikk penger gjennom tilskuddsordningen utgjør bare en del av det som nådde fram til befolkningen med innvanderbakgrunn. For informasjonsmottakerne er det svært vanskelig i ettertid å skulle redegjøre for hva slags informasjon som kom fra hvilke kilder. Mye informasjonsformidling foregikk dessuten muntlig gjennom oppsøkende virksomhet og telefon. Dette er naturlig nok ikke dokumentert med tanke på innhold. IMDi har heller ikke stilt krav om at organisasjonene skulle legge ved dokumentasjon på det de har produsert av skriftlig og digitalt materiale i sine rapporter. Uten slik dokumentasjon er det vanskelig å undersøke hva som ble spredt skriftlig.

Basert på vårt datamateriale mener vi det er grunn til å spørre om det var god ressursbruk at flere organisasjoner har oversatt og/eller forenklet informasjon som allerede var oversatt og forenklet av myndighetene. Som en av personene vi intervjuet i casestudien sa det: «språket alltid kan forenkles flere ganger». Likevel kunne denne jobben med fordel vært gjort av myndighetene, heller enn av organisasjonene som fikk tilskudd. Det er problematisk dersom tilskuddsordningen har bidratt til at rådene og reglene som ble formidlet til innvanderne var innholdsmessig annerledes enn det som ble formidlet til befolkningen ellers.

I spørreundersøkelsen kommer det fram at én av tre tilskuddsmottakere syntes det var vanskelig å forstå informasjonen som kom fra myndighetene. Til tross for dette, oppgir de fleste organisasjonene som svarte på spørreundersøkelsen at de brukte myndighetenes informasjon som kilde. Å bruke myndighetenes informasjon var også

noe IMDi forutsatte ved tildelingen av midler. Hver tiende organisasjon oppgir imidlertid at de i tillegg brukte utenlandske medier som kilde ved utvikling av sitt informasjonsmaterieil.

Samlet er det ingen tvil om at organisasjonene er godt egnet til å nå fram til målgruppene. Men det er altså metodisk vanskelig å slå fast nøyaktig hva de har formidlet. Vi kan heller ikke utelukke at noen av informasjonstiltakene fra organisasjonene kan ha bidratt til feilinformasjon. En andel av organisasjonene sier at de mest sannsynlig hadde gjort dette oversetterarbeidet uavhengig av tilskuddsordningen. Sånn sett kan man hevde at eventuell feilinformasjon ikke er en konsekvens av ordningen i seg selv, men av frivillig innsats i informasjonsformidling generelt. Det er også viktig å ha med seg at vår casestudie viser at flere brukte tilskuddet til å sette seg ordentlig og systematisk inn i de stadige endringene i regler og retningslinjer, før de altså formidlet informasjonen videre. Dermed kan tilskuddsordningen også ha bidratt til å redusere graden av feilinformasjon.

8.3 Fleksibilitet og tempo – men mindre kontroll

Tilskuddsordningen ble til i en kaotisk situasjon, hvor smitten og antallet sykdomstilfeller utviklet seg raskt. Det var store endringer fra uke til uke når det gjaldt hvilke grupper som hadde mest smitte. Dette synliggjøres i våre analyser av registerdata, som uke for uke, viser smittesituasjonen. I pandemiens første fase var imidlertid oversikter og tallmateriale mer usikkert. De som utviklet tilskuddsordningen og fordelte tilskuddsmidlene, hadde begrenset mulighet til å sikre at informasjonen nådde dit det var høyest smittetrykk til enhver tid. Samtidig skulle det i fordelingen av tilskuddsmidler tas hensyn til hvilke grupper som hadde høyt smittetrykk. Når situasjonen var så usikker, og tallene på smittede varierte så mye, var den viktigste årsaken til at prioriterte målgrupper ble nådd, antagelig at organisasjonene kjenner gruppene godt og fulgte situasjonen tett.

Spørreundersøkelsen viser at mange av organisasjonene som fikk tilskudd, var i IMDi nettverk også før pandemien. De har søkt midler fra tidligere utlysninger til andre formål. IMDi hadde altså et eksisterende nettverk de kunne mobilisere. Ansatte og politisk ledelse i det ansvarlige departementet, beskriver at tiden var svært knapp. Tidsknappheten gjaldt både når tilskuddsordningen ble besluttet opprettet, og da den ble forvaltet. Organisasjonene fikk også svært korte søknadsfrister. Prosesser som vanligvis tar lang tid og dokumenteres godt, ble her gjort raskt og synes ikke alltid å være like godt dokumentert, noe vi også kjenner til fra andre beslutninger som ble tatt under pandemien.

At ting skjedde raskt og med knappe tidsfrister synes ikke å ha påvirket organisasjonenes opplevelser av ordningen i negativ retning. I spørreundersøkelsen og i sine egne rapporteringer oppgir organisasjonene at de er svært fornøyde med IMDi arbeid og fleksibilitet. Svært få opplevde de korte fristene som et problem. Det må likevel understrekes at undersøkelsen kun sier noe om de organisasjonene som fikk tilskudd og at opplevelsen kan ha vært annerledes for de som ikke fikk det. I rapporteringene roser flere av organisasjonene IMDi for å ha vært svært behjelpelige med å viderefremde relevante oversettelser og sette dem i kontakt med relevante ansatte i kommuner og hos nasjonale myndigheter. Dette gjelder særlig i 2021.

I vår spørreundersøkelse oppgir over 90 prosent at de er helt eller delvis enig i at det var lett å forstå hva som var målet med ordningen og 83 prosent at tidsfristene for å søke var rimelige. Det store flertallet av organisasjoner oppgir at de var enten svært fornøyde (37 %) eller ganske fornøyde (44 %) med oppfølgingen fra IMDi i

forbindelse med tilskuddet. De fleste var også enige i at det har vært enkelt å søke og rapportere på tilskuddsordningen. Med forbehold om at organisasjonene kan være skeptiske til å kritisere tilskuddsforvalter, gir disse resultatene et godt inntrykk av arbeidet som er gjort fra IMDi side ovenfor de organisasjonene som fikk tilskudd.

Sett fra organisasjonenes side synes ikke fleksibiliteten og tempoet å ha gått ut over kvaliteten på oppfølgingen. Men har det gått på bekostning av myndighetskontroll? Man tok en beslutning i den første fasen med nedstengning om å vende seg mot frivilligheten for i større grad å nå fram til den innvandrede befolkningen. Beslutningen kom som en følge av det som forelå av informasjon om forskjeller i smittesituasjon, bekymring for om man nådde fram til hele befolkningen med myndighetenes informasjon og ikke minst fravær av en nasjonal strategi for hvordan nå de delene av befolkningen som av ulike grunner kunne være vanskelige å nå. Ifølge våre informanter på myndighetssiden ble frivillighetsstrategien valgt fordi det hastet å få noe gjort, og fordi man manglet andre ideer til hva man kunne gjøre for å nå ut raskt. Frivilligheten ble forstått å kunne snu seg fort, ha kunnskap om de aktuelle målgruppene og frivillige til disposisjon, samt metoder og tillit som gjorde at de faktisk kunne nå fram til disse målgruppene. Den første beslutningen om å omdisponere midler til seks særskilte organisasjoner ble tatt særlig raskt, og ble møtt med kritikk for ikke å omfatte minoritetsorganisasjoner. For dette prosjektet vært det vært krevde å etterspore nøyaktig hva som var bakgrunnen for at akkurat de seks organisasjonene ble valgt, Vi tolker det som dette hadde sammenheng med at organisasjonene hadde tillit hos myndighetene og en forventning om at de kunne disponere pengene som ble stilt til disposisjon raskt. Erfaringer IMDi hadde med tilskuddsforvaltning fra før og tydelige føringer fra politisk ledelse gjorde imidlertid at denne første tilskuddsordningen ble etterfulgt av en søkbar tilskuddsordning som med få endringer ble videreført i 2021.

Innretning, utlysninger, fordeling av tilskudd og oppfølging av organisasjonene ble i stor grad overlatt til IMDi. Samtidig framhever myndighetsansatte vi har intervjuet, at IMDi hadde evne og vilje til samarbeid på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Dette beskrives som svært viktig, gitt at IMDi hadde mye kunnskap om organisasjoner og innvandrerbefolkning, men svært lite kunnskap om helse.

I ettertid stilles det likevel spørsmål, særlig ved kontrollen med informasjonen som de frivillige organisasjonene spredte. Var den i tråd med myndighetenes hensikter og intensjoner? Dette er også spørsmål som stilles internt i IMDi. Samtidig er det, slik vi vurderer det, hverken mulig eller ønskelig å ha en slik kontroll. Frivilligheten er nettopp frivillig, og den skal ikke detaljstyres av myndighetene. Spørsmålet er slik sett ikke mangel på myndighetskontroll, men heller mangler i myndighetenes kommunikasjonsstrategi. Det understrekes i myndighetsintervjuer at organisasjoner skal være et supplement til myndighetenes strategi for hvordan nå fram til *hele* befolkningen med informasjon. Men i fravær av en slik strategi, fikk frivilligheten et svært stort ansvar. Og de fikk dette ansvaret – ikke bare i en krise under oppseiling i mars/april 2020 – men også gjennom hele 2021.

8.4 Dialog – men hva førte den til?

Vår evaluering viser at tilskuddsordningen har bidratt til å øke graden av dialog mellom organisasjonene og myndighetene, og da særlig med minoritetsorganisasjonene. I spørreundersøkelsen oppga 40 prosent av organisasjonene at de hadde gitt råd til eller hatt dialog med nasjonale myndigheter, som regjeringen, departementer eller direktorater. 62 prosent oppga at de hadde hatt kontakt med lokale myndigheter som kommunen eller bydelen om hvordan myndighetene kunne nå fram med smitte-

verninformasjon til innvandrerbefolkningen. Minoritetsorganisasjonene oppga i langt større grad enn mainstream-organisasjonene at de var blitt kontaktet av myndighetene for å gi råd. Dette tyder på at myndighetene har vært målrettede i sine forsøk på å nå ut til innvandrerbefolkningen ikke bare gjennom organisasjoners mange frivillige, store nettverk og arbeidsmetoder – men også ved å oppsøke organisasjoners kunnskap.

I casestudiet finner vi at organisasjonene mener ordningen bidro til at de fikk kontaktpunkter i FHI og IMDi. De hadde på den måten tilgang til mer direkte informasjon om endringer i smittevernreglene og til relevante oversettelser for sine målgrupper. I våre intervjuer oppgir IMDi at de sendte informasjon til kommuner hvor en organisasjon hadde fått tilskudd, og oppfordret til å opprette dialog.

Vi mener det er en styrke ved ordningen at den har bidratt til dialog. Samtidig er det i vårt datamateriale lite som tyder på at dialogen har ført til at organisasjonene fikk direkte innvirkning på politikken, informasjonsstrategien eller valgene som ble tatt. Vi har ikke kommet over eksempler på beslutninger som er tatt som konsekvens av møter med organisasjonene. Blant organisasjonene i casestudien er det flere som opplever at de ikke har snakket *med* myndighetene, men at de ble snakket *til*. At organisasjoner i casestudien opplevde det på denne måten, understøttes av at rundt halvparten av minoritetsorganisasjonene i spørreundersøkelsen var enige i utsagnet om at myndighetene i for liten grad lyttet til rådene fra frivilligheten om hvordan innvandrerbefolkningen kunne få informasjon om korona og smittevern.

Frivilligheten fikk et stort ansvar for å formidle informasjon til innvandrerbefolkningen under en krise. Det ville i en slik situasjon vært naturlig at kontakten med myndigheter hadde karakter av samarbeid og dialog. Dette synes også langt på vei å ha vært myndighetenes intensjon. Det synes som at deler av frivilligheten likevel har inntrykk av å bli håndtert mest som myndighetenes forlengede arm. Et viktig spørsmål å forfølge videre i dette forskningsprosjektet, er hvorfor det er et slikt misforhold mellom intensjoner og erfaringer.

8.5 Samlet vurdering

I lys av kritesituasjonen som eksisterte når tilskuddsordningen ble etablert, framstår opprettelsen av den som en god løsning på et akutt problem. Valget om å mobilisere frivilligheten gjennom en tilskuddsordning var en rask, fleksibel og effektiv strategi for å nå ut til de delene av innvandrerbefolkningen som ikke ble nådd i andre kanaler. Gjennom ordningen har frivilligheten nådd ut til innvandrerbefolkningen på en måte de ellers ikke ville kunnet gjøre, og tilskuddet har styrket deres arbeid under pandemien betraktelig. IMDi og tilskuddsmottakerne har snudd seg raskt og tilpasset seg en kaotisk og stadig endret situasjon. Ordningen har dessuten bidratt til økt dialog mellom frivilligheten og myndighetene. Organisasjonene som har mottatt tilskudd uttrykker at arbeidet de gjorde under pandemien la et godt grunnlag for videre samarbeid med myndighetene, blant annet om beredskap. Om dette grunnlaget oppfyller sitt potensiale, gjenstår å se.

Selv om tilskuddsordningen basert på sitt formål har fungert godt, har beslutningen om å gi frivilligheten et så stort ansvar for informasjonsformidling under pandemien likevel noen problematiske sider i et helhetlig beredskapsperspektiv. Å basere beredskap på frivillighet er sårbart. Det bidrar ikke til kontinuitet både fordi det her var snakk om ekstraordinære tilskudd og fordi mye avhenger av enkeltpersoner i organisasjoner som bruker sin fritid. Myndighetene har heller ikke kontroll på hva slags informasjon som når fram til mottakerne. Gitt at det er frivilligheten som

formidler, er dette heller ikke en kontroll myndighetene skal ha. I denne situasjonen kunne myndighetene tatt grep ved å styrke arbeidet med klarspråk og oversettelser i den nasjonale forvaltningen. Frivilligheten kunne også i enda større grad blitt lyttet til i dette arbeidet, for å kvalitetssikre tydelighet og enkelhet i ord- og begrepsvalg i myndighetsinformasjonen.

Dette kunne gjort informasjonen lettere for frivilligheten å videreformidle. Det er naturlig at frivilligheten skal og vil ha en rolle som informasjonsformidler i krisetid. Men som våre myndigheter understreker både i vår studie og i andre sammenhenger, bør dette være som et planlagt supplement til myndighetenes egen strategi for hvordan raskt og effektivt nå fram til hele befolkningen, ikke som en erstatning. *Hvordan* frivilligheten kan inngå i en slik samlet strategi, og hva dette eventuelt krever med tanke på ansvars- og rollefordeling, vil belyses i en senere delrapport fra dette forskningsprosjektet.

Referanser

- Bredal, A. og Lidén H. (2017). *Fra særtiltak til ordinær innsats. Følgeevaluering av handlingsplanen mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet*. ISF-Rapport 2017:1
- Brekke, J. (2020). Informing hard-to-reach immigrant groups about COVID-19—Reaching the Somali population in Oslo. *Journal of Refugee Studies* Volume 35, Issue 1, March 2022, s. 641–661
- Brekke, J. (2021). Kapittel 8: Årsaker til forskjeller i korona-smitte i tre innvandremiljøer, i T. Indseth (Red.). *Koronapandemien og innvandrerbefolkningene, vurderinger og erfaringer*. Rapport. Folkehelseinstituttet.
- Brekke, J., H. Lidén og Tallis (2022). *Årsaker til mye covid-19-smitte i enkelte innvandrergupper: En sammenligning av grupper i tre byområder i Norge*. Institutt for Samfunnsforskning, Rapport 2022: 11.
- Bråten, B., O. Elgvin, H. Flatø og R. Lillevik (2021). *Samtale og strid. Frivillige organisasjoners arbeid mot negativ sosial kontroll og tvangsekteskap*. Fafo-rapport 2021:16.
- Bråten, B. og R. Lillevik (2017). *Innvandrerorganisasjoners rolle i integrering. Sett gjennom en statlig tilskuddsordning*. Fafo-rapport 2017:14
- Dalen, K., H. Flatø og J. Friberg (2022). *Hverdagsintegrering. En pilotundersøkelse om tillit, tilhørighet, deltakelse og diskriminering i innvandrerbefolkningen*. Fafo-rapport 2022:15
- Diaz E., Norredam M., Aradhya S., Benfield T., Krasnik A., Madar A., Juárez S, Rostila M. (2020). Situational Brief: Migration and Covid-19 in Scandinavian Countries, December 18th 2020, *Lancet Migration*, https://www.migrationandhealth.org/_files/ugd/188e74_d88833373e1743e6bd9df63fefb7e34c.pdf
- Ezzati, R. (2021). Kapittel 7: Erfaringer fra felt: smittesporer. I T. Indseth (Red.). *Koronapandemien og innvandrerbefolkningene, vurderinger og erfaringer*. Rapport. Folkehelseinstituttet.
- Ezzati, R. og Hussaini, L. (2021). Kapittel 6: Erfaringer fra felt: Oslo kommune og utvalgte bydeler. I T. Indseth (Red.). *Koronapandemien og innvandrerbefolkningene, vurderinger og erfaringer*. Rapport. Folkehelseinstituttet
- Fagråd for innvandrers helse (2020). *Møtereferat fra 11. mars 2020* Hentet 13. desember 2022 fra <https://www.helsedirektoratet.no/om-oss/organisasjon/rad-og-utvalg/fagråd-for-likeverdige-helse-og-omsorgstjenester-til-innvandrerbefolkningen-sohem>
- Friberg, J. H. (2019). *Konflikt, fellesskap og forandring. Foreldreskap og sosial kontroll i innvandrede familier fra Pakistan, Somalia og Sri Lanka*. Cappelen Damm Akademisk.
- Gabrielsen, E. og Lagerstrøm, B. (2005). Mange innvandrere er dårlige til å lese norsk. *Samfunnsspeilet* 19, (2): 2–10.
- Guthu, L. og S. Holm (2010): Innvandrere på nett. En analyse av innvandreres digitale kompetanse. Vox – nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk.
- Helsedirektoratet. (2022). Mandat, Fagråd for innvandrers helse
- Helsedirektoratet. (u.å). Nettside for Fagråd for innvandrers helse <https://www.helsedirektoratet.no/om-oss/organisasjon/rad-og-utvalg/fagråd-for-likeverdige-helse-og-omsorgstjenester-til-innvandrerbefolkningen-sohem>
- Hussaini, L., M. Bjørnbæk, T. Indseth, og A. Fretheim (2021). Kapittel 5: Erfaringer fra felt: utvalgte kommuner, i Indseth, T. (Red.). (2021). *Koronapandemien og innvandrerbefolkningene, vurderinger og erfaringer*. Rapport. Folkehelseinstituttet: Oslo.

- Høydahl, E. (2008). Innvandrerebegreper i statistikken: Vestlig og ikke-vestlig – ord som ble for store og gikk ut på dato. *Samfunnsspeilet* 4/2008 (22).
<https://www.ssb.no/a/samfunnsspeilet/utg/200804/ssp.pdf>
- Elgersma, I. H., Indseth, T., Strand, B. H., Telle, K., Hernæs, K. & Arnesen, T. (2021). Kapittel 2: Covid-19: Påvist smitte, testing, innleggelse, død, og reiseaktivitet blant innvandrere i Norge, perioden fra februar 2020 til mai 2021. I T. Indseth (Red.). *Koronapandemien og innvandrerbefolkningene, vurderinger og erfaringer..* Rapport. Folkehelseinstituttet.
- Indseth, T., Telle, K., Labberton, A., Kjøllesdal, M., Ezzati, R. T., Gele, A., Sheikh, N. S., Methi, F., Harris, J.R. & Arnesen, T. (2021a). Kapittel 3: Mulige forklaringer på overrepresentasjon i påvist smitte og innleggelse. I T. Indseth, (Red.). *Koronapandemien og innvandrerbefolkningene, vurderinger og erfaringer.* Rapport. Folkehelseinstituttet.
- Indseth, T., I. Elgersma, B. Strand, K. Telle, A. Laberton, T. Arnesen, K. Nygård, og A. Godøy. (2021b). *Covid-19 blant personer født utenfor Norge, justert for yrke, trangboddhet, medisinsk risikogruppe, utdanning og inntekt.* Rapport. Folkehelseinstituttet.
- Indseth, T. Elgersma, I. H., og Lindman, A. (2021). Kunnskapsutviklingen om covid-19 smitte, innleggelse, død og vaksinasjon blant innvandrere i Norge, i T. Indseth (Red.) *Covid-19 blant innvandrere i Norge, vurdering av tiltak og erfaringer fra felt*, delrapport 1, Rapport Folkehelseinstituttet 2021
- IMDi (2022) Intensjonsavtaler mellom IMDi og utvalgte frivillige organisasjoner. Hentet 21. november 2020 fra <https://www.imdi.no/hverdagsintegrering/imdis-virkemidler-og-tiltak/>
- IMDi Rundskriv 12/20 Ekstraordinært tilskudd til informasjonstiltak for innvandrerbefolkningen i regi av frivillige organisasjoner 2020
- IMDi Rundskriv 13/21 Ekstraordinært tilskudd til informasjonstiltak for innvandrerbefolkningen i regi av frivillige organisasjoner 2020
- IMDi og DSB (2021) *Styrket beredskap for personer med innvandrerbakgrunn i kriser: Tiltak for myndigheters samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeid for en mangfoldig og sammensatt befolkning*
- Kunnskapsdepartementet (2020) *Rapport fra ekspertgruppe: Forslag til tiltak for å redusere covid-19-smitte blant innvandrere.*
- Kunnskapsdepartementet (2021). *Rapport fra ekspertgruppe. Innvandrerbefolkningen under koronapandemien. Smitte, vaksine og konsekvenser for integreringen.*
- Le, C., Finbråthen, H.S., Pettersen, K.S., Guttersrud, Ø. (2021). *Helsekompetansen i fem utvalgte innvanderpopulasjoner i Norge: Pakistan, Polen, Somalia, Tyrkia og Vietnam, Befolkningens helsekompetanse del 2* (Rapport IS-2988). Helsedirektoratet.
- Lindvåg, A W. H. (2020, 30. april) Melby gir millioner til frivilligheten for å informere innvandrere om korona. Vårt Land
- NOU 2021: 6 *Myndighetenes håndtering av koronapandemien — Rapport fra Koronakommisjonen*
- NOU 2022: 5 *Myndighetenes håndtering av koronapandemien – del 2 — Rapport fra Koronakommisjonen*
- Orderud, G. I., Ruud, M. E., Wiig H., Tronstad, K. R. (2021). *Covid-19: informasjon, etterlevelse og vaksinasjon blant innvandrere – en kunnskapsoppsummering.* NIBR-rapport 2021:11
- Prop. 1 S (2021-2022). Statsbudsjetten. Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak).
- Prop. 127 S (2019–2020) Endringer i statsbudsjetten 2020 under Kunnskapsdepartementet, Kulturdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Samferdselsdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Finansdepartementet, Forsvarsdepartementet og Olje- og energidepartementet (økonomiske tiltak i møte med virusutbruddet)
- Rambøll (2021) *Mediebruk blant innvandrere under pandemien.* Rapport november 2021

- Riaz, W. (2020, 6. april) *Regjeringen gir millioner for å styrke korona-informasjonen til innvandrergupper, men «glemte» innvandrorganisasjoner*. Aftenposten.
- SSB (u.å.a) *Fakta om innvandring*, Hentet 17. november 2022 fra <https://www.ssb.no/innvandring-og-innvandrere/faktaside/innvandring>
- SSB (u.å.b) *Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre*, Hentet 17. november 2022 fra <https://www.ssb.no/statbank/table/07110/>
- SSB (2022, 16. juni) *Befolkningens utdanningsnivå*. Hentet 17. november 2022 fra <https://www.ssb.no/utdanning/utdanningsniva/statistikk/befolkningens-utdanningsniva>
- Skogheim, R., Orderud, G.I., Ekne Ruud, M., Søholt, S. (2020a, 2020b, 2021). *Informasjon og tiltak rettet mot innvandrerbefolkningen i forbindelse med Covid 19* NIBR-rapport 2020:27.
- Spilker, R., H. Ghebremdhin, S. Tsige, C. Nordström; P. Stefanoff; E.Furuseth, A. Labberton, H. Duahle (2021). *Notat: Erfaringer fra nettverks- og dialogarbeid under pandemien*. FHI-arkiv 2021.
- Vivekananthan, M. (2020, 1. april) *Somaliere overrepresentert blant korona-smittede i Norge*, Utrop

Informasjon til innvandrerbefolkningen i krisetid

Denne rapporten evaluerer IMDi's ekstraordinære tilskuddsordning til informasjonstiltak om Covid-19 i regi av frivillige organisasjoner. Ordningen hadde til hensikt å nå ut til innvandrergupper som av ulike grunner var vanskelige å nå gjennom eksisterende informasjonskanaler. Rapporten er den første av tre delrapporter i et prosjekt om frivillighetens rolle og arbeid med å nå innvandrerbefolkningen med informasjon under korona. Gitt krisesituasjonen på tidspunktet ordningen ble etablert, framstår opprettelsen av tilskuddet og mobiliseringen av minoritetsorganisasjoner og frivilligheten forøvrig som en rask, effektiv og fleksibel strategi for å nå ut med informasjon.

Både IMDi og tilskuddsmottakerne tilpasset seg raskt i en kaotisk situasjon som stadig endret seg. Tilskuddsordningen styrket frivillighetens arbeid under pandemien og organisasjonene er gjennomgående fornøyde med oppfølgingen i forbindelse med tilskuddet. Samtidig reiser evalueringen flere prinsipielle spørsmål om hvordan frivilligheten som informasjonsformidler til innvandrerbefolkningen kan og bør inngå i myndighetenes helhetlige kriseberedskapsstrategi.



Borggata 2B
Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2023:04
ID-nr.: 20838