

**Beret Bråten, Rebecca Nybru Gleditsch og Ida Kjeøy**

# **Frivilligheten som informasjonsformidler til innvandrerbefolkningen**

Erfaringer, prinsipielle diskusjoner og læringspunkter  
Delrapport 3





## **Frivilligheten som informasjonsformidler til innvandrerbefolkningen**

Denne rapporten drøfter erfaringer med å bruke frivillige organisasjoner som formidlere av informasjon til innvandrerbefolkningen under koronapandemien. Dette gjøres i lys av ulike teoretiske tilnærminger til hva som bør være frivilliges rolle i samfunnet. Basert på drøftinger av erfaringer og teoretiske perspektiver utledes avslutningsvis en rekke læringspunkter for samarbeidet mellom frivillige og myndigheter om informasjonsformidling i og utenfor krisetid.

# Innhold

<b>Forord</b> .....	<b>2</b>
<b>Sammendrag</b> .....	<b>3</b>
<b>Summary</b> .....	<b>4</b>
<b>1 Innledning</b> .....	<b>5</b>
1.1 Problemstillinger .....	6
1.2 Datamateriale og disposisjon for rapporten.....	6
<b>2 Frivillige organisasjoners rolle – teoretiske perspektiver</b> .....	<b>9</b>
2.1 Kjennetegn ved sivilsamfunn og frivillige organisasjoner.....	9
2.2 Frivillige organisasjoners ulike roller .....	10
2.3 Frivilligheten i krisetider.....	13
2.4 Oppsummert.....	14
<b>3 Frivillige som informasjonsformidlere under pandemien</b> .....	<b>16</b>
3.1 Hvorfor frivillighetsstrategien .....	16
3.2 Hva frivillige organisasjoner gjorde.....	20
3.3 Hvordan frivilliges informasjonsformidling fungerte.....	23
3.4 Oppsummert – ble mål nådd?.....	26
<b>4 Myndighetenes forståelse av frivillige organisasjoners rolle</b> .....	<b>29</b>
4.1 Frivilligheten i integreringspolitikken .....	30
4.2 Hverdagsintegrering .....	33
4.3 Integrering i frivillighetspolitikken.....	34
4.4 Oppsummerende drøfting .....	37
<b>5 Frivillige organisasjoners forståelse av sin rolle</b> .....	<b>40</b>
5.1 Roller .....	40
5.2 Forskjeller i makt og tilgang til demokratirollen.....	43
5.3 Tillit.....	47
5.4 Oppsummerende drøfting.....	48
<b>6 Avsluttende diskusjoner og læringspunkter</b> .....	<b>50</b>
6.1 Læringspunkt 1: Informasjon ut – erfaringer tilbake.....	50
6.2 Læringspunkt 2: Språk og oversettelse.....	52
6.3 Læringspunkt 3: Kontakt og læring utenfor krisetid.....	53
6.4 Læringspunkt 4: Hva slags offentlige tilskudd? .....	56
6.5 Læringspunkt 5: Tillit og verdifelleskap.....	57
<b>Kilder</b> .....	<b>60</b>

# Forord

Dette er tredje og sist delrapport i et prosjekt om frivillighetens rolle som formidlere av myndighetsinformasjon til deler av innvandrerbefolkningen under koronapandemien. Den første delrapporten evaluerte tilskuddsordningene frivillige organisasjoner kunne søke på i 2020 og 2021 for å formidle informasjon om smitte og smittevern. Mens den andre evaluerte tilskuddet til frivillige organisasjoner for å spre informasjon om vaksiner til innvandrerbefolkningen i 2022. Denne tredje og avsluttende delrapporten diskuterer prinsipielle sider ved å gi frivilligheten en slik rolle, i og utenfor krisetid, og utleder læringspunkter basert på dette.

Vi vil gjerne rette en stor takk til forskerteamet som har jobbet med dette prosjektet: Rojan Tordhol Ezzati, Jon Horgen Friberg, Hege Marie Gjefsen og Louisa Cheng Seifert, som var medforfattere på de to første delrapportene og har bidratt til datainnsamling og analyser som også denne delrapporten bygger på. En stor takk også til IMDi, ved Birgit Kvernflaten, Marit Lund Larsen og Regine Meland Leksen, for oppdraget og, ikke minst, for samarbeidet underveis. Dere har vært en god blanding av kritiske og fleksible!

Prosjektets referansegruppe har bestått av Arshad Jamil, Muslimske Dialognettverk; Aud Marit Eriksen og Heidi Olsen, Oslo kommune, helseetaten; Ayan Bashir Sheikh-Mohammed og Gro Saltnes Lopez, Helsedirektoratet; Inger Elisabeth Salvesen, Oslo kommune, byrådsavdelingen for arbeid, integrering og sosiale tjenester; Natasza Katarzyna Bogacz og Claudia Arangua González, Caritas; Nina Strøm Christensen, Røde Kors; Sathiaruby Sivaganesh, Aktive kvinner i Bjerke; og Faridah Nabaggala, Abloom. De har bidratt med svært nyttige diskusjoner også rundt frivillighetens prinsipielle rolle.

Flere ved Fafo har deltatt i utarbeidelsen av rapporten, og de fortjener takk. Ragna Lillevik har kvalitetssikret prosjektdesignet og Jon Horgen Friberg har kvalitetssikret denne rapporten. Jon Lahlum har lest korrektur og gjort teksten om til ferdig publikasjon. Tone Fløtten har vært en viktig sparringspartner i prosjektet og har deltatt på flere prosjektmøter. Vi vil også rette en stor takk til Laila Nordfjell, Mina Fosse Kristoffersen og Øyvind Holm som har gjort den uvurderlige jobben det er å transkribere intervjuer. Den største og viktigste takken går til alle dere som har stilt opp og latt dere intervjuer til prosjektet.

Oslo, 18.februar 2024

Beret Bråten, Rebecca Nybru Gleditsch og Ida Kjeøy

# Sammendrag

Dette er den tredje og siste rapporten i forskningsprosjektet som har evaluert tilskudsordningen til frivillige organisasjoners formidling av myndighetsinformasjon til innvandrerbefolkningen under pandemien. Rapporten har en kombinert erfaringsoppsummerende, prinsipielt drøftende og lærende ambisjon.

Utgangspunktet er tre ulike tilnærminger til frivillige organisasjoners rolle; At de kan innta demokratirollen – som arena for diskusjon og kanal for politisk innflytelse. At de kan innta tjenesteutøverrollen – ved å tilby nye og alternative tiltak det offentlige ikke tilbyr, eller som et supplement til offentlige tjenester. Og at de kan ha en integrerende rolle ved å bygge fellesskap i organisasjonen og/eller være brobyggende mot storsamfunnet. Frivillige organisasjoners rolle belyses gjennom disse teoretiske perspektivene, gjennom frivillige organisasjoners erfaringer med informasjonsformidling under pandemien, samt hvordan frivillighetens rolle forstås fra henholdsvis myndighets- og organisasjonsperspektiv.

Basert på de tre delrapportene konkluderes det med fem læringspunkter som myndighetene bør ha med seg i det videre samarbeidet med frivillige organisasjoner når innvandrerbefolkningen skal nås med informasjon – i og utenfor krisetid.

Frivilliges formidling av pandemiinformasjon til innvandrerbefolkningen var et supplement som ble innført fordi nasjonale og lokale myndigheters informasjon ikke nådde hele befolkningen. Samtidig finner vi at frivillige organisasjoner brakte erfaringer fra målgrupper de informerte, tilbake til myndighetene. Dette forutsetter imidlertid kontaktpunkter med myndighetene som gjør slik dialog mulig. Dette har organisasjoner i ulik grad. Et *første læringspunkt* er derfor å sørge for at dialog med myndighetene om erfaringer fra informasjonsformidling er mulig. Et *andre læringspunkt* er at myndighetene må sørge for at det finnes *en* offentlig instans som har ansvar for oversettelse av informasjon fra myndighetene og tolketjenester. Erfaringer beskrevet i dette og andre forskningsprosjekt understreker at oversettelser må kvalitetssikres og budskap tilrettelegges målgruppen – og at frivillige bør ha en rolle i dette. Dette sikrer kvalitet, tydelighet og enkelthet som bygger tillit til budskapet. Et *tredje læringspunkt* er betydningen av vedvarende kontakt mellom myndigheter og frivillige utenfor krisetid. Dette er ikke minst viktig for gjensidighet i rolleforståelser. Et *fjerde læringspunkt* er å diskutere innretningen på offentlige tilskudd i lys av erfaringer fra pandemien. En viktig grunn til å bruke organisasjoner i informasjonsformidling er at de har tillit i sine målgrupper. Tillit kommer ikke av seg selv, den bygges av organisasjoner – og den kan også rives ned. Derfor må frivillige ikke bare vurdere hvorvidt de skal engasjere seg i tiltak det gis offentlige tilskudd til, men også hvordan dette skal skje. Myndighetene har på sin side ansvar for å tilrettelegge for dialog om hvordan informasjon og tjenester kan påvirke frivillighetens tillit i målgruppene. Dette er et *femte læringspunkt*.

# Summary

This is the third and final report in the research project to evaluate the grant scheme for voluntary organisations' dissemination of government information to the immigrant population during the pandemic. The report aims to provide a summary of experiences, present principled discussions and highlight learning points.

The starting point is three different approaches to the role of voluntary organisations: that they can assume a democratic role – as a forum for discussion and a channel for political influence; that they can assume the role of service provider – by offering new and alternative measures not provided by the public sector, or as a supplement to public services; and that they can play an integrating role by building a community within the organisation and/or acting as a bridge to society at large. The role of voluntary organisations is illuminated through these theoretical perspectives, through voluntary organisations' experiences with information dissemination during the pandemic, and how the role of voluntary work is understood from both governmental and organisational perspectives.

Based on the three interim reports, the conclusion is that there are five learning points that the authorities should consider in their ongoing cooperation with voluntary organisations when providing the immigrant population with information – both during crises and otherwise.

Volunteers' dissemination of information about the pandemic to the immigrant population was a supplement that was introduced because the information from central and local government was not reaching the entire population. Meanwhile, voluntary organisations were informing the authorities of their experiences with the target groups. However, such dialogue requires points of contact with the authorities and this varies between organisations. The *first learning point* is therefore to ensure that dialogue with the authorities about experiences from information dissemination is possible. The *second learning point* is that the authorities must ensure that there is *one* public body responsible for translating information from the authorities and interpreting services. Experiences described in this and other research projects emphasise that translations must be quality assured and messages tailored to the target group – and that volunteers should have a role in this. This ensures quality, clarity and simplicity, which builds trust in the message. The *third learning point* is the importance of maintaining the contact between authorities and volunteers outside times of crisis. This is particularly important for the mutual understanding of roles. The *fourth learning point* is to discuss public grant arrangements in light of experiences from the pandemic. A key reason for using organisations in information dissemination is that they are trusted by their target groups. Trust does not come automatically; it is built by organisations and it can also be torn down. Therefore, volunteers must not only consider whether to engage in measures for which public grants are given but also how this should be done. The authorities, for their part, have a responsibility to facilitate a dialogue about how information and services can affect the target groups' trust in volunteers. This is the *fifth learning point*.

# 1 Innledning

Denne rapporten drøfter erfaringer med å bruke frivillige organisasjoner som formidlere av informasjon til innvandrerbefolkningen under koronapandemien, i lys av ulike teoretiske tilnærminger til frivilliges rolle i samfunnet. Basert på dette utledes læringspunkter for det videre samarbeidet med frivillige om informasjonsformidling, både i og utenfor krisetid. Rapporten har altså en kombinert oppsummerende, prinsipielt drøftende og lærende ambisjon.

Under pandemien ble det lyst ut tilskuddsmidler som frivillige organisasjoner kunne søke på for å informere om sykdommen, smittevernet og etter hvert om vaksiner. Pandemien omtales gjerne som en krisetid. En alvorlig og dødbringende sykdom spredte seg raskt, og tilliten og samholdet i samfunnet ble satt på prøve. Politiske myndigheter vedtok, fra den ene dagen til den andre, de mest inngripende tiltakene ovenfor befolkningen siden andre verdenskrig. 12. mars 2020 ble barnehager, skoler og universiteter stengt. Folk ble oppfordret til å holde seg hjemme fra jobb. Kulturarrangementer og fritidsaktiviteter ble innstilt. Helse- og omsorgsinstitusjoner ble stengt for pårørende. Mulighetene til å ta imot besøk i eget hjem ble begrenset. Grensene ble stengt og mulighetene til å reise ble begrenset. Når folk møtte personer som ikke var nærkontakter, skulle de holde avstand – minst en meter, de skulle ikke håndhilse, klemme eller ha andre former for fysisk kontakt, samt bruke håndsprit og etter hvert munnbind.

Målet var smittevern for å unngå sykdom, død og et helsevesen som ikke ville ha kapasitet til å gi nødvendig behandling. Men dersom dette skulle fungere *måtte* folk følge påbud, anmodninger og råd. Derfor var det helt nødvendig at informasjon om smitteverntiltak nådde *hele* befolkningen. Å sørge for at informasjonen nådde *alle* var en oppgave for nasjonale så vel som lokale myndigheter.

Da det i marsdagene 2020, kort tid etter den først nedstengningen, ble klart for daværende regjering at myndighetenes informasjon om koronaviruset og regler for smittevern *ikke* nådde alle deler av innvandrerbefolkningen, ble flere tiltak iverksatt. Et hovedtiltak var å oversette informasjon til flere ulike språk. Et annet var mobilisering av frivillige organisasjoner som formidlere av myndighetenes informasjon. Regjeringen vendte seg tidlig i april 2020 til seks frivillige organisasjoner. Disse fikk til sammen 6,6 millioner for å drive informasjonsarbeid om pandemirelaterte tema til innvandrerbefolkningen. 15. april 2020 ble det lyst ut et *ekstraordinært tilskudd til informasjonstiltak for innvandrerbefolkningen i regi av frivillige organisasjoner* (IMDi rundskriv 12/2020). I juni 2020 tildelte Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) om lag 20 millioner kroner til 142 ulike prosjekter i regi av frivillige organisasjoner. Den ekstraordinære tilskuddsordningen ble videreført i 2021 med samme formål. I 2022 ble formålet endret til å drive målrettet formidling av myndighetenes vaksinasjonsråd med hensikt å oppnå økt vaksinasjonsgrad blant personer med innvandrerbakgrunn (IMDi rundskriv 13/2022).

I perioden 2020–2022 bevilget nasjonale myndigheter over 80 millioner kroner til frivillige organisasjoner for å drive pandemirelatert informasjon til særskilte målgrupper. IMDi forvaltet det ekstraordinære tilskuddet. Direktoratet har lenge forvaltet en bred

portefølje av tilskuddsordninger til frivillige organisasjoner. De hadde derfor god oversikt over og kontakt med en rekke mulig egnede frivillige organisasjoner som var engasjerte i integreringstiltak. Derfor hadde de gode forutsetninger for å forvalte også dette tilskuddet. I april 2020 ga regjeringen IMDi et utvidet koordineringsansvar for pandemi-relatert kommunikasjon og tiltak myndighetene rettet mot innvandrerbefolkningen.

Fafo og Folkehelseinstituttet (FHI) har, på oppdrag fra IMDi, evaluert ekstraordinært tilskudd til informasjonstiltak for innvandrerbefolkningen i regi av frivillige organisasjoner for årene 2020, 2021 og 2022 (Kjeøy mfl., 2023; Bråten mfl., 2023). I denne rapporten oppsummerer vi hva vi har funnet om hvorfor frivillighetsstrategien ble valgt, hva de frivillige organisasjonene gjorde og hvordan dette virket. Basert på dette og teorier om frivilliges rolle, konsentrerer vi oss så om følgende problemstillinger

## **1.1 Problemstillinger**

1. Hvordan kan frivillige organisasjoner som informasjonsformidlere til folk flest generelt og innvandrere spesielt, forstås med utgangspunkt i ulike perspektiver på frivillighetens rolle i samfunnet? Og har politiske myndigheter og representanter for frivillige organisasjoner samsvarende syn på frivillighetens rolle?
2. I hvilken grad utgjør organisasjonenes rolle som informasjonsformidlere under koronapandemien en kontinuitet eller et brudd i forholdet mellom staten og de frivillige organisasjonene på innvandrerfeltet? Hva er eventuelt særskilt med krisesituasjoner slik pandemien var eksempel på?
3. Hvilke læringspunkter bør myndigheter ha med seg i det videre samarbeidet med frivillige organisasjoner når innvandrerbefolkningen skal nås med informasjon, i og utenfor krisetid?

## **1.2 Datamateriale og disposisjon for rapporten**

Utgangspunktet for å identifisere og diskutere prinsipielle spørsmål om frivillighetens rolle som informasjonsformidlere er todelt: På den ene siden datamateriale og resultater fra evalueringen Fafo og FHI har gjort av ekstraordinært tilskudd til informasjonstiltak for innvandrerbefolkningen i regi av frivillige organisasjoner i 2020, 2021 og 2022 (Kjeøy mfl., 2023; Bråten mfl., 2023) og et avgrenset datamateriale samlet inn til denne rapporten. På den andre siden teoretiske tilnærminger til organisasjoners rolle i samfunnet hentet fra samfunnsforskningen. Det samlede datamaterialet som ligger til grunn for de tre rapportene i dette forskningsprosjektet er vist i tabell 1.



**Tabell 1 Prosjektets samlede datamateriale**

	Delrapport 1	Delrapport 2	Delrapport 3
<b>Fokusgrupper</b> med 31 innvandrerkvinner. I alt 4 grupper, gjennomført i Oslo	X		X
<b>Casestudie (1)</b> blant 5 organisasjoner som mottok tilskudd 2020/ 2021	X		X
<b>Dokumentstudie (1)</b> av søknader og sluttrapporter fra 138 tilskuddsmottakere i 2020 og 142 tilskuddsmottakere i 2021	X		X
<b>Spørreundersøkelse</b> blant 235 tilskuddsmottakere i 2020/2021. 69 prosent svarte.	X		X
<b>Intervjuer med politikere og i forvaltningen.</b> I alt 8 personer. Enkelte er intervjuet to ganger.	X	X	X
<b>Intervjuer</b> med 30 personer med bakgrunn fra Polen og Somalia. 15 fra hvert land.		X	X
<b>Dokumentstudie (2)</b> av sluttrapporter fra 70 av i alt 98 tilskuddsmottakere i 2022.		X	X
<b>Casestudie (2)</b> blant 5 organisasjoner som mottok tilskudd i 2022. To som også var intervjuet om tilskudd mottatt i 2020/21 og tre nye organisasjoner i 2022.		X	X
<b>Intervjuer</b> med representanter for 6 organisasjoner om frivillige organisasjoners rolle i samfunnet.			X
<b>Dokumentstudie (3)</b> av politikkdokumenter om integreringspolitikk og frivillighetspolitikk: stortingsmeldinger og handlingsplaner fra regjeringen			X

Vi tar utgangspunkt i samfunnsforskningens teoretiske tilnærminger til frivillige organisasjoners rolle i samfunnet. Dette presenteres i kapittel 2. Slik etableres en ramme for videre utforskning og diskusjon om frivillige organisasjoners rolle generelt og organisasjoner på innvandrerfeltet spesielt. Dette er tilnærminger som er viktige også når prinsipielle sider ved å bruke frivillige organisasjoner som informasjonsformidlere, diskuteres.

I kapittel 3 oppsummerer vi (basert på delrapport 1 og 2) *hvorfor* frivillige organisasjoner hadde en rolle som formidlere av informasjon under pandemien, både om smitte, smittevern og vaksinerings, *hva* frivillige organisasjoner faktisk gjorde og *hvordan* dette fungerte.

I kapittel 4 og 5 utforsker og diskuterer vi henholdsvis politiske myndigheter og frivillige organisasjoners forståelse av frivillige organisasjoners rolle i samfunnet, herunder når frivillige organisasjoner har rollen som formidlere av myndighetsinformasjon. Datamaterialet vi bruker er stortingsmeldinger og handlingsplaner fra regjeringen om integreringspolitikk og om frivillige, samt intervjuer gjort i frivillige organisasjoner. Det vil si en kombinert dokument- og intervjustudie. Det har, som redegjort for i delrapport 1 og 2, være krevende å få politiske representanter til å stille til intervju i dette prosjektet. Dette er bakgrunnen for at vi benytter politiske dokumenter for å få tilgang til politiske tilnærminger til frivillige organisasjoners rolle. Denne dokument-studien gir også mulighet til å utforske hvordan politiske myndigheters tilnærminger har endret seg over tid.

I kapittel 6 drøfter vi erfaringer med tilskuddsordningen og frivilliges arbeid med informasjonsformidling til innvandrerbefolkningen under pandemien, basert på ulike perspektiver på frivillige organisasjoners rolle i samfunnet. Basert på dette utledes læringspunkter for myndighetene i det videre samarbeidet med frivillige organisasjoner når innvandrerbefolkningen skal nås med informasjon – i og utenfor krisetid.

Vi skiller mellom organisasjoner basert på hvem som er organisasjonens primære målgruppe:

Spesifikke minoritetsorganisasjoner retter seg primært mot personer med én spesifikk landbakgrunn, eksempelvis somaliere eller eritreere. Norsk tamilsk helseorganisasjon og Pakistansk kulturforening er eksempler.

Generelle minoritetsorganisasjoner retter seg mot innvandrerbefolkningen generelt. Internasjonale studentforeninger og religiøse trossamfunn som retter seg mot flere deler av innvandrerbefolkningen er eksempler.

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

## 2 Frivillige organisasjoners rolle – teoretiske perspektiver

Frivillige organisasjoners rolle i samfunnet – slik dette er forstått i samfunnsforskningen, danner utgangspunktet for å diskutere prinsipielle sider ved at frivillige organisasjoner tar på seg oppdrag som formidlere av myndighetsinformasjon. Dette er prinsipielle avveininger som sammen med praktiske erfaringer danner basis for hvilke læringspunkter som bør tas med fra pandemien til det videre samarbeidet mellom frivillige organisasjoner og myndigheter om informasjonsformidling.

Samfunnsforskningen tilbyr flere tilnærminger til å forstå frivillige organisasjoners rolle i samfunnet. I dette kapitlet redegjør vi for disse og for hvordan de har betydning for å tolke og diskutere frivilliges arbeid med å formidle informasjon fra myndighetene til innvandrerbefolkningen.

### 2.1 Kjennetegn ved sivilsamfunn og frivillige organisasjoner

Politisk teori beskriver og analyserer gjerne samfunnet med utgangspunkt i at det rommer ulike sektorer eller sfærer: Stat, marked, folks private sfære – og sivilsamfunnet. I sivilsamfunnet møtes samfunnsborgere til kollektiv samhandling, kommunikasjon og debatt (Eimhjellen mfl., 2021, s. 9). Her etableres fellesskap som springer ut av ideer, idealer, interesser vi har og initiativ vi tar som medborgere. Og her dannes arenaer for identitetsdanning, sosial integrasjon og politisk engasjement (Lorentzen, 2004, s. 10). Sivilsamfunnet er avgrenset fra staten, ved at det som skjer her skjer uavhengig av myndighetene, og fra markedet ved at det ikke er ambisjoner om økonomisk gevinst som driver aktørene (Andreassen, 2016, s. 90). Sivilsamfunnet avgrenses fra den private sfæren ved at dette er stedet for «relasjoner på halvdistanse» (Lorentzen 2004, s. 10). Det vil si relasjoner mennesker imellom som er fjernere enn familie og nære venner. I sivilsamfunnet som i offentligheten forøvrig (stat og marked), forventes det som kan kalles upartiske relasjoner – det vil si at man forholder seg til andre basert på moralske tilnærminger om det fellesmenneskelige, ikke basert på den partiskhet som preger nære relasjoner i privatsfæren (Parekh, 2008, s. 230–31). I sivilsamfunnet inngår frivillige organisasjoner, sosiale bevegelser, ad-hoc aksjoner, så vel som andre arenaer for offentlig meningsutveksling og politikktvikling (Andreassen, 2016, s. 90).

I denne rapporten handler det om frivillige organisasjoner. Hva kjennetegner en frivillig organisasjon til forskjell fra for eksempel en ad-hoc aksjon? Begge er former for frivillighet, og i aktiviteter og innretning behøver ikke forskjellene være store, ut over at en frivillig organisasjon gjerne består lenger enn en aksjonsgruppe. Men formelt er det en viktig forskjell. Frivillig virksomhet behøver et økonomisk grunnlag. Og for å komme i betraktning som tilskuddsmottaker for nasjonale offentlige tilskudd til frivillige organisasjoner må virksomheten være registrert som forening i Brønnøysundregistrene. En forening er i dette registret definert som en selveiende sammenslutning med medlemmer, som skal fremme ett eller flere formål av ideelt, politisk eller annen art. Det være seg å drive fotballtreninger- og annen aktivitet for aldersbestemte lag, kjempe for at

miljøhensyn skal ivaretas når beslutninger fattes, eller etablere et fellesskap for folk med bakgrunn fra samme opprinnelsesland. En frivillig organisasjon er på dette grunnlaget et formalisert fellesskap folk tilslutter seg som medlemmer. Overskudd, gjeld eller formue kan ikke deles ut til medlemmene. Her er det eierskapet til foreningen (medlemmene), det ikke-kommersielle og det ideelle formålet som definerer en frivillig organisasjon.

Innvandrerorganisasjoner har eksistert siden de første ble etablert av arbeidsinnvandrere som ankom Norge fra slutten av 1960-tallet fra land som Pakistan, India, Tyrkia, Marokko og Jugoslavia. Innvandrerorganisasjoner var viktige sosiale fellesskap for individer som manglet kunnskap om og nettverk i det nye landet – og som var i en sårbar situasjon i arbeidsmarkedet. Innvandrerbefolkningen har likevel fortsatt et lavere nivå av frivillig deltakelse enn majoritetsbefolkningen. Dersom vi ser på organisasjoner flest finnes medlemmer med såkalt etnisk minoritetsbakgrunn bare i om lag halvparten av dem og de finnes nesten aldri i ledelsen (Arnesen & Sivesind, 2020). Dette kan det være flere grunner til, som også varierer med landbakgrunn (Espegren, mfl., 2022), men tendensen er likevel tydelig. Det er samtidig en tendens til at folk med innvandrerbakgrunn særlig engasjerer seg i fellesskap og organisasjoner knyttet til religion og kultur. Engasjementet og organisasjonene er gjerne mindre formalisert og har færre bånd til lokale myndigheter og lokalt organisasjonsliv ellers (Eimhjellen, mfl., 2021).

## 2.2 Frivillige organisasjoners ulike roller

Frivillige organisasjoner kan forstås som å spille en rolle på særlig tre felt: demokrati, økonomi og sosial integrasjon (Wollebæk & Selle, 2002, s. 11). I *et demokratiperspektiv* forstås organisasjoner som et institusjonelt uttrykk for mangfoldet av verdisyn og interesser i samfunnet. Organisasjonene har da en mer eller mindre fast struktur som gjør dem i stand til å sette saker på dagsorden, fungere som debattarena for medlemmer og deltakere, og som kommunikasjonskanal mellom individer/grupper og politiske beslutningstakere. For å få til dette må organisasjoner være mangfoldige, åpne og utadretta. I et økonomisk perspektiv kan frivillige organisasjoner også spille en rolle i samfunnsøkonomien, ved at de tar på seg og løser konkrete oppgaver og tjenester for folk i samfunnet. Dette kan også kalles *et tjenesteperspektiv* på organisasjoners rolle. I *et integrasjonsperspektiv* forstås organisasjoner som fellesskap som gir folk et ankerfeste, som kan bidra i identitetsbygging, utvikling av tillit, trygghet, tilhørighet og forebygging av sosialt utenforskap (Wollebæk & Selle, 2002, s. 11–13). Slik kan sosial kapital bygges. Sosial kapital forstås i en slik sammenheng som nettverk, normer og tillit. Noe som bygges kollektivt og bidrar til at folk samarbeider både i nærmiljøet og i storsamfunnet for å kunne nå felles mål (Wollebæk & Seggaard, 2011, s. 27–8).

I de nordiske velferdsstatene har frivillige organisasjoner tradisjonelt blitt forstått i et *demokratiperspektiv*. Dette er en type velferdsstater som kjennetegnes av liten avstand mellom stat/offentlige myndigheter og sivilsamfunn. I en slik grad at det til tider kan være vanskelig å avgjøre hvor sivilsamfunnet slutter og offentlig sektor begynner (Kangas mfl., 2016, s. 38). Frivillige organisasjoner har vært viktige som demokratiske verksteder. Noe som er initiert av åpenhet og kort vei mellom stat/kommuner og sivilsamfunn og av at det norske organisasjonslandskapet tradisjonelt har vært dominert av frivillige organisasjoner med samme institusjonelle oppbygging som folkevalgte politiske

forsamlinger og forvaltning: Lokale avdelinger i kommunene der medlemmene står tilsluttet. Regionale/fylkesvise avdelinger der representanter for lokalavdelingene kommer sammen til diskusjon og nasjonale overbyggende organisasjonsledd (Selle & Wollebæk, 2015). Det som kan kalles en hierarkisk organisasjonsmodell med nasjonale, regionale og lokale ledd, har skapt muligheter for innflytelse, ved at saker initieres nedenfra og finner veien til beslutningstakere. Men også motsatt vei, ved at organisasjonene formidler informasjon om fattede beslutninger til medlemmer og målgrupper.

I løpet av de siste tiårene har både det norske styringssystemet og frivillige organisasjoner endret karakter. Organisasjonssamfunnet har gjennomgått ideologiske og strukturelle endringer, og de tradisjonelle folkebevegelsene har mistet mye av sin mobiliserende kraft. De klassiske medlemsorganisasjonene kjennetegnet ved hierarkiske strukturer og brede samfunnspolitiske målsettinger, er svekket (Arnesen mfl., 2016). Nesten seks av ti av landsdekkende organisasjoner er bygget opp rundt et nasjonalt organisasjonsledd – uten lokale avdelinger. Mens i overkant av tre av ti landsdekkende organisasjoner tilhører den tradisjonelle hierarkiske modellen. Det vokser samtidig fram stadig flere lokale organisasjoner, uten en nasjonal overbygning. Norske organisasjoner er altså i økende grad enten nasjonale eller lokale (Arnesen & Sivesind, 2020, s. 39).

Men svekkelse av tradisjonelle organisasjonsformer behøver ikke bety at frivillige organisasjoner som sådan har svekket sin demokratiske rolle. Arnesen & Sivesind (2020) har undersøkt hvordan organisasjonslandskapet har endret seg gjennom det siste tiåret, og de finner at frivillig sektor styrker seg på mange områder. Frivillige organisasjoner står fortsatt sterkt på kultur- og fritidsområdet og bidrar i utviklingen av nærmiljø, arbeidsliv og næringsliv. Dessuten representerer frivillige organisasjoner et stadig mer aktivt nett av kontakter mot offentlige myndigheter og politiske beslutningstakere.

Når frivillige organisasjoner og andre sivilsamfunnsaktører bidrar i samfunnsøkonomien og forstås fra et *tjenesteperspektiv*, er det ofte som leverandør av oppgaver og tjenester som det offentlige tilbyr. Noen eksempler er krisesentre, krisetelefoner og incestsentra som ble etablert av kvinne- og feministorganisasjoner på 1970- og 1980-tallet. De ble startet av frivillige på et tidspunkt hvor myndighetene ikke så på arbeid mot familievold som et offentlig ansvar (Smette mfl., 2019, s. 144). Etterhvert ble det bevilget offentlige økonomiske ressurser til slike tiltak i frivillig regi, før de ble et offentlig ansvar. Frivillige organisasjoner og andre sivilsamfunnsaktører har vært politiske pådrivere og hatt en viktig demokratisk rolle i forhold til vold i nære relasjoner, samtidig som de altså tidlig påtok seg rollen som leverandører av tjenester på feltet. En rolle som er tonet ned etter hvert som tilbud til voldsutsatte gradvis er blitt en del av det offentlige tilbudet.

I dag har frivilligheten en rolle som leverandør av tjenester på en rekke felt, fra barnehagetilbud til helse- og omsorgsinstitusjoner. Institusjoner drevet i regi av frivilligheten kan inngå i et samlet tilbud, slik tilfellet for eksempel er med barnehager. Eller det offentlige kjøper tilbud av frivillige aktører slik de for eksempel gjør innenfor rusomsorg, barnevern og helsetilbud. Frivillige spiller dessuten fortsatt en demokratisk pådriverrolle gjennom tilbud de oppretter, slik de gjorde på 1970-tallet med de første krisesentrene. Et eksempel er Kirkens Bymisjon og Røde Kors sitt arbeid for å opprette tilbud om gratis helsehjelp til irregulære migranter som lever i Norge. Dette er tilbud som gir hjelp og

bistand ved sykdom ut over akutt-tilbud (Lillevik & Tyldum, 2021; Kjellberg & Rugeldal, 2011) og er eksempel på tilbud som det offentlige, gitt dagens lovverk og forståelse av hva som er et offentlig ansvar, ikke tilbyr.

Endelig kan frivillige organisasjoner også forstås i et *integreringsperspektiv*. Sosiologen Håkon Lorentzen beskriver sivilsamfunnet som en arena for politisk engasjement, men også identitetsdanning og sosiale integrasjon (Lorentzen, 2004). Når sivilsamfunnet og frivillige organisasjoner beskrives som viktig for sosial integrasjon, knyttes det til at de er arenaer for utvikling av tillit. Hvordan frivillige organisasjoner bidrar til å skape tillit folk imellom, er det ulike tilnærminger til i forskningen. Selle og Wollebæk (2015) argumenterer for at menneskemøtene i seg selv ikke er den fremste komponenten i tillitsbygging, det avgjørende er troen på frivillige organisasjoner som demokratiske aktører og vaktbikkjer. Andre vektlegger i større grad møtene mellom ulike folk og organisasjoner. Utgangspunktet er da begrepet sosial kapital, forstått som en slags generalisert gjensidighet (Putnam, 2000, s. 134). En felles ressurs av nettverk, normer og tillit etablert gjennom samhandling. Fra dette perspektivet anses det som nødvendig at organisasjonene både fungerer som sammenbindende fellesskap (i den enkelte organisasjon) og at de har kontakt på tvers av organisasjoner og med forvaltning og folkevalgte for å skape integrering i samfunnet.

Samfunn med stor sosial ulikhet, hvor utsatte grupper plasseres i en marginal eller usynlig posisjon, gir dårlige forutsetninger for at organisasjoner bidrar til bygge overskridende sosial kapital. Dette i motsetning til samfunn hvor det er normer og tradisjoner for utvikling av tillitsbaserte relasjonelle bånd på tvers av forskjeller i makt og autoritetsposisjoner (Ødegård, 2011, s. 131). Når samfunnsform gjøres til del av diskusjoner om hvordan sosial kapital etableres, synliggjøres også offentlige myndigheters rolle som tilretteleggere for utvikling av sosiale og sivile fellesskap. Bråten mfl. (2017) har undersøkt forholdet mellom lokale myndigheter og innvandrersamfunn. Et viktig funn var at lokale møteplasser der et mangfold av organisasjoner kan treffes på tvers, er noe lokal forvaltning må bidra til. Organisasjonene har ikke ressurser, kontakter og systemkompetanse nok til å etablere aktiviteter og arrangementer som favner både minoriteter og majoritet. I kommuner som har slike møteplasser, spiller lokal forvaltning en avgjørende rolle som initiativtakere, tilretteleggere og koordinatorene. Her har kommunal forvaltning (og ildsjeler i den) vilje og evne til å ta kontakt med bredden av organisasjoner lokalt, på måter som oppleves tillitsbyggende. Men forskning på pandemien har synliggjort at kommunene ofte mangler oversikt over bredden av organisasjoner, hvordan de kan nås, hvordan de jobber og med hva (se for eksempel Brekke mfl., 2022).

Forskning har de siste årene rettet oppmerksomheten mot hvordan frivillige organisasjoner kan bidra til å etablere sosial kapital og slik bidra til integrering av innvandrere, men også hvordan innvandrersamfunn og majoritetsbaserte organisasjoner gjennom aktiviteter og tilbud bidrar til myndighetenes integreringspolitiske tiltak. Det være seg bistand til integrering av nyankomne flyktninger, sosialt entreprenørskap og mentorordninger (Eimhjellen mfl., 2021) eller innsats for å forebygge negativ sosial kontroll og tvangsekteskap (Bråten mfl., 2021). Da befinner organisasjoner seg mer i rollen som tjenesteleverandører enn som bidragsytere til å bygge sosial kapital.

## 2.3 Frivilligheten i krisetider

To eksempler på krisesituasjoner fra nyere tid som behandles i forskningslitteraturen, er terrorangrepet 22.juli 2011 og flyktningkrisen i 2015 (Arnesen & Sivesind, 2021). I en krisesituasjon kan frivillige organisasjoner bidra på minst to måter: De kan mobilisere frivillige til innsats som del av egen aktivitet eller som del av myndighetsinitierte tiltak og de kan være bindeledd mellom folk og myndighetene (Sivesind mfl., 2022). Dermed aktiveres alle de tre ulike rollene frivilligheten kan ha; demokratisk bindeledd, tjenesteleverandør og integrerende virksomhet.

I pandemisammenheng må vi tilbake til 2009 og utbruddet av svineinfluensa for å undersøke om frivilligheten ble engasjert i informasjonsvirksomhet. Verdens helseorganisasjon (WHO) varslet 24. april 2009 om utbrudd av influensa med bakgrunn i et nytt virus i Mexico og USA. I Norge ledet dette til at regjeringens kriseråd ble samlet 27. april 2009. 11. juni 2009 erklærte WHO pandemi. Svært mange ble influensasyke også i Norge, og det ble anslått behov for 1000 intensivplasser i perioden med størst belastning. Fasit viste seg imidlertid å være at det i perioden fra september 2009 til januar 2010 ble behov for plass til 172 personer på intensivavdeling. Ved utgangen av 2009 var det registrert 29 dødsfall med bakgrunn i ny influensa (DSB 2010, s. 11–16). Versteffalls-scenarioene ble unngått.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap gjorde en grundig gjennomgang av den nasjonale håndteringen av svineinfluensaen (DSB, 2010). Kommunikasjonsarbeidet under svineinfluensapandemien, gjennomgås som del av håndteringen. Denne pandemien var den største mediasaken i 2009, og medietrykket var betydelig (DSB s. 16). DSBs hovedkonklusjon er at «kommunikasjonsmessig framsto pandemihåndteringen i stor grad som vellykket. Etter en uheldig start ble arbeidet drevet målrettet og på en tillitvekkende måte» (DSB s. 193). Den uheldige starten det vises til, var en pressekonferanse som ble holdt 27.april 2009, da det ble klart at man kunne stå ovenfor en alvorlig situasjon. Her var helse- og omsorgsminister til stede, sammen med helsedirektøren og en overlege fra Folkehelseinstituttet (FHI). På pressekonferansen ble det blant annet kommunisert et versteffallsscenario der det ble vist til beregninger om 13 000 dødsfall. DSBs vurdering er at dette etterlot et inntrykk av dramatik, samtidig som det mest sannsynlige scenarioet var en mild pandemi (DSB s. 188-89).

Et annet punkt i kommunikasjonsstrategien som problematiseres av DSB er at befolkningen ikke er en ensartet gruppe som kan nås med samme informasjon og budskap, eller gjennom samme kanal. Her nevnes særskilt innvandrergupper – basert på en generell betraktning om at dette er en gruppe «det byr på utfordringer å kommunisere med under kriser» (DSB 2010, s. 135). Det pekes også på at innvandrergupper var utsatt for større risiko, blant annet fordi diabetes er svært utbredt i enkelte innvandrergupper. Basert på svensk forskning om informasjonsbehov i flerkulturelle samfunn vises det til at: «Gruppen kan nås best gjennom bruk av nettverk og ansikt-til-ansiktinformasjon. Dette er en ressurskrevende form for kommunikasjon og forutsetter innsats på forhånd.» (DSB s. 135). Det utdypes ikke hvordan frivillige organisasjoner eventuelt kunne spilt en rolle her. Men DSB anbefaler at «Helsedirektoratet og FHI bør vurdere hvordan en ved fremtidig krisehåndtering i større grad kan bruke kanaler og metoder som åpner for dialog med berørte grupper.» (DSB s. 21)

Dette er, som både våre evalueringer og annen forskning på kommunikasjon med innvandrerbefolkningen under koronapandemien viser, noe frivillige organisasjoner har et godt grep om. Men der det ved pandemiens start ikke synes å ha foreligget noen klar plan for kommunikasjon som ga frivillige en slik rolle og hvordan dette burde gjøres.

Sivesind mfl. (2022) har undersøkt hvordan frivillige organisasjoner mer generelt, det forskerne kaller helsefrivilligheten, bidro under pandemien. De konkluderer med at de bidro med helseberedskap i form av informasjonsformidling om smittevern og støtte på vaksinstasjoner, og at de bidro med sosial beredskap; sosial omsorg, menneskelig kontakt, assistanse og aktivitet som skulle sørge for at folk ikke ble isolerte. Organisasjonene kan også gjennom slik virksomhet oppdage nye behov, sette i gang tiltak og kommunisere dette til myndighetene påpeker Sivesind mfl.. De kan levere tjenester som menneskelig støtte og bistand, og i den sammenhengen også informasjonsformidling. Samtidig som de i forlengelsen av dette kan være demokratiske aktører som formidler inntrykk og informasjon fra folk til offentlige myndigheter i situasjoner hvor ting endrer seg raskt og behovet for at noen fanger opp og bringer dette videre, er stort. Dette krever gode kommunikasjonskanaler, ikke bare fra myndighetene og ut til organisasjonene, men også motsatt vei.

Sivesind mfl. (2022) fokuserer altså hvordan helsefrivilligheten bidro med tjenester på oppdrag fra myndighetene – herunder informasjon – men også hvordan de i denne situasjonen kunne ha en demokratisk rolle, i betydningen nedenfra-og-opp-informasjon fra de frivillige til myndighetene. Tilsvarende fokus finnes ikke når forskere undersøker hvordan frivilligheten bidro i mottak av 30 000 flyktninger i 2015 (Aasen mfl., 2017). At antallet flyktninger som søkte opphold økte raskt som følge av krigføring langt unna Norge, beskrives ikke som en krisesituasjon. Samtidig krevde det mye både av nasjonale og lokale myndigheter som skulle ta imot og etter hvert bosette. Når frivillighetens rolle undersøkes i denne sammenhengen legges det vekt på hva slags organisasjoner som bidro, hvilke tiltak de bidro med og basert på hva slags tilskuddsordninger. Hvordan organisasjonene inngikk som demokratiske aktører i denne situasjonen, fikk mindre oppmerksomhet. Når tema er samarbeid mellom kommune og frivillighet er spørsmålet hvordan det kan planlegges for at frivillige inngår i tjenestetilbudet, og kvalitetssikring av frivillig innsats, ikke hvordan det eventuelt var mulig for organisasjoner som arbeidet tett på folk å bringe erfaringer tilbake til kommuneadministrasjon og politikere.

Frivillige organisasjoner er også en nødvendig del av den løpende kriseberedskapen i samfunnet. De rykker ut på oppdrag som gjelder søk og redning i samarbeid med og koordinert av offentlige etater (Skiple & Winsvold, 2020).

## 2.4 Oppsummert

Frivillige organisasjoners rolle kan forstås fra ulike teoretiske perspektiver. Frivillige organisasjoner kan forstås som demokratiske aktører som tilbyr veier til makt og innflytelse for enkeltindivider og grupper, som tjenesteaktører og tilbydere av tjenester i velferdsstaten, og som integreringsaktører - en kilde til fellesskap, identitetsutvikling og til-litsbygging. I mange sammenhenger kombineres de ulike rollene. Vi har sett at helsefrivillighetens innsats under pandemien, forstås i lys av tjenesterollen, men at frivillige som tjenesteutøvere også skaper rom for å utøve demokratirollen. De kan føre



erfaringer og synspunkter tilbake til myndighetene fra folk som mottar tjenester og lytter til informasjon de gir. Dette forutsetter imidlertid åpne kommunikasjonskanaler. At frivilligheten også har en sosialt integrerende funksjon, vil kunne være en forutsetning for at de skal kunne fungere i et tjeneste- og demokratiperspektiv. Et viktig spørsmål å ta med seg videre når vi oppsummerer erfaringer fra frivillige organisasjoners bidrag til informasjonsformidling til innvandrerbefolkningen spesifikt, er hvordan det lå til rette for at frivilligheten kunne utøve flere roller.

## 3 Frivillige som informasjonsformidlere under pandemien

I dette kapitlet beskriver vi hvordan frivilligheten virket som informasjonsformidler til innvandrerbefolkningen under pandemien. Basert på dette identifiserer vi hvordan erfaringene fra informasjonsarbeid i krisetid synliggjør prinsipielle spørsmål om organisasjoner som formidlere av myndighetsinformasjon. Kapitlet bygger i hovedsak på data-materiale, analyser og resultater fra delrapport 1 (Kjeøy mfl., 2023) og delrapport 2 (Bråten mfl., 2023). Men vi har også inkludert intervjuer gjennomført i seks organisasjoner til denne rapporten.

Sett i ettertid synliggjorde koronapandemien hvor viktig, men også komplisert og motsetningsfylt, integrering er. Informasjon fra myndighetene om viruset, smitteverntiltak og vaksinerer nådde ikke fram til hele befolkningen i samme grad, særlig ikke til enkelte grupper i innvandrerbefolkningen. Dette kan ha bidratt til overhyppighet i smitte og dødsfall i noen grupper, og en lavere andel vaksinerte i andre grupper. Når det ble slik, kan en årsak være at myndighetene ikke maktet å få fram informasjon. Men det kan også skyldes kjennetegn ved innvandrergrupper informasjonen skulle ha nådd og/eller påvirket. Mest nærliggende i så måte er kjennetegn som manglende ferdigheter i norsk og engelsk og lite digital kunnskap. Men at informasjon ikke nådde fram, kan også handle om tillit. Tilliten i det norske samfunnet trekkes fram som en ressurs som virkelig kom til sin rett under pandemien (Brochmann, 2022). Det generelle bildet var at myndighetenes råd ikke bare nådde fram, men også at folk stolte på informasjonen og rådene de fikk, og fulgte dem (NOU 2022: 5). Men dette omfattet altså ikke nødvendigvis *hele* befolkningen.

I dette kapitlet oppsummerer vi det vi vet om *hvorfor* myndighetene valgte frivillighetsstrategien – der de henvendte seg til frivillige og lyste ut tilskudd til informasjonsformidling. Vi beskriver også hovedtrekk i *hva* de frivillige organisasjonene gjorde – og hva vi vet om *hvordan* dette virket. Avslutningsvis oppsummerer vi basert på de ulike rollene organisasjoner kan ha i samfunnet, slik dette ble presentert i kapittel 2.

### 3.1 Hvorfor frivillighetsstrategien

Som det framgår av intervjuene med statsråden og ansatte i forvaltningen i delrapport 1 (Kjeøy mfl., 2023), valgte myndighetene å engasjere frivilligheten i informasjonsformidling til innvandrerbefolkningen fordi det hastet å få noe gjort, og fordi det ikke forelå mange alternative ideer til hva man kunne gjøre for å nå ut til disse delene av befolkningen raskt. I delrapport 1 framgår dette blant annet i følgende sitat fra intervju vi gjorde med daværende ansvarlige statsråd:

«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.» (Kjeøy mfl. 2023, s. 83. Intervjumateriale til delrapport 1)

Frivilligheten ble antatt å kunne snu seg fort, som å ha kunnskap om de aktuelle målgruppene og frivillige til disposisjon (Kjeøy mfl., 2023, s.82-83). Flere frivillige organisasjoner var, helt fra pandemiens start, i gang med å få koronainformasjon ut til sine medlemmer og målgrupper. Dette gjorde de på eget initiativ, noe som framgår både av delrapport 1 og av intervjuer gjort til denne rapporten (se kapittel 5). Og myndighetenes forventning var at de hadde metoder og tillit som gjorde at de faktisk nådde aktuelle målgrupper.

Politiske myndigheter og forvaltning ble altså kort tid etter nedstengningen, i mars 2020, klar over at de hadde en informasjonsutfordring. I datamaterialet vi samlet inn til evalueringen av tilskuddsordningen i 2020 og 2021, peker ansvarlig statsråd og ansatte i forvaltningen på hvordan denne utfordringen ble synlig for dem: For det første ved at flere aktører meldte bekymring for om koronainformasjonen nådde alle. For det andre, statistikk fra FHI som tidlig viste tegn til at deler av innvandrerbefolkningen var mer utsatte for smitte og sykdom (Kjeøy mfl., 2023, s. 82–83). En departementsansatt vi intervjuet formulerte det slik:

Vi så tidlig, og hadde tett kontakt med helsemyndighetene og fikk tidlig tall på, at det var mere smitte i deler av innvandrerbefolkningen enn i resten av befolkningen. 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 kunne ikke regne med at den informasjonen som ble gitt på tradisjonelt vis og på norsk nådde ut til alle. (Departementsansatt, intervju materiale til delrapport 1)

Koronakommisjonen peker på at norske myndigheter ikke hadde «en overordnet plan for krisekommunikasjon til innvandremiljøene» (NOU 2022: 5, s.405). Det var ikke noen omforent plan for hvordan man kunne nå fram til de som manglet ferdigheter i norsk og/eller engelsk og ikke følger norske medier. Denne manglende strategien synliggjøres også i intervjuer gjort i departementer og direktorater i vår evaluering (Kjeøy mfl., 2023), og i andre studier. For eksempel ser vi dette i Brekke mfl. (2022), som undersøkte årsaker til at noen innvandrergrupper i Norge ble rammet hardere av koronapandemien. Deres studie er basert på sju innvandrergrupper i Bergen og Drammen, samt bydel Stovner i Oslo. Den gir også tilgang til hvordan kommunene arbeidet i pandemiens første faser, noe som beskrives slik i et intervju foretatt i Drammen:

Drammen kommune hadde jobbet aktivt med mangfold og ulike kontakttiltak før pandemien kom i 2020. Samtidig hadde kommunen aldri vært nødt til å nå ut med budskap til alle innbyggere i byen. Det var derfor begrenset med kunnskap om hvordan dette skulle gjøres, og kjennskapet til for eksempel de norsksomaliske, norsktyrkiske og norskvietnamesiske miljøene var ikke samlet. (Brekke mfl., 2022, s. 76)

Det nye og også tvingende i situasjonen blir, slik sitatet over synliggjør, særlig tydelig sett fra kommuners perspektiv. Pandemien gjorde det nødvendig for myndighetene å nå *alle* grupper i befolkningen. Det hadde man ikke vært nødt til tidligere, og man hadde – i alle fall ikke i denne kommunen – samlet og systematisert kunnskap om hvordan man skulle nå ulike grupper, heller ikke de som lokale myndigheter tidligere hadde

kommunisert med. Det ble, slik dette beskrives i intervjumaterialet fra Drammen, «mye armer og bein» den første tida (Brekke mfl., 2022, s. 76).

Ansvarlig statsråd i mars 2020 forteller også, i intervju med oss, at noe måtte skje fort og på et lite kunnskapsbasert beslutningsgrunnlag (Kjeøy mfl., 2023; s. 83). Men det forelå erfaringer med frivillige organisasjoner som formidlere av informasjon fra tidligere, og vurderingen var at de i denne sammenhengen hadde en rekke fortrinn. Ansvarlig statsråd viser til frivillighetens lite byråkratiske karakter, at de har adgang til mange frivillige som enkelt kan mobiliseres og derfor evne til å agere fort. I tillegg og ikke minst, at frivillige er del av nettverk og har kunnskap om hvordan de kan nå personer myndighetene ikke nådde med sin informasjon og sin informasjonsstrategi. Organisasjonene sitter hver for seg og innehar til sammen den informasjonen som ikke var systematisert i for eksempel Drammen:

[...] se for deg Caritas, som jobber med mennesker som kommer hit hver eneste dag og som søker jobb. De vet jo mye mer om hvordan du når ut til østeuropeiske innvandrere enn det en ansatt i IMDi gjør. Hvilke medier leser de? Hvem snakker de med? Hvor kan du henge opp en plakat der de faktisk oppholder seg og leser? Liksom sånne ting, det vet [Caritas], og det vet ikke nødvendigvis vi da (ansvarlig statsråd).

IMDi hadde lenge forvaltet en rekke ulike tilskuddsordninger til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner. De hadde oversikt over og kom lett i kontakt med aktuelle organisasjoner på feltet. Dette gjorde at veien fra nasjonale politiske myndigheter til relevante organisasjoner på feltet var kort og overkommelig, også i pandemitider.

Men mobiliseringen av frivillige organisasjoner, det vi kaller frivillighetsstrategien, var altså ikke ledd i en nøye gjennomtenkt beredskaps- og informasjonsplan. I Kjeøy mfl. (2023) viser vi som tidligere nevnt, hvordan beslutningen snarere var en konsekvens av at det hastet med å få noe gjort og at det ikke eksisterte mange alternative forslag. Det er heller ingen beslutningsdokumenter eller intervjupersoner i vårt datamateriale som beskriver drøftinger av alternative måter å nå ut på, ut over en kraftig utvidelse av antall språk informasjon fra ulike deler av forvaltningen ble oversatt til (først og fremst info fra Helsedirektoratet og FHI), at midler ble stilt til rådighet for tiltak i kommunene og at det ble lagt opp til en rekke dialogtiltak mellom ulike deler av forvaltningen og frivillige organisasjoner.

I innledningskapitlet redegjorde vi for hvordan det i april dagene 2020 først ble bevilget penger til informasjonstiltak i seks utvalgte organisasjoner. Dette var Røde Kors, Caritas, Norsk Folkehjelp, Norske Kvinners Sanitetsforening, Norges Frivillighetssentraler og Kristent Interkulturelt Arbeid (Prop. 127 S, s. 56). Deretter lyste IMDi ut tilskuddsmidler alle organisasjoner kunne søke på, og i juni 2020 ble det tildelt midler til 138 tilskuddsmottakere. Tilskuddsmidler ble også utlyst i 2021, med samme formål; informasjon om koronaviruset til innvandrerbefolkningen. Rett før jul i 2022 lyste IMDi ut en tredje gang, men da var hensikten vaksineinformasjon for å øke vaksinasjonsdekningen. Totalt innvilget IMDi gjennom tre år, i disse tilskuddsordningene, 80 millioner kroner. Det ble hele veien gjort klart at det var myndighetenes informasjon som skulle ligge til grunn for

formidlingsarbeidet og det var kun organisasjoner registrert i Frivilligregisteret i Brønnsundregistrene som kunne søke.

På spørsmål om det var noen ulemper med å ta i bruk frivilligheten på denne måten, svarer våre respondenter i relevante departementer og direktorater at når man bruker frivilligheten, risikerer man å miste kontrollen over hva som formidles. En av våre respondenter i IMDi sier:

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 [frivilligheten] 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, sitert i Kjeøy mfl., 2023, s. 93).

Hvorvidt organisasjonenes oversettelser og tilpasninger endret myndighetenes informasjon på måter som gjorde at det som nådde mottakerne ble upresist eller feil, er nesten umulig å evaluere. IMDi stilte ikke krav om at organisasjonene la ved materialet de hadde utarbeidet når de sluttrapporterte. Men vi finner grunn til å stille spørsmålsteget ved om det var god ressursbruk at flere organisasjoner har oversatt og/eller forenklet informasjon som allerede var oversatt og forenklet av myndighetene.

Som vi tidligere har nevnt arbeidet myndighetene våren 2020 også med å oversette informasjon til flere språk, på måter som skulle gjøre informasjonen lett tilgjengelig. Eksempelvis ble smitteverninformasjon fra FHI oversatt til mer enn førti språk i april 2020 (Brekke, 2020). Likevel, som en av personene vi intervjuet i casestudien sa: «språket kan alltid forenkles flere ganger» (se Kjeøy mfl., 2023). Selv om det på den ene siden er positivt at frivilligheten bidro til oversettelser som etter deres mening var av bedre kvalitet og hadde et enklere språk enn det oversettelser fra myndighetene hadde, er det problematisk dersom tilskuddsordningen har bidratt til at rådene og reglene som ble formidlet til innvandrerne var innholdsmessig annerledes enn det som ble formidlet til befolkningen ellers. Samtidig kan det at tilskuddsordningen kom på plass, ha gjort at organisasjoner fikk både tid og tilgang på fortløpende informasjon og oversettelser på måter de ellers ikke ville fått. Som vi skal se i kapittel 3.2. var koronainformasjon noe mange sa at de uansett ville ha jobbet med.

I evalueringen av tilskuddet for 2022, der vaksineinformasjon var formålet, synliggjør gjennomgang av sluttrapporter fra organisasjonene at det var krevende for dem å nå gjennom med informasjon til vaksineskeptikere, noe en betydelig andel samarbeidet med helsepersonell for å få til. Oversettelse av informasjon var ikke lenger et stort tema som trekkes fram knyttet til arbeidet med vaksineinformasjon. Dette kan bety at organisasjonene opplevde at kvaliteten på oversettelsene fra myndighetene var blitt bedre, eventuelt at det ikke lenger var like viktig med den skriftlige informasjonen siden restriksjonene var færre og man kunne møtes fysisk. I 2022-evalueringen er det kompleksiteten og det helsefaglige tilsnittet i informasjonen mer enn oversettelser, som, basert på organisasjoners sluttrapporter og vår casestudie, framstår som krevende for de frivillige.

### 3.2 Hva frivillige organisasjoner gjorde

Hva gjorde så de frivillige organisasjonene i 2020, 2021 og 2022? Datamaterialet vi har samlet inn i dette prosjektet – og da særlig casestudiene og intervjuer gjort i organisasjoner – synliggjør at organisasjonene mener de uansett ville arbeidet med å få ut pandemiinformasjon til innvandrerbefolkningen. Frivillige organisasjoner responderte slik sett ikke på en oppfordring fra myndighetene om å drive informasjonsarbeid i denne krisesituasjonen, dette var noe mange så som del av sitt samfunnsoppdrag, og som de allerede var i gang med. De var i gang fordi de hadde blitt kontaktet av egne medlemmer eller nettverk med konkrete spørsmål og/eller fordi organisasjonen selv mente at det var nødvendig. I en organisasjon svarer de slik på spørsmål om hvorfor de satte i gang med pandemiinformasjon:

Vi tenkte at det var samfunnsansvaret vårt. Vi har ganske god kjennskap til medlemmene våre, og vi har en base av opplysninger om dem. Vi visste, med tanke på hva myndighetene offentliggjør av informasjon, hvor vi kan lære dem mer informasjon. Særlig de som er litt eldre. [...] Det første vi jobbet med var at vi har avtalt i organisasjonen at hver dag skal hver ansatt prøve å ringe og snakke med fem personer. Noen ganger er det tre-minutters samtaler, andre ganger er det samtaler på en halvtime eller en time, samtaler om ulike tema. I den sammenheng har vi på en måte anledning til å høre hva folk synes [om pandemien og informasjonen de har fått], og se hvilke kunnskap de sitter med, og er det sånn vi mener er riktig? (ansatt i organisasjon E. Intervju gjort til denne rapporten).

Sitatet over illustrerer hvordan en organisasjon besluttet at de ville være en brobygger mellom myndighetenes informasjon – som var det de ønsket å få ut – og sine medlemmer, som de både var usikre på om fikk informasjonen med seg og om de valgte å bruke den som grunnlag for sine praksiser. I en slik dialog hadde de, som denne representanten påpeker, også mulighet til å få høre hva folk syntes. Det vil si, gi informasjon og få informasjon. Når vi spør om dette var et ansvar de tok fordi myndighetene sa de trengte frivilligheten eller noe som var helt initiert av dem selv, svarer de «begge deler».

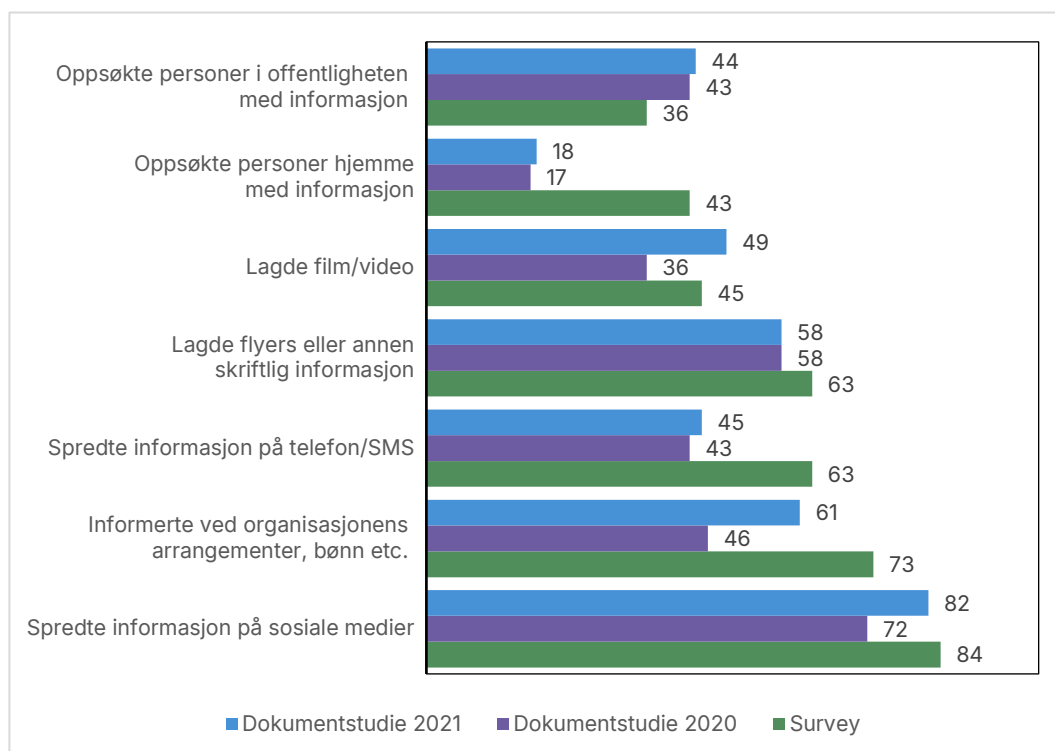
IMDi's ekstraordinære tilskuddsordning, som altså varte i tre år, bidro til at organisasjoner som allerede var godt i gang med informasjon om pandemien fikk større kapasitet og rom til å jobbe med dette. Tilskuddsordningen initierte også at enkelte som kanskje ellers ikke ville arbeidet mye med pandemiinformasjon, valgte å gjøre det. Tilskudd gjorde at de kunne utpeke enkelte i organisasjonen som hadde ansvaret for denne informasjonen eller gi honorar til helsepersonell de knyttet til seg. Tilskuddet gjorde også at de kunne holde seg oppdatert på ny informasjon som kom fra myndighetene. Dermed hadde de kunnskap i møte med målgruppene. Slik denne organisasjonen beskriver det:

Det var så ekstremt mye, så vi fikk jo en del spørsmål fra våre medlemmer. Det å holde styr på alt [...] Det at vi fikk tilskudd, gjorde jo at vi kunne bruke mye tid på å sette oss inn i det, eller så måtte vi jo ha brukt tid på andre ting. Vi ville jo på en måte holdt en viss informasjon uansett, men nå kunne vi gå litt i dybden av det og få ut det viktigste.» (Case 1, intervjumateriale til delrapport 1).

Veldig bra at vi fikk her, og hvis det ikke var tilskudd, hadde det ikke vært mulig å rekke å gjøre alt det som ble gjort (Case 3, intervjumateriale til delrapport 1).

Organisasjonene som mottok tilskudd til å drive informasjonsformidling arbeidet på mange vis. Figur 1 viser andelen organisasjoner som i sine sluttrapporter har meldt at de har bedrevet den beskrevne aktiviteten i 2020 og 2021. Figuren viser også hvor stor andel i vår spørreundersøkelse som oppga å ha gjennomført aktiviteten (Kjeøy mfl., 2023, s. 68).

**Figur 1 Andel av tilskuddsmottakerne som har brukt midler på ulike informasjonsaktiviteter. Sammenstilling av data fra dokumentstudiene av tilskudds-rapporteringer (n = 208) og spørreundersøkelse til tilskuddsmottakere (n = 161).**



Vi ser at det var en svært stor andel av organisasjonene som spredte informasjon på sosiale medier, om lag åtte av ti oppgir å ha gjort dette. Det er ikke overraskende, gitt at det var lange perioder hvor det ikke var lov å samle folk og hvor det var regler for å omgås sosialt. Likevel var det en stor andel av organisasjonene som i sine sluttrapporter oppgir å ha drevet oppsøkende virksomhet, mer enn fire av ti organisasjoner har gjort det. Mens to av ti oppgir å ha oppsøkt folk hjemme, her er andelen mye høyere blant organisasjoner som svarte på vår spørreundersøkelse. I delrapport 1 skriver vi at avvikende resultater kan tyde på at denne typen direkte og uformell informasjonsformidling har en tendens til å bli underrapportert i det ordinære rapporteringssystemet til IMDi (Kjeøy mfl., 2023, s. 68). En stor andel av organisasjonene spredte informasjon på sine egne arrangementer, særlig oppgis dette i sluttrapporter fra 2020. Vi ser at det også var en stor andel – om lag seks av ti – som selv lagde flyers og annet skriftlig materiale. En betydelig andel laget også film/video. Informasjonen ble formidlet på en lang rekke ulike språk. En sammenstilling av informasjon fra 280 tiltak i 2020 og 2021 viste at det var formidlet på 66 språk, og at de aller fleste organisasjonene formidlet på flere språk. Det ble i disse to årene formidlet mest på arabisk, somali,

tigrinja og urdu. Nesten halvparten av tiltakene formidlet på arabisk. Og siden dette er første- eller andrespråket i land som Syria, Irak, Somalia og Eritrea, land en betydelig andel av innvandrerbefolkningen har bakgrunn fra, betyr det at tiltakene kan ha nådd mange (Kjeøy mfl., 2023, s. 53).

Vi har også gjennomgått sluttrapporter fra aktiviteter gjennomført i 2022, da vaksineinformasjon var formålet med tilskuddsordningen (Bråten mfl., 2023). Det var betydelig overlapp i hvilke organisasjoner som fikk støtte de tre årene og vi finner også en viss stivhengighet i typen tiltak organisasjonene gjennomførte. Det vil si at de arbeidet på lignende måter som de hadde gjort de foregående årene. Det ble også i 2022 formidlet på svært mange språk. Oppdraget i 2022 var særlig å få fram informasjon til landgrupper i Norge der vaksinasjonsgraden var lav. Vi finner, som i 2020 og 2021 at mange i tillegg til norsk og engelsk, formidlet på arabisk, somali og tigrinja – og nå også på polsk. Dette var grupper med lav vaksinasjonsdekning. Samtidig var det også landgrupper med lav vaksinedekning som det, basert på formidlingsspråk, synes å ha vært få tiltak rettet mot, som Litauen, Bulgaria og Romania. Og det er bare litt over 20 prosent av tiltakene som eksplisitt oppgir at de arbeidet mot arbeidsinnvandrere. Dette til tross for at denne gruppen var framhevet som viktig å nå i utlysningen fra IMDi (Bråten mfl., 2023, s. 72–73).

I innretningen av tiltakene i 2022 var det altså mye som lignet foregående år, samtidig var det forskjeller. En viktig årsak var at rammebetingelsene for organisasjonenes virksomhet endret seg kraftig i 2022. Det var ikke bare formålet med tilskuddsordningen som var annerledes, pandemisituasjonen endret seg også gjennom året. Da tilskuddet for 2022 ble lyst ut i desember 2021 gjorde omikronvarianten av viruset at det gjenåpnede samfunnet ble stengt ned på nytt. Samtidig var det usikkerhet knyttet til effekten vaksiner hadde på denne virusvarianten. Men da organisasjoner mottok tilskudd i mars 2022, hadde regjeringen fjernet alle forskriftsfestede tiltak mot covid-19. I tillegg startet Russland krigen mot Ukraina i februar og IMDi åpnet for å bruke gitte tilskuddsmidler til vaksineinformasjon rettet mot flyktninger fra Ukraina (Bråten mfl., 2023, s. 69).

Vi finner at organisasjonene i 2022 prioriterte å formidle informasjon fysisk, framfor digitalt. Dette var det særlig to grunner til: Det var liten interesse for digitale møter og hjemmebesøk i en pandemisliten befolkning. Det var også mindre ny informasjon å formidle fortløpende. Samtidig var dette et oppdrag som i enda større grad enn de to tidligere årene, krevde dialog. Da tilskuddet ble lyst ut hadde det allerede foregått vaksinerings i ett år. Vaksinasjonsdekningen var høy. Det var de siste prosentene som ikke hadde latt seg vaksinere, organisasjonene skulle nå. I møte med disse, var organisasjonene tydelig på at det var behov for dialog (Bråten mfl., 2023, s.38).

Dette støttes av det vi vet om målgrupper. Vi finner i intervjuer som er gjennomført med folk med polsk og somalisk bakgrunn, at det for enkelte var praktiske forhold – som språkutfordringer og problemer med å komme seg dit vaksiner ble gitt – som var problemet. Men det var også en god del som hadde spørsmål om bivirkninger og helsespørsmål som de ikke opplevde å ha fått svar på gjennom myndighetenes informasjon. Det var også en del feilinformasjon og konspirasjonsteorier i omløp (Bråten mfl., 2023, kapittel 2) Dette gjorde informasjonsoppdraget komplekst og krevende. Over halvparten



av organisasjonene valgte å knytte til seg helsepersonell i sine tiltak. Dette ga organisasjonene direkte tilgang til fagkunnskap, og det bidro til å skape tillit i møte med målgruppene (Bråten mfl., s.38–39).

### 3.3 Hvordan frivilliges informasjonsformidling fungerte

Basert på fokusgrupper og intervjuer med målgrupper for pandemiinformasjonen, gjennomgåtte sluttrapporter og intervjuer med organisasjoner, finner vi tydelige indikasjoner på at mange frivillige organisasjoner *har* tillit i målgruppene på en måte myndighetene ikke har (Kjeøy mfl., 2023; Bråten mfl., 2023). Dette påpekes også i andre studier av innvandrerbefolkningen under pandemien (se for eksempel Skogheim mfl., 2020a, 2020b, Brekke mfl., 2022; Opinion, 2022). Denne tilliten knyttes gjerne til representasjon, ved at en del frivillige organisasjoner har ansatte og frivillige med samme bakgrunn og lignende erfaringer som målgruppene. Slik etableres det et grunnlag for dialog. Samtidig synes ikke representasjon alene å være tilstrekkelig for å skape tillit. Brekke mfl. (2022) undersøkte som tidligere nevnt, tre kommuner med ambisjon om å identifisere årsaker til forskjell i utsatthet under pandemien. En av kommunene reflekterer over at når de for eksempel ringte opp en med somalisk bakgrunn og snakket somali «så fikk vi bare til svar at 'ja, okei'. Det var ikke noe dialog. De bare sa okei, og la på» (gjengitt i Brekke mfl., 2022, s. 77). Konklusjonen i denne kommunen var derfor at informasjon måtte komme fra innvandremiljøene selv. Det vi si, henvendelser på somali fra kommunen ble antatt å ha en annen virkning i målgruppen enn henvendelser fra en frivillig organisasjon der det snakkes somali. Hvorfor?

Dette finnes det ikke direkte svar på i vårt datamateriale. Men indirekte gis det et mulig svar. Flere organisasjoner som mottok tilskudd til vaksineinformasjon i 2022, er opptatt av at tillit ikke kom av seg selv – heller ikke for dem. Den måtte etableres (Bråten mfl., 2023). Som det kommer fram i intervjuer med somaliske og polske deltakere, er helsepersonell et viktig element for å skape tillit. Det påpekes særlig at helsepersonell med samme landbakgrunn som målgruppen, har tillit og lyttes til. Helsepersonell organisasjoner engasjerte hadde kunnskap og dermed troverdighet i sine svar på hvordan vaksinen var utviklet, virket og hvilke bivirkninger som kunne komme. Samtidig synes målgruppen å ha forstått dem som representanter, og ofte som representanter de var stolte av. I en av organisasjonene vi har intervjuet, sier de det slik: «folk er veldig stolte av *sine* leger som bor i Norge» (vår utheving).

Samtidig er det et annet element som framheves av organisasjoner som viktig i møte med målgruppen: Tillit bygges over tid. Dette knyttes av enkelte til pandemien særskilt, og til at organisasjonen under *hele* pandemien hadde jobbet med å være en «pålitelige, faktabasert kilde med nyttig informasjon på morsmålet til målgruppene» (Bråten mfl., 2023 s. 55), og et alternativ til Facebook-sider og andre sosiale medier. I tillegg var det mange organisasjoner som helt fra nedstengningen av samfunnet, jobbet med praktisk oppfølging av folk. De ga for eksempel hjelp til å handle i perioder hvor mange ikke våget seg ut. Dette var ikke noe de bare gjorde i krisetid, mange gjorde det også ellers. I en organisasjon sier de det slik:

**Representant for organisasjon (F):** Vi har en annen rolle enn det myndighetene og næringslivet har. Vi har en rolle der vi gjør *det* for [folk med denne landbakgrunnen]

som enten myndighetene og næringslivet ikke vil gjøre, eller ikke har kapasitet til å gjøre. Der prøver vi å fylle vår rolle, tenker jeg. Siden [årstall] har vi jobbet for å ta imot folk fra [land], å hjelpe dem i hverdagslivet, at de skal føle det trygt i Norge, de skal ha nettverk, sørge for at de har nettverk. Etablere seg godt. [...]

**Intervjuer:** Så du tenker at dere lager og tilbyr noen sånne fellesskap da?

**Repr. for org. (F):** Ja, fellesskap, trygghet, nettverk og trivsel i Norge. Når du har et godt nettverk og støtte fra folk som ligner deg, så trives du med en gang. Så føler du deg mer trygg.

Denne organisasjonen stiller opp for folk som kommer fra ett bestemt sted i verden. De er synlige og til stede i store deler av livene deres. I en krise blir de dermed svært viktige, for målgruppen sin, men også for storsamfunnet. Da kan de bruke ikke bare kontakter og nettverk, men også velvilje og tillit som er opparbeidet gjennom år ved å være tett på og overbevise om at de vil «sine folk» vel.

Vi finner altså at organisasjoner når ut til folk, men hvordan fungerte dialogen med myndighetene? Vi finner at selv om det var mye dialog mellom organisasjoner og forvaltningen under pandemien, har organisasjoner delte erfaringer. Mens mange organisasjoner oppgir å ha hatt god dialog med myndighetene, opplevde andre dialogen som instrumentell.

Det framgår tydelig at forvaltningen hadde mye direkte kontakt med organisasjoner og ressurspersoner på innvandrersfeltet, under pandemien. Det ble opprettet toveis-kontakt mellom frivillige organisasjoner og nasjonale myndigheter, som i alle fall var virksom gjennom de ulike bølgene av pandemien i 2020 og 2021. Det ble avholdt dialogmøter, innspillmøter, konferanser og seminarer i regi av departementene og statsministerens kontor, direktoratene og FHI. I tillegg brukte myndighetene ressurspersoner fra innvandrermiljøet til å holde seg oppdatert, dette skjedde både nasjonalt og lokalt (Brekke, 2022; Skogheim, 2020b). IMDi la gjennom tilskuddsordningen opp til å styrke dialogen mellom organisasjonene og kommunene (Kjæøy mfl., 2023, s. 90).

En av organisasjonene hvor vi har gjort intervjuer, trekker fram samarbeidserfaringene som noe av det mest positive ved den ekstraordinære tilskuddsordningen:

Veldig bra tiltak. 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. Så jeg har stor takknemlighet, særlig for Folkehelseinstituttet. Hvis jeg kan nevne navn for eksempel som har vært med på å svare på alle spørsmålene og sende epost til nå. Så jeg synes jobben har blitt gjort veldig, veldig bra. Veldig fornøyd. (Case 2, intervju til casestudien delrapport 1 og 2)

Denne organisasjonen beskriver en opplevelse av at det ikke er hierarkier, verken mellom dem og myndighetene eller organisasjonen og befolkningen. Da blir dialog mulig og informasjonsformidling blir enkelt.

Kontakt på kommunalt hold, mellom kommuner og organisasjoner, beskrives også i andre forskningsprosjekter som på ulike måter har undersøkt forholdet mellom kommuner og deres befolkning (se for eksempel Brekke mfl., 2022; Brekke, 2022; Skogheim mfl., 2020b). Bydel Gamle Oslo iverksatte for eksempel et tiltak mens smitten var høy blant folk med somalisk bakgrunn i bydelen, der de arrangerte et møte med deler av den somaliske befolkningen i en lokal moské – som er en viktig del av frivilligheten og det sivile samfunnet for mange. Sammen utarbeidet de som var samlet til møtet en strategi for å spre informasjon. Strategien besto i å utpeke «ambassadører» som selv var somaliere og hadde helsebakgrunn eller annet som ga dem autoritet og legitimitet i målgruppen. Disse personene produserte videoer med informasjon i samarbeid med bydelen og delte dem på YouTube. Mange så videoene (Brekke, 2022).

I spørreundersøkelsen vi gjennomførte til de frivillige organisasjonene i evalueringen av tilskuddet i 2020 og 2021, oppga 40 prosent at de hadde gitt råd til eller hatt dialog med, nasjonale myndigheter. 62 prosent oppga å ha hatt kontakt med kommunen (Kjæøy mfl., 2023, s. 72). I casestudien ser vi også at organisasjoner opplever at tilskuddet har bidratt til å skape dialog på måter som ikke var på plass tidligere (Kjæøy mfl., 2023, s. 44–46). Vi finner også, når vi går gjennom sluttrapporter for tiltak avholdt i 2022, at nesten sju av ti organisasjoner oppgir å ha samarbeidet med en eller flere kommuner. Mange av disse rapporterer om positive erfaringer. Samtidig har organisasjoner ulike tilnærminger til hva det vil si å samarbeide. Enkelte beskriver former for svært passivt samarbeid, som at de har spredd kommunens informasjon eller at kommunen har respondert positivt på deres spørsmål og behov. Noe som ligger langt fra det aktive og dialogbaserte gi-og-ta-forholdet som vi har sett beskrevet fra Gamle Oslo i Brekke (2022). I vårt datamateriale mangler vi dessuten informasjon fra de som ikke har valgt å samarbeide med kommunen. IMDi ba ikke organisasjoner som ikke hadde slikt samarbeid om å dele sine erfaringer i sluttrapporteringene (Bråten mfl., 2023, s. 42–44)

I vårt intervjumateriale er det også enkelte organisasjoner som beskriver opplevelsen av samarbeid med myndighetene som instrumentelt. Myndighetene hadde et oppdrag som skulle utføres og organisasjonene hadde en kompetanse og kontakter myndighetene behøvde. Ut over det er noen organisasjoners opplevelse at myndighetene ikke var så opptatt av dialog:

Jeg tror at myndighetene [...] aldri har tenkt over at det er en gruppe som, både når det gjelder språk og som ikke følger med på samme nyhetskanaler, som ikke får den samme informasjonen. Jeg tror ikke myndighetene tenkte på det i det hele tatt, og heller ikke tenkte på at innvandrersamfunn kunne vært en god samarbeidspartner allerede fra starten av. Det er selvfølgelig mye sårbarhet som foregår, og man vet jo ikke hvem de har snakket med eller ikke, men at man da allerede [...] for eksempel IMDi da, som forvalter mange av de innvandrersamfunnene, at man setter seg sammen og, 'nå skjer det ting her, og den delen av befolkningen må også få informasjon'. At de må være litt i forkant, enn at [pandemiinformasjon] kommer som et krav om at det må man begynne å gjøre». (organisasjon D. Intervjumateriale, denne rapporten)

**Informant:** Kommunene var jo litt sånn at 'okei de brukte oss litt', og de var veldig på at de skulle bestemme veldig mye. Så det var ikke sånn at vi kunne påvirke veldig mye, men jeg tror de hadde ganske grei kunnskap. De lærte kanskje mer av oss fordi de tok jo kontakt senere og spurte om sånne tekniske ting og sånt da så det var sånn. Jeg vil ikke si at vi fikk påvirke så mye. Vi jobbet jo en del med tekstene sammen med kommunikasjonsavdelingen [i kommunen] når vi lager videoer. Så det var jo litt sånne ting, men ikke sånn direkte på. De likte jo veldig godt vår metode, så det var jo egentlig litt sånn de tok kontakt med oss da, for de så at det var veldig enkel informasjon som nådde fram.

**Intervjuer:** Men da ble det litt mer sånn at de tok kontakt for å få det de trengte uten at dere nødvendigvis opplevde at dere var med på å påvirke prosesser, eller?

**Informant:** Ja, det var litt mer sånn.» (Case 1, intervjumateriale til delrapport 1)

«De brukte oss litt», sier organisasjonsrepresentanten i det ene sitatet over. Mens den andre er opptatt av hvorfor det ikke var dialog i forkant av pandemien. Da kunne man diskutert at det kunne komme en situasjon der det var fint å snakke med organisasjonene om hva som kunne gjøres. Erfaringene som formidles fra disse organisasjonene er at samarbeidet eller samhandlingen som foregikk under pandemien, ikke var uttrykk for et ønske om vedvarende dialog fra myndighetene sin side. Det som av enkelte organisasjonsrepresentanter beskrives som «en relasjon». Med vedvarende relasjoner ville det også blitt enklere å ha det som i en organisasjon beskrives som «en beredskapsmodus som er litt bedre rustet».

Vår gjennomgang av politiske beslutningsdokumenter som lå til grunn for tilskuddsordningen for 2022 synliggjør ikke dialog mellom myndigheter og frivillige organisasjoner i forkant av at tilskuddet ble gitt et nytt formål: vaksineinformasjon. Vaksineringshadde allerede pågått lenge, og det var også organisasjoner som hadde jobbet med vaksineinformasjon. Men utlysningen i 2022 hadde altså dette som eksplisitt formål. Det ble også tatt inn i formålet at informasjon skulle bidra til økt vaksinasjonsdekning. Et slikt mål om praksisendringer var ikke eksplisitt uttrykt i formålet for tilskuddet i 2020 og 2021, selv om dette var implisitt til stede også da organisasjonene arbeidet med generell koronainformasjon. Vi konkluderer i vår evaluering (Bråten mfl., 2023) at formålet i 2022 representerte et mer komplekst og krevende oppdrag enn de to foregående årene. Og det kan argumenteres for at det burde ha vært diskutert med organisasjonene i forkant om dette var noe de var villige til å gjøre og følte seg kapable til. Dette kunne for eksempel skjedd i form av erfaringsoppsummeringer knyttet til arbeidet i forbindelse med de foregående tilskuddsordningene.

### 3.4 Oppsummert – ble mål nådd?

Et viktig spørsmål i enhver evaluering, er om man lyktes i sine bestrebelser. Ble målene med tilskudd og tiltak nådd? Det er, som vi har understreket i evalueringene for de tre årene, vanskelig å måle den direkte effekten organisasjonenes tiltak har hatt for målgruppene. Av vårt datamateriale framgår det hvordan folk under pandemien opplevde at

det kom informasjon fra mange hold, og at de ofte ikke skilte mellom ulike avsendere. Det er i alle fall nå, i tiden etter pandemien, vanskelig for mottakere av informasjon å skille mellom myndigheter og organisasjoner som avsendere av informasjon (Kjæøy mfl., 2023; Bråten mfl., 2023).

Det er likevel mulig å evaluere tilskudd og tiltak sett opp mot *tilskuddsordningens formål*. I evalueringen av tilskuddet i 2020 og 2021 konkluderer vi med at i en krisesituasjon framstår tilskuddet og mobiliseringen av frivilligheten – frivillighetsstrategien – som en rask, fleksibel og effektiv strategi for å nå ut til deler av befolkningen myndighetene selv ikke nådde i sitt arbeid. Mange organisasjoner var allerede i gang med pandemiarbeid av ulikt slag, og tilskuddsordningen styrket dette arbeidet. Den bidro til at organisasjoner hadde tid og mulighet til å drive dette arbeidet på en grundigere måte enn de ellers ville hatt (Kjæøy mfl., 2023).

Tilskuddsordningen hadde i 2022 som eksplisitt formål å øke vaksineringsgraden i innvandrerbefolkningen. Vårt intervjumateriale synliggjør at årsakene til at folk ikke hadde valgt vaksineringsgraden, var en kombinasjon av praktiske utfordringer, spørsmål om bivirkninger, og feilinformasjon. Dette bidro til å gjøre dette informasjonsoppdraget komplekst og komplisert. Organisasjonene arbeidet dessuten i en samfunnskontekst der vaksineringsgraden økte, pandemirestriksjoner ble tatt bort – og der angrepet på Ukraina og sterk økning i antallet flyktninger flyttet folks oppmerksomhet. Organisasjonene løste oppdraget ved at over halvparten av dem knyttet til seg helsepersonell. Flere er tydelige på at de forsto sin rolle som å få ut informasjonen, så fikk folk gjøre som de ville etterpå (Bråten mfl., 2023).

Smittevern og etter hvert vaksineringsgrad, som strategi for å håndtere et virus som sprer seg raskt og kan være dødelig, forutsetter at informasjonen om smittevern og vaksiner, når alle i befolkningen. Myndighetene nådde ikke alle, særlig ikke enkelte grupper i innvandrerbefolkningen. Derfor vendte myndighetene seg til frivillige organisasjoner. Basert på våre intervjuer med målgruppene og andres forskning, kan vi oppsummere tre hovedårsaker til hvorfor man ikke nådde fram med informasjon: A) Dårlige språkferdigheter på norsk og/eller engelsk og lite digital kompetanse i deler av innvandrerbefolkningen, B) mangel på tillit til norske helsemyndigheter, noe som kan skyldes negative erfaringer med myndigheter i opprinnelseslandet eller i Norge, og C) sviktende kunnskap og mangel på beredskapsplaner hos myndighetene for å nå fram til hele innvandrerbefolkningen.

Frivillige organisasjoner hadde tillit i innvandrerbefolkningen på måter norske myndigheter ikke har. Dette har de ikke bare fordi målgruppene så frivillige organisasjoner som sine representanter der og da. Mange frivillige organisasjoner hadde bygget tillitskapital hos medlemmer og målgrupper som veide tungt eller var avgjørende i møte med en krise hvor de agerte som informasjonsformidlere for myndighetene. Et viktig spørsmål vi vil ha med til de oppsummerende drøftingene er om og hvordan tjenester organisasjoner gjør for myndighetene – som å formidle informasjon – kan påvirke tilliten de har i målgruppene.

Vi har også sett at tilskuddsordningene i enkelte sammenhenger initierte økende samarbeid mellom frivillige og myndigheter, og etablerte dialogprosesser. Samtidig har vi sett

at enkelte organisasjoner erfarer å ha blitt snakket *til*, mer enn å ha blitt snakket *med*. Noe som reiser spørsmål knyttet til frivillige organisasjoners demokratirolle, og mulighetene til å bringe erfaringer og synspunkter fra folk man møter gjennom informasjonsformidling tilbake til myndighetene.

## 4 Myndighetenes forståelse av frivillige organisasjoners rolle

I dette kapitlet undersøker vi hvordan frivillighetens rolle forstås fra politiske myndigheters ståsted. Dette gjør vi basert på stortingsmeldinger og handlingsplaner om henholdsvis integrering og om frivilligheten. I tillegg baserer vi oss på tidligere forskning i form av et bokkapittel og en forskningsrapport som presenterer tilnærminger til frivilligheten i stortingsmeldinger om integrering.

Vi spør hvordan frivillige organisasjoners rolle forstås, om det er forskjell i tilnærminger til frivilligheten avhengig av om hovedtema er integrerings- eller frivillighetspolitikk, og hvordan tilnærminger og forståelser endrer seg over tid. Vi ser også spesifikt etter om frivilliges rolle som informasjonsformidlere nevnes, og hvordan tilnærmingene er da.

De to forskningsbidragene (Bay mfl., 2010; Bråten mfl., 2017) omhandler integreringspolitikk helt fra 1970-tallet og fram til 2017, det vil si en hel rekke ulike stortingsmeldinger. Vår gjennomgang av stortingsmeldinger og handlingsplaner på henholdsvis frivillighets- og integreringsfeltet, dekker for frivillighetspolitikken perioden fra 1997 og fram til i dag, for integreringspolitikken perioden fra 2017 og fram til nå. Dokumentene vi har gjennomgått er:

- Hverdagsintegrering – strategi for å styrke sivilsamfunnets rolle på integreringsfeltet 2021-2024.
- St.meld. nr. 27 (1996–97) Om statens forhold til frivillige organisasjoner
- St.meld. nr. 39 (2006–2007) Frivillighet for alle
- Meld. St. 10 (2018–2019) Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig. Den statlege frivilligheitspolitikken
- Frivillighetserklæringen – erklæring for samspillet mellom regjeringen og frivillig sektor, fra 2015

Vi har i tillegg undersøkt hvordan et samarbeidsorgan mellom representanter for innvandrere og myndighetene, KIM, er beskrevet i stortingsmeldinger om integrering fra 1990-tallet og fram til det ble avviklet.

Den til enhver tid sittende regjering er avsender av både stortingsmeldinger og handlingsplaner. Analyser av slike politiske dokumenter gir tilgang til sentrale politiske tilnærminger til frivillighet – over tid. Den opprinnelige planen var, som redegjort for i kapittel 1.2, å intervju politikere som har stått sentralt i frivillighetsstrategien for informasjon til innvandrerbefolkningen under pandemien. Det har vært krevende å få aktuelle politikere til å stille til intervju. Vi har kun lyktes med å intervju sittende statsråd med ansvar for integrering da pandemien startet. Dette var et verdifullt intervju for tilgang til avveininger som ble gjort i en innledende fase av pandemien (se Kjeøy mfl., 2023). Men ett intervju er ikke tilstrekkelig til å kunne si noe om hvordan politikken forholder seg til frivillige organisasjoners rolle i samfunnet generelt, og som informasjonsformidlere spesielt. Derfor bygger dette kapitlet på dokumentanalyser av sentrale politikkdokumenter og sekundærlitteratur basert på slike dokumentanalyser.

## 4.1 Frivilligheten i integreringspolitikken

Bay mfl. tar utgangspunkt i den første stortingsmeldingen som behandler integrering av innvandrere til Norge, den hadde tema innvandringspolitikk<sup>1</sup> og kom i 1974. Den siste stortingsmeldingen som behandler integreringspolitikken i sin helhet kom i 2016<sup>2</sup>, den er inkludert i gjennomgangen gjort hos Bråten mfl. I tillegg inkluderer vi, gjennom vår dokumentgjennomgang, en handlingsplan for å sivilsamfunnets rolle på integreringsfeltet, som kom i 2021. Gjennom denne perioden på nesten femti år, har integreringspolitikk gått fra å fokusere de første arbeidsinnvandrernes mulighet til å ivareta egen kultur og religion, samt å forebygge sosiale problemer på boligmarkedet, til å bli et eget politikfelt med blant annet et omfattende introduksjonsprogram som skal introdusere flyktninger til norsk språk og arbeidsliv. Perspektiver på frivillige organisasjoners rolle har gått fra vektlegging av organisering som en vei til demokratisk innflytelse og en kanal myndighetene kan benytte for å få ut informasjon, til hvordan frivillige kan bidra til integrering i storsamfunnet gjennom en omfattende tjenesteproduksjon.

I den *første* stortingsmeldingen om innvandringspolitikk fra 1974<sup>3</sup> gis frivilligheten lite oppmerksomhet. Men i forbindelse med at behovet for en moské tas opp (det fantes ingen i Norge), vises det til at organisasjoner kan spille en rolle. En organisasjon nevnes særskilt: Fremmedarbeiderforeningen. Myndighetene har behov for å høre innvandrere, for eksempel om etablering av den nevnte moskeen. Da er Fremmedarbeiderforeningen viktig for å kanalisere synspunkter. Men det beskrives også hvordan myndighetene har behov for å nå innvandrere med informasjon. Noe som også kan skje gjennom samarbeid med Fremmedarbeiderforeningen (Bay mfl., 2010, s. 301–302).

I den *andre* stortingsmeldingen på integreringsfeltet, *Om innvandrere i Norge*<sup>4</sup>, ble innvandrersorganisasjoner framhevet som nøkkelaktører i realiseringen av myndighetenes visjoner for integrering. Samtidig slås det fast at det ikke finnes mange organisasjoner av denne typen. Regjeringen etterlyser særlig to typer organisasjoner: For det første en innvandrersorganisasjon som kan representere *alle innvandrere i landet vis-a-vis myndighetene*. For det andre, nasjonale organisasjoner som kan representere *spesifikke innvandrergupper*. Myndighetenes rolle skulle være å skaffe til veie bevilgninger. I retur ønsket man at organisasjonene skulle levere medlemmer og et internt organisasjonsdemokrati, samt evne til å beskytte interessene til innvandrere i Norge (Bay mfl., 2010, s. 302–303). Regjeringen etterlyste altså organisasjoner som kunne være demokratiaktører – ved å formidle synspunkter fra innvandrere til myndighetene, og integreringsaktører – ved å ivareta kultur og identitetsutvikling internt i grupper og kommunisere dette utad.

---

<sup>1</sup> Kommunal- og arbeidsdepartementet: St.meld. nr. 39 (1973–74) *Om innvandringspolitikken*. Regjeringen Bratteli, Ap.

<sup>2</sup> Justis- og beredskapsdepartementet: Meld. St. 30 (2015–2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*, Regjeringen Solberg, H og Frp

<sup>3</sup> Kommunal- og arbeidsdepartementet: St.meld. nr. 39 (1973–74) *Om innvandringspolitikken*. Regjeringen Bratteli, Ap.

<sup>4</sup> Kommunal- og arbeidsdepartementet: St.meld. nr. 74 (1979–80) *Om innvandrere i Norge*. Regjeringen Nordli, Ap.



Den *tredje* stortingsmeldingen på feltet kom ved utgangen av 1980-tallet.<sup>5</sup> Den tematiserte også innvandreres deltakelse i såkalte norske organisasjoner. Utgangspunktet var at slik deltakelse manglet, og at regjeringen mente slik deltakelse var avgjørende for integreringen videre. Enn så lenge var det innvandrersorganisasjoner innvandrere deltok i, og det ble understreket at disse dermed ville være viktige for innvandreres sosiale og kulturelle liv framover. Innvandrersorganisasjonen ble i denne meldingen beskrevet som lokalt basert, opptatt av kultur og med blikket rettet innover mot egen gruppe og mot opprinnelseslandet. Den demokratiske rollen til disse organisasjonene ble vurdert som svak (Bay mfl., 2010, s. 303–304). Ønsket om utadrettede frivillige organisasjoner som kunne representere, må forstås basert på frivillighetens rolle generelt på denne tiden. De tradisjonelle hierarkiske organisasjonene, beskrevet i kapittel 2, var fortsatt viktige demokratiske aktører og man så for seg at innvandrersorganisasjoner også kunne innta en slik demokratisk rolle.

I denne stortingsmeldingen beskrives det også hvordan Kommunal- og arbeidsdepartementet i 1984 opprettet Kontaktutvalget mellom innvandrere og norske myndigheter (KIM), i første omgang som en toårig prøveordning. Deretter ble det videreført. Utvalget bestod av valgte medlemmer med innvandrerbakgrunn og representanter for offentlige myndigheter og politiske partier på Stortinget. KIM skulle fungere som et rådgivende organ og bistå myndighetene i saker som involverte innvandrere, men også være et kontaktpunkt mellom innvandrere og myndigheter (Tolgensbakk, 2020).

Stortingsmeldingen *Om innvandring og det flerkulturelle Norge*<sup>6</sup>, kom i 1997. Her ble på nytt innvandrersorganisasjoners manglende politiske innflytelse tematisert. Derfor var det desto viktigere at interesseorganisasjoner beskyttet sine medlemmers interesser *uavhengig av etnisk bakgrunn* og at innvandrere deltok i slike generelt orienterte interesseorganisasjoner. Samtidig understrekes fortsatt verdien av innvandrersorganisasjoner og deres rolle i å gi nyankomne innvandrere et sosialt nettverk, beskytte mot sosial isolasjon, og etablere en plattform for videre deltakelse i det norske samfunnet (Bay mfl., 2010, s. 304). Også denne stortingsmeldingen omtaler KIM. Det påpekes at kontaktutvalget er «det eneste samarbeidsorganet mellom innvandrere og myndigheter på statlig nivå» (St.meld. nr. 17 1996–97, s. 85). KIM beskrives som et velfungerende rådgivende organ for myndighetene. Det understrekes at den viktigste rollen dette samarbeidsorganet har, er at det bidrar til en arena hvor dialog og kontakt mellom myndighetene og representanter for innvandrere er mulig.

Den første stortingsmeldingen om integrering på 2000-tallet<sup>7</sup> innevarsler det Bay mfl. (2010) beskriver som et skifte fra oppmerksomhet om frivillige organisasjoners demokratiske rolle og deres sosiale og integrerende funksjon – til oppmerksomhet om organisasjoner som tjenesteprodusenter, som et supplement til velferdsstaten. I denne stortingsmeldingen vektlegges frivillighetens samlede bidrag, for eksempel ved at de gir

---

<sup>5</sup> Kommunal- og arbeidsdepartementet: St.meld.nr.39 (1987–88) *Om innvandringspolitikken*. Regjeringen Brundtland II, Ap

<sup>6</sup> Kommunal- og arbeidsdepartementet: St.meld.nr.17 (1996–97) *Om innvandring og det flerkulturelle Norge*. Regjeringen Jagland, Ap.

<sup>7</sup> Kommunal- og regionaldepartementet: St.meld.nr.49 (2003–2004) *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse*. Regjeringen Bondevik II, Krf/H/V

tilbud til ofre for tvangsekteskap og har kampanjer mot rasisme. Innvandrersorganisasjoner framheves som brobyggere til andre deler av samfunnet. Dette beskrives som viktig for integrering i storsamfunnet. Men der innvandrersorganisasjoners rolle som internt integrerende er understreket i tidligere stortingsmeldinger, er dette nå knapt nevnt.

KIM blir i denne meldingen beskrevet som et forum for kontakt og dialog mellom myndighetene og representanter for innvandrerbefolkningen, samt som et rådgivende organ som skal «drøfte alle prinsipielle sider ved norsk flyktning-, innvandrings- og integreringspolitikk» (St.meld. nr. 49, 2003-04, s. 193).

I etterkant av terrorangrepene 22.juli 2011 kom Stortingsmeldingen *En helhetlig integreringspolitikk. Mangfold og fellesskap*<sup>8</sup> i 2012. Her omtales demokrati og sivilsamfunn som viktige *felles verdier* i det norske samfunnet. Et viktig mål er at alle som bor i Norge skal få brukt ressursene sine og ta del i fellesskapet. Dette gjøres først og fremst til et spørsmål om utdanning og arbeid, men i tillegg understrekes betydningen av at vi har tillit til hverandre. Demokrati og sivilsamfunn nevnes som eksempler på felles verdier, hvor frivillige organisasjoner er «viktige kanaler for innflytelse og møteplasser som bidrar til å bygge tillit» (gjengitt i Bråten mfl., 2017, s. 43). Frivillige organisasjoner forstås altså dels i en demokratirolle og dels en integrerende rolle – som går ut over fellesskapet internt i organisasjonen. I denne stortingsmeldingen er KIM beskrevet med en mer formell rolle som et uavhengig rådgivende organ, som «et eksempel på en formalisert arena for innflytelse» (Meld.St.6 2012-13, s. 122).

Den hittil siste stortingsmeldingen som behandler integreringspolitikk i sin helhet, kom i 2016.<sup>9</sup> Her understrekes integrering som et spørsmål om å unngå at grupper blir stående på utsiden av samfunnet. Dette skal sikres gjennom deltakelse i arbeidsliv og storsamfunn, fordi det er slik tillit bygges og tilhørighet til det norske samfunnet etableres. Det blir understreket at en sterk frivillig sektor er viktig i integreringsarbeidet. Det framheves hvordan frivillige organisasjoner kan bidra i mottaksfasen, i norskopplæring, i forhold til barn- og unge og på voldsfeltet. Frivillige organisasjoner blir beskrevet som å kunne spille en viktig rolle «i å skape kontakt mellom lokalsamfunn og nye innbyggere» (St.meld. 30, 2015-16, s. 10). I denne meldingen blir frivillige organisasjoner omtalt nesten utelukkende i rollen som integrasjonsaktører og tjenesteleverandører, og da gjerne som et tilskudd til velferdsstatlige tilbud. Organisasjonene demokratiske rolle blir ikke nevnt eksplisitt. KIM blir ikke omtalt, det ble nedlagt i 2014 (Tolgensbakk 2020)

I pressemeldingen «Ny og styrket dialog med innvandrerbefolkningen» fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet framgår det at Regjeringen Solberg i 2014, avviklet KIM og erstattet utvalget med en årlig konferanse: Den årlige integreringskonferansen som er avholdt siden 2014 (Tolgensbakk 2020). Dette ble begrunnet slik:

«KIM har vært et rådgivende organ for myndighetene i saker som angår personer med innvandrerbakgrunn. Målet har vært at utvalget skal gi råd og innspill til

---

<sup>8</sup> Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet: Meld. St. 6 (2012-2013) *En helhetlig integreringspolitikk. Mangfold og fellesskap*, Regjeringen Stoltenberg II, Ap, SV, Sp

<sup>9</sup> Justis- og beredskapsdepartementet: Meld. St. 30 (2015-2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk* Regjeringen (Regjeringen Solberg, H, Frp.)

politikkutvikling. Tretti år etter at KIM ble opprettet ser Norge annerledes ut, og innvandrere deltar i mye større grad i samfunnslivet og den offentlige debatten. Regjeringen vil sørge for at innvandreres erfaringer og synspunkter kommer fram til myndigheter og politiske organer på lik linje med alle andres, og ikke knyttes til et eget innvandrerrutvalg» (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2014, gjengitt i Tolgensbakk 2020 s.16).

Daværende regjering mente det ikke lenger var nødvendig med et eget kontaktorgan for å sikre at de som hadde innvandret til Norge ble hørt. Samtidig ble det altså besluttet å ha en årlig konferanse. Det ble også understreket at IMDi skulle få midler for å «styrke arbeidet med bosetting og kontakt med frivillige innvandrersorganisasjoner» (Horne, 2014).

## 4.2 Hverdagsintegrering

Handlingsplanen for *Hverdagsintegrering*<sup>10</sup>, framlagt av regjeringen Solberg under pandemien i juni 2021, er en helhetlig strategi for å styrke sivilsamfunnets rolle på integreringsfeltet. Dermed må den betraktes som et sentralt dokument som angår frivillige organisasjoners rolle i integreringspolitikken. Det understrekes i planen at frivillige er selvstendige og uavhengige, samtidig er de bindeledd og driver informasjonsformidling. De forstås som bidragsyttere i myndighetenes integreringsstrategi, mens rollen som demokratiaktører er nesten usynlig i dette dokumentet.

Strategiens *første del* handler om personer med innvandrerbakgrunn. Det understrekes at de bør delta mer i sivilsamfunnet, men også at frivillige organisasjoner generelt må satse på mangfoldsarbeid, både gjennom rekruttering av medlemmer og inkludering. Personer med innvandrerbakgrunn bør delta mer både fordi de gjør det mindre enn majoritetsbefolkningen og fordi det kan gi «økt følelse av tilhørighet og tillit til det norske samfunnet.» (s. 15) Videre vektlegges at deltakelse kan gi sosiale nettverk som kan gi tilgang til arbeidsmarkedet. Organisasjoners integrerende rolle blir understreket, og innvandrersorganisasjoner blir behandlet særskilt. Det beskrives hvordan de samler mennesker med felles bakgrunn basert på språk, opprinnelsesland, kultur og religion, og hvordan de er mer uformelt organisert enn såkalte tradisjonelle foreninger. Innvandrersorganisasjoners rolle blir i denne handlingsplanen omtalt om lag på samme vis som i alle stortingsmeldinger siden 1980-tallet, med vekt på hvordan de kan bidra til integrering i storsamfunnet: «Organisasjoner som har kontakt med lokalmiljøet og samfunnet rundt seg har bedre forutsetninger for å fungere som brobyggere og integreringsarenaer.» (s. 18)

Strategiens *andre del* har som ambisjon å: «legge bedre til rette for at sivilsamfunnet kan supplere det offentlige arbeidet med integrering» (s. 25). De konkrete arbeidsoppgavene som nevnes, er en blanding av informasjonsformidling og tjenesteproduksjon. I mottaksfasen vektlegges formidling av informasjon og kunnskap om lokalsamfunn, kultur og språk, samt aktivitetstilbud som kan fremme integrering. Deretter beskriver planen hvordan frivillige organisasjoner kan bidra med supplerende aktiviteter til deltakere i introduksjonsordningen og til innvandrere uten rettigheter til introduksjonsprogram.

---

<sup>10</sup> Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2021: Hverdagsintegrering – strategi for å styrke sivilsamfunnets rolle på integreringsfeltet 2021-2024, Regjeringen Solberg, H, V, KrF

Eksempler er frivillig norsktrening, kurstilbud, og tiltak for å motvirke fattigdom og sosial ekskludering. Dette er oppgaver der det er statlige tilskuddsordninger som organisasjoner kan søke støtte fra.

Handlingsplanens *trede del* behandler samarbeid og rammebetingelser for forholdet mellom frivillige organisasjoner og myndigheter. Det slås fast at organisasjoners rolle som informasjonsformidler ovenfor personer med innvandrerbakgrunn ikke er ny, men har eksistert i alle år, og at myndighetene ofte har «behov for å nå alle deler av befolkningen med riktig og tilpasset informasjon» (s. 41). Pandemien nevnes eksplisitt som et eksempel på hvordan sivilsamfunnet har en viktig og nødvendig rolle som informasjonsformidler.

I handlingsplanen beskrives det hvordan organisasjoner kan bidra til å øke tilliten til tjenester ved å; «forklare tjenestenes rolle og oppgaver, forklare beslutninger og vedtak, oppklare mulige misforståelser, men også å endre oppfatninger og holdninger innad i ulike miljøer» (s. 41). Det fastslås at organisasjoner har tillit i sine målgrupper, noe som gjør dem godt egnet for ulike informasjonsoppgaver (s. 41). Tillit knyttes til lik bakgrunn og delte erfaringer i frivillige organisasjoner og deres målgrupper. Det understrekes i planen at frivillige er selvstendige og uavhengige, samtidig som de altså er bindeledd og informasjonsformidlere. I disse rollene skal frivilligheten både synliggjøres og dyktiggjøres. Samarbeid skal skje på alle forvaltningsnivåer: Det vises til ønske fra organisasjoner om at samarbeidet formaliseres, at det utvikles møteplasser og at alle typer organisasjoner omfattes, også de minste.

Handlingsplanen om hverdagsintegrering gir frivillige organisasjoner viktige roller, både som tjenesteprodusenter og sosiale integreringsaktører. Oppgavene som brobyggere og informasjonsformidlere ligger i skjæringspunktet mellom tjenesteprodusent- og integreringsrollen. Informasjonsformidling kan, ved at dette utføres av frivillige organisasjoner, utøves på måter som fungerer integrerende. Frivillige organisasjoner har gode forutsetninger for å løse oppgaver som informasjonsformidlere, fordi de har tillit i målgruppene. Samtidig framheves det at informasjonsformidling via frivillige organisasjoner bidrar til å skape tillit – et implisitt resultat av at myndighetenes informasjon når fram, forklares og forstås.

### 4.3 Integrering i frivillighetspolitikken

Dokumentanalysen omfatter frivillighetspolitikken fra 1997 til frivillighetsmeldingen fra 2018. I frivillighetspolitikken finner vi en framheving av frivilliges demokratiske rolle som vaktbikkje ovenfor myndighetene og også en problematisering av oppgaven som informasjonsformidler og holdningsskaper på vegne av myndighetene.

I siste del av 1990-tallet kom stortingsmeldingen *Om statens forhold til frivillige organisasjoner*.<sup>11</sup> Bakgrunnen var den offentlige utredningen fra 1988 om frivillige organisasjoner, hvor de frivillige organisasjonenes historiske framvekst og virke i det norske samfunnet ble bredt dokumentert. I trontaledebatten i 1995 ba Stortinget regjeringen om å legge fram en stortingsmelding om arbeidsvilkår og økonomi for de frivillige

---

<sup>11</sup> St.meld.nr.27 (1996-97) Om statens forhold til frivillige organisasjoner. Jagland-regjeringen, Ap.

organisasjonene (s. 5). Meldingen er derfor konsentrert om den statlige politikken overfor de frivillige organisasjonene. Det framføres seks grunner til at frivilligheten er viktig. For det første, arbeidet de utfører; både velferdstiltak innenfor velferdsstatens rammer, som barnehager, og tiltak som velferdsstaten etter hvert tar ansvar for. For det andre, frivilligheten som demokratiske aktører, som talerør, bærere av interesser og synspunkter og som korrektiv til staten: «Dersom organisasjonene svekkes eller blir borte, øker mulighetene for statlige feilgrep.» (s. 10). For det tredje, som sosiale fellesskap, som former identitet og mennesker som sosiale vesen. For det fjerde, evnen til å skape tillit i samfunnet ved å bygge ned fordommer. For det femte, kunnskapsformidling og læring, hvor kunnskap som organisasjoner forvalter og formidler trekkes fram, samt hvordan organisasjoner bidrar med trening i å jobbe i team og ledelse. For det sjette, bidraget til samfunnsmessig mangfold, her vises det til at Norge i økende grad forstås som et flerkulturelt samfunn, og at innvandrere har behov for å «knytte seg til det spesifikt norske» (s. 11) gjennom deltakelse i samfunnet og behov for å ivareta egen kultur.

Stortingsmeldingen legger vekt på at innvandrersorganisasjoner må være talerør overfor og samarbeidspartnere med lokale og sentrale myndigheter. Disse organisasjonene forstås som ivaretagere av interesser, men også som bidragsytere til tjenester – som å formidle informasjon fra myndighetene. Også her beskrives innvandrersorganisasjoner i brobyggerrollen mellom innvandrere og befolkningen generelt (s. 53–53).

Meldingen beskriver hvordan myndighetene via organisasjonenes informasjonskampanjer får fram sitt budskap til grupper som det ellers hadde vært vanskelig å nå. Men også at myndighetene nyter godt av det verdifundamentet organisasjoner bygger på og engasjementet til medlemmene: «Organisasjonene kan gjøre bruk av moralske appeller med en form og et innhold som er vanskelig å forene med kravene til nøytral forvaltningspraksis.» (s. 37). Dette tolker vi som at organisasjoner som for eksempel er opptatt av å redusere gatevold, kan legge inn en moralsk appell i dette som myndighetene ikke legitimt kan benytte. De kan appellere og overtale basert på organisasjonsfellesskapets verdier og interesser. En forutsetning er da at det er sammenfall mellom organisasjonenes og myndighetenes verdier og interesser. Noe som i stortingsmeldingen blir beskrevet med uttrykk som felles mål (s. 37) og «verdibasert samvirke» (s. 34).

Meldingen viser til at når frivillige organisasjoner tar på seg oppgaver for det offentlige, kan dette både bidra til inntekter, synliggjøring, anseelse, oppslutning og legitimitet. Samtidig advares det mot at det kan bidra til at organisasjoner vender seg bort fra sitt verdimeslige ståsted, noe som beskrives som å kunne svekke oppslutningen. Det understrekes at det er et statlig ansvar å sørge for at dette ikke skjer, samtidig som dette ansvaret først og fremst påhviler organisasjonene selv (s. 37).

Stortingsmeldingen *Frivillighet for alle* kom ti år etter, i 2007.<sup>12</sup> Her legges det vekt på at frivillig sektor bidrar til mangfold, kultur, politikk og demokratiske holdninger, og er kanal for engasjement, innflytelse og samfunnsdeltakelse: «Gjennom lange og sterke tradisjoner har organisasjonene og myndighetene utviklet og styrket dialogen knyttet til ulike samfunns mål og interesser.» (s. 19). Meldingen fra 2007 understreker altså frivillige

---

<sup>12</sup> Kultur- og likestillingsdepartementet : St.meld. nr. 39. (2006-2007). Frivillighet for alle. Regjeringen Stoltenberg II, Ap/SV/Sp

organisasjoner og myndighetenes felles mål. Samtidig understrekes frivillighetens rolle som kritisk korrektiv: «Frivillig sektors kritiske stemme utfyller, utfordrer, påvirker og korrigerer myndighetene i arbeidet med å skape et godt samfunn for alle.» (s. 20) Det gjøres aktiv bruk av begrepet sosial kapital, med referanse til den amerikanske sosiologen Robert Putnam: «den viktigste kilden til sosial kapital er aktiv deltakelse i frivillige organisasjoner.» (s. 20) Samtidig understrekes at det på forskerhold er uenighet om hvordan organisasjoner bidrar til sosial kapital.

I meldingen presenteres det fire hovedstrategier for å støtte aktivt opp om frivillig sektor og bidra til økt deltakelse. En av disse er: «Økt oppmerksomhet om inkludering og integrering» (s. 22). Oppmerksomheten rettes i all hovedsak mot innvandreres deltakelse i organisasjoner, og mot å øke bevisstheten i frivillige organisasjoner om inkludering av såkalt nye grupper i samfunnet. Særlig skal barn og unge med innvandrerbakgrunn ha like muligheter til deltakelse. Jenters muligheter blir understreket. Organisasjoner utfordres til å gjøre tilpasninger som kan bidra til rekruttering: «I flere tilfeller kan det være relevant med aktiviteter hvor det organisatorisk er skilt mellom jenter og gutter.» (s. 68) Det stilles spørsmål ved om det er «ønskelig med egne innvandrersorganisasjoner?» (s. 63). Spørsmålet besvares ved å vektlegge forskning som viser at individer har behov for å inngå i fellesskap med likesinnede, at innvandrere er underrepresentert på mange samfunnsarenaer og at innvandrersorganisasjoner gir anledning til å inngå i sosiale fellesskap. Det vises også til at ulike grupper er opptatt av ulike tema (s. 63).

*Frivillighetserklæringen*<sup>13</sup> kom i 2015 og er et kort dokument som oppsummerer prinsipper og målsettinger for samspillet mellom regjering og frivillig sektor. For lokale forhold vises det i denne erklæringen til plattform for samspill og samarbeid mellom frivillig og kommunal sektor inngått av KS og Frivillighet Norge.<sup>14</sup> Innledningsvis oppsummeres frivillighetens betydning for den enkelte og for fellesskapet, og hvordan den er mangfoldig i innretning, interesser og virksomhet. Det understrekes at frivillighet bygger på menneskers engasjement, ubetalte innsats og «mot og kraft til å ta tak i uløste oppgaver».<sup>15</sup> Erklæringen understreker sivilsamfunnets rolle som motmakt mot staten. Samarbeidet mellom myndigheter og frivillige, og rammeverk for dette, understrekes. Det påpekes også at «frivillighet ikke er et supplement til offentlig virksomhet», men skal forstås som viktig for individer og samfunn på egne premisser.

Den foreløpig siste stortingsmeldingen om frivilligheten kom i mars 2018: *Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig*.<sup>16</sup> Her framheves særlig frivillighetens rolle som demokratisk aktør og som tillitsbyggende i samfunnet, på egne premisser: «Det er ikkje staten som set måla for frivilligheita – det gjer frivilligheita sjølv» (s. 7). Frivillig sektors rolle som en sosial arena deltakerne er med på å skape og utvikle selv, understrekes altså. Samtidig vektlegges det at frivillige bidrar til å løse samfunnsoppgaver – som et alternativ til offentlige og kommersielle tilbud. Det påpekes at frivillige har avdekket og utviklet

---

<sup>13</sup> Frivillighetserklæringen ble utarbeidet av Regjeringen Solberg (H, Frp.)

<sup>14</sup> Frivillig sektors interessepolitiske samarbeidsforum med over 350 medlemsorganisasjoner. [Forside | Frivillighet Norge](#) (lest 15.10.2023)

<sup>15</sup> Frivillighetserklæringen er et kort dokument uten sidetall, derfor oppgis ikke sidetall ved sitater.

<sup>16</sup> Meld. St. 10 (2018–2019) *Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig*. Den statlege frivillighetspolitikken. Regjeringen Solberg, H/Frp/V

nye løsninger (s. 15). I den grad frivillighetsmeldingen omtaler integrering, er det ved å vise til at frivilligheten er mangfoldig, og gjennom det eksplisitte målet om bred deltakelse. Deltakelsen skaper ifølge meldingen tillit som et demokratisk samfunn trenger: «Frivillig deltaking er grunnlag for tillit, fellesskap og eit mangfald av aktivitetar.» (s. 18).

Denne frivillighetsmeldingen skiller mellom frivilligheten som arena og frivilligheten som aktør. Når frivilligheten omtales som *aktør* er det ved at organisasjoner tar på seg ikke-lovpålagte oppgaver som å gi barn og unge fritidstilbud eller bidra til beredskapen. Eksempler som nevnes er Røde Kors og Kirkens Bymisjons helsesenter for papirløse, seniordans, arbeidstrening, og matutdeling til rusmisbrukere (s. 23). Når frivilligheten beskrives som *arena*, er det ved å bidra til at folk får brynt meninger mot hverandre og at de gir dem en stemme utad. Men det vises også til tro- og livssynssamfunns primærvirksomhet og til organisasjoner som bygger fellesskap og gir mennesker tilgang til sosiale nettverk. Det understrekes at dette er en god og rask vei inn i det norske samfunnet. Samtidig beskrives innvandrersamfunnsarenaer som en viktig arena for identitetsfellesskap, og som en aktør ved at de er talerør for grupper og formidler «det norske samfunnet inn i innvandrargruppene» (s. 22). Aktørrollen blir knyttet til tjenesteleveranser, men også til demokrati ved at frivillige organisasjoner etablerer tjenester det offentlige ikke har, mens arenarollen blir knyttet til demokratisk diskusjon og politikktutvikling, samt til integrering både internt og i storsamfunnet.

#### 4.4 Oppsummerende drøfting

Dokumentanalysen synliggjør forskjeller mellom stortingsmeldinger om integreringspolitikk og frivillighetspolitikk. Mens det i frivillighetspolitikken er en bred tilnærming til frivillighetens rolle i samfunnet, som demokratiske aktører, tjenesteprodusenter og sosiale aktører som bidrar til integrering, er det – særlig de to siste tiårene - de to sistnevnte rollene som understrekes i integreringspolitikken. Frivillighetspolitikken vektlegger også mer gjennomgående frivillighetens selvstendige stilling og rollen som kritisk korrektiv til staten, både gjennom formidling av synspunkter og utvikling av tiltak og tjenester som er et *alternativ* til det offentlige. Det vil si som noe nytt og annerledes, mer enn som et *supplement* i forlengelsen av offentlige tilbud. Supplement er et begrep som gjerne brukes når frivillige tjenester som del av integreringspolitikken beskrives. Ved å representere et alternativ, kan tjenesteproduksjon forstås som en del av frivillige organisasjoners demokratiske rolle. Det bringer både kritikk og noe nytt til torgs. Til sammenligning utgjør et supplement – slik vi tolker det – et bidrag i statens integreringspolitikk, ved å bidra med noe myndighetene ønsker, men ikke selv har forutsetninger for å utføre.

Gjennomgangen av stortingsmeldinger over flere tiår synliggjør at oppgaven informasjonsformidling av myndighetsinformasjon er noe frivillige organisasjoner har bedrevet i alle år. Det understrekes allerede i den første stortingsmeldingen om innvandringspolitikk fra 1974, at myndighetene har behov for å nå ut med informasjon til innvandrerbefolkningen, og at frivillige organisasjoner kan bidra. I tiårene som følger er det særlig innvandrersamfunnsarenaer det pekes på som viktige i informasjonsformidling. Disse antas å ha nødvendige kunnskaper, nettverk og tillit i målgruppene. Etter hvert som oppmerksomheten i økende grad dreies mot organisasjonenes rolle som tjenesteprodusenter og integreringsaktører, inkluderes alle typer organisasjoner som er aktive på integreringsfeltet.

Organisasjoner, og kanskje særlig innvandrersorganisasjoner, beskrives i en dobbeltrolle. De bidrar til fellesskap internt, men også som *brobyggere og bindeledd*. Dette vektlegges i stortingsmeldinger om både integrering og frivillighet. Brobyggerrollen skal bidra til å bringe informasjon, perspektiver og synspunkter fra organisasjoner ut i den brede offentligheten. Samtidig skal myndighetsinformasjon og kontakter til storsamfunnet formidles tilbake til egne medlemmer og målgrupper. Her gjøres det særlig i de to siste frivillighetsmeldingene aktivt bruk av begrepet sosial kapital, som er utviklet særlig i amerikansk sosiologi (se kapittel 2.2) men også mye brukt i norsk forskning. Da undersøkes og diskuteres det blant annet om innvandrersorganisasjoner virker sammenbindende og/eller overskridende, segregerende eller brobyggende. Den dominerende tilnærmingen i de politiske dokumentene er både/og. Tilnærmingen til innvandrersorganisasjoner som bidragsyttere til integrering, hviler på denne både-og tilnærmingen. De har en viktig rolle som demokratiaktører ved å målbære utfordringer og synspunkter, og som sosiale integreringsaktører ved å etablere plattformer for folk med samme bakgrunn og i samarbeid med andre organisasjoner og samfunnsaktører.

At de frivillige organisasjonene forstås som informasjonsformidlere, er på ingen måte eksklusivt for organisasjoner på innvandrerfeltet. Frivillighetsmeldingen fra 1997 gir en bred gjennomgang av denne formen for samvirke mellom organisasjoner og myndigheter (St.Meld.nr.27 1996-97). Begrepet informasjonsformidling benyttes, men også begrepet holdningsskaping. Denne typen aktivitet posisjonerer frivillige i rollen som tjenesteleverandører, siden dette i all hovedsak er informasjonstiltak finansiert gjennom tilskudd fra staten. Denne virksomheten problematiseres også i frivillighetsmeldingen fra 1997. Det vises til at dette kan bidra til at organisasjoner vender seg vekk fra sitt eget verdigrunnlag. Bakgrunnen er at holdningsskapende arbeid og tjenesteproduksjon initiert fra myndighetshold (gjennom politiske vedtak og tilskuddsordninger) hviler på det meldingen fra 1997 beskriver som et *verdibasert samvirke*. Det vil si at organisasjoner og stat har felles verdier, interesser og synspunkter. Skandinaviske velferdsstater kjennetegnes, som nevnt i kapittel 2.1., av at det kan være vanskelig å se hvor staten slutter og frivilligheten begynner. Dette har igjen sammenheng med at frivillige organisasjoner har bidratt til å forme dagens velferdsstat gjennom demokratisk press og ved å starte opp nye tjenester. Begrepet verdibasert samvirke er dermed dekkende. Men, minner frivillighetsmeldingen fra 1997 om, det er ikke alltid slik, derav understrekingen av frivillige som kritisk korrektiv.

Påpekningen av at frivillighet og myndigheter ikke alltid er enige, uttrykkes ikke eksplisitt når frivilligheten sees fra integreringspolitikken. Oppgaven som informasjonsformidler problematiseres ikke, til tross for økende vektlegging. I handlingsplanen om hverdagsintegrering fra 2021 er denne rollen særlig framtrædende på områder som er tabubelagte og vanskelige, her nevnes barnevern, negativ sosial kontroll og æresrelatert vold (Kunnskapsdepartementet, 2021). I frivillighetsmeldingen fra 1997 beskrives hvordan organisasjoner kan virke på andre måter enn myndighetene, fordi de deler interesser og mål med sine målgrupper, og kan appellere til dette på måter myndighetene ikke kan i sin kommunikasjon. Det er, slik vi tolker det, noe av den samme forståelsen som ligger til grunn når det vises til at organisasjoner har tillit i sine målgrupper (Kunnskapsdepartementet 2021). Men i de siste stortingsmeldingene og handlingsplanene på integreringsfeltet problematiseres ikke sårbarheten i dette. En sårbarhet som i



frivillighetsmeldingen fra 1997 knyttes til at organisasjoner ved å ta på seg oppdrag kan bryte med egne verdier på måter som svekker tilliten i målgruppene.

Handlingsplanen om hverdagsintegrering og sivilsamfunnets rolle, tematiserer heller ikke frivilligheten som demokratisk kanal i betydningen kritisk korrektiv. Når deltakelse i frivillige organisasjoner framsnakkes er det først og fremst som et integrerende tiltak, noe som knytter folk med innvandrerbakgrunn til et større felleskap, ikke som kilder til makt og innflytelse i samfunnet.

## 5 Frivillige organisasjoners forståelse av sin rolle

I dette kapitlet utforsker vi også spørsmålet om rolleforståelser, denne gangen fra frivillige organisasjoners ståsted. I kapittel 4 undersøkte vi, basert på stortingsmeldinger og handlingsplaner, hvordan politiske myndigheter forstår organisasjonenes rolle. Utgangspunktet var da de tre teoretiske hovedtilnærmingene, at frivillige organisasjoner kan forstås i et demokratiperspektiv, tjenesteyterperspektiv og et sosialintegrerende perspektiv.

I dette kapitlet konsentrerer vi oss om frivillige organisasjoner blikk på og forståelse av sin egen rolle, og hvordan ulike roller kan supplere eller komme i konflikt med hverandre. Herunder også hvordan informasjonsformidling inngår, samt hva som eventuelt var særskilt med å drive informasjonsformidling i krisetid, under pandemien.

Kapitlet bygger på casestudier av organisasjoner som vi gjennomførte til delrapport 1 (Kjeøy mfl., 2023) og delrapport 2 (Bråten mfl., 2023), samt intervjuer foretatt i seks ulike organisasjoner til denne rapporten. I intervjuene til denne rapporten har vi særlig spurt organisasjonene om prinsipielle sider ved deres rolle i samfunnet generelt, og som informasjonsformidlere spesielt.

De seks organisasjonene som er intervjuet er to paraplyorganisasjoner, en spesifikk minoritetsorganisasjon, to generelle minoritetsorganisasjoner og en mainstream-organisasjon.<sup>17</sup> Ti personer deltok i intervjuene.

Kapitlet åpner med det overordnede spørsmålet om organisasjonens rolle i samfunnet. Deretter har vi organisert kapitlet i to delkapitler styrt av hva vi fant: Organisasjonene har i varierende grad reflektert over rollen som informasjonsformidler med henblikk på grenser for informasjonsformidling, noe som ble aktualisert under pandemien. Da ble også maktforholdet og kontakten med myndighetene aktualisert. Det er forskjeller i tilnærminger avhengig av organisasjoners ståsted og innretning, men også av organisasjoners mulighet til å nå beslutningstakere. Dette påvirker deres rolleforståelse og det påvirker tillitsforholdet mellom på den ene siden, organisasjoner og deres målgrupper, og på den andre siden, mellom organisasjoner og myndigheter. Vi oppsummerer analyser underveis i kapitlet og presenterer en kort oppsummerende drøfting avslutningsvis.

### 5.1 Roller

Intervjuer med frivillige organisasjoner om hvordan de forstår sin rolle i samfunnet, synliggjør felles tilnærminger, men samtidig ulike perspektiver. De ulike perspektivene tolker vi som et resultat av organisasjonens ståsted, hvor den ser samfunnet fra. Mens enkelte først og fremst er forankret i lokalsamfunnet har andre et helhetlig nasjonalt utsyn. De lokalt forankrede forstår sin rolle basert på konkrete daglige aktiviteter, mens de som forholder seg til hele Norge har en tydeligere overordnet tilnærming til hva organisasjonen bedriver og hva som er dens rolle. Denne forskjellen har også sammenheng med

---

<sup>17</sup> Se tekstboks med organisasjonstypologi i kapittel 1. I tillegg kommer altså her paraplyorganisasjoner, som er sammenslutninger på tvers av ulike organisasjoner.

ståstedet til den enkelte organisasjonsrepresentanten som intervjues. I de lokalt orienterte organisasjonene snakker vi med frivillige som driver konkrete aktiviteter tett på andre frivillige og målgrupper. I de nasjonalt orienterte er det gjerne en ansatt som har frivillig virksomhet som sin profesjonelle kapasitet, og hvis tilgang til lokale aktiviteter tett på målgrupper gjerne går via andres beskrivelser av hvordan dette foregår.

En representant for det vi har begrepsfestet som en spesifikk minoritetsorganisasjon beskriver sin organisasjons rolle slik:

[...] For meg er det at når du kommer til et nytt sted, må du føle deg trygg. Hvis du føler deg trygg, er det mye lettere å komme i gang med å utvide nettverk med norske og så videre. Hvis du ikke føler deg trygg, og hvis du mangler trivsel et sted, når du flytter til Norge, er det tungt både psykisk og mentalt og alt. Derfor når du flytter til et nytt land, spesielt når du kommer fra veldig hard krig og flyktningssituasjon, er det veldig greit å være trygg og ta kontakt med folk som du kjenner. Som har bodd i Norge allerede, og som på en måte kan vise deg veien, hvordan du kan gå videre, hvordan du kan studere, hvordan det er å være i Norge. Så vi har på en måte bygd opp trygghet blant de nye som kommer til Norge fra [...]. Men vi har også gitt dem veldig godt nettverk. Men integrasjon er jo alltid ... for oss så handler det om å bygge bro, å få opplevelser i det norske samfunnet, hvordan de kan delta og forstå norske verdier. (organisasjon F)

Denne representantens forståelse av organisasjonens rolle og oppgaver er som klippet ut av drøftinger i forskning, så vel som politiske beslutningsdokumenter, av hvordan en organisasjon kan bygge fellesskap og virke integrerende for de som er med – hvordan den virker sammenbindende (jf. Ødegård, 2011). Samtidig som organisasjonen sørger for at det bygges nettverk til andre, med norske, som representanten sier. Den bygger overskridende kapital. Det kaller denne representanten integrasjon ved å vise til deltakelse i samfunnet, så vel som til norske verdier. Dette eksemplifiseres i andre deler av dette intervjuet ved å vise til hvordan man er foreldre i Norge, noe som er, vektlegger representanten, veldig forskjellig fra i opprinnelseslandet. Den aktivitets- og hverdagsnære beskrivelsen tegner et bilde av en organisasjon som forstår seg selv i et sosialt integrasjonsperspektiv. Dette er rolleforståelse helt i tråd med stortingsmeldinger på integreringsfeltet (jf. kapittel 4.1).

Andre frivillige som er organisert med utgangspunkt i innvandrerbefolkningen, men da gjerne på mer generelt grunnlag, vektlegger i større grad den demokratiske rollen organisasjonen har. Denne representanten er opptatt av at organisasjonen er tett på folk.

Jeg tenker at det viktigste er den grasrotkontakten. Som vi har, men også andre frivillige aktører. [...] Jeg tenker at det er viktig fordi at, hvis man tenker på vårt felt da, hvor det er mange som kommer som kanskje ikke er vant med den typen sånn frivillighet. Og det å ha litt mer bakkekontakt. Hvilke utfordringer er det som ligger der, og noen som lytter til befolkningen. For eksempel etter den pride-skytingen, hadde vi en workshop her om det. Det er klart at det er tema, felt, som kan være utfordrende. Men

det å ha et rom der noen kan si da at: «I mitt land, min kultur er det ikke lov å være homofil. Det finnes ikke.» Og samtidig kunne snakke om at det finnes mennesker som lever sånn. Å ha ett sånn trygt sted, tror jeg er viktig. [...] Men samtidig at de også får andre impulser, ikke bare en bekreftelse på deres virkelighetsforståelse, sånn at man da kan bygge en bro. [...] Det merker jeg også, hvis man bare kommer med formninger: «Nå er du i Norge, sånn gjør vi det her», da lukker det seg, da kommer det ikke noen dialog, da kommer de ikke igjen heller. (organisasjon D)

Måten denne representanten beskriver det vi tolker som sin organisasjons demokratiske rolle, har utgangspunkt i at de er tett på. Tett på folk og dermed også deres tanker, holdninger og synspunkter. Eksempelet som brukes illustrerer synspunkter som er kontroversielle, antakelig også i denne organisasjonen. Likevel er representanten opptatt av at det skal være rom for å framføre synspunkter og ha dialog om dem. Sett fra et integreringsperspektiv kunne man tenke seg at det organisasjonen gjorde i dialog med kontroversielle synspunkter, var å gå rett på endring. Men dette er en strategi det ikke blir dialog av, understrekes det. Da blir det ikke dialog, og da kommer de ikke igjen, forklarer representanten. Det kan forstås slik at organisasjonen – hvis de tolker rollen sin som integreringsaktør slik – undergraver sin egen tillit i møte med deler av målgruppen og rollen som demokratiaktør. Representanten vektlegger at fellesskap også handler om å kunne si sin mening åpent. Da blir fellesskapet også en arena for utøvelse av demokrati. I et slikt perspektiv er rollen som demokratiaktør og sosial integrasjonsaktør komplementære sider av samme sak. Men sett i et perspektiv der integrering forstås som å overtale folk som har gale meninger, kan det være en motsetning mellom de to rollene. Representanten understøtter at kontroversielle synspunkter også møtes med motstand, det vedkommende problematiserer er hvordan dette kan gjøres på en dialogfremmende måte som gjør at folk blir værende og kommer igjen.

Frivillige organisasjoners demokratirolle understrekes i flere intervjuer. En annen organisasjonsrepresentant viser til at en åtteåring har stemmerett når det skal avgjøres om det skal kjøpes inn telt eller kano. Uten den stemmeretten er organisasjonen antakelig et mindre attraktivt fellesskap, men også svakere i demokratirollen og som en *skole* i demokrati. Slik det beskrives mer utførlig fra en representant for en paraplyorganisasjon:

Det jeg vil si på overordnet nivå er at rollen frivilligheten har, det er som en kanal for engasjement og en arena for aktivitet. Den springer jo ut av grasrota, av enkeltmennesker, og de tenker at det er lurt å samle seg og gjøre noe i fellesskap. Det er i alle fall ikke for å utføre tjenester på vegne av myndighetene at de samler seg. Det er heller ikke det å bygge tillit som er grunnen, de samles jo mer ut fra et opplevd behov eller en opplevd mulighet til å gjøre noe sammen. (organisasjon B)

Og en stor mainstream-organisasjon sier:

Frivillighet er både et mål og middel for oss. For frivillighet handler jo også om engasjement og tilhørighet for den frivillige. Så det er ikke noen måte å bare skaffe gratis tjenester og arbeidskraft på. Vår rolle i sivilsamfunnet handler om det tillitsbyggende

arbeidet som trengs i et samfunn. Mellom individet og myndigheter, og mellom individer i lokalsamfunn. Så det er det tillitsarbeidet på ulike nivåer, på individ og system. Jeg vil kanskje si demokrati, tillit og tilhørighet, eller fellesskap, kanskje er noen av de viktigste sidene av denne brede sivilsamfunnsrollen vi kan ha i det frivillige. (organisasjon C)

Sett fra representanten i organisasjon B handler frivillige organisasjoner om å delta i fellesskap og bygge fellesskap. Et fellesskap som er viktig for å kunne utøve en aktivitet, løse en oppgave eller forene krefter om en sak man søker å løfte i politisk debatt. Sett fra den enkeltes ståsted er ikke organisasjoner til verken for å bygge tillit eller utøve tjenester, vektlegger representanten i organisasjon B. I dette perspektivet trer betydningen av de ulike ståstedene tydelig fram. Den enkeltes motivasjon og rolleforståelse er knyttet til aktiviteter og saker, ikke til mål om å bygge tillit på samfunnsnivå, slik denne representanten ser det. Men så kan organisasjoner, gjennom felleskapene, bidra til å bygge demokrati, tillit og tilhørighet, slik representanten i organisasjon C fra sitt profesjonelle ståsted beskriver det.

Tjenesteperspektivet nevnes sjelden når spørsmålet er hva som er organisasjonens samfunnsrolle eller når organisasjonsrepresentanter uoppfordret beskriver hva som er poenget med virksomheten. De gangene dette nevnes som særlig viktig, er det gjerne knyttet til unntak – som pandemi og krisetid. Da er det flere som beskriver hvordan rolleforståelsen dreier, hvordan selve samfunnsoppdraget til organisasjonen sees i et annet lys.

Hvis det er en krisesituasjon, noe som er kjempeviktig nasjonalt, så bør vi presentere oss for myndighetene og gjøre tjenester for dem, uansett. Det er det samme som alle borgere hadde gjort, man vil beskytte noe som er nasjonalt, noe som er viktig for oss alle. Det er den rollen som vi uansett ville ta. Men i normalsituasjon er det [...] særlig for minoritetsorganisasjoner, så er det viktig hvis vi kan få en arena for å øke en forståelse av mangfold, demokratiprosessene. På en måte være en stemme for de medlemmene som tenker annerledes eller har andre behov, eller skulle ønske noe var annerledes, eller komme med noen gode forslag. Eller har noe å si i en offentlig debatt. (organisasjon E)

Når alt er normalt, beskriver denne organisasjonsrepresentanten demokratirollen, som det viktigste for denne minoritetsorganisasjonen. Vedkommende beskriver hvordan de gjerne skulle hatt en arena hvor de i større grad kunne utøve denne rollen. Men, når det er krise, da gjelder det å tilby sine tjenester for myndighetene. Da er det fellesskapet som gjelder, og her synliggjøres en tydelig tillit til myndighetene i slike krisesituasjoner.

## 5.2 Forskjeller i makt og tilgang til demokratirollen

Vi har sett, både i kapitlet 2 om teoretiske perspektiver og når stortingsmeldinger analyseres i kapittel 4, at det å ta på seg oppgaver som informasjonsformidlere for myndighetene langt fra er en ny oppgave for frivillige organisasjoner. Vi har også sett at oppgaven som informasjonsformidler i ulik grad problematiseres fra politisk hold, og i

frivillighetspolitikken mer enn i integreringspolitikken. Sett fra organisasjonene er det også forskjeller, og igjen avhenger dette av ståsted: Det er forskjell på representanter som har erkjent at det finnes en grense for informasjonsformidling og omtrent hvor den går, og de som ikke har reflektert over dette. Organisasjon E er en generell minoritetsorganisasjon, når vi spør hvor grensa – på generell basis – går for hva frivilligheten kan ta på seg å informere om, svarer en representant at det er skjønn, som må ta utgangspunkt i hva som er viktig. Når intervjuer følger opp med spørsmål om utdyping sier vedkommende:

Ja, vi har på en måte ikke tenkt gjennom det. Det er et veldig godt spørsmål, om vi har noen prinsipper der. (organisasjon E)

Men pandemien aktualiserte dette spørsmålet, og særlig spørsmålet om å drive vaksineinformasjon. Denne representanten beskriver hvordan det var delte meninger i organisasjonen om det var riktig å drive informasjon om vaksiner.

Det var en del diskusjon. En liten del av medlemmene som var sterkt påvirket av ulike forstyrrelser rundt selve vaksinasjonen, hadde ikke tro på det, tvilte på hele programmet. De var kjempeirritert av at vi sprer informasjon om det. Det var en del kommentarer, også offentlig. «Hvorfor gjør dere det, vi tror ikke på det. Er det mulig?» Det som var på overflaten var lite, men under var det sikkert mange som tenkte «Hvorfor gjør de det, er de en del av en stor sammensvergelse som skal ta over hele verden». Men vi tenker at det var fornuftig, det måtte vi gjøre. (organisasjon E)

Denne organisasjonen synliggjør en grense for hva de kan informere om. Men nøyaktig hvor den grensen går, har de ikke reflektert over. Da spørsmålet om å drive informasjon om vaksiner kom, var imidlertid diskusjonen plutselig der: Noen i denne organisasjonen var skeptiske til dette. De sa det ikke nødvendigvis like ut, men det representanten beskriver tyder på en del stille misnøye. Når organisasjonen likevel tok på seg dette oppdraget, var det – slik det også beskrives i kapittel 5.1 – nettopp av hensynet til fellesskapet i en krisetid. Når det er krise, stiller man opp. Tilsvarende diskusjoner beskrives i andre organisasjoner, her beskrevet av representant for organisasjon D:

En ting er informasjon om hvilke lover som gjelder for det og det og det, men vaksiner som handler om å ta noe inn i kroppen din, som vi heller ikke nødvendigvis vet bivirkninger om og på. Men akkurat der tok vi det utgangspunktet at vi skulle gi den informasjonen som myndighetene ba oss om å gi. Og så måtte vi bare [...] Det var mange som var skeptiske, så da måtte vi på en måte bare prøve å formidle det på en så lik måte at det ble gjort. (organisasjon D)

Vaksineinformasjon ble ikke betraktet som uproblematisk. Men, de måtte stole på myndighetene. I en krisesituasjon var det viktig å stå sammen.

Men det er også forskjeller her, avhengig av organisasjon og organisasjonsrepresentants ståsted. Hvordan de tilnærmer seg det enkelte beskriver som ikke uproblematisk informasjonsoppdrag, varierer. Representanten for en stor mainstream-organisasjon

legger vekt på at det i et slikt informasjonsoppdrag også er mulig å melde tilbake til myndighetene om utfordringer organisasjonen erfarer i målgruppene. De har, som vedkommende sier, både et informasjons-, avdekkings- og påvirkningsoppdrag. Dette gjelder også når de utøver oppdrag for myndighetene. Og de har mulighet til å utøve politisk påvirkning fordi organisasjonen har direkte kontakt til beslutningstakere. Organisasjonen drev pandemi-informasjon og vaksineinformasjon. Organisasjonsrepresentanten forteller om direkte kommunikasjon med statsråder flere ganger under pandemien.

På generelt grunnlag vil jeg jo si at vi i et folkehelseperspektiv vil bringe informasjonen ut. Og at den språkkompetansen og det kontaktnettverket vi har nasjonalt, det vil vi benytte til å fremme den type nasjonale råd fra myndighetene, formidle det. Og samtidig ved å gjøre det, er det også vår måte å få førstehåndskunnskap om hvordan det tas imot, hvordan det virker, og hvilke problemstillinger som dukker opp. Så jeg hadde jo under pandemien regelmessig, med flere statsråder fra mitt hjemmekontor [...]. Vi har jo et avdekkings- og påvirkningsoppdrag utover dette å lindre. I vårt politiske påvirkningsoppdrag, så vil vi jo være veldig tydelig tilbake, hvor man ser at nye behov oppstår, hvor skoen trykker, eller hvor man ikke når frem. Og det er jo ikke sånn at vi ikke reflekterer i forkant om hva som er lurt og ikke, å si. Så vi vil jo ha veldig grunnleggende samtaler før vi bringer noe videre. Men informasjonen som kommer fra norske myndigheter, hvis den ikke kommer til de det gjelder, vil de ikke kunne ta egne informerte valg. Så hvis det kommer informasjon fra norske myndigheter, så er det vårt oppdrag å hjelpe folk med å ta informerte valg. Det er ikke vårt oppdrag å sile den informasjon og bestemme at folk ikke skal få den ved at vi ikke formidler den. Og dermed ikke setter dem i stand til å ta informerte valg. Og så var det en kjensgjerning at veldig mange hadde fått forhåndskunnskap via andre miljøer, som gjorde at de startet ut med en enormt stor skepsis til for eksempel vaksiner. Det brakte jo vi tilbake til myndighetene. (organisasjon C)

I avveiningene representanten for organisasjon C beskriver, finnes mange av de samme elementene som hos de to organisasjonene over. De veide litt for og mot, særlig oppdraget med vaksineinformasjon, men dette var en krisesituasjon og det var viktig å få ut informasjon fra myndighetene. Så fikk de som mottok informasjonen gjøre sine beslutninger på informert grunnlag. I disse intervjuene gjenkjenner vi en todelt strategi flere organisasjoner benyttet, og som vi også har sett formidlet i casestudien vi har gjort blant i organisasjoner: Deres oppgave var å få vaksineinformasjon ut, så fikk folk gjøre som de ville (jf. Bråten mfl., 2023). Samtidig formidles altså et par viktige forskjeller mellom organisasjon C og de to foregående organisasjonene. Organisasjon C diskuterer aktivt hvordan de skal drive informasjonsformidlingen; hva de skal si og ikke si. Dette ble helt sikkert diskutert også i de to andre organisasjonene, men det formidles ikke direkte til oss. I tillegg beskriver organisasjon C at demokratirollen de har, også når de tar på seg informasjonsoppdrag for myndighetene, er viktig i deres mandat. De skal ikke bare bistå folk og skape aktivitet, de skal også skape endring. Demokratirollen er også noe de har gode muligheter til å utøve, fordi de har direkte tilgang til statsråder. Under

pandemien deltok for eksempel organisasjonsrepresentanten på nettmøter fra sitt hjemmekontor der også sentrale nasjonale beslutningstakere var til stede. Beslutningstakere fikk formidlet direkte hva denne organisasjonen erfarte de bør endre i sitt pandemiarbeid.

Dette står i kontrast til mulighetene for påvirkning representanten for organisasjon F beskriver. Dette er en mindre spesifikk minoritetsorganisasjon. Intervjuer spør om de jobber for å påvirke myndighetene, i og utenfor krisetid, og representanten svarer:

Det er et godt spørsmål. Vi har ikke jobbet veldig politisk eller strategisk med tanke på myndighetene. Men når vi arrangerer f.eks. [denne landgruppens nasjonaldag], da inviterer vi gjerne ordførere også. Men i forbindelse med at vi er på integrasjonskonferanse så snakker vi også litt med Marte Mjøs, som er arbeids- og inkluderingsminister, vi snakket litt om arbeid. Men, jeg tror ikke vi har veldig obviserlig strategisk arbeid med tanke på innflytelse på de som har makten. (organisasjon F)

Representanten mener altså at de ikke jobber strategisk i forhold til lokale og nasjonale myndigheter, for å fremme sine standpunkter. Men måten vedkommende beskriver hva de gjør synliggjør også at mulighetene til å nå fram for denne organisasjonen, er svært langt unna den jevnlig tilgangen til statsråder som representanten for mainstream-organisasjonen C forteller om.

Slik synliggjøres to viktige poenger: Informasjonsformidling kan tenkes som en toveis rolle, organisasjonen bringer myndighetsinformasjon ut og grasroterfaringer tilbake. Men dette er en måte å planlegge på og agere på som forutsetter tilgang til beslutningstakere. Det er en tilgang som er langt fra lik for alle organisasjoner.

Dette synliggjøres i organisasjonsintervjuer, slik vi også viser i delrapport 1 (Kjeøy mfl., 2023) og som vi oppsummerer i kapittel 3.4, at pandemien har tilrettelagt for nye former for dialog mellom myndigheter og organisasjoner. Det var behov for at frivillige organisasjoner ikke bare fikk ut informasjon, men at de også kunne ta kontakt om forhold offentlige myndigheter kunne og burde gjøre noe med. Det ble åpnet kommunikasjonskanaler og etablert arenaer som ikke nødvendigvis var der fra før. Slik denne minoritetsorganisasjonen beskriver forholdene under pandemien, men også når det ikke er krisetid:

Vi har veldig godt samarbeid med [kommune]. Vi kutter alt byråkratiet, vi er direkte på telefonen. [...] vi har et godt forhold, det har blitt litt personlig forhold. Fordi vi jobber med flere prosjekter, politiet og, vi jobber med veldig mange prosjekter sammen, så vi kan ringe direkte, vi kan snakke direkte med den personen vi trenger. Så vi har ikke problemer med det offentlige her i [kommune]. For eksempel når jeg skulle snakke med vaksinesjef, jeg bare ringer kommunen, den jeg kjenner i kommunen, også sier: «Jeg vil ha kontaktinformasjonen til den og den og den», eller: «Jeg får ikke svar fra [person]» den gangen var det smittevernoverlegen [...]. Så jeg blir prioritert. (Case 1)



Her beskrives kommunikasjon med og adgang til forvaltningen i en kommune, som ble etablert gjennom pandemien og som har vedvart etterpå. Vedkommende har skaffet seg kontakter som kan ringes til og som svarer, når organisasjonen ikke får svar på henvendelser til andre instanser i kommunen, som smittevernoverlegen. Det er likevel og like fullt et stykke mellom det å bli prioritert i samtaler med den lokale vaksinesjefen og det å ha tilgang til statsråder fra hjemmekontoret. Poenget her er ikke rettferdighet i tilgangen til statsråder, men at mulighetene til å nå fram med synspunkter, også som tjenesteutøver, påvirker rolleforståelsen til organisasjonene. Selle og Wollebæk (2015) argumenterer for at tillit ikke først og fremst er knyttet til nettverksbygging, å føre folk sammen ansikt til ansikt, men til overbevisningen om at organisasjoner fungerer som demokratiske aktører. At de virker som en formidlende kanal og en vaktbikkje. I forlengelsen av dette er det logisk at organisasjoners egen opplevelse og erfaring med muligheten til å nå fram, påvirker ikke bare tilliten til myndighetene, men også deres egen rolleforståelse. Organisasjoner som opplever at det finnes arenaer, mulighet til kommunikasjon og at noen lytter, vil antakelig i større grad forstå seg selv i en demokratirolle, enn organisasjoner som ikke opplever dette. Og organisasjoner som forstår at kontakt med myndighetene ikke bare handler om søkbare ordninger, som indirekte styrer hva de gjør og hvem de er, kan komme til å betrakte informasjonsformidling som å utøve en demokratirolle mer enn en tjenesteutøverrolle. Men hvis mulighetene til slik toveis kommunikasjon og påvirkning ikke er der, kan tilskuddsordninger, til informasjonsformidling eller annet, oppleves som en mulighet til å styre organisasjonene. Slik kan det i alle fall se ut fra organisasjonens ståsted:

Altså jeg opplever det jo sånn at nå, så er det jo på en måte slik at myndighetene har sine mål, og de vil bruke frivillighetene til å nå sine mål. Det er sånn jeg oppfatter det, mer og mer, i økende grad sånn. Men jeg tror også at vi ofte står i veldig motsetning til forvaltningen, fordi vi insisterer på å være uavhengige. [...] Men med en sånn søkbar ordning blir det mer at man følger målene som myndighetene har. For eksempel på helse nå, er Helsedirektoratet opptatt av eldre kvinner og hjelpeapparatet, og da tilpasser vi jo prosjektsøknaden til det. Selv om vi også tenker at det er viktig, det er ikke det, men jo mer man gjør det på alle mulige plan, blir det jo til slutt myndighetene som også styrer i frivilligheten. (organisasjon D)

### 5.3 Tillit

Refleksjoner blant organisasjoner omkring grenser for informasjonsformidling knyttes også til mengde, til tid og til tillit.

Det var en spesiell tid, alle ting var preget av det, det var veldig naturlig å dele såpass mye informasjon om nye tiltak og sånn, informasjon som dette. Hvis dette [pandemien] hadde vart, så har jeg ikke sett at det hadde vært naturlig å gjøre det på samme nivå, for det er andre aktiviteter, andre ting som vi er opptatt av. Men for en krise der det er av nasjonal interesse, og allmenn interesse å spre informasjon, og riktig og

presis informasjon, var det veldig naturlig at vi skulle gjøre det, selvfølgelig. Du må passe på balansen, hvilket innhold sprer vi, at det ikke blir for mye. (organisasjon E)

Balansen her handler ikke nødvendigvis om at det går en grense for hva organisasjonen bør informere om, det er mer en mengdebetraktning. Dette utdypes av en representant for organisasjon B:

Det handler jo ikke da om at den oppgaven undergraver tilliten og den oppgaven gjør det ikke. Det handler om omfanget. Hvis du plutselig permanent tar på deg en oppgave om å informere på vegne av myndighetene og så skal du drive veldig mye på med det, så mister du grunnlaget for det organisasjonen egentlig skal holde på med. Og da er det en motsetning. Men hvis det er en situasjonsbetinget aktivitet, eller hvis det er veldig samsvar mellom det du faktisk i utgangspunktet ønsker å gjøre og det myndighetene vil samarbeide om, så er det heller ikke noen motsetning. Og så tenker jeg at det med tillit henger sammen. Selv om det er litt skummelt, særlig i det siste, det å bygge tillit mellom borgere og myndighetene [...] I noen tilfeller skal jo organisasjonene være et korrektiv, og noen ganger gjør myndighetene noe som gjør at det ikke er grunnlag for at man skal bygge tillit. [...] Men samtidig så tenker jeg at det at det finnes organisasjoner som nettopp kan være en vaktbikkje eller et korrektiv i sånne situasjoner, det er med på å bygge tillit mellom borgerne og myndighetene på et mer overordnet nivå (organisasjon B)

Representanten understrekes at det kan bli for mye av det gode. Hvis organisasjonen gjør mange prosjekter for myndighetene, så definerer det til slutt hva organisasjonen er. Da mister organisasjonen samtidig grepet om sin egentlige rolle. Grensen går før man når det punktet. Deretter reflekterer også denne representanten over det tillitsbyggende i slik tjenestetørvirksomhet. Slik vi tolker dette, skjer det med utgangspunkt i at demokratirollen og tjenesteyterrollen kan knyttes sammen, slik vi har beskrevet i avsnitt 5.2. Dersom en organisasjon er vaktbikkje og viser at den er det, så bidrar det til tillit, slik denne representanten forstår det. Også i tilfeller og saker hvor det ikke er opplagt at myndighetene, isolert sett, fortjener tillit. Dette er en tilnærming til tillit lik den Selle og Wollebæk (2015) beskriver: Tillit som noe som bygges gjennom troen på at det går an å påvirke, at å påvirke er organisasjonens rolle og at det finnes strukturer som skaper muligheter og som bidrar til at dette skjer.

#### **5.4 Oppsummerende drøfting**

Organisasjonene legger vekt på demokratirollen. Flere organisasjonsintervjuer viser hvordan demokratirollen gror ut av fellesskap nær folk, den gror ut av den sosiale integreringsrollen. Dette er en annen tilnærming til demokratirollen enn den mer teoretisk informerte som er opptatt av den samfunnsbyggende funksjonen til organisasjonen – enten det handler om integrering, tillit eller demokrati. Organisasjoner er tett på, deres ståsted og tilnærming er fellesskap, aktiviteter og påvirkning. De har det vi kan beskrive som en hverdagsdemokratirolle.

Frivillige organisasjoner har samtidig svært ulike ståsteder og muligheter. Dette gjør seg gjeldende også i spørsmålet om det er grenser for hva slags informasjonsoppdrag en organisasjon vil kunne ta på seg. Dette har organisasjonene i ulike grad reflektert over. Det er også en annen forskjell her: Informasjonsformidling kan være en mulighet til ikke bare å formidle, men også kommunisere med politiske myndigheter og forvaltning. Slik kan erfaringer organisasjoner gjør seg når de formidler informasjon, ting de ser og hører og fornemmer bringes tilbake til myndighetene.

Men organisasjoner har ulike muligheter til å spille en slik demokratisk rolle fordi de har ulike muligheter til å nå politiske beslutningstakere. Dette påvirker også organisasjoners selvforståelse og hvordan de forstår hva de gjør når de søker tilskudd, driver informasjonsformidling eller andre tjenester for myndighetene. Slik virksomhet kan drives i en utvidet demokratirolle, men også i en tjenesteleverandørrolle. Sistnevnte er ikke noe organisasjoner tenker bør definere dem. Dette fordi det *kan* gjøre dem til noe annet enn det de er, definert av staten og offentlige myndigheter. Da risikerer de å tære på en tillitskapital som må bygges, men også kan brukes opp.

## 6 Avsluttende diskusjoner og læringspunkter

I dette avsluttende kapitlet konsentrerer vi oss om hvilke læringspunkter myndighetene bør ha med seg i det videre samarbeidet med frivillige organisasjoner når innvandrerbefolkningen skal nås med informasjon, i og utenfor krisetid (problemstilling 3 i rapporten).

Læringspunktene bygger på datamateriale og resultater fra våre undersøkelser av tilskuddsordning og informasjonsformidling under pandemien i 2020, 2021 og 2022 (oppsummert og drøftet i kapittel 3), samt de prinsipielle analysene og diskusjonene vi har gjort i denne rapporten. Vi har konsentrert oss om hvordan frivillige organisasjoners rolle i samfunnet forstås. Vi har undersøkt og diskutert hvordan politiske myndigheter og organisasjonene selv forstår frivillighetens rolle, samt hvordan oppgaven informasjonsformidling inngår i rolleforståelsene.

De tre ulike rolleforståelsene som har dannet utgangspunkt for undersøkelser og diskusjoner kan oppsummeres slik:

1. Demokratirollen utøves ved å legge til rette for debatt og politikktutvikling internt i organisasjonen og ved å ta erfaringer og synspunkter videre i offentlig debatt og til politiske beslutningstakere.
2. Tjenesteutøveren utøves ved å utforme og tilby tjenester til organisasjonens målgrupper. Dette kan være tjenester og tiltak som er nye eller alternative og som det offentlige ikke tilbyr. Det kan også være tjenester som utgjør et supplement til offentlige tjenester, initiert av organisasjonene selv og/eller basert på offentlige tilskudd.
3. Integreringsrollen utøves ved å skape sosiale og kulturelle fellesskap internt i grupper, samt å dele kunnskap med, bygge nettverk, samhandling og drive fellesskapsbestrebelse ovenfor resten av samfunnet. Det vil si å virke sammenbindende internt og brobyggende utad. Disse to måtene å virke integrerende på kan forstås i forlengelsen av hverandre, men også stå i motsetning til hverandre.

Vi har sett at dette er roller som kan kombineres, men som også kan vektlegges og praktiseres i ulik grad.

### 6.1 Læringspunkt 1: Informasjon ut – erfaringer tilbake

Når frivillige organisasjoner formidler informasjon til sine målgrupper på vegne av myndighetene, må organisasjonene samtidig ha muligheter til å formidle erfaringer og synspunkter fra målgruppene tilbake til myndighetene.

Frivillige organisasjoners formidling av informasjon fra myndigheter til egne målgrupper er en oppgave som assosieres med frivillighetens rolle som tjenesteutøvere. Det gis da gjerne – slik det ble gjort under pandemien – offentlige tilskudd slik at de oppmuntres og settes i stand til å utføre denne oppgaven. Under pandemien var det flere organisasjoner som før den søkbare tilskuddsordningen ble etablert i april 2020, på eget initiativ hadde startet å gi medlemmer og målgrupper informasjon om covid-19 og om smittevern. Dette var altså en oppgave flere organisasjoner på egenhånd hadde definert som

sin, initiert av medlemmer og andre som hadde spørsmål og behov organisasjonen så det som sin rolle å møte. Dette var behov for informasjon om smittevern og annet knyttet covid-19, men også behov for sosial kontakt og hjelp med praktiske oppgaver. Informasjon ble kombinert med telefonsamtaler, hjemmebesøk, hjelp til innkjøp og etter hvert skyss til vaksinelokaler. Tilskuddsordningen satte en del organisasjoner i stand til å gjøre en oppgave bedre og i større omfang, enn det de ellers ville klart. Og den bidro til at flere organisasjoner arbeidet aktivt med pandemiinformasjon.

Samtidig har vi sett at frivillige organisasjoners integrerende rolle, deres evne til å bygge tillit i egen målgruppe og til storsamfunnet, var en viktig forutsetning for at de kunne utøve informasjonsformidling på andre måter enn offentlige myndigheter. De hadde også kunnskap om hvordan de kunne nå fram med informasjon, både praktisk og hvordan budskapet kunne spisses og utformes.

Endelig har vi sett at det å være informasjonsformidler også kan aktivere demokratirollen. Dette er noe også Sivesind mfl. (2022) finner i sin undersøkelse av helsefrivillighetens samfunnsbidrag under pandemien.

I våre intervjuer med frivillige beskriver de hvordan det å formidle informasjon forutsetter kontakt, men også dialog med personer i målgruppen. Informasjonsformidling er ikke utelukkende enveis. Dermed åpnes det for å bringe erfaringer og synspunkter fra de som mottar informasjonen tilbake til myndighetene. Dette forutsetter imidlertid at det finnes muligheter for dialog mellom myndigheter og frivillige, i form av kanaler og kontaktpunkter – både i og utenom krisetid. Men kanskje særlig i krisetider, da endringer kan skje raskt, og da det ikke er opplagt at kontaktpunkter man ellers har, kan aktiveres. Et viktig læringspunkt er derfor at informasjonsformidling må legges opp slik at det er mulig for frivillige organisasjoner som deltar å formidle erfaringer og synspunkter tilbake til myndighetene.

Vi finner at dette *ble* vektlagt under pandemien. Det beskrives både i forvaltning og av organisasjoner at det knapt noen gang har vært så tilrettelagt for dialog mellom myndigheter og frivillige (se Kjeøy mfl., 2023). Dette understrekes som særlig viktig i en situasjon hvor informasjonen skulle fram til grupper som myndighetene var usikre både på hvor mye visste og på hva de gjorde. Da var det svært viktig at myndighetene også kunne få meldinger tilbake fra de frivillige, om hvordan disse gruppene agerte. Vi finner at både forvaltning og organisasjoner medvirket til at det ble etablert en rekke slike kontaktpunkter både lokalt og nasjonalt.

Samtidig finner vi at organisasjonene hadde ulike erfaringer med hvordan myndighetsdialogen. Dette handler om form: Enkelte organisasjoner erfarte at de mer ble informert og instruert, enn invitert inn i dialog. Men det handler også om ulik tilgang til møtepunkter, forvaltningsaktører og beslutningstakere: Casestudien og intervjuer i organisasjoner gir et godt innblikk i hvordan frivillige organisasjoners tilgang til forvaltning og beslutningstakere varierer. Mens noen har en statsråd bare én telefon unna, treffer andre slike personer i forbifarten på konferanser og møter. Her har de store majoritetsbaserte organisasjonene langt bedre forutsetninger enn de små spesifikke og ofte lokalt baserte, minoritetsorganisasjonene. Beslutningstakere kan vanskelig være tilgjengelige for alle. Men det inngår i dette læringspunktet at både nasjonal og lokal forvaltning må tilstrebe

tilgang til erfaringer og synspunkter fra *alle* typer organisasjoner, også de som ikke er de ivrigste til å ringe, sende e-post, eller delta på møter og seminarer.

Et konkret råd er at nasjonal og lokal forvaltning gjennomfører det enkelte organisasjoner praktiserte under pandemien: Organisasjoner laget telefonlister og ringte folk i målgruppen for å informere, men også for å samle erfaringer. Forvaltningen kan på sin side systematisk ringe organisasjonsrepresentanter underveis i tilskuddsperioden, når tilskudd er delt ut til informasjonsvirksomhet og annet prosjektbasert arbeid. Organisasjoner bør få konkrete spørsmål om hvordan de opplever situasjonen, hva de mener er utfordringer, hva som er muligheter og om de har konkrete forslag og ønsker. Dette er innspill og erfaringer som bør systematiseres, bearbejdes og analyseres fortløpende som grunnlag for myndighetsarbeid lokalt og nasjonalt. Det er også mulig å bruke forskere til slike fortløpende erfaringsinnhentinger underveis i en krisesituasjon, slik vi så noen eksempler på under pandemien, basert på så vel myndighetsinitiativer som forskerinitiativer.

Vi vil understreke at dette er et læringspunkt for prosjekter som omfatter informasjonsformidling også utenfor krisetid. Dette kan være prosjekter knyttet til negativ sosial kontroll, kjønnslemlestelse, introduksjonsordning eller andre formål. I slike prosjekter bør det etableres kontaktpunkter i tilskuddsperioden, på måter som gjør det mulig for myndighetene å få tilgang til synspunkter og erfaringer fra *alle* typer organisasjoner. Det er da også mulig å ta kontakt på telefon, ved at forvaltningen lokalt eller nasjonalt ringer organisasjoner. Men utenfor krisetid er det også tid og rom for mindre seminarer med vekt på muligheter til å gi tilbakemeldinger.

## 6.2 Læringspunkt 2: Språk og oversettelse

Både lokale og nasjonale myndigheter bør sørge for tydelig plassering av ansvar for oversettelse av informasjon fra myndighetene, så vel som tolking under møter og medieinnslag. Som vist i dette prosjektet og andre forskningsbidrag, avdekket pandemien at det å nå fram til hele befolkningen med informasjon krever differensierte og målrettede tiltak. Ett viktig element i dette er gode og lettfattelige oversettelser av myndighetsinformasjon. Ved at man etablerer en fast instans som har det overordnede ansvaret for dette, vil man kunne unngå dobbeltarbeid og uklarhet. Dette er særlig viktig når informasjon må produseres raskt, slik det må i krisetid. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har tidligere identifisert språkkompetanse som en viktig sårbarhetsfaktor ved enhver krise (DSB, 2021).

Dette synliggjøres i intervjuene med målgruppene i dette prosjektet (Kjeøy mfl. 2023, Bråten mfl. 2023). Flere organisasjoner framholdt at informasjon fra myndighetene i de tidlige fasene av pandemien var preget av å være dårlig oversatt og dårlig tilpasset målgruppene. Dette påvirket tillit til informasjon og råd fra myndighetene i målgruppene.

Dette ble sett og etter hvert håndtert av myndighetene under koronapandemien. DSB fikk rollen som koordinator av tolke- og oversettelsesbestillinger av pressekonferanser og pressemeldinger. I 2022 gikk DSB over til å prioritere tolke- og oversettelsestjenester knyttet til krisen i Ukraina (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022). Vi har ikke klart å finne informasjon om hvordan DSBs arbeid med tolke- og oversettelsestjenesten defineres utenfor krisetid.

I tillegg vil vi, som vektlagt i delrapport 1 (Kjeøy mfl. 2023), understreke at frivilligheten bør involveres som kvalitetssikrere for å bidra til tydelighet og enkelhet i ord- og begrepsvalg, i oversatt myndighetsinformasjon. Det kan for eksempel etableres et testpanel rekruttert fra frivilligheten som bidrar til dette både i og utenom krisetid. Da vil frivillige organisasjoner antakelig ha mindre behov for å lage oversettelser selv. Dermed vil tryggheten for at presis informasjon når fram til alle øke, på tvers av språkgrupper. Et slikt arbeid er nødvendig både nasjonalt og lokalt.

Lignende forslag kommer fra et samarbeid mellom IMDi og DSB knyttet til et oppdrag om hvordan styrke beredskapen overfor personer med innvandrerbakgrunn og andre med kort opphold i Norge ved framtidige kriser. Her ble det blant annet foreslått å etablere kommunale beredskapsråd hvor innvandrersorganisasjoner er inkludert for å «ivareta samordningsrollen i samfunnsikkerhetsarbeidet» (DSB, 2021, s. 39). Dette er beredskapsråd som vil kunne brukes både ved framtidige helsekriser, men også kobles på ved andre type kriser som ekstremvær, utslipp som truer miljøet, brann eller krig.

### **6.3 Læringspunkt 3: Kontakt og læring utenfor krisetid**

Myndighetenes kontakt med frivillige organisasjoner utenom krisetid bør gjøres enda mer omfattende og målrettet, slik at begge parter kjenner hverandre og hverandres virksomheter godt. Dette vil være et pluss utenfor krisetid, det vil kunne bidra til å etablere en helhetlig informasjonsstrategi for å nå hele befolkningen som del av beredskapsplaner for krisetid, og det vil legge til rette for å etablere dette samarbeid på kort varsel i krisetid.

Det er allerede mye kontakt mellom politikere, forvaltning og frivillige organisasjoner. Dette er, som vi har redegjort for i kapittel 2, et kjennetegn ved det som gjerne kalles den skandinaviske eller nordiske velferdsmodellen. Veien mellom sivilsamfunn og det offentlige Norge er kort, både demokratisk, i tjenesteutøvelse og hva tillit og tiltro angår.

Dette viste seg også tydelig under pandemien: Nasjonale myndigheter ble svært tidlig etter nedstengningen i mars 2020 klar over at informasjon om smitte og smittehåndtering ikke nådde alle. En viktig grunn synes å ha vært at frivillige representanter som allerede hadde kontaktpunkter i ulike deler av forvaltningen, meldte dette inn. Da en tilskuddsordning for informasjonsformidling til innvandrerbefolkningen ble etablert, var en viktig forutsetning god kontakt mellom forvaltning og frivillige: IMDi kjenner frivillige organisasjoner som engasjerer seg på integreringsfeltet godt. Tilskuddsforvaltning for en rekke ulike prosjekter gjennom flere tiår, har gitt IMDi både kunnskap, oversikt og kontaktpunkter. I tillegg har IMDi dialog med organisasjoner gjennom seminar-, møte- og konferanseaktivitet. Da tilskuddsordningen om informasjon til innvandrerbefolkningen under pandemien ble til tidlig i april 2020, var disse IMDi-kontaktene en forutsetning for at det vi har kalt frivillighetsstrategien, kunne gjennomføres. Dette var kontakter og kunnskap som var skapt utenom krisetid, gjennom arbeid med prosjekter, gjennom tilskuddsforvaltning og møte-, seminar- og kontaktvirksomhet.

Samtidig viser gjennomgangen av myndighetenes håndtering av svineinfluensa-pandemien DSB gjorde i 2010 at en svakhet ved kommunikasjonsopplegget nettopp var at befolkningen ikke utgjør noen helhetlig gruppe, og at innvandrergrupper er blant de som er krevende å nå fram til i krisesituasjoner. Det ble vist til forskning fra Sverige som viste at

denne gruppen nås best gjennom nettverk og informasjon ansikt til ansikt (DSB 2010, s. 135). Det virker ikke som dette var innsikter som fikk en sentral plass i planlegging for neste pandemi. Etter covid-19 er dette imidlertid verifisert og diskutert på måter som bør gjøre at det blir sentralt i videre beredskapsplanlegging. Frivillige organisasjoner bør da ha en sentral plass, både i utvikling av beredskapsplaner og informasjonsstrategi. Dette understrekes blant annet av IMDi i «Veileder for kommuner ved bruk av lokale ressurspersoner med innvandrerbakgrunn i bosettings- og integreringsarbeidet» (IMDi 2022).

Læringspunkt 3 handler derfor om å a) styrke og systematisere kontakt mellom organisasjoner på integreringsfeltet og forvaltningen ytterligere, b) om å planlegge for informasjonsstrategier i kriser som når alle som omfatter frivillige helt fra starten av og c) en understrekning av at dette bør gjøres både nasjonalt og lokalt.

- a) Videreutvikle arenaer som allerede finnes for dialog og kontakt mellom ulike deler av forvaltningen og organisasjoner på innvandrings- og integreringsfeltet, og vurdere å opprette nye dialog- og kontaktpunkter. Nasjonalt er det IMDi som har best oversikt over organisasjonslandskapet på dette feltet, og som derfor bør lede an. Men andre deler av den statlige forvaltningen bør også trekkes med. Dette må skje i samarbeid med frivillige organisasjoner. Et startpunkt bør være å oppsummere alle slike dialog- og kontaktpunkter som finnes i dag, samt å kartlegge erfaringer med disse fra ståstedet til de i forvaltningen som er involvert i dette og fra ståstedet til frivillige organisasjoner, både de som er involvert og de som i dag ikke er involvert. Dette kan for eksempel etableres gjennom en telefonsurvey til alle organisasjoner som de siste årene har fått tilskudd til informasjonsformidling og andre typer aktiviteter på integreringsfeltet fra IMDi og andre deler av forvaltningen. Basert på resultater fra en slik survey kan det gjennomføres seminarer hvor resultatene oppsummeres og det diskuteres hvordan allerede eksisterende kontaktpunkter kan videreutvikles og hvilke nye som bør opprettes. Som en del av dette bør det også kartlegges hvilke tema og saker som bør diskuteres i organisasjonsdialogen. Dette kan være tilskudd og hvordan de er innrettet, men det kan også være tema som har stått på dagsorden i tilskuddsordninger og kontaktpunkter gjennom de siste årene, og hvilke nye tema og spørsmål som bør inkluderes.
- b) Et annet tiltak som bør inngå i dette arbeidet er å videreutvikle arbeidet med rapportering knyttet til tilskuddsordninger. Vi har som ledd i evalueringene av tilskuddsordningene til informasjonstiltak til innvandrerbefolkningen under pandemien, benyttet sluttrapporteringsskjema fra tilskuddsmottakere som datamateriale. Vår erfaring er at disse gir tilgang til erfaringer organisasjonene har med tilskuddsordningen, så vel som tiltak de har gjennomført. Samtidig påpeker vi – i evalueringen av tilskudd til vaksineinformasjon i 2022 – enkelte utfordringer med rapporteringsskjema (Bråten mfl., 2023, s. 29–30). Dette er for eksempel at spørsmål er uklart stilt på måter som gjør at organisasjoner svarer basert på ulike tolkninger av spørsmålet. Sentrale begreper – som «etniske målgrupper» – er heller ikke definert, noe som igjen gir grunnlag for ulike tolkninger. I tillegg må rapporteringene stille spørsmål som gjør det enkelt å finne ut om målene med tilskuddet er nådd. I tilfellet med



tilskudd til vaksineinformasjon, ble det i utlysningen påpekt at arbeidsinnvandrere var en målgruppe, og oppsøkende virksomhet til arbeidsplasser var viktig. Det ble også vist til samarbeid med andre frivillige, kommuner og bedriftseiere som en mulighet. Rapporteringsskjema burde derfor hatt spørsmål om arbeidsinnvandrere hadde vært en målgruppe – samt hvorfor/hvorfor ikke, om arbeidsplasser var oppsøkt og om det var innledet samarbeid med aktørene nevnt over og ikke minst, hvorfor dette eventuelt ikke var gjort. Dette er rapporter som organisasjonene uansett må fylle ut, og som bør brukes systematisk for stadig å forbedre måten tilskuddsordninger er innrettet, men også for å identifisere hvilke spørsmål og tema det er viktig å ha tilskuddsordninger knyttet til.

- c) En strategi for å nå innvandrerbefolkningen med informasjon i krisetid må være forankret i arbeidet som gjøres utenfor krisetid. Nasjonale myndigheter etablerte, som vist i kapittel 4, en frivillighetsstrategi for perioden 2015–2020. Strategien nedfeller prinsipielt og konkret hvordan samarbeidet mellom frivillighet og myndigheter bør være. Slike frivillighetsstrategier finnes også i noen få kommuner. Frivillighet Norge har undersøkt hvor stor andel av kommunene som har det de beskriver som en helhetlig frivillighetspolitikk, og finner at dette mangler i mange kommuner.<sup>18</sup> Koronapandemien og svineinfluensapandemien har lært oss at en strategi for å nå også hele den innvandrede befolkningen med informasjon under kriser, bør involvere frivillige. Dersom en slik beredskap skal kunne etableres, bør den etableres nå, mens erfaringene fra koronapandemien og samarbeid om informasjonsformidling, er ferske. I denne diskusjonen kan det også trekkes inn erfaringer med hvordan dialog mellom representanter for innvandrerbefolkningen og myndighetene er gjennomført tidligere, for eksempel da Kontaktutvalget mellom innvandrere og norske myndigheter var virksomt fra 1984 til 2014. Diskusjoner og beslutninger som omfatter kriseberedskap blir imidlertid lett nedprioritert når krisen er over. Vår anbefaling er derfor å knytte dette til arbeidet med helhetlige frivillighetsstrategier både lokalt og nasjonalt, for slik å aktualisere krisearbeid også utenom krisetid. Det finnes et bredt tilfang av forskning og dokumentasjon som bør inngå i et slik arbeid: Dette forskningsprosjektet, så vel som andre forskningsbidrag fra covid-19 pandemien (for eksempel Skogheim mfl., 2020a; 2020b; 2021 og Brekke mfl., 2022) de offentlige utredningene som gjennomgår og oppsummerer de samlede erfaringene fra pandemien (NOU 2021: 6, NOU 2022: 5, NOU 2023: 16), tilrådninger fra ekspertgruppene under pandemien (Kunnskapsdepartementet 2020, Kunnskapsdepartementet 2021b), og IMDi og DSBs rapport om styrket beredskap for personer med innvandrerbakgrunn i kriser, fra desember 2021 (DSB, 2021). To viktige læringspunkter fra dette prosjektet å ta med seg i en slik bredere diskusjon om informasjon til innvandrerbefolkningen i kriser, er; at det må foreligge oversettelser på mange språk som frivillige involveres i arbeidet med. Og at det i innledende fase i en krisesituasjon må være økonomiske tilskudd til frivillige klare og en oversikt over hvem som har forpliktet seg til å være mottakere. Dette forutsetter at frivillige organisasjoner inngår i beredskapsplaner og det bør arbeides med å involvere også mindre minoritetsbaserte organisasjoner i dette. I tillegg forutsetter det at frivillige organisasjoner selv diskuterer hvordan de kan bidra.

---

<sup>18</sup> [Kart: Frivillighet Norge \(nyhetsgrafikk.no\)](https://www.kart.no/nyhetsgrafikk.no)

En strategi for å styrke og videreutvikle kontakt mellom frivillige organisasjoner og myndigheter må gjennomføres nasjonalt, men også lokalt. I dette prosjektet har vi konsentrert oppmerksomheten om en nasjonal tilskuddsordning, derfor har oppmerksomheten vært rettet mot samarbeid og dialog mellom nasjonale myndigheter og frivilligheten. Andre forskningsprosjekter har konsentrert seg om samarbeid og dialog lokalt (f.eks. Brekke mfl., 2022; Skogheim mfl., 2020b). De finner mange av de samme utfordringene som vi finner på nasjonalt plan. Beredskapsplaner og involvering av frivilligheten bør eksistere både sentralt og lokalt. En rapport utarbeidet av DSB og IMDi gir flere eksempler på tiltak som kan gjennomføres for å styrke samarbeidet mellom frivilligheten og myndighetene lokalt, i og mellom kriser, som å styrke ordninger for støtte til innvandrerorganisasjoner, øke samspeillet mellom kommuner og frivilligheten på beredskapsfeltet, inkludere innvandrerorganisasjoner i kommunale beredskapsråd og etablere flere former for dialog mellom innvandrerbefolkningen og lokale myndigheter (DSB, 2021 s. 39).

#### **6.4 Læringspunkt 4: Hva slags offentlige tilskudd?**

Erfaringer fra å bruke frivillige organisasjoner til å formidle informasjon fra myndigheter til innvandrerbefolkningen under pandemien aktualiserer hvordan offentlige tilskudd til frivillige organisasjoner bør innrettes.

Offentlig finansiering blir ofte tema når det gjennomføres forskningsprosjekter som omfatter frivillige organisasjoner. Slik har det også vært i dette prosjektet. Datamaterialet som synliggjør de frivillige organisasjonenes synspunkter, viser at de i hovedsak var godt fornøyd med tilskuddsordningen til informasjonstiltak under pandemien og med IMDis forvaltning av denne. Men at tilskuddsordningen i 2020 og 2021 om pandemiinformasjon ble opplevd mer relevant enn tilskuddsordningen til vaksineinformasjon i 2022. Dette har med endringer i ytre omstendigheter å gjøre: Da tilskuddet ble lyst ut, gjorde omikronvarianten av viruset at det norske samfunnet, som i noen måneder hadde vært delvis åpnet igjen, nok en gang ble delvis nedstengt. Samtidig var effekten av vaksinen på denne virusvarianten usikker. Da organisasjonene mottok tilskuddet i mars 2022, hadde regjeringen fjernet alle forskriftsfestede tiltak mot covid-19. Krigen i Ukraina og flyktninger derfra hadde overtatt oppmerksomheten i offentligheten og i folks bevissthet.

Forvaltningen av tilskuddsordningen til pandemiinformasjon i seg selv, har organisasjonene lite å utsette på. Men det som ble et tema i casestudien og i intervjuene, er hvordan organisasjoner opplever sammensetningen av offentlige tilskudd fra nasjonale og lokale myndigheter. En hovedinnvending er at vektleggingen av driftsstøtte kontra prosjektstøtte er skjev, ved at det er for lite til driftsstøtte. Resultatet er at organisasjonenes aktiviteter lett vrir seg mot prosjekter som er myndighetsdefinerte, mens de får mindre tid og ressurser til aktiviteter og innsatser som de selv definerer. I tillegg er prosjektmidler kortsiktige. Enkelte organisasjoner tar for eksempel opp at de har startet informasjonsformidlende tiltak som de gjerne vil fortsette med etter pandemien – med annet innhold – men når prosjektmidlene til pandemiinformasjon var brukt opp, er det ikke er gitt at de kan fortsette slikt arbeid.

Etter vår mening er det flere grunner til at offentlig finansiering av frivillige organisasjoner er lagt opp slik den er. En viktig grunn er tilskuddsforvaltningens behov for å sikre at de benyttes slik de skal, noe prosjektmidler legger til rette for. Måten tilskudd er innrettet, kan også speile politiske myndigheters forståelse av frivillige organisasjoners rolle. Dette samsvarer ikke nødvendigvis med frivillige organisasjoners egen rolleforståelse. Vi finner i denne studien at politiske myndigheters forståelse av frivillighetens rolle varierer avhengig av om det er frivillighetspolitikk eller integreringspolitikk som står på dagsorden. I frivillighetspolitikken understrekes demokratirollen, mens det i integreringspolitikken tillegges tjenesteutøverrollen stadig større vekt.

Frivillige organisasjonenes syn på egen samfunnsrolle, varierer med ståsted. Lokale ståsteder gir perspektiver som er konkrete og knyttet til oppgaver, mens nasjonale ståsteder gir mer overordnede og prinsipielle tilnærminger. Det varierer hvorvidt organisasjonsrepresentanter vektlegger den integrerende eller den demokratiske rollen, eller begge, som viktigst. Dette framstår gjerne som to sider av samme sak: For å kunne kanalisere medlemmer og målgruppers synspunkter, må de etablere interne arenaer for møter, gjensidig oppmerksomhet, omsorg for hverandre og diskusjoner.

Roller som tjenesteleverandører tematiseres i liten grad av de frivillige organisasjonene direkte. Deres representanter ser det ikke som organisasjonens primære rolle å være tjenesteleverandører for myndighetene, det er ikke derfor folk «sampler seg» hos oss, som en representant uttrykker det. Pandemien var slik sett et unntak. Organisasjonsrepresentanter beskriver hvordan dette virkelig var en krise. Da måtte fellesskapet – der myndighetene tok og hadde ledelsen – prioriteres: Organisasjonene understreker at de måtte gjøre sin del av jobben. De søker også ellers om tilskudd til å jobbe med tiltak som er myndighetsinitierte, men dette gjør de primært for å legge et økonomi- og aktivitetsgrunnlag som gjør at de kan ta vare på medlemmer og målgrupper. Når en organisasjon for eksempel forteller at de søker penger for aktiviteter for eldre kvinner og helse, er det fordi det finnes penger til dette i forvaltningen. De ville kanskje, slik organisasjonsrepresentanten beskriver dette, jobbet litt med dette uansett, men nå prioriterer de akkurat disse spørsmålene, fordi det er der pengene finnes.

Det er grenser for hvor mange myndighetsinitierte prosjekter organisasjoner kan søke på før dette preger organisasjoners aktivitet på måter som strider mot den samfunnsrollen de ønsker å ha. Denne bekymringen for hva innretning og sammensetning av offentlig tilskudd kan gjøre med frivillige organisasjoners innretning, samfunnsrolle og rolleforståelse bør diskuteres bredt. Dersom dette skal endres må det initieres av politiske myndigheter. Dette er med andre ord et læringspunkt som må følges opp fra politisk hold.

## **6.5 Læringspunkt 5: Tillit og verdifelleskap**

Både frivillige organisasjoner og myndighetene må diskutere og ha et aktivt forhold til, hva som bygger tillit mellom organisasjoner og deres målgrupper, og gjennom det også hva som kan bryte ned tilliten.

Vi ser en historisk kontinuitet fra tidlig 1970-tall i å gi frivilligheten oppgaven som informasjonsformidler. Frivillige organisasjoner har tatt på seg denne rollen i *alle år*, slik det

beskrives i strategien for hverdagsintegrering fra 2021 (Kunnskapsdepartementet 2021). Frivillige organisasjoner spiller i tillegg til en rolle som demokratisk kanal, en rolle som informasjonsformidler – eller bærer – fra myndighetene til sine medlemmer og målgrupper. I frivillighetsmeldingen fra 1997 brukes begrepet *holdningsskapende arbeid*. I nyere politiske beslutningsdokumenter kalles dette informasjonsformidling, men kanskje er holdningsskapende fortsatt et mer dekkende begrep. Dette litt gammeldagse begrepet gjør eksplisitt noe som lett blir værende implisitt i begrepet informasjonsformidling – at det i etterkant av informasjonsformidlingen forventes en praksisendring, basert på informasjonen folk har fått; det være seg munnbindbruk, vaksiner, at man ikke bruker tvang ved giftemål eller kontrollerer egne og naboens barn på negative måter, at man drikker mindre alkohol eller er mer aktsom som trafikant.

Både politiske myndigheter og frivillige organisasjoner selv, tar det for gitt at enkelte organisasjoner har større tillit i møte med sine medlemmer og målgrupper enn det myndighetene har. Dette er – ved siden av kunnskap om hvordan målgrupper nås – en viktig grunn til at frivillige organisasjoner engasjeres i informasjonsformidling. *Hvorfor* organisasjoner har tillit, og hvilke konsekvenser dette har for politikk ovenfor frivillige organisasjoner, problematiseres i liten grad av de vi har intervjuet (Kjæøy mfl., 2023; Bråten mfl., 2023). Dette gjøres heller ikke i de politiske beslutningsdokumentene vi har gjennomgått. I den grad det gjøres vises det til representasjon, for eksempel at sentrale aktører i innvandrersorganisasjoner deler landbakgrunn med sine primære målgrupper. Det pekes også på at en organisasjon i møte med egne medlemmer og målgrupper har muligheter til å spille på felles verdigrunnlag, politikk, ståsted og forståelse av verden. Dette er noe offentlige myndigheter vanskelig kan gjøre, fordi de forventes å ha mer nøytrale tilnærminger (St.meld. nr. 27 (1996-1997)).

I datagrunnlaget for de tre delrapportene finner vi at tillit ikke er basert på representasjon og delt bakgrunn alene, den må bygges. Når det bygges, skjer det i organisasjonenes tilnærming til sine målgrupper. Organisasjonene virker integrerende ved å bry seg, tilby fellesarenaer og bistand. De bygger sosiale fellesskap og imøtekommer behov hos medlemmer og målgrupper, som å tilby sosial kontakt og hjelp med praktiske gjøremål under pandemien. Tilliten bygges også, gjennom måten de utøver demokratirollen. De fungerer som talerør. Og de er, for å kunne virke som talerør, en arena for drøftinger og diskusjon der – slik én organisasjon understreker – det skal være lov å si hva du tenker og mener, også når det bryter med dominerende oppfatninger i samfunnet. Organisasjoner deler bakgrunn og/eller tilnærming med sine medlemmer og målgrupper. I tillegg har de gjennom arbeid med konkrete tema, mulighet til å bygge kunnskap om hvordan verden ser ut, fra individer i deres målgruppes ståsteder, der og da.

Vi finner også at tillit er noe skjørt, som kan brukes opp og brytes ned. Når organisasjoner beskriver at vaksineinformasjon var mer krevende enn pandemiinformasjon er det et uttrykk for dette. Disse avveiningene er knyttet til flere forhold: De er knyttet til om organisasjonen i det hele tatt skulle ta på seg å drive vaksineinformasjon – siden vaksiner var omstridt i egen organisasjon. De er knyttet til hvordan de skulle inngå i krevende dialoger med sine målgrupper der konspirasjoner og mistillit til myndighetene inngikk i argumentasjonen for å avstå fra vaksiner. Og de er knyttet til den eksplisitte avgrensningen

enkelte gir uttrykk for at de foretok knyttet til at deres oppdrag stoppet ved informasjon, så fikk de som ble informert gjøre som de ville med hensyn til vaksinerings.

Dermed handler frivillige organisasjoners grenser, ikke bare om hvilke oppdrag de tenker at bør ta på seg, men også hvordan de velger å utføre oppdraget. Dersom ambisjonen er å fjerne tvang ved ekteskapsinngåelser, er det, slik for eksempel Bråten mfl. (2021) fant i et forskningsprosjekt om frivillige organisasjoners arbeid mot tvangsektenskap og negativ sosiale kontroll, flere måter å gjøre dette på. Strategien kan være å skape konfrontasjon, konflikt og høylytt offentlig debatt, eller den kan også være dialogbasert og konsensusdrevet. Valg av strategi har sammenheng med hvordan problemet forstås, men det har også sammenheng med hvordan den enkelte organisasjon definerer sin rolle. En organisasjon som vektlegger den sammenbindende sosiale kapitalen og er opptatt av å skape fellesskap og trygge diskusjonsarenaer, må kontinuerlig reflektere over hvordan de forholder seg til kontroversielle tema. Dette handler, som våre data fra organisasjoners erfaring med pandemi- og vaksineinformasjon viser, ikke nødvendigvis om hvilke tema man skal holde seg unna, men like mye om hvordan organisasjonen håndterer dem. Uten en slik gjennomtenkning kan tillitsforhold brytes ned og arenaer for dialog forvitte.

Slik det pekes på i stortingsmeldingen om frivilligheten fra 1997, er dette først og fremst noe frivillige organisasjoner selv må reflektere over (St.meld. nr. 27 (1996–1997)). De bestemmer selv når de vil bedrive informasjonsformidling, om hva og hvordan. De bestemmer selv når de vil søke offentlige tilskudd til informasjonsformidling. Det er en del av frivillige organisasjoners suverenitet og deres ansvar. Samtidig er dette, slik det også påpekes i stortingsmeldingen, noe myndighetene har et ansvar for å reflektere over ved å ta det opp i sin dialog med frivilligheten. Ikke på jakt etter absolutte grenser, men for å vise respekt for at slike grenser kan finnes. Det er viktig også fordi det kan bidra til å gjøre noe eksplisitt som gjerne forblir implisitt, nemlig hvordan det i hvert enkelt informasjonsoppdrag er bygget inn hvordan myndighetene forstår organisasjoners rolle på akkurat dette feltet. Forstås de som myndighetenes forlengede arm eller kritiske korrektiv?

Dette gjelder særlig når tema eller spørsmål ikke er innenfor det Kulturdepartementet i 1997 beskrev med begrepet verdifelleskap (St.meld. nr. 27 (1996–1997), s. 37), det vil si tema det ikke er enighet om. Her vil for eksempel arbeid mot negativ sosial kontroll være mer krevende for en del organisasjoner, enn å bidra med tjenester knyttet til norskopplæring i introduksjonsordningen. Og her er altså erfaringen i flere organisasjoner, at vaksineinformasjon var mer krevende enn smitte- og smittevern.

En dialog mellom myndigheter og frivillige som også omfatter slike spørsmål kan for eksempel handle om arbeidsformer. Under pandemien pekte IMDi i sin utlysning om tilskudd til vaksineinformasjon, på helsevesenet som samarbeidspartner for organisasjonene. Vi fant at mange organisasjoner fulgte opp ved å knytte til seg helsepersonell. Dette var en faktor som kunne vært uthevet ytterligere ovenfor organisasjonene der man kunne jobbet med dialog og delt eksempler på hvordan dette kunne gjøres.

# Kilder

- Andreassen, T. A. (2016). Det organiserte sivilsamfunnet. I I. Frønes, & L. Kjærød, (Red.) *Det norske samfunn*. 7.utgave. Bind 3. Gyldendal Akademisk
- Arnesen, D. & Sivesind, K. H. (2020). *Organisasjonslandskap i endring 2009-2019*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. 2020:5. <https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/handle/11250/2639499>
- Arnesen, D. & Sivesind, K. H. (2021). *Frivillighet og koronakrisen. Befolkningens frivillige innsats og frivillige organisasjoners rolle, aktiviteter og økonomi under koronakrisen i Norge*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. 2021:2. <https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/bitstream/handle/11250/2735165/Frivillighet%20bog%20koronakrisen.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Arnesen, D., Sivesind, K. H. & Gulbrandsen, T. J. (2016). *Fra medlemsbaserte organisasjoner til koordinert frivillighet? Det norske organisasjonssamfunnet fra 1980 til 2013*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. 2016:5. <https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/handle/11250/2442823>
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2014). *Ny og styrket dialog med innvandrerbefolkningen*. Pressemelding Nr. 14007.
- Bay, A. H., Finseraas, H., Hagelund, A. (2010). Civil society and political integration of immigrants in Norway. I B. Bengtsson, P. Strömblad, & A. H. Bay (Red.) *Diversity, Inclusion and Citizenship in Scandinavia*. Cambridge Scholars Publishing
- Brekke, J. P. (2022). Informing hard-to-reach immigrant groups about infection prevention during the COVID-19 pandemic – Reaching the Somali Population in Oslo. *Journal of Refugee Studies*. <https://doi.org/10.1093/jrs/feab053>
- Brekke, J. P., Lidén, H. & Tallis, A. M. (2022). *Årsaker til mye covid-19 smitte i enkelte innvandrergreper. En sammenligning av grupper i tre byområder i Norge*. Institutt for samfunnsforskning. Rapport 2022:11. [https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/bitstream/handle/11250/3027378/Rapport\\_11\\_22\\_web.pdf](https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/bitstream/handle/11250/3027378/Rapport_11_22_web.pdf)
- Brochmann, G. (2022). Faglig forord: Mangfold og hverdags erfaringer i det nye Norge. I K. Dalen, H. Flatø, & J. H. Friberg. *Hverdagsintegrering. En pilotundersøkelse om tillit, tilhørighet, deltakelse og diskriminering i innvandrerbefolkningen*. Fafo-rapport 2022:15. <https://www.fafo.no/ima-ges/pub/2022/20818.pdf>
- Bråten, B., Elgvin, O., Flatø, H. & Lillevik, R. (2021). *Samtale og strid. Frivillige organisasjoners arbeid mot negativ sosial kontroll og tvangsekteskap*. Fafo-rapport 2021:16. <https://www.fafo.no/ima-ges/pub/2021/20783.pdf>
- Bråten, B., Ezzati, R. T., Gjefsen, H. M., Gleditsch, R. N., Kjeøy, I. & Seifert, L. C. (2023). *Informasjon til innvandrerbefolkningen i krisetid. Delrapport 2*. Fafo-rapport 2023:24. <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/informasjon-til-innvandrerbefolkningen-i-krisetid-2>
- Bråten, B., Jahreie, J. & Lillevik, R. (2017). *Innvandrerorganisasjoners rolle i integreringen. Sett gjennom en statlig tilskuddsordning*. Fafo-rapport 2017:14. <https://www.fafo.no/images/pub/2017/20622.pdf>
- DSB (2010). *Ny influensa A (H1N1) 2009 Gjennomgang av erfaringene i Norge*. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. DSB-rapport. <https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/ny-influensa-a-h1n1-2009.pdf>
- DSB (2021). *Styrket beredskap for personer med innvandrerbakgrunn i kriser*. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap DSB-rapport. [https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/andre-rapporter/imdi\\_dsb\\_rapport\\_07.pdf](https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/andre-rapporter/imdi_dsb_rapport_07.pdf)

- Eimhjellen, I., Espegren, A. & Nærland, T. U. (2021). *Sivilsamfunn og integrering: En kunnskapsoppsummering*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2021:3. <https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/bitstream/handle/11250/2737651/Sivilsamfunn%20og%20integrering.pdf>
- Espgren, A., Mjelde, H., Gruiby, E., Danielsen, Å.Ø., Staver, A.B. & Eimhjellen, I. (2022). *Innvandrerperspektiv på sivilsamfunnsdeltakelse. Ulike innvandringsgrupper og opplevelse av barrierer og suksessfaktorer for deltakelse*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. 2022:7. [https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/bitstream/handle/11250/3045640/Sivilsamfunn\\_Rapport\\_2022\\_7.pdf](https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/bitstream/handle/11250/3045640/Sivilsamfunn_Rapport_2022_7.pdf)
- Frivillighet Norge (2020). *Frivillige innvandringsorganisasjoners rammevilkår og erfaringer med tilskuddsordninger*. <https://s3.eu-west-1.amazonaws.com/frivillighet-norge/Rammevilk%C3%A5r-innvandringsorganisasjoner-Rapport-2020.pdf>
- Horne, S. (2014). *Skriftlig spørsmål fra Snorre Serigstad Valen (SV) til barne-, likestillings- og inkluderingsministeren*. Dokument nr. 15:1167 (2013-2014). <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=60464>
- IMDi Rundskriv 12/20 *Ekstraordinært tilskudd til informasjonstiltak for innvandringsbefolkningen i regi av frivillige organisasjoner 2020*.
- IMDi Rundskriv 13/21 *Ekstraordinært tilskudd til informasjonstiltak for innvandringsbefolkningen i regi av frivillige organisasjoner 2020*.
- IMDi. (2022, 4. november). *Veileder for kommuner ved bruk av lokale ressurspersoner med innvandringsbakgrunn i bosettings- og integreringsarbeidet*. <https://www.imdi.no/hverdagsintegrering/for-kommuner/veileder-for-kommuner-ved-bruk-av-lokale-ressurspersoner/>
- Kangas, O., Palme, J. & Kainu, M. (2016). *The Nordic welfare-state model I I. Frønes & L. Kjærød (Red.) Det norske samfunn*. 7.utgave. Bind 3. Gyldendal Akademisk
- Kjellberg, J. & Rugeldal, C. (2011) *Illegal. Papirløs i Norge*. Spartacus Forlag AS
- Kjeøy, I., Bråten, B., Ezzati, R. T., Friberg, J. H., Gjefsen, H. M., & Seifert, L.C. (2023). *Informasjon til innvandringsbefolkningen i krisetid. Delrapport 1*. Fafo-rapport 2023:04. <https://www.fafo.no/ima-ges/pub/2023/20838.pdf>
- Kulturdepartementet (2015). *Frivillighetserklæringen – erklæring for samspillet mellom regjeringen og frivillig sektor*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/99f8110d39674f3494ec9668be846c09/frivillighetserklaeringen-hefte.pdf>
- Kunnskapsdepartementet (2021). *Hverdagsintegrering – strategi for å styrke sivilsamfunnets rolle på integreringsfeltet 2021-2024* <https://www.regjeringen.no/contentassets/b6ae799c27fb4455a1e5c6d8d06f6c7d/hverdagsintegrering.pdf>
- Kunnskapsdepartementet (2021) Rapport fra ekspertgruppe. *Innvandringsbefolkningen under koronapandemien. Smitte, vaksine og konsekvenser for integreringen*.
- Kunnskapsdepartementet (2020) Rapport fra ekspertgruppe. *Forslag til tiltak for å redusere Covid-19-smitte blant innvandrere*.
- Lillevik, R. & Tyldum, G. (2021). *Irregulær bistand. En kartlegging av norske storbyers møte med irregulære migranter*. Fafo-rapport 2021:15. <https://www.fafo.no/images/pub/2021/20782.pdf>
- Lorentzen, H. (2004) *Fellesskapets fundament. Sivilsamfunnet og individualismen*. Pax Forlag AS
- Meld. St. 10 (2018-2019). *Frivilligheita – sterk, selvstendig, mangfaldig. Den statlege frivilligheitspolitikken*. Kulturdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-10-20182019/id2621384/?ch=1>
- Meld. St. 30 (2015–2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk* Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-30-20152016/id2499847/?ch=1>
- Meld. St. 6 (2012–2013) (2013). *En helhetlig integreringspolitikk. Mangfold og fellesskap*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-6-20122013/id705945/?ch=1>

- NOU 1988: 17 (1988). *Frivillige organisasjoner*. Finansdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-1988-17/id524893/?ch=1>
- NOU 2021: 6 (2021). *Myndighetens orientering av koronapandemien – Rapport fra koronakommisjonen*. Statsministerens kontor. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2021-6/id2844388/?ch=1>
- NOU 2022: 5 (2022). *Myndighetenes orientering av koronapandemien – del 2 – Rapport fra koronakommisjonen*. Statsministerens kontor. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2022-5/id2910055/?ch=1>
- NOU 2023: 16 (2023). *Evaluering av pandemihåndteringen – Rapport fra Koronautvalget*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-16/id2982388/?ch=1>
- Opinion (2022). *Opplevelse av restriksjoner, informasjon og kommunikasjon under koronapandemien. En kvalitativ innsiktsstudie blant ulike innvandringsgrupper*. [https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/opplevelse-av-restriksjoner-informasjon-og-kommunikasjon-under-koronapandemien/Rapport%20pandemikommunikasjon%20opinion%202022.pdf/\\_attachment/inline/8eee89f4-d766-4f64-9855-188e1829d5c4:f1bfc6f48b14090662918bef33dad3203923cae3/Rapport%20pandemikommunikasjon%20opinion%202022.pdf](https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/opplevelse-av-restriksjoner-informasjon-og-kommunikasjon-under-koronapandemien/Rapport%20pandemikommunikasjon%20opinion%202022.pdf/_attachment/inline/8eee89f4-d766-4f64-9855-188e1829d5c4:f1bfc6f48b14090662918bef33dad3203923cae3/Rapport%20pandemikommunikasjon%20opinion%202022.pdf)
- Parekh, B. (2008). *A New Politics of Identity. Political Principles for an Interdependent world*. Palgrave Macmillan
- Prop. 127 S (2019–2020) *Endringer i statsbudsjettet 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). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-127-s-20192020/id2704404/?ch=1>
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling alone. The Collapse and Revival of American Community*. Simon & Schuster
- Selle, P. & Wollebæk, D. (2015). The Complex Relationship Between Civil Society and Trust. *Italian Sociological Review* 5(3). <https://doi.org/10.13136/isr.v5i3.110>
- Sivesind, K. H., Arnesen, D., Hansen, V. W., Fladmoe, A. & Enjolras, B. (2022). *Helsefrivillighetens samfunnsbidrag under koronapandemien*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. 2022:9. [https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmloi/bitstream/handle/11250/3035018/Sivilsamfunn\\_Rapport\\_2022\\_9.pdf](https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmloi/bitstream/handle/11250/3035018/Sivilsamfunn_Rapport_2022_9.pdf)
- Skiple, J.K. & Winsvold, M. (2020). *Lokalt beredskapsamarbeid. Frivillige, politi og kommuner i lokalt beredskapsarbeid*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. 2020:4.
- Skogheim, R., Orderud, G., & Ruud, M.E. (2020a). *Informasjon og tiltak rettet mot innvandrerbefolkningen i forbindelse med Covid-19*. Delrapport 1. NIBR-rapport 2020:28
- Skogheim, R., Orderud, G.I., Ekne Ruud, M. & Søholt, S. (2020b). *Informasjon og tiltak rettet mot innvandrerbefolkningen i forbindelse med Covid 19*. Delrapport 2. NIBR-rapport 2020:27. <https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmloi/bitstream/handle/11250/2638300/Lokalt%20beredskapssamarbeid.pdf>
- Skogheim, R., Orderud, G.I., Ekne Ruud, M. & Søholt, S. (2021). *Informasjon og tiltak rettet mot innvandrerbefolkningen i forbindelse med Covid-19*. Delrapport 3. NIBR-rapport 2021:6
- Smette, I., Bredal, A. & Stefansen, K. (2019). *Fra kamp til konsensus? Sivilsamfunnets rolle i framveksten av voldsfeltet*. I K. Skjærten, E. Bakketeig, M. Bjørnholt, & S. Mossige (Red.) *Vold i nære relasjoner. Forståelser, konsekvenser og tiltak*. (s. 143–158) Universitetsforlaget. <https://doi.org/10.18261/9788215032320-2019-08>
- St.meld. nr. 17 (1996-1997). *Om innvandring og det flerkulturelle Norge*. Kommunal- og arbeidsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-17-1996-1997/id191037/?ch=1>
- St.meld. nr. 27 (1996-1997). *Om statens forhold til frivillige organisasjoner*. Kultur- og likestillingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-27-1996-97/id191104/?ch=1>



- St.meld. nr. 39 (1973-1974). *Om innvandringspolitikken*. Kommunal- og arbeidsdepartementet. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1973-74&paid=3&wid=d&psid=DIVL65>
- St.meld. nr. 39 (1987-1988). *Om innvandringspolitikken*. Kommunal- og arbeidsdepartementet. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1987-88&paid=3&wid=c&psid=DIVL411>
- St.meld. nr. 39. (2006-2007). *Frivillighet for alle*. Kultur- og likestillingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Stmeld-nr-39-2007-/id477331/?ch=1>
- St.meld. nr. 49 (2003-2004) *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse*. Kommunal- og arbeidsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-49-2003-2004-/id405180/?ch=1>
- St.meld. nr. 74 (1979-1980). *Om innvandrere i Norge*. Kommunal- og arbeidsdepartementet. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1979-80&paid=3&wid=f&psid=DIVL134&s=False>
- Tolgensbakk, I. (2020). *Evaluering av Regjeringens nasjonale integreringskonferanse*. NOVA notat nr 5/20. <https://www.regjeringen.no/contentassets/fec6587be934412f846aa9ec70875ecc/evaluering-av-regjeringens-integreringskonferansen-nova-notat-5-2020.pdf>
- Wollebæk, D. & Seggaard, S. B. (2011). Sosial kapital i Norge: Oljen i maskineriet. I D. Wollebæk, & S. B. Seggaard (Red.) *Sosial kapital i Norge*. Cappelen Damm Akademisk
- Wollebæk, D. & Selle, P. (2002). *Det nye organisasjonssamfunnet. Demokrati i omforming*. Fagbokforlaget.
- Ødegård, G. (2011). Bowling på Veitvet: Lenkende sosial kapital i et flerkulturelt lokalsamfunn I D. Wollebæk & S. B. Seggaard (Red.) *Sosial kapital i Norge*. Cappelen Damm Akademisk
- Aasen, B., Haug, M. & Lynnebakke, B. (2017). *Frivillighetens ressurser langs asylsøkerkjeden. En studie av frivillige organisasjoners innsats under og i etterkant av de store ankomstene i 2015*. NIBR-rapport: 2017:3. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/5637/2017-3.pdf>