

Svein Ingve Nødland, Kirsten Allred, Christin Berg, Ståle Opedal

Skal alle gjøre alt?

– evaluering av landsdekkende organisasjoner på innvandrerfeltet

Rapport RF – 2005/061

Prosjektnummer: 7252120
Prosjektets tittel: Evaluering av landsdekkende organisasjoner på innvandrerfeltet
Kvalitetssikrer: Hilmar Rommetvedt
Oppdragsgiver(e): Kommunal- og regionaldepartementet

ISBN: 82-490-0353-5
Gradering: Åpen

Forord

Denne evalueringen av landsdekkende organisasjoner på innvandrerfeltet har vært interessant og krevende.

Det har vært svært lærerikt å se hvordan åtte organisasjoner arbeider for å styrke personer med innvandrerbakgrunns interesser og deltakelse i det norske samfunn. Vi vil takke alle organisasjonene for åpenhet i samtaler og imøtekommenhet overfor våre spørsmål og ønsker.

Vi vil takke Kommunal- og regionaldepartementet for oppdraget, og for et godt og konstruktivt samarbeid underveis.

Stavanger, 5. april 2005

Svein Ingve Nødland

Prosjektleder

INNHold

FORORD	3
INNHold	5
SUMMARY	7
SAMMENDRAG	9
1 INNLEDNING	17
1.1 Evalueringsoppdraget.....	17
1.2 Analyseperspektiv og problemstillinger.....	18
1.3 Data	23
1.4 Metodiske utfordringer.....	26
1.5 Struktur på rapporten og leserveiledning	27
2 TILSKUDDSDORDNINGEN – KARAKTERISTIKA OG UTFORDRINGER	29
2.1 Kjennetegn ved tilskuddsordningen.....	29
2.2 Forvaltning av ordningen	30
2.3 Utforming av tilskuddsordningen.....	34
3 OPPRINNELSE, FORMÅL OG STRUKTUR.....	37
3.1 Antirasistisk Senter	37
3.2 INLO	38
3.3 KIA.....	40
3.4 MiRA.....	42
3.5 NOAS	43
3.6 OMOD.....	44
3.7 SEIF.....	45
3.8 SOS RASISME	47
3.9 Sammenfattende drøfting og vurderinger	48
3.10 Oppsummering	54
4 OPPGAVER.....	55
4.1 Hjelp til enkeltindivider blant innvandrere	55
4.2 Aktivitets- og tjenestetilbud i grupper og miljøer	58

4.3	Politisk aktivitet på vegne av minoriteter.....	60
4.4	Drøfting og vurderinger	62
4.5	Oppsummering	64
5	STRATEGIER OG RESULTATER	65
5.1	Antirasistisk Senter – ressursnettverk mot diskriminering og rasisme	65
5.2	Innvandrerens landsorganisasjon (INLO) – en paraplyorganisasjon for innvandrersorganisasjoner.....	71
5.3	KIA – en diakonal brobyggerorganisasjon.....	76
5.4	MiRA – et kompetanserettet jente- / kvinnenettverk	81
5.5	NOAS – ”asylsøkernes fagorganisasjon”	86
5.6	OMOD – en aktiv påvirkningsagent	91
5.7	SEIF – en handlingsorientert hjelpeorganisasjon.....	96
5.8	SOS Rasisme – en lokalt rettet organisasjon mot rasisme	100
5.9	Sammenfattende oversikter	106
6	INNVANDRERORGANISASJONENES PÅVIRKNINGSSTRATEGIER OVERFOR MYNDIGHETENE.....	113
6.1	Innledning.....	113
6.2	Betingelser for deltakelse og innflytelse	114
6.3	Empiriske resultater.....	117
6.4	Innvandrersorganisasjonenes plass i mediene	126
6.5	Innvandrersorganisasjonenes strategier og innflytelse	131
6.6	Oppsummering	133
7	ORGANISASJONENES VIRKE OG MÅLOPPNÅELSE	137
7.1	De enkelte organisasjoner - hovedtrekk	137
7.2	Sammenfattende typologisering	147
7.3	Organisasjonenes samlede bidrag til måloppnåelse	149
7.4	Organisasjonsprofilers betydning for resultatoppnåelse	154
8	TILSKUDDSDORDNINGEN - KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER.....	163
8.1	Evaluerings hovedkonklusjoner	163
8.2	Overordnede føringer for en revidert tilskuddsordning	165
8.3	Drøfting og anbefalinger om endringer i tilskuddsordningen.....	167
	LITTERATUR	171
	VEDLEGG: INTERVJUGUIDER/SPØRRESKJEMA	175

Summary

This is an evaluation of a government support scheme for nationwide organisations in support of immigrants, asylum seekers and refugees. Financial support is given to eight different organisations. The main objective of the evaluation is to analyse the goal achievement of these organisations, and to increase our understanding of how they work.

The support scheme covers many goals. The primary objectives are to strengthen the rights of minorities and to strengthen their participation and integration in society. Secondary goals are; to increase knowledge of needs and interests of asylum seekers, refugees and immigrants; to strengthen equality and secure minority rights; to fight racism and discrimination; and finally to increase contact, dialog and cooperation between people with immigrant background and the rest of the population on one hand, and between minority groups and the authorities on the other.

The evaluation demonstrates that the nationwide immigrant and minority based organisations contribute positively to the overall goals of the support scheme. Their significance varies however for different functions. In particular, they play important roles as opinion formers and watch-dogs on behalf of asylum seekers, refugees and immigrants. Several of the organisations also provide important aid and counselling for individuals with specific needs. Most of the organisations have a clear political identity; they engage in the public debate and try by different means of communication with government institutions and politicians to have an impact on immigrant and minority policy. We find examples of significant contribution, for instance in the development of anti-discrimination law, confronting violence against women of foreign origin, and in governmental plans of action in different fields. The overall impact on policy formulation and policy implementation is, however, at a modest level and of less significance than might be expected.

Some organisations seek to empower specific minority groups, in particular youth and women. Some organisations engage in work to increase interaction and understanding amongst groups of various national and cultural backgrounds. Two of these organisations work to create meeting-places between the majority population and minority groups, while one is trying to create an umbrella structure for regional/local minority organisations. We consider these activities to be important for the interaction between minority groups and the majority population. The problem so far is that only limited segments of the population are involved in this.

Looking at the different organisations we find that most of them make an important contribution and have a role to play. One exception is the organisation trying to establish a well functioning umbrella for regional and local minority organisations. This organisation has only too a limited degree obtained its own goals.

In our opinion, the organisations positively support the overall objectives of the support scheme. Each organisation has a unique competence in specific minority related areas, like for instance asylum application work, gender-related minority issues, and so on. They do have an impact in their respective areas, although their contribution could be

even better with respect to political influence, empowerment work and cross-cultural integration.

The main challenge for a number of the organisations is that they are too broadly based in terms of task profile and organisational structure. Most of them try to provide counselling and information, do policy work, and to work amongst minority and majority populations. Within the different task areas the organisations are partly involved in different types of activity as well. At the same time they are rather small in terms of economic and human resources. In addition, three of the organisations are almost entirely financially dependent upon the government support scheme. The organisations are too small to obtain substantial economics of scale. Moreover, it exists only to a limited degree economic and operational advantages by combining many different tasks and activities. By adopting too broad an activity-scope the organisations limit both their building-up of area-specific competence, and the possibility of developing economically efficient organisational structures in target areas. In particular, we question whether an organisation engaging in many different activities and areas can develop sector specific knowledge that allows it to have a substantial impact on policy formulation and implementation.

Broad tasks and ambitions do not fit well with a fairly small resource base. There are several reasons that organisations find themselves in this situation. First of all, every organisation has a historical origin and a record of its own. History always put at mark on the actual situation. Secondly, when new needs emerge, an ideologically motivated organisation tends to take that challenge without downgrading or reducing other activities. Thirdly, the activity pattern of a non-governmental organisation will also always be a function of the funding situation. A broadly aiming government support scheme may also lead the organisations to broaden their scope. With limited options for basic funding elsewhere, and in order to maximize their support from government, they may try to adapt to all objectives of the support scheme.

The report is titled “Should everyone do everything?” With this title we try to emphasize our main conclusion. On one hand, the organisations, although giving an important contribution, are aiming too broadly. On the other hand, the government support scheme may be aiming too broadly as well.

Our practical suggestion is therefore that the support scheme is modified by dividing it into three parts:

- Asylum seekers and refugees - individual and policy support.
- Equality and minority policy - on behalf of minority groups
- Aid, counselling and “bridge-building” – to support and empower people, and to promote cross-cultural relationships

Organisational work within these three parts can be targeted. This can be done for each part by developing different qualification requirements, criteria of entry, and indicators to measure activity and organisational performance.

Sammendrag

Dette sammendraget inneholder hovedtrekk og vurderinger fra evalueringen. Sammendraget er laget spesielt med henblikk på *beslutningstakere*. En mer omfattende og helhetlig drøfting av evalueringens hovedfunn og de vurderinger vi har gjort på grunnlag av disse, finnes i rapportens to siste kapitler.

Bakgrunn og formål med evalueringen

Kommunal- og regionaldepartementets tilskuddsordning for landsdekkende organisasjoner på innvandrerfeltet har til overordnet mål å styrke personer med innvandrerbakgrunns rettigheter og deltakelse i samfunnet. I 2004 ble det gjennom denne tilskuddsordningen gitt støtte til følgende åtte organisasjoner: Antirasistisk Senter (ARS), Innvandrernes Landsorganisasjon (INLO), Kristent Interkulturelt Arbeid (KIA), MiRA-Ressurssenter for innvandrer- og flyktningekvinner, Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS), Organisasjon mot offentlig diskriminering (OMOD), Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF) og SOS Rasisme.

Hovedmål med denne evalueringen har vært å vurdere hvordan organisasjonene enkeltvis og samlet bidrar til å fremme formålet med tilskuddsordningen.

I tillegg har en ønsket å få belyst følgende tema:

- I hvilken grad har organisasjonene kontakt med de personer med minoritetsbakgrunn som man er talerør for?
- Formidler organisasjonene sin kompetanse til aktuelle samfunnsaktører?
- I hvilken grad oppfyller organisasjonene de kriteriene som er fastsatt for å være med i ordningen.

Endelig har departementet også uttrykt ønske om en vurdering av selve tilskuddsordningen og dens utforming på bakgrunn av de funn som gjøres.

Evalueringsopplegg

I vårt metodiske opplegg for evalueringen har vi arbeidet med utgangspunkt i to hovedspørsmål:

- I hvilken grad bidrar organisasjonene gjennom sin virksomhet til de mål som er satt for ordningen?
- Hvilke sammenhenger er det mellom måten organisasjonene organiserer seg og arbeider på, og de resultater man oppnår?

Evalueringsopplegget er i hovedsak kvalitativt. Vi har lagt vekt på å studere den enkelte organisasjonens struktur, oppgaver og strategier sett i forhold til eget formål, og tilskuddsordningens mål og rammer. Vi har også anvendt dette datatilfanget i en komparativ tilnærming og sett på likheter og forskjeller mellom organisasjonene. Data

og metodisk tilnærming har bestått av dokumentstudier, et enkelt spørreskjema og intervjuer med organisasjonenes sentralledd. Vi har også intervjuet aktører i deres omgivelser, slik som representanter for målgrupper, myndigheter og samarbeidende organisasjoner.

Hovedpunkter enkeltorganisasjoner

Antirasistisk Senter (ARS) har et generelt godt omdømme i sine omgivelser for sitt arbeid for likeverd og mot rasisme og diskriminering. Organisasjonen driver et omfattende informasjonsarbeid på mange forskjellige temaområder. Den utgir publikasjoner og har nyhetstjeneste på en mye besøkt nettside. Senterets politiske bidrag i de senere år er antagelig først og fremst å være en kompetent bidragsyter på det meningsdannende plan, men enn ved konkret påvirkning av politikktutforming. Det gis positive tilbakemeldinger på det ”empowerment”-pregede arbeid organisasjonen gjør blant minoritetsungdom. Organisasjonen gir også et nyttig bidrag gjennom radioarbeidet drevet med små økonomiske ressurser, og som til dels fungerer som opplæring og springbrett for personer med minoritetsbakgrunn som går over i riks- og regionmedia. Av svakheter skal nevnes at organisasjonen har et svært bredt virkefelt. Videre er det svakheter ved styringsstrukturen der styret og administrativ ledelse i stor grad er sammenvevd. Organisasjonen kan ha gevinster å hente på å gjøre endringer i organisering av virksomhetsområder og styringsstrukturer.

Innvandrerne Landsorganisasjon (INLO) får langt fra noe topp skussmål fra sine omgivelser. Organisasjonen har bare i mindre grad oppnådd visjonen om å være et samlende talerør for det organiserte innvandrere-Norge. Organisasjonen har definert svært mange arbeidsoppgaver. Den har ikke greidd å samle alle deler av landet under en nasjonal paraply av regionale innvandrerråd. INLO har bare i mindre grad utviklet seg til et viktig redskap for sine medlemsorganisasjoner, de regionale innvandrerrådene. Organisasjonen oppleves av myndighetsrepresentanter som relativt anonym og lite aktiv. INLO er økonomisk sett svært avhengig av tilskuddet fra KR D og har en tung demokratisk overbygning sett i forhold til omfanget av virksomheten. Er det noe konseptuelt feil ved måten organisasjonen er bygd opp på? Legges det fra sentralledet nok vekt på å utvikle et tilbud som de regionale innvandrerrådene og deres medlemmer igjen, de lokale innvandrersorganisasjonene, har behov for?

Kristent Interkulturelt Arbeid (KIA) gis stort sett positive tilbakemeldinger av de som kjenner til organisasjonens arbeid. Hovedtyngden av arbeidet har et diakonalt preg. De fleste aktiviteter er for alle, uavhengig av religiøs bakgrunn. Organisasjonen har også spesifikke kristne tilbud. I løpet av en uke kommer et stort antall mennesker med innvandrerbakgrunn i kontakt med organisasjonen. Det skjer både gjennom organiserte tilbud og aktiviteter og ved at enkeltmennesker møtes. Organisasjonens styrke er bruken av mange frivillige, et interkulturelt fokus og en betydelig geografisk spredning. Videre at den utvikler tilpassede tilbud for minoriteter og etablerer møteplasser mellom personer med innvandrerbakgrunn og majoritetsbefolkningen. Av svakheter kan nevnes en manglende synlighet utad og et beskjedent politisk engasjement. For å styrke organisasjonens integrerende rolle burde man vurdere å ansette flere med

innvandrerbakgrunn i utadrettede og ledende stillinger? Kanskje burde man også vurdere å trekke inn organiserte innvandrergupperinger som medlemsorganisasjoner?

MiRA-Senteret for innvandrere- og flyktningekvinner (MiRA) har et dobbelt likestillingsfokus, på minoritets- og kjønnsbasert likestilling. Organisasjonen fører inn minoritetsperspektiver som gir viktige nyanser og motforestillinger til etnisk norske perspektiver, i den minoritetskvinnepolitiske debatten. Organisasjonen gis ros for sin faglige dyktighet og innspill i den politiske debatten, men er ikke den mest aktive når det gjelder å fremme konkrete politiske løsningsforslag. Gjennom sitt nettverk, en rådgivningstjeneste og en rekke forskjellige tilbud, gir organisasjonen viktige tilbud for kvinner og jenter med minoritetsbakgrunn. Gjennom dette ”empowerment”-arbeidet bidrar organisasjonen til å styrke minoritetskvinnens kompetanse. Av svakheter skal nevnes MiRAs store avhengighet av tilskuddet fra KRD. Videre at MiRA antagelig har et for bredt tilbud av aktiviteter med sin lille stab og små økonomiske ressurser. Organisasjonen bør vurdere å justere sin aktivitetsorganisering.

Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) driver først og fremst med saksbehandling på vegne av og informasjon overfor asylsøkere. Organisasjonen gis stort sett gode skussmål med hensyn til det faglige arbeid som legges ned i et stort antall enkeltsaker. Den er anerkjent som en ledende hjelpeorganisasjon og talerør for asylsøkere. NOAS er videre aktiv når det gjelder offentlig debatt og innspill, men vurderes av forvaltningsrepresentanter i mindre grad å ha en faglig styrke som påvirker den generelle politikktutviklingen. Organisasjonen spiller en viktig rolle som vaktbikkje og ”offentlig samvittighet” i forhold til et politisk vedtatt regelverk og forvaltningspraksis innen asylsøker- og flyktningfeltet. Vi vil nettopp på den bakgrunn stille spørsmål ved om det er riktig av en organisasjon som opererer i et relativt kontroversielt politikkområde, og som derfor har behov for folkelig legitimitet og forankring, å la medlemsdemokratiet forvitte. Det ligger videre et potensielt faremoment i at organisasjonen gjennom sitt store informasjonsoppdrag for UDI, kan bli for økonomisk avhengig av en instans man skal hevde sine meninger overfor.

Organisasjon mot offentlig diskriminering (OMOD) arbeider for å motarbeide diskriminering og fremme likestilling for mennesker med annen etnisk opprinnelse og hudfarge. Dette gjør den både ved tjenester overfor enkeltmennesker og påvirkning overfor myndigheter. Organisasjonen er særlig kjent for sitt politiske engasjement. Den er mer proaktiv enn de fleste og kanskje den av de åtte landsdekkende organisasjonene som best behersker det politiske maktspeilet. OMOD har arbeidet mye med politiets forhold til minoriteter, men etter hvert har organisasjonen engasjert seg på en rekke felter. OMOD har opparbeidet seg en betydelig prosesskompetanse med hensyn til minoriteters forhold til forvaltningsorganer og myndigheter på ulike nivå. Organisasjonens innflytelse er først og fremst i forhold til politisk iverksetting, det vil si i forhold til påvirkning av forvaltningens organisering og praksis på ulike felter. En svakhet handler om den store avhengighet av tilskuddet fra KRD. En annen svakhet er organisasjonens store bredde med hensyn til hvilke felter den engasjerer seg i. Etter vår vurdering ville man kunne oppnå mer om man konsentrerte innsatsen når det gjelder tematisk fokus, kompetanse, tidsressurser og oppmerksomhet.

Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF) har som hovedvirksomhet å bistå personer med innvandrerbakgrunn med behov for hjelp og støtte. Organisasjonen har funnet en nisje, og det er positivt at den har bygget opp et geografisk spredt tilbud fordelt på byer i ulike landsdeler. Et stort antall personer oppsøker organisasjonen i løpet av et år. Mange saker er enkle og handler om bistand til praktiske ting. Organisasjonen involverer seg også i krevende og tunge saker, for eksempel når det gjelder tvangsgifte. Organisasjonen har opparbeidet spesiell kompetanse innen spesielle minoritetskvinn- og -familierelaterte felter slik som i spørsmål om tvangsgifte. Her involverer den seg gjerne i krevende og tunge saker. Dette er også felter hvor organisasjonen arbeider aktivt i forhold til media og politikere. Organisasjonens styrke er at den vektlegger å få sakene unna. Den er handlingsorientert, og den står gjerne på for sine standpunkter, også politisk. Av svakheter vil vi for det første peke på at SEIF mangler et uavhengig, eksternt styre. Organisasjonen er utelukkende administrasjonsstyrt. For det andre har organisasjonen en svært stor tematisk bredde når det gjelder de områder hvor den gir råd og bistand til enkeltmennesker. Vår vurdering er at det etter hvert vil bli behov for en større tematisk og kompetansemessig konsentrasjon.

SOS Rasisme er en demokratisk medlemsorganisasjon bygget opp rundt en ideologisk og aksjonsretta kamp mot alle former for rasisme. Den har to satsningsområder. For det første driver den en betydelig aktivitet i form av virksomhet i lokallagene, aksjoner og arrangementer i lokalmiljøene. For det andre har den vektlagt organisasjonsbygging og har oppnådd en imponerende vekst i antall lokale lag og medlemmer. Personer med innvandrerbakgrunn er med i organisasjonen, både i egne lag og i lokallag med blandning av etnisk norske og minoriteter. Organisasjonen har demonstrert at det i vår tid er fullt mulig å bygge opp en livskraftig tradisjonell grasrotbevegelse. Integrering av innvandrere og lokale engasjement i innvandrerspørsmål inngår som viktige elementer i organisasjonens virksomhet. Organisasjonen er lite opptatt av å drive politikk overfor sentrale myndigheter. Vi er noe skeptiske til at de sentrale tillitsvalgte er lønna og er de samme som de som til daglig har ansvar for virksomheten. Det gjør at den daglige ledelse ikke får løpende korrektiver utenfra. På den annen side har organisasjonen ved sin demokratiske struktur et landsmøte som har overordnet myndighet og som de tillitsvalgte står ansvarlig overfor og velges av.

Alle organisasjonene – måloppnåelse

Organisasjonenes samlede måloppnåelse kan knyttes til ulike funksjoner som følger:

- Organisasjonene har en vesentlig betydning når det gjelder bistand til enkeltindivider, vokter- og varslingsfunksjonen (vaktbikkjefunksjonen), samt den opinionsdannende funksjonen.
- De spiller videre en rolle i forhold til myndighetene når det gjelder påvirkning av politikken utforming og iverksetting, men deres innvirkning når det gjelder konkretisering av politisk rammeverk og praksis er likevel begrenset.

- Endelig har de påtatt seg interessante oppgaver når det gjelder minoritetsutrustning (empowerment) og skaping av møteplasser mellom minoritet og majoritet, og mellom ulike minoriteter. Omfanget og betydningen av arbeidet på dette feltet er likevel, sett ut fra behovene, begrenset.

Alle organisasjonene – sammenhenger mellom organisering og resultater

Videre vil vi peke på følgende punkter ved organisasjonenes organisering av virksomheten som legger begrensninger på deres måloppnåelse:

- Oppgaver. Mye gjøres bra, men mange av organisasjonene påtar seg et for bredt spekter av oppgaver til å utnytte potensialet der man kan gjøre størst innsats.
- Ressurser. Mye gjøres med små ansatte og frivillige ressurser, men organisasjonene er for små til å kunne gjøre alle oppgaver som de påtar seg like bra.
- Kompetanse. Alle organisasjonene har en egen spisskompetanse innen minoritetsrelaterte felter. De er likevel til dels for brede og har for lite dybdekompetanse når det gjelder å møte behov og når det gjelder politisk innflytelse på mange spesifikke samfunnsområder/sektorer.
- Samarbeid. Noen gode erfaringer finnes, men de er for få. Samarbeidets muligheter benyttes bare i begrenset grad.
- Geografi. Organisasjonsstrukturene er i noen grad tilpasset kjernevirksomheten. Noen organisasjoner er i fysisk forstand for Oslo-sentrert. Det betyr at de risikerer å ikke fange opp viktige lokale behov og problemstillinger andre steder.

En hovedkonklusjon man kan trekke ut fra de fire første punktene er at mange av organisasjonene har behov for et mer differensiert fokus, det vil si en sterkere spesialisering.

Tilskuddsordningen – konklusjoner

Hovedkonklusjoner i evalueringen er at:

- *Organisasjonene har samlet sett et positivt bidrag i forhold til de overordnede målsettinger i tilskuddsordningen om å fremme minoriteters interesser og deltakelse i det norske samfunn.*
- En organisasjon INLO har etter vår vurdering en for lav måloppnåelse sett i forhold til egne mål og målene for tilskuddsordningen.
- Organisasjonene har en bred kontaktflate i forhold til personer med innvandrerbakgrunn. Denne kontaktflaten handler dels om minoriteter som er brukere av bistand og tjenester, dels om aktive deltakere i organisasjonenes tilbud og aktiviteter. Organisasjonene kan derimot i liten grad, med et par unntak, betraktes som representative organer for minoritetsinteresser.

- Organisasjonene ligger i det alt vesentlige innenfor de generelle krav som er satt med hensyn til formål, landsdekkende karakter, styrerepresentasjon og kontinuitet.
- Organisasjonene har både breddekompetanse og til dels dybdekompetanse når det gjelder personer med innvandrerbakgrunn og utfordringer disse står overfor.
- Organisasjonene har ulike formål, perspektiver, målgrupper, kompetanse og arbeidsformer. De utfyller hverandre. På et område, asylsøkerfeltet, synes det å være en vel stor overlapping.
- Tilskuddsordningen er ikke en ren grunnstøtteordning. Dette fordi forutsetninger for å få støtte ikke bare begrenses til formelle og strukturelle krav som demokratisk styring, medlemmer mv. Det legges også vekt på det innholdsmessige og grad av måloppnåelse.
- Få nye organisasjoner kommer inn i ordningen, og få går ut av den. Dette er ikke i seg selv et problem gitt at de ”beste” organisasjonene er med i ordningen. Problemet er imidlertid at mange av kriteriene, vurdering av kompetanse og måloppnåelse er relativt upresise.
- Det kan også ses som et problem at størrelsen på det tilskudd som den enkelte organisasjon i hovedsak baseres på historikk og skjønn.

Føringer ved en mulig revisjon av tilskuddsordningen

Et forslag til revisjon av ordningen må foruten evalueringen ta utgangspunkt i utfordringer framover. I tillegg til kjente utfordringer med hensyn til asyl- og flyktningpolitikken og integreringspolitikken, vil vi trekke fram følgende momenter:

- Etterkommerne er de med innvandrerbakgrunn som er født i eller har bodd det meste av sitt liv i Norge. De behøver ikke introduksjonsordninger eller behov for opplæring i det ”norske”. De står overfor andre utfordringer med hensyn til deltakelse på ulike arenaer. Det er behov for frivillige aktører som kan *hjelp*e og støtte disse mot ”dequalifisering” og diskriminering på grunn av verdier, hudfarge, mangel på relevant erfaring, påkledning, etc.
- I et verdimessig, religiøst og kulturelt mangfold handler den politiske interessekampen ikke bare om en generell kamp mot diskriminering og rasisme. Den handler også om en *minoritetspolitikk for likeverd* hvor også hevdning av spesifikke minoritetsrettigheter vil ha en plass.
- Demografiske trender og fortsatt innvandring vil medføre betydelige befolkningsendringer. Den norske befolkning vil bli stadig mer flerkulturell og sammensatt med de utfordringer dette stiller for *brobygging* mellom minoritet og majoritet, og mellom ulike minoritetsgrupper.

Etter vår vurdering er tilskuddsordningen slik den i dag fungerer svært bred. Den har målsettinger som dekker det meste av innvandrerfeltet. De landsdekkende organisasjonene har i tråd med dette et bredt virkefelt. Vår vurdering er at

tilskuddsordningen kunne vært organisert med et sterkere fokus og smalere målsettinger. Det ville kunne bidra til en sterkere spesialisering, utvikling av kompetansemessig dybde og høyere måloppnåelse. Om dette gjøres ved å opprette flere tilskuddsordninger eller ved å opprette ulike tilskuddsblokker innen samme tilskuddsordning, er etter vår vurdering et teknisk-administrativt spørsmål.

Et skissemessig forslag

En skisse til forslag er at tilskuddsordningen deles i følgende tre blokker:

1. Asylsøkere og flyktninger
2. Likeverd og minoritetspolitikk
3. Bistand og brobygging

Følgende prinsipper kunne anvendes ved detaljering av ordningen:

- Hver blokk kan defineres ulikt med hensyn til inngangskriterier for å være støtteverdig, kriterier og indikatorer for aktivitetsutvikling og resultater, og prinsipper for utmåling av tilskudd.
- Inngangskriterier handler for det første om formal og strukturkrav, som vedtektsfestede formål, styrer, minoritets- og kjønnsrepresentasjon, samt kontinuitet. Også for disse er det antagelig ønskelig med en viss differensiering. For eksempel bør man antagelig stille de høyeste krav til minoritetsrepresentasjon for organisasjoner som vil ha støtte fra tilskuddsblokken om likeverd og minoritetspolitikk.
- For det andre handler inngangskriterier om kompetanse- og kvalitetskrav hvor det helt sikkert også blant de nåværende åtte organisasjonene ville være forskjeller mellom hvem som ville vært kvalifisert til ulike tilskuddsblokker. For å få støtte til arbeid for asylsøkere og flyktninger bør en organisasjon eksempelvis ha dokumenterte faglige kunnskaper og erfaring innen dette feltet.
- En organisasjon skal om den er kvalifisert, kunne motta tilskudd fra ulike tilskuddsblokker.
- Det finnes mange mulige indikatorer for aktivitetsutvikling og resultater: (i) saksbehandling i forhold til enkeltpersoner; (ii) medlemmer, deltakere, nettverk; (iii) faste aktiviteter og tilbud; (iv) møter og arrangementer, (v) politisk virksomhet og mediekontakt; (vi) geografisk fordeling. De ulike indikatorene må defineres ytterligere, og vil kunne tillegges ulik vekt i ulike tilskuddsblokker.
- Når det gjelder prinsipper for utmåling av tilskudd er de mulige variantene mange. En side handler om å skille mellom basisstøtte og aktivitets/resultatrelatert støtte. En annen at man kan ha ulike og definerte intervaller og nivåer både når det gjelder basistilskudd og støtte betinget av aktiviteter og resultater.

1 Innledning

1.1 Evalueringsoppdraget

Stortinget bevilger årlig over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett – kap. 521, post 73, midler til landsdekkende organisasjoner som har sitt virke rettet mot personer med innvandrerbakgrunn. Dette tilskuddet inngår som element i innvandrer- og integreringspolitikken.

Målet med tilskuddsordningen er ”å gi alle, utan omsyn til kjønn, dei same sjansane og dei same rettane og pliktene når det gjeld å delta i samfunnet og ta i bruk egne ressursar” (St.prp. nr. 1 KR D (2004-2005): side 82). Ordningen er definert som en grunnstøtteordning til frivillig virksomhet. I 2004 mottok følgende åtte organisasjoner støtte fra ordningen: Antirasistisk Senter (ARS), Innvandrernes Landsorganisasjon (INLO), Kristent Interkulturelt Arbeid (KIA), MiRA Ressurscenter for innvandrer- og flyktningekvinner, Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS), Organisasjon mot offentlig diskriminering (OMOD), Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF), SOS Rasisme.

Rogalandforskning har fått i oppdrag å evaluere denne tilskuddsordningen. Hovedmålsettingen med evalueringen er å vurdere i hvilken grad organisasjonene samlet og hver for seg bidrar til å fremme formålet med tilskuddsordningen.

Departementet ønsker å undersøke organisasjonenes måloppfyllelse. Denne er definert i regelverket for ordningen (Rundskriv UDI: 102/02), hvor det heter at det kan gis støtte til organisasjoner som:

- er opptatt av å sikre rettighetene til asylsøkere, flyktninger og innvandrere
- bygger opp kunnskap om behovene asylsøkere, flyktninger og personer med innvandrerbakgrunn har, for å ivareta disse gruppenes interesser i samfunnet
- bidrar til å sikre like muligheter og bekjempe etnisk diskriminering og rasisme
- fremmer og tilrettelegger for kontakt, dialog og samarbeid mellom personer med innvandrerbakgrunn og resten av befolkningen, og mellom personer med innvandrerbakgrunn og myndighetene

Departementet påpeker videre at en er opptatt av de virkemidler og metoder som benyttes i organisasjonenes virksomhet, og hvor hensiktsmessige disse er.

Tilleggsspørsmål som også ønskes belyst handler om følgende tema:

- i) I hvilken grad har organisasjonene faktisk kontakt med de grupper man er talerør for?
- ii) I hvilken grad formidler organisasjonene sin kompetanse til aktuelle samfunnsaktører?

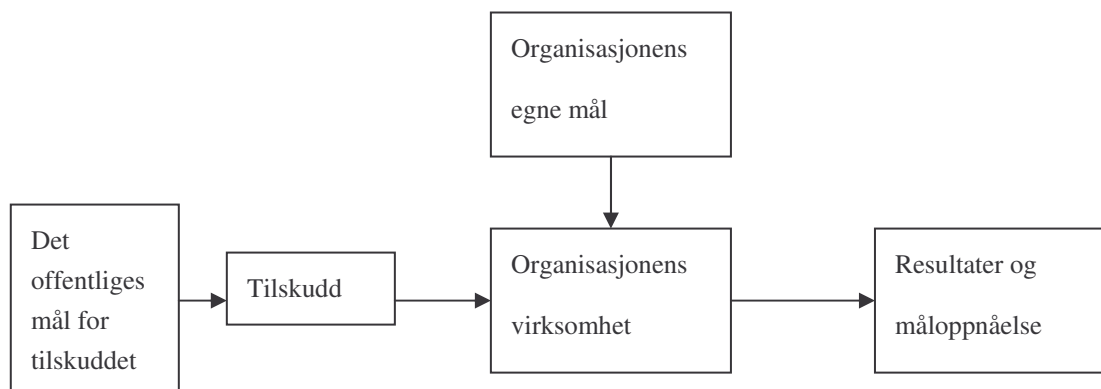
- iii) Hvor godt oppfyller organisasjonene kriteriene som er fastsatt for å være med i ordningen?

Endelig har departementet gitt uttrykk for at man ønsker at en vurdering av selve tilskuddsordningen og dens utforming på bakgrunn av de funn som gjøres.

En beskrivelse av tilskuddsordningen, forvaltningen av den og sider ved ordningen som vi avslutningsvis vil vurdere nærmere, vil bli gitt i neste kapittel. Videre i dette kapitlet skal vi skissere et analyseperspektiv og et analyseskjema som vil bli anvendt i evalueringen. Vi skal presentere de datakilder som vi vil bruke, og drøfte metodiske utfordringer. Kapitlet avsluttes med en oversikt over rapporten.

1.2 Analyseperspektiv og problemstillinger

Vårt utgangspunkt vil være den tilskuddslogikk som ligger til grunn for ordningen. Denne kan enkelt skisseres i figuren som følger:



Figur 1 – Tilskuddsordningens logikk

Som de fleste tilskuddsordninger kan også denne betraktes instrumentelt. Det handler om et *pengebeløp som gis til organisasjonene* for at disse skal fungere som *redskaper for å nå de målsettinger* som støtteordningen skal bidra til å oppfylle.

Tilskuddet er definert som en grunnstøtte og er ment å dekke organisasjonenes kjerneaktiviteter. I regelverket for ordningen er dette presisert ved at det kan gis støtte til driftsutgifter, lønna kontorarbeid, årsmøter/medlemsmøter og aktiviteter og tiltak

som inngår i en årsplan. I praksis vil dette si at midlene ikke er øremerket, men kan brukes tilnærmet fritt til organisasjonens generelle virksomhet¹.

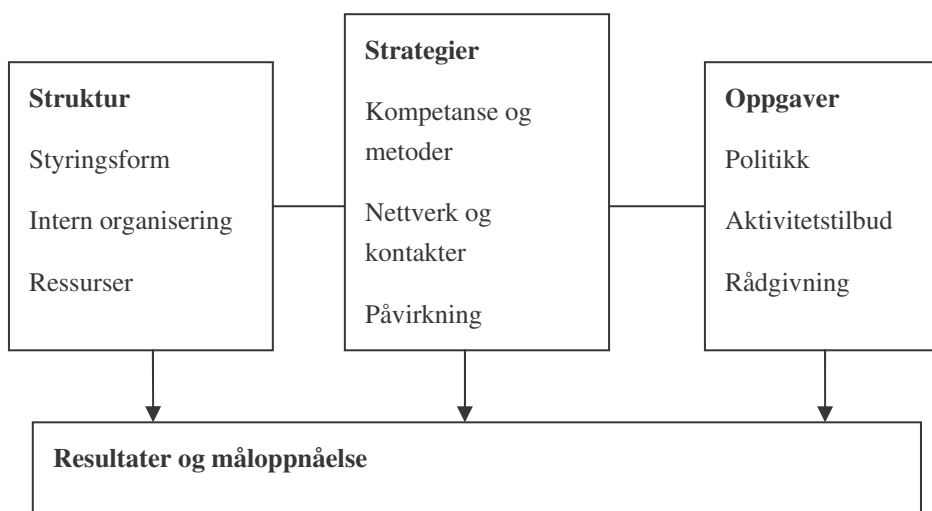
Følgen av at tilskuddet fungerer som en generell driftsstøtte, er at evalueringen ikke bør ta sikte på å følge en bestemt pengestrøm med hensyn til hva den brukes til og hvilke effekter den gir. Tilskuddets størrelse og relative betydning spiller riktig nok en rolle. Hovedpoenget blir imidlertid å se på hvordan organisasjonene hver for seg og samlet gjør det. Følgende to problemstillinger står da sentralt:

1. I hvilken grad bidrar organisasjonene gjennom sin virksomhet til de mål som er satt for ordningen?
2. Hvilke sammenhenger er det mellom måten organisasjonene organiserer seg og arbeider på, og de resultater man oppnår?

Det finnes også en annen begrunnelse i tillegg til tilskuddsordningens karakter som grunnstøtteordning, for at vi i evalueringen legger så stor vekt på organisasjonsforståelsen. Det har med organisasjonenes forskjellighet å gjøre. De organisasjonene som er med i tilskuddsordningen utgjør en sammensatt og mangfoldig gruppe. De har til dels svært ulike formål, arbeidsoppgaver, organisering, målgrupper og tilknytningspunkter til sin målgruppe. De forutsettes imidlertid alle, som et innbyrdes minste felles mål, å arbeide for innvandrerbefolkningen, dens rettigheter og deltakelse. Men nettopp i den store forskjellighet mellom organisasjonene, for eksempel mellom KIA, en organisasjon som blant annet er opptatt av kristne innvandreres integrering, og OMOD, som har som mål å slå ned på myndighetsorganers diskriminerende atferd, ligger et metodisk problem. Hvordan skal man kunne vurdere hva organisasjonene oppnår på en måte som yter den enkelte organisasjon "rettferdighet" i forhold til deres forskjellighet? Etter vår vurdering er det viktig å begynne med den enkelte organisasjons egenart når man skal vurdere hva de utfører og oppnår.

I det følgende har vi skissert et analyseskjema som vi vil følge i vår analyse av organisering, arbeidsmåter og måloppnåelse.

¹ Det heter riktig nok i regelverket for ordningen at dersom en organisasjon vil sette i gang aktiviteter eller prosjekter utover kjerneaktivitetene, bør den søke prosjektstøtte over andre tilskuddsordninger. Hvor skillet går mellom kjernevirksomhet og annen virksomhet er imidlertid ikke drøftet nærmere.



Figur 2 – Skjema for analyse av organisasjonene

Resultater og måloppnåelse

Personer med innvandrerbakgrunn er den primære målgruppen for tilskuddsordningen. Disse vil vi i rapporten betegne som *innvandrerbefolkning* eller *minoriteter*. Disse begrepene lar vi i denne rapporten omfatte ikke bare de mennesker som alt har innvandret, men også asylsøkere og flyktninger. Vi legger videre til grunn at etterkommere av innvandrere født av utenlandske foreldre inngår i samlebegreper som personer med innvandrerbakgrunn, innvandrerbefolkningen og minoriteter.

De overordnede spørsmål er hvordan organisasjonene bidrar til å styrke rettigheter og deltakelse for personer med innvandrerbakgrunn. I hvilken grad bidrar de til å styrke innvandrerbefolkningens rettigheter? Bygger de opp kompetanse? I hvilken grad jobber de for likestilling av innvandrerbefolkningen, og mot diskriminering og rasisme? I hvilken grad arbeider de for kontakt, dialog og samarbeid mellom mennesker med innvandrerbakgrunn og resten av befolkningen? I hvilken grad bidrar de til kontakt, dialog og samarbeid med myndighetene?

I hvilken grad organisasjonene bidrar til oppfyllelse av ett eller flere av disse målene, avhenger som vi skal se både av oppgavene man går inn på, strategiene man anvender og den interne strukturen.

Struktur

Organisasjonene er forskjellige med hensyn til styringsform, intern organisering og ressurser. Vi vil trekke fram følgende elementer:

- Den *juridiske form og styringsstrukturene* er til dels forskjellige. Noen av organisasjonene er bygd opp som medlemsorganisasjoner med demokratiske og representative styringsorganer, mens andre er basert på andre typer av formell organisering som for eksempel stiftelsesformen
- Den interne organisering med hensyn til hvilke *enheter* den består av varierer. Dels handler dette om ulike typer funksjonell arbeidsdeling, dels om geografi.
- Organisasjonene har ulike *økonomi og personellressurser*. Økonomi handler om ulike typer inntekter og utgifter og størrelsen på disse. Med personell vil vi her forstå de lønna ansatte, samt tillitsvalgte i styrende organer.

Forskjeller i struktur kan på noen felter, men ikke nødvendigvis alle, ha betydning for måloppnåelsen. At ressursgrunnlaget og geografien spiller en rolle for hvem man når og hva man kan gjøre, er rimelig sikkert. Videre kan organisasjonsformene og styringsstrukturene være mer eller mindre hensiktsmessige i forhold til de oppgaver en tar mål av seg å løse. Økonomien kan i større eller mindre grad gjøre organisasjonene robuste og dermed selvstendige. Størrelsen på tilskuddet, sett i forhold til organisasjonens totaløkonomi, er viktig sett i forhold til organisasjonens autonomi og de effekter en kan forvente av tilskuddet. Et viktig aspekt ved personellsiden som kan ha betydning for måloppnåelsen, er i hvilken grad personer med innvandrerbakgrunn deltar som ansatte eller i styrende organer.

Oppgaver

Organisasjonene er ulike med hensyn til hvordan de vektlegger ulike typer av oppgaver. De fordeler sin arbeidsinnsats mellom tre hovedgrupper av aktiviteter:

- Organisasjonene arbeider med *politikk* på felter som innvandringspolitikk, rasisme og diskriminering med videre. Dette arbeidet omfatter påvirkning av politikkkutforming, iverksetting av politikken og opinionspåvirkning.
- Organisasjonene driver *aktivitets- og tjenestetilbud* blant definerte grupper og miljøer, for eksempel gjennom virksomhet blant innvandrerungdom.
- De engasjerer seg i *bistand og rådgivning* overfor enkeltpersoner med innvandrerbakgrunn som står overfor problemer med hensyn til asylsøknader, eller andre problemer i forhold til offentlige kontorer, osv.

Organisasjonene har ulike profiler og vektlegginger på disse tre områdene. Dette vil selvsagt ha betydning for måloppnåelsen i forhold til ulike delmål.

Strategier

Med strategier vil vi her mene de måtene som organisasjonene forholder seg til omgivelsene på, for å løse de oppgaver man går inn i. Vi har valgt å sette søkelys på tre områder: (i) Kompetanse og arbeidsformer, (ii) nettverk og kontakter, og (iii) påvirkning. De tre strategiområdene henger sammen som fremstillingen seinere vil vise.

I denne omgang skal vi nøye oss med å peke på problemstillinger knyttet til det enkelte område.

Med *kompetanse og arbeidsformer* vil vi her forstå innholdsmessige sider ved organisasjonenes virksomhet for å løse de oppgaver man går inn i. To faktorer som det vil være sentralt å trekke fram er:

- Hvilken kompetanse legger organisasjonen vekt på å ha eller utvikle, faglig formelt og/eller med hensyn til erfaringer?
- Finnes det en grunnleggende tenkning og/eller handlingsmessig innretning med hensyn til organisasjonenes arbeidsmetoder? Hva består denne i så fall i?

Disse to faktorene sier til sammen mye om organisasjonenes tilnærming overfor de oppgaver man går inn i. De vil danne bakgrunn for en drøfting av hvordan organisasjonene er utrustet i forhold til oppgavene.

Med *kontakter og nettverk* vil vi her forstå hvilke hovedrelasjoner organisasjonene har med aktører i omgivelsene. Tre typer av relasjoner står da sentralt:

- *Individnivået*. Hva slag relasjoner er det mellom organisasjonene og personer med innvandrerbakgrunn? Er de brukere, frivillige eller har de andre former for tilknytning?
- *Organisasjonsnivået*. Hvilke kontakter og samarbeidskonstellasjoner finnes mellom organisasjonene og andre innvandrerorganisasjoner eller andre frivillige organisasjoner?
- *Myndighetsnivået*. Hva er hovedmønstrene for kontakt mellom organisasjonene og myndighetene i ulike sektorer og på ulike nivåer?

To forhold er her av betydning sett i forhold til måloppfyllelse. For det første at kontaktflatene og kontaktformene med individer og organisasjoner fra innvandrerbefolkningen vil ha betydning for måloppnåelsen. Eksempelvis vil målsettinger knyttet til integrering måtte bety at både innvandrere og norske er involvert i organisasjonens virksomhet. For det andre kan en organisasjons nettverk betraktes som en strategisk ressurs. Spørsmålet blir dermed hvilke sentrale nettverksrelasjoner organisasjonene går inn i for å løse sine oppgaver.

Med *påvirkning* mener vi her organisasjonenes arbeid overfor myndigheter og opinion for å fremme innvandrere, asylsøkere og flyktingers interesser. Aktuelle spørsmål er her:

- Hvilke kanaler velger organisasjonene for å påvirke myndighetene? Går en via forvaltningsorganer eller via politikere?
- Hvilken kontaktflate har organisasjonene med ulike sektorer og nivåer i den offentlige forvaltning?
- På hvilke felter påvirker organisasjonene politikken og hvordan skjer dette?

Hensikten med denne type spørsmål er å undersøke hvilken gjennomslagskraft organisasjonene har sett i forhold til minoriteters rettigheter.

1.3 Data

Evalueringsarbeidet er i hovedsak basert på intervjuer og dokumentstudier. I tillegg har det blitt foretatt en analyse av mediebildet med utgangspunkt i de åtte organisasjonene. Alle organisasjonene fikk også tilsendt et spørreskjema om sin myndighetskontakt som ble besvart per e-post.

Dokumentstudier

En rekke rapporter og dokumenter har blitt gjennomgått for hver av de åtte organisasjonene, blant annet årsrapporter, regnskap, vedtekter, publikasjoner og brosjyrer. Dette materialet har, ved siden av innledende intervjuer med organisasjonenes sentralledd, vært hovedgrunlaget for beskrivelsene av organisasjonene.

Intervjuer

Det ble gjennomført intervjuer med hver av de åtte organisasjonenes sentralledd. Intervjuene ble gjennomført som delvis strukturerte samtaler der organisasjonens fikk spørsmål om oppbygning/struktur, ressursituasjon, strategier og aktiviteter, nettverk, resultater og måloppnåelse. For enkelte av organisasjonene ble det i tillegg gjennomført oppfølgingsintervjuer med ansatte og enkelte styremedlemmer.

Organisasjonene ble tidlig i evalueringsarbeidet bedt om å fremskaffe en liste over sine brukere/frivillige, medlemmer/lokallag og samarbeidende organisasjoner, i tillegg til sine kontakter på myndighetssiden på sentralt, regionalt og lokalt nivå. Det er viktig å presisere at listene slik de er utarbeidet fra organisasjonenes side ikke er fullstendige på den måten at de gir en komplett oversikt over alle personer og institusjoner som har en relasjon til organisasjonene. Kontaktlistene varierer også en del fra organisasjon til organisasjon i forhold til hvor omfattende de er. Dette henger både sammen med karakteristika ved den enkelte organisasjon, hva organisasjonen definerer som en samarbeidsrelasjon, og hvor mange kontakter organisasjon har valgt å gi informasjon om. Kontaktlistene har vært utgangspunkt for intervjuer både i forhold til myndighetssiden og med brukere, frivillige og samarbeidende organisasjoner.

Når det gjelder målgrupper og samarbeidspartnere har det for hver av organisasjonene blitt gjennomført mellom fem og ni intervjuer. I tillegg hadde vi gruppesamtale med lokale innvandrersorganisasjoner i Oslo og samtaler med fem slike organisasjoner i Stavangerområdet. Et forholdsvis lite antall av samtalene ble gjennomført som personlige intervjuer, mens det store flertall ble gjort over telefon. Noen intervjuer der informanten ikke hadde mye informasjon å gi, kunne vare i 5-15 minutter. Mange intervjuer pågikk mellom 1/2 og 2 timer. Det ble totalt gjennomført ca. 60 intervjuer/samtaler. Informanter hadde kjennskap til flere organisasjoner. Innenfor denne kategorien har personer og organisasjoner med ulik tilknytning til de

landsdekkende organisasjonene blitt kontaktet og intervjuet, Vi har intervjuet både medlemmer, medarbeidere på lavere organisasjonsledd, frivillige og brukere på den ene side, og samarbeidende organisasjoner og private aktører på den annen side. Informantene ble blant annet bedt om å gjøre rede for sine erfaringer med den aktuelle organisasjonen. De ga vurderinger av organisasjonens arbeid og betydning for egen arbeidssituasjon/livssituasjon og generelt.

Intervjuer og spørreskjema myndighetskontakt

Gjennomgangen av organisasjonenes myndighetskontakt baserer seg på et spørreskjema som ble sendt alle de åtte landsdekkende innvandrersorganisasjonene. Her ble spørsmål om myndighetskontakt og organisasjonenes gjennomslagskraft tatt opp. Alle valgte å svare.

I tillegg er det foretatt 28 intervjuer med representanter for ulike offentlige myndigheter: Fire intervjuer med stortingsrepresentanter på Stortinget, seks intervjuer i Kommunal- og regionaldepartementet, Justis- og politidepartementet og Barne- og familiedepartementet, tolv intervjuer med representanter for direktorater (Utlendingsdirektoratet, Politidirektoratet og Utdanningsdirektoratet) og underliggende forvaltningsorganer (inkludert KIM, SMED, Ligestillingsdirektøren og Ligestillingsombudet) og seks intervjuer med representanter for ytre etater/offentlige tjenestesteder. En fast intervjuguide ble benyttet i forbindelse med intervjuene. Til sist deltok vi som observatører i et møte mellom KRD og innvandrersorganisasjonene hvor stortingsmeldingen om mangfold gjennom inkludering og deltakelse ble diskutert (jf St.meld. nr. 49 (2003-2004)).

Medieanalyse

For å finne ut noe om hvor framtrødende de ulike organisasjonene er i offentligheten har vi valgt å benytte ATEKST, Mediearkivet.no AS sitt elektroniske artikkelarkiv. Følgende kilder er tilgjengelig i basen ATEKST:

Tabell 1. Oversikt over elektronisk søkbare kilder i ATEKST

Kilder	Kilden omfatter
Advokatbladet	Arkivet er foreløpig ikke komplett
Adresseavisen	Avisens arkiv er tilgjengelig fra og med 1. januar 2000.
avis1	9. mai 2001.
Aftenposten	Avisens arkiv inneholder så godt som alt redaksjonelt stoff fra morgen- og aftenutgavene fra og med 1984.
Bergens Tidende	Avisens arkiv er tilgjengelig fra og med 2. januar 1992.
Dagsavisen	Avisens arkiv er tilgjengelig fra og med 4. mars 2002.
Dagbladet	Avisens arkiv er tilgjengelig fra og med 2. januar 1996, og har søndagsutgave i hele perioden.
Dagens Næringsliv	Avisens arkiv er tilgjengelig fra og med 2. januar 1988, og har ikke søndagsutgave.
Hvem Hva Hvor	Boken er tilgjengelig i ATEKST fra utgivelsesåret 1995 til 1998.
Klassekampen	Avisens arkiv er tilgjengelig fra og med januar 2001.
Kommunal Rapport	Arkivet er tilgjengelig fra og med 1. januar 1997.
Nordlys	Avisens arkiv er tilgjengelig fra og med mars 1988.
NTBtekst	Arkivet er tilgjengelig fra og med 1. juni 1985 og inneholder de fleste artikler fra nyhetstjenesten.
Økonomisk Rapport	Avisens arkiv er tilgjengelig fra og med januar 2004.
Teknisk Ukeblad	Arkivet består av så godt som alt redaksjonelt stoff som er produsert fra 25. mai 2000.

Vi har lagt vekt på å foreta søket blant basens aviskilder og har inkludert følgende kilder: Adresseavisen, avis1, Aftenposten, Bergens Tidende, Dagsavisen, Dagbladet, Dagens Næringsliv, Klassekampen, Kommunal rapport, Nordlys og NTBtekst. Søkene i databasen benytter vi for det første til å kartlegge hvor hyppig hver av de åtte organisasjonene blir nevnt i aviskildene. Videre benytter vi ATEKST sin oversikt over antall treff etter tema som indikator for hva som tas opp i mediene om hver organisasjon. Til slutt foretar vi en begrenset analyse av innholdet i artiklene publisert i 2004.

Medieanalysen har noen svakheter. På den ene siden er ikke alle sentrale aviser rundt om i landet med i det elektroniske artikkelarkivet. Dette bidrar trolig til at organisasjonenes lokale aktivitet relativt sett blir undervurdert, noe som kan slå ulikt ut fra organisasjon til organisasjon. På den andre siden støter vi på et praktisk søkeproblem. For eksempel er KIA et bilmerke og MIRA, SEIF og NOAS navn. Siden noen organisasjoner refereres til med forkortelsen og andre med organisasjonens fulle navn, har vi søkt på organisasjonens fulle navn og sammenlignet dette med antall artikler der forkortelsen er brukt. I det sistnevnte søket har vi forsøkt på best mulig måte å avgrense søketermen fra ugyldige treff ved å inkludere og/eller utelukke ulike termer fra søket. I oversiktene gjengir vi resultatene fra den søketermen der vi oppnår flest artikkeltreff.

1.4 Metodiske utfordringer

Vårt evalueringsmessige fokus har vært på å *forstå* disse organisasjonene, hvordan de fungerer og bidrar til måloppnåelse. Vi har primært vært kvalitativt orientert. I vitenskapsteoretisk språkbruk har vi vært rettet mot å oppdage (the context of discovery). Vår metodiske tilnærming har skjedd ut fra to synsvinkler:

(i) *Studium av den enkelte organisasjon*. Et poeng har vært å se hvordan hver enkelt organisasjon står i forhold til et rammeverk av mål og kriterier definert i tilskuddsordningen. På to måter dette stilt oss overfor utfordringer med hensyn til hvordan vi skal måle og vurdere organisasjonenes virksomhet. For det første at deler av rammeverket slik som målsettinger og kompetansekrav som organisasjonene skal vurderes opp mot, er generelt formulert.. For det andre har mye av de oppgitte fakta fra organisasjonene vært kvalitativ informasjon og kvantitative opplysninger på et relativt grovkornet presisjonsnivå.

(ii) *Komparativ tilnærming*. Det har vært krevende å sammenligne så mye som åtte forskjellige organisasjoner. Det er to årsaker til det. For det første har vi i hovedsak måtte benytte oss av et ikke standardisert datamateriale. Det varierer hva slags informasjon som foreligger fra den enkelte organisasjon. Dette er i seg selv en utfordring når en skal sammenligne. For det andre og kanskje mer problematisk, det å foreta kvalitative sammenligninger mellom så mye som åtte forskjellige organisasjoner, blir i seg selv en stor utfordring. Det skyldes at det totale antall mulige kombinasjoner, variasjoner og nyanser av organisasjonsvariable blir så stort.

Vår måte å håndtere disse metodiske utfordringene på, har vært en kombinasjon av følgende prinsipper og tilnæringsmåter:

- Datamessig mangfold. Ved generelt å benytte og sammenholde ulike datakilder sjekkes og vurderes fakta opp imot hverandre. I dette ligger også at vi ikke har latt enkeltutsagn få betydning for vesentlige vurderinger som vi har gjort dersom disse ikke har annen støtte i datamaterialet.
- Organisasjonenes muntlige og skriftlige egenpresentasjon ved sentralleddet vil nødvendigvis være en hovedkilde ved evaluering av organisasjonene.
- Ved å trekke inn andre informanters synspunkter på organisasjonen, får vi dels frem bekreftelser, dels korreksjoner og nyanser av organisasjonenes egen framstilling.
- Vi har ikke bedt de enkelte organisasjoner å gi vurderinger av de andre landsdekkende organisasjonene.
- En sentral dimensjon har vært kategorisering av datamaterialet langs ulike dimensjoner, slik som oppgavetype, organisasjonstype med videre. Dette hjelper oss å få frem både kvantitative gradforskjeller og kvalitative likheter og forskjeller mellom organisasjoner.

- Våre vurderinger av hvordan organisasjonene fungerer og hva de oppnår har særlig utkrystallisert seg i grenseflaten og ”konfrontasjonen” mellom det sentrale organisasjonsledds egenforståelse og de synspunkter som aktører i omgivelsene uttrykker.
- Mot slutten av rapporteringsfasen ble en kommentarversjon oversendt organisasjonene. Denne inneholdt blant annet en faktabasert fortolkning av organisasjonene, deres grunnleggende trekk og virkemåte. De tilbakemeldinger organisasjonene ga oss på kommentarversjonen resulterte til dels i en bekreftelse av vår forståelse, til dels i en refortolkning av enkelte elementer. Ikke alle tilbakemeldinger har ført til at vi har endret på vår framstilling, men da har vi i noen grad latt enkeltorganisasjoner komme til orde med sine innvendinger.

I sum mener vi at evalueringen er basert på et metode- og datamessig mangfold som sikrer både en rimelig bredde og en indre konsistens i framstillingen. Etter vår vurdering gir empirien et godt grunnlag for analyse og vurderinger.

1.5 Struktur på rapporten og leserveiledning

Rapporten er i disponert i tre hoveddeler.

Innledende del består av kapittel 1 og 2. I kapittel 1 gjøres det rede for evalueringens innhold, problemstillinger og metodikk. I kapittel 2 presenteres tilskuddsordningen, forvaltningen av den, og spørsmål som vi stiller oss vedrørende dens rammer og regelverk.

Empirisk del består av kapitlene 3 til 6. Her gis vi en omfattende empirisk beskrivelse, delanalyser og vurderinger av ulike sider ved organisasjonene. Vi behandler tema som formål og struktur (kapittel 3), oppgaver (kapittel 4), strategier og måloppnåelse (kapittel 5). I et eget kapittel (kapittel 6) analyseres organisasjonenes påvirkningsstrategier overfor myndighetene. Denne gjennomgangen baserer seg for det første på skriftlig dokumentasjon fra organisasjonene, herunder også utfylling av et enkelt spørreskjema. For det andre bygger den på et omfattende intervjumateriale.

En *sammenfattende del* består av kapitlene 7 og 8. I kapittel 7 gir vi en helhetlig analyse av organisasjonenes, deres struktur, virke og resultater. I kapittel 8 oppsummerer vi i forhold til tilskuddsordningen og gir forslag til endringer av denne.

Til den travle leser: Evalueringens tema og innhold, sammenfattende analyser, konklusjoner og anbefalinger har vi beskrevet relativt grundig i rapportens to første og to siste kapitler. I et kort sammendrag på engelsk plassert først i rapporten har vi, for generelt interesserte, beskrevet hovedfunn i analysen og de konklusjoner vi har trukket av disse. I et sammendrag på norsk deretter har vi, særlig med tanke på beslutningstakere, kortfattet gjort rede for evalueringsopplegget, våre hovedvurderinger og anbefalinger.

2 Tilskuddsordningen – karakteristika og utfordringer

I dette kapitlet vil vi se nærmere på tilskuddsordningen, sentrale kjennetegn ved den og hvordan forvaltningen skjer. På den bakgrunn vil vi trekke frem en del spørsmål vedrørende ordningen. Dette er spørsmål og utfordringer som vi vil komme tilbake til mot slutten av rapporten, etter at vi har presentert funn fra evalueringen.

2.1 Kjennetegn ved tilskuddsordningen

Formålet med tilskuddsordningen er som nevnt å styrke asylsøkeres, innvandreres og flyktningers rettigheter og deltakelse i samfunnet. I statsbudsjettet for inneværende år pekes det videre på at *”organisasjonane medverkar mellom anna til eit større mangfald i den offentlege debatten og sikrar at ulike innvandrarmiljø blir høyrde”*. Dette sitatet motiverer den statlige støtte til disse organisasjonene nært knyttet til hovedbudskapet i den stortingsmelding (St. meld. nr. 49 (2003-2004)) som nylig ble fremlagt: Det handler om *”Mangfold gjennom inkludering og deltakelse”*.

Pengene bevilges over KRDs budsjett for innvandring. Tilskuddsordningen forvaltes av Utlendingsdirektoratet. Rammer og regelverk for ordningen er beskrevet i Utlendingsdirektoratets rundskriv nr. 30/3. Det eksisterer rutiner for årlige søknader og rapportering. Departementet fungerer som ankeinstans og behandler klager på UDIs søknadsbehandling fra organisasjoner som har søkt om midler.

Dette er en relativt liten støtteordning med en samlet budsjetttramme på 10 mill. kr. i 2005. Organisasjonene har stor frihet i sin bruk av tilskuddet. Pengene fungerer som en generell driftsstøtte.

Støtteordningen er definert som en *grunnstøtteordning til frivillig virke*. Frivillighetsmeldingen (St.meld. nr. 27 (1996-97)) sitt hovedbudskap handler om hvordan staten på ulike måter kan støtte frivillig virksomhet. Grunnstøtte som er en av tre virkemiddelkategorier, gis til organisasjoner som er medlemsbaserte og demokratiske. Den gis med vekt på organisasjoners autonomi. I dette ligger at staten ønsker å styrke det sivile samfunn uten å stille krav til eller påvirke hva organisasjoner skal gjøre.

Statkonsult (2000) understreker i en tidligere evaluering av denne tilskuddsordningen at bare et fåtall av organisasjonene er medlemsbaserte og demokratiske. Det påpekes derfor at organisasjonene som gruppe ikke kan anses som frivillige dersom en legger en idealtypisk definisjon til grunn for hva en frivillig organisasjon er for noe. På den annen side pekes det på at organisasjonene er *”non-profit”* organisasjoner med ideelt formål. Statkonsult mener derfor at de likeens som medlemsbaserte frivillige organisasjoner kan motta grunnstøtte. Hovedbegrunnelsen er at de er allmenn- og samfunnsnyttige.

Opprinnelse til ordningen var at et par av organisasjonene enkeltvis fikk penger over statsbudsjettet. Det ble laget en støtteordning for disse. Flere organisasjoner har etter

hvert kommet inn i ordningen. Åtte organisasjoner, det vil si et relativt begrenset antall organisasjoner, får støtte over ordningen.

Det opereres i ordningen med en rekke *kriterier for å være støtteberettiget*:

- Organisasjonen skal være landsdekkende. Dette begrepet er vidt definert. Det omfatter geografisk spredning av henvendelser, aktivitetstyper, kontakter/samarbeidspartnere, spørsmålstyper (nasjonal versus lokal) og organisasjonsstruktur.
- Organisasjonen må ivareta interessene til asylsøkere, flyktninger og personer med innvandrerbakgrunn.
- For ikke medlemsbaserte organisasjoner er det krav om at personer med innvandrerbakgrunn må være representert i styret. Hvis organisasjonen retter seg både mot kvinner og menn må begge kjønn være representert i styret.
- Organisasjonen må som hovedregel representere innvandreres interesser på tvers av nasjonalitet og etnisk bakgrunn.
- Organisasjonen forutsettes å inneha, utvikle og benytte en faglig kunnskap og kompetanse som bidrar til å nå målene om reell likestilling og samfunnsdeltakelse.
- Det tas hensyn til behov for kontinuitet i organisasjonenes arbeid. En organisasjon må ha eksistert i minst to år før den kan få tilskudd.
- Det tas hensyn til organisasjonenes samlede profil ved tildeling av tilskudd. Nye organisasjoner bør oppfylle udekkede behov i samfunnet og supplere de organisasjoner som er inne i ordningen, eller de må kunne vise at de gjør en bedre jobb enn de som alt er inne på ordningen.

Ved fastlegging av det *støttebeløp* den enkelte organisasjon får, skal det tas hensyn til eksisterende budsjett- og økonomiske situasjon, hvordan organisasjonene utfyller hverandre med hensyn til målgruppe og arbeidsform, organisasjonenes måloppnåelse sett i forhold til organisasjonens egne og tilskuddsordningens formål, samt alternative inntektskilder.

2.2 Forvaltning av ordningen

Tilskuddsordningen kommer inn under kapittel 521 post 73 i Kommunal- og regionaldepartementets budsjett: ”Tilskot til innvandrorganisasjonar og anna frivillig verksemd”. Tilskuddet inngår som et av fire element under denne budsjettposten. De øvrige tre er støtte til drift av lokale innvandrerorganisasjoner, tilskudd til innsats for særlig utsatte innvandrergrupper, samt særskilt tilskudd til stiftelsen Human Rights Service.

Hovedtrekk ved forvaltning og fordeling av tilskudd

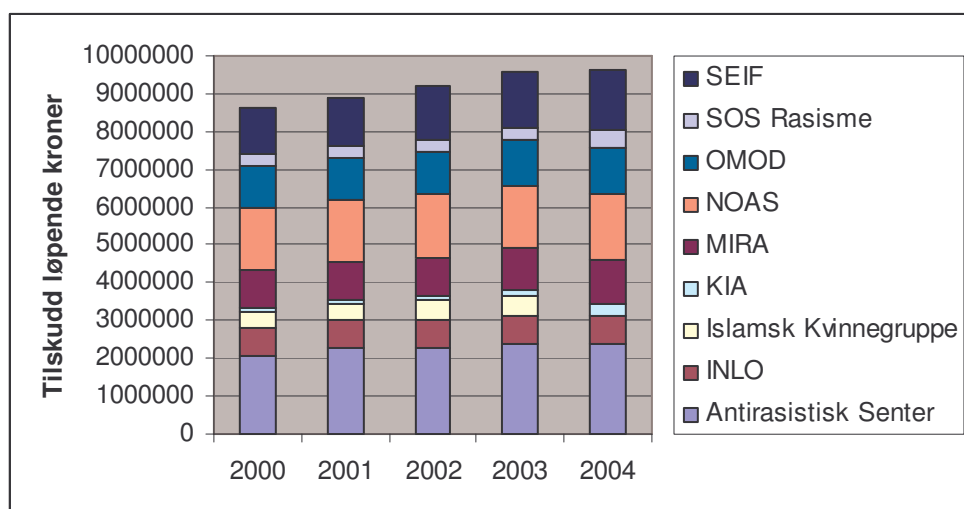
I 2004 ble det bevilget 9,65 millioner kroner til de landsdekkende organisasjonene. Fire år tidligere, år 2000, var beløpet 1 million kroner mindre, dvs. på 8.65 mill. kroner. Denne økningen på nær 11,6 prosent er noe høyere enn økningen i konsumprisindeksen på 7,4 prosent. I løpet av denne perioden har tilskuddsordningen økt i realverdi med et gjennomsnitt på ca. 1 prosent i året. I 2005 er det satt av 10 millioner kroner, en nominell økning på 3,6 % fra fjoråret.

UDI vedtar som støtteforvalter en årlig fordeling mellom organisasjonene. Organisasjoner sender søknad om støtte til UDI hvert år. Dersom en organisasjon ønsker det, blir det avholdt et møte mellom UDI og søkerorganisasjonen for avklaring av punkter i søknaden. Betingelsene for støtte slik disse framkommer i bevilgningsbrev til organisasjonene handler først og fremst om å følge opp målene for virksomheten i tråd med organisasjonens formål. Det forutsettes videre god økonomistyring. Organisasjonene forutsettes å jobbe aktivt med egenfinansiering for dermed utvikle sitt økonomiske grunnlag og bli mindre avhengig av nivået på statlig støtte. Organisasjonene oppfordres til å søke samarbeid med andre landsdekkende organisasjoner som arbeider ut fra tilsvarende formål. Endelig stilles det krav til skriftlig rapportering av økonomi, aktiviteter og resultater i forhold til formålet med tilskuddsordningen.

Det er to typer klager som fremmes overfor departementet i dets rolle som ankeinstans: Fra organisasjoner som ikke kommer med i ordningen, og fra organisasjoner som mener de får for lite penger.

I 2003 og 2004 har to organisasjoner søkt, men fått avslag på å bli med i ordningen. Den ene har fått avslag fordi den henvender seg til majoritetsbefolkningen og således ble oppfattet å ikke falle inn under ordningen. Organisasjonen hadde heller ingen i styret med innvanderbakgrunn noe som også var et krav. Den andre organisasjonen ble heller ikke vurdert å falle innenfor formålet eller kriteriene for ordningen.

Klager på beløp forekommer. En organisasjon fikk for noen år siden økning etter å ha klaget. Det settes av en pott til klager på 50.000 kroner eller 100.000 kroner. Generelt sett er det imidlertid sjelden at klager over beløp tas til følge. Hvis ingen får imøtekommet sine klager fordeles "klagepotten" likt mellom organisasjonene. Det at klager på beløp sjelden imøtekommes, har antagelig med det å gjøre at støttebeløpene fastsettes ut fra en samlet og skjønnsmessig vurdering av organisasjonene. Dersom en klage på beløp imøtekommes vil det også måtte skje ut fra en skjønnsmessig vurdering da det ikke eksisterer kvantitative kriterier som tilskuddet utmåles fra.



Figur 3 – Fordeling av tilskudd til organisasjonene, 2000-2004

I figuren over gis en oversikt over fordelingen av tilskudd i løpet av en femårsperiode. Med utgangspunkt i denne vil vi peke på en del aspekter ved tildelingspraksis. For det første at hovedfordelingen mellom organisasjonen i store trekk opprettholdes. For det andre at de to organisasjonene som i utgangspunktet fikk minst støtte, KIA og SOS Rasisme, har økt rammen mest. For det tredje at det er noen forskjeller i utviklingen av tilskuddbeløpenes størrelse. På plassen etter de to forannevnte organisasjonene, har SEIF den største vekstraten. En organisasjon, Islamsk Kvinnegruppe, falt av organisasjonsinterne årsaker ut av ordningen. En organisasjon, INLO, fikk på et gitt tidspunkt en liten reduksjon i støttebeløp og har for perioden sett under ett hatt en negativ utvikling. Årsaken til reduksjonen var at UDI som tilskuddforvalter ikke var fornøyd med det denne organisasjonen hadde gjort og oppnådd.

Hovedprinsippet for tildeling av tilskudd synes å være at beløpet fra foregående år opprettholdes ut fra ønske om å opprettholde stabile økonomiske rammer for organisasjonenes grunnfinansiering. Tilskuddenes størrelse baserer seg følgelig i stor grad på historiske tildelingsmønstre og inkrementell budsjett-tenkning.

Vurdering av måloppnåelse handler sett fra tilskuddforvalters side for det første om forhold som markering i media, rolle som pressorganisasjon overfor myndigheter, støtte til minoritetsbefolkning og at man har hatt en generelt god utvikling. Samtidig er man observant på at organisasjonene er forskjellige. De har ulike ambisjoner for eksempel når det gjelder medieprofil. For det andre legges det derfor fra tilskuddforvalters side også vekt på organisasjonens egne målsettinger, det vil si hva man som organisasjon oppnår sett i forhold til hva man sier man skal gjøre. Problemet oppstår når en organisasjon setter seg mål, men får gjennomført lite. Vårt inntrykk på grunnlag av denne figuren og gjennomgang av UDIs innstilling for 2003 at kriterier som økt aktivitetsnivå og en positiv vurdering av måloppnåelse kan gi noe mer penger. Økninger gis normalt dersom det er rom for det uten at man må redusere på bevilgningene som går til andre organisasjoner.

Når beløpet endrer seg så vidt lite fra et år til det neste, blir det når man vektlegger stabile økonomiske rammer for de som er innenfor, lite rom for nye organisasjoner. De

som har kommet innenfor støtteordningen blir normalt værende innenfor. Det er stor stabilitet i mengden av tilskuddmottakere. Den siste av organisasjonene som kom inn i ordningen var SOS Rasisme i år 2000. Kriteriene for å komme med i ordningen referert i første kapittel er relativt brede, men samtidig ikke særlig presise. Blant de viktigste kriteriene er at organisasjonene skal være landsdekkende i betydning av ikke-lokale og ha kontakt med folk fra mange steder i landet, men det kreves derimot ikke fysisk tilstedeværelse av kontorer og lag rundt om i landet. Videre er en opptatt av at organisasjonene skal være talerør for minoritetsinteresser på tvers av etniske grupper i innvandrerbefolkningen, og endelig at de ikke skal overlappe hverandre vesentlig kompetansemessig.

Sammenfattende vurderinger

Dette er en relativt stabil, men avgrenset tilskuddsordning. Tilskuddene til den enkelte organisasjon vokser normalt gradvis over tid. Støtten er begrenset til et fåtalls organisasjoner hvor de fleste holder seg kontinuerlig inne i ordningen. Få nye kommer inn og få går ut av ordningen.

Regelverket for ordningen er ikke særlig presist i betydning av entydige kriterier som ”objektivt” definerer hvem som hører til innenfor og hvem som skal holdes utenfor. Det gir heller ikke målestokker eller indikatorer for hvor stor støtte den enkelte organisasjon skal få. Kriteriene sier absolutt en god del om hvilke krav som stilles og hvilke målvurderinger som gjøres, men de gir samtidig rom for et betydelig skjønn når det gjelder hvem som skal komme inn i ordningen og hvor mye de skal få. I dette ligger også at ordningen på mer detaljert nivå kan påvirkes av politiske innspill og vurderinger.

Ordningen er definert som en grunnstøtteordning for frivillig virke. Ifølge frivillighetsmeldingen hvor ulike måter staten kan støtte frivillig aktivitet på, blir drøftet, er formålet med grunnstøtte å styrke frivillige organisasjoners primæraktivitet, ikke å gi støtte til spesielle aktiviteter. Formålet med grunnstøtte er å styrke det sivile samfunn, uavhengig av statlige føringer. I dette ligger i prinsippet at det for en støtteordning bare er rent formelle kriterier slik som landsdekkende, medlemmer, lag, demokratisk struktur med videre som avgjør om en organisasjon er støtteberettiget eller ikke, men derimot ikke det innholdsmessige i hva de holder på med. Denne tilskuddsordningen er ikke noen ren grunnstøtteordning. Den handler også om det innholdsmessige. Det gjelder kanskje først og fremst at man ikke ønsker en for stor overlapping kompetansemessig mellom organisasjoner som er inne i ordningen. Det faktum at tilskuddforvalter vurderer organisasjonenes måloppnåelse, og at en dersom måloppnåelse vurderes som svak kan få avkortinger på tilskuddet, viser også at dette ikke er noen ren grunnstøtteordning.

Det er etter vår vurdering ikke noe prinsipielt som tilsier at en støtteordning skal presses inn i en idealform. På den annen side er det vel ønskelig at rammer og struktur for ordningen tilpasses realitetene.

2.3 Utforming av tilskuddsordningen

På bakgrunn av evalueringen av organisasjonene og deres bidrag til måloppfyllelse er det flere spørsmål som bør stilles vedrørende tilskuddsordningens utforming. Spørsmålene handler om to tema som er sentrale i enhver tilskuddsordning. For det første er det spørsmål om tilskuddsordningens *formål og fokus* er velegnet. Fanger målsettingene opp sentrale problemer som innvandrerbefolkningen står overfor? Henger ulike delmål godt sammen, eller eksisterer det inkonsistens mellom ulike delmål. For det andre er det spørsmål om de *krav og kriterier* som rettes mot tilskuddmottakerne fungerer rimelig rettferdig². Er kriteriene som er laget for ordningen slik utformet at støtteverdige - i betydning kompetente, aktive og i tilskuddsordningens forstand måloppfyllende - organisasjoner får støtte? Er kriteriene laget slik at fordelingen av penger mellom organisasjoner kan oppfattes som rimelig rettferdig.

Har tilskuddsordningen for bredt fokus?

Tilskuddsordningen omfatter brede målgrupper og har brede målsettinger. Når det gjelder målgruppen omfatter den på den ene side asylsøkere og flyktninger som ønsker å komme til landet, og på den annen side også innvandrere og deres etterkommere som har fått opphold og bosatt seg her. Når det gjelder delmål, jfr. beskrivelse i avsnitt 1.1, sikter en for det første mot å ivareta asylsøkere og flyktnings rettssikkerhet. For det andre har tilskuddsordningen som delmål å ivareta bosatte minoriteters interesser og rettigheter til å bli behandlet likeverdig med den etniske norske majoritet, samt motvirke at de utsettes for diskriminering. For det tredje ønsker en gjennom tilskuddsordningen å styrke minoriteters integrering i forhold til den etnisk norske majoritet.

Enkelt sagt kan en si at tilskuddsordningens favner hele bredden av norsk politikk overfor personer med innvandrerbakgrunn. Et overordnet spørsmål blir derfor om det er hensiktsmessig og funksjonelt med et så bredt siktemål, eller om det hadde vært bedre om tilskuddsordningen hadde et smalere fokus.

På den annen side vil ved et smalere fokus noen organisasjoner, som i dag er innenfor tilskuddsordningen, antagelig falle utenfor. Spørsmålet blir derfor også om det hadde vært ønskelig å dele ordningen opp i flere typer av tilskuddsordninger.

Hvordan henger delmålene sammen?

Poenget ved et eventuelt smalere fokus for tilskuddsordningen er at en da, både sett fra forvaltning og organisasjoner, bedre kan målrette og konsentrere ressursbruk og

2 Med rimelig rettferdig mener vi her ikke om enkeltorganisasjoner oppfatter forvaltningens opptak av organisasjoner i ordningen og fordelingen av penger som rettferdig. Begrepet må forstås dit hen at en uavhengig observatør vil kunne mene at inngang i tilskuddsordningen og fordelingen av tilskuddbeløp fungerer objektivt.

aktiviteter. En slik målretting kan man i utgangspunktet anta vil gi større resultateffekt og bedre måloppnåelse.

Gevinster ved spesialisering er et hovedargument for at det kan ha noe for seg å fokusere sterkere. Ved at en organisasjon spesialiserer seg på et relativt smalt felt vil den kunne utvikle sin dybdekompetanse, og den vil effektivt kunne samle organisasjon og ressursbruk mot det felt man fokuserer.

På den annen side skal en ikke se bort fra at det er positive sammenhenger mellom ulike delmål og mellom ulike typer av aktiviteter. Det kan eksistere synergi eller såkalte breddefordeler, som nettopp gjør det formålstjenlig å operere innen ulike felter.

Hvordan de landsdekkende organisasjonens virke på innvandrerfeltet er kjennetegnet ved spesialiseringsgevinster og/eller samordningsgevinster ulike delmål imellom, er spørsmål som må vurderes på bakgrunn av hvordan organisasjonene faktisk fungerer.

Inngangsbarrierer

Hvilke muligheter finnes for å komme med i ordningen? Slik tilskuddsordningen har fungert til nå med i stor grad et fast utvalg av organisasjoner som får støtte, kan det synes vanskelig for nye å komme inn. Det henger sammen med at tilskuddrammen er begrenset, og at tilskuddet som en grunnstøtte kan betraktes som langsiktig og derfor en ønsket stabil finansiering.

Hvis ikke den totale bevilgningsrammen øker, blir det da rom for mange nye? En kan på den ene side mene at det ikke i seg selv er et problem gitt at det er de "riktige" organisasjonene som er innenfor. På den annen side vil en også kunne hevde at det ville bra dersom andre støtteverdige kunne komme innenfor.

Det er ønskelig at de krav og kriterier som settes opp gir et godt grunnlag for å skille mellom de organisasjoner som skal få tilskudd og de som ikke får. Da kan det etter vår vurdering være behov for å forsterke og tydeliggjøre de kravene som i dag gjelder for kvalifikasjon til støtteordningen.

Tilskuddets økonomiske betydning og effekter

Hva betyr tilskuddet for organisasjonene? For det første hvor avhengige er organisasjonene av støtten fra staten? Det er et spørsmål om tilskuddets relative betydning sett i forhold til organisasjonenes samlede inntekter og kostnader. Desto større andel tilskuddet utgjør av en organisasjons økonomi, desto viktigere og mer avgjørende er det for dens situasjon og utvikling. Et annet spørsmål det er nærliggende å stille i forlengelsen er om tilskuddene skaper en avhengighet av staten og derfor kan påvirke en organisasjon på en måte som bryter med dens selvstendighet. Gjør det at man får penger fra staten at man er mindre offensive mot den samme stat enn om man ikke hadde fått støtte? Eller påvirker staten organisasjonene, for eksempel legger føringer for deres struktur, på en måte som kan virke uheldig i forhold til deres autonomi?

Støttebeløpet størrelse

Et siste tema handler om hvor mye penger den enkelte organisasjon får. I hovedsak synes det å bestemmes av flere forhold. Viktigste kriterium er antageligvis størrelsen på fjorårets bevilgning. Organisasjonene trekker også fram argumenter som grad av måloppnåelse, planlagte aktiviteter med videre for å øke sin ramme. Annen finansiering og inntektsmuligheter synes til dels å ha en begrensende rolle på organisasjonens tilskuddsmuligheter. Generelt gjelder at fordelingskriteriene ikke er veldig presise. En drøfting av hvordan ulike forhold påvirker tilskuddsrammen og hvilke prinsipper for fordeling av midler som er hensiktsmessige og kan oppfattes som rimelige, er derfor på sin plass.

3 Opprinnelse, formål og struktur

I dette kapitlet vil vi gi en kortfattet presentasjon av de landsdekkende organisasjonene, deres historiske bakgrunn, formål og struktur. Med struktur vil vi her forstå organisasjonenes juridiske form, styringsorganer, deres interne organisering og ressurser. Den presentasjon av fakta som gis bygger på informasjon fra organisasjonene i form av intervjuer, årsmeldinger, vedtekter og annet skriftlig materiale. Hensikten med fremstillingen utover å presentere organisasjonene, er tredelt. For det første ønsker vi å få fram hvordan organisasjonenes formål forholder seg til målene for tilskuddsordningen. For det andre vil vi se nærmere på hvordan trekk ved de enkelte organisasjoners struktur forholder seg til kriterier for ordningen. For det tredje vil vi vurdere hvor hensiktsmessige strukturene synes å være ut fra allmenne prinsipper for organisering og styring.

3.1 Antirasistisk Senter

Opprinnelse og formål

Antirasistisk Senter (ARS) ble etablert i 1983, og var blant de første av de etter hvert mange organisasjoner på innvandrerfeltet. Senterets røtter går tilbake til 1978. Studenter av innvandrere og etnisk-norsk bakgrunn hadde sett seg lei på at rasisme ikke ble fokusert som problem i norske medier. De startet opp et tidsskrift, *Immigranten*³. I det satte man fokus på problemstillinger som rasisme, diskriminering og det flerkulturelle Norge.

Antirasistisk Senterets hovedfokus har helt fra begynnelsen av vært å avdekke og motarbeide diskriminering. I formålsparagrafen heter det at "Antirasistisk Senter skal arbeide for reell og formell likestilling for minoritetsgrupper i Norge, og fremme kulturell forståelse mellom folkegrupper".

Struktur

ARS er den eneste av de åtte organisasjonene som har organisert seg som en stiftelse. Det ble gjort i 1992. Stiftelsen ledes ifølge vedtektene av et styre bestående av leder og minst fem personer. Styret er øverste myndighet. Det representerer stiftelsen utad og har ansvar for å avgi regnskap. Styret er selvoppnevnte. Nye medlemmer oppnevnes ved styrevedtak. Formålsparagrafen kan bare endres ved enstemmighet i styret.

I sin nåværende organisering er styret todelt med et forretningsstyre og et politisk styre. Forretningsstyret har juridisk og økonomisk ansvar for virksomheten. I 2003 var det i forretningsstyret like mange med minoritetsbakgrunn som personer med etnisk-norsk bakgrunn. I tillegg har en person med minoritetsbakgrunn permisjon fra styret. Det politiske styret (som også omfatter medlemmene i forretningsstyret) består av 13 aktive

3 Tidsskriftet har senere skiftet navn og heter nå Samora.

medlemmer hvorav 8 har en ikke-norsk etnisk bakgrunn. Av styremedlemmene var 7 kvinner. Daglig leder er ikke styremedlem, men deltar i egenskap av daglig leder. De fleste av medlemmene i forretningsstyret og i styrene har vært med siden begynnelsen. I det politiske styret har det skjedd noe fornyelse i den seinere tid.

Antirasistisk Senter har 8 fast ansatte. Fordelingen av personer med minoritetsbakgrunn og personer med etnisk norsk bakgrunn er relativt jevn. Det samme gjelder fordelingen mellom kvinner og menn. Organisasjonen ligger i Oslo. Senteret har i dag fire avdelinger delt opp etter funksjon: Et kjernesekretariat administrerer driften, driver dokumentasjons- og informasjonsarbeid og har kontakt med organisasjoner og myndigheter. Et rådgivningskontor tar imot henvendelser fra enkeltpersoner som trenger hjelp mot diskriminering. En lokalradio har redaksjoner og sendinger på ni språk. Et arbeid drives blant minoritetsungdom.

I 2003 fikk Antirasistisk Senter vel 2,4 millioner kroner i støtte fra KRDs støtteordning for landsdekkende organisasjoner. Beløpet utgjorde 29 prosent av et samlet inntektsbudsjett på ca. 8,4 mill. kroner. I 2002 var senterets samlede inntekter på 6,7 mill. kr og tilskuddets inntektsandel på 34 prosent. Senteret har nylig investert i egne lokaler. Investeringen er blant annet finansiert via lån og med støtte fra Schleibers legat og Stiftelsen Fritt Ord. Den har bidratt til at en høyere omsetning det siste året.

Personalkostnader utgjorde i 2003 ca. 3,5 millioner kroner. Herav gikk 2,5 millioner til å lønne faste stillinger. Utgifter forbundet med post, inventar og vedlikehold beløp seg til mer enn 3 millioner kroner.

Antirasistisk Senter mottar også annen offentlig driftsstøtte. I 2003 fikk senteret blant annet tilskudd fra Akershus fylkeskommune til generell drift og nærradio, driftstilskudd fra Oslo kommune til rådgivnings- og krisehjelpkontoret, samt støtte fra Kultur- og kirkedepartementet og FRISAM til prosjekter for ungdom. Til sammen oppgis det i søknaden for 2004 at Antirasistisk Senter har mottatt godt og vel 1 million kroner i annen driftsstøtte fra offentlige kilder. I tillegg kommer støtte til spesielle prosjekter. Senteret har også nytt godt av betydelige midler fra spilleautomater. En frykter imidlertid nedgang i denne inntektskilden som følge av omlegging på dette feltet.

3.2 INLO

Opprinnelse og formål

Innvandrerne landsorganisasjon (INLO) feiret sitt 10 års jubileum i 2004. INLO er en sammenslutning på nasjonalt nivå av de fylkesvise innvandrerådene. Innvandrerådene er fylkesvise paraplyorganisasjoner for en stor og mangfoldig gruppe av lokale innvandrer- og kulturorganisasjoner. Da organisasjonen ble stiftet i november 1994 bestod medlemmene av fire fylkesvise innvandreråd. I løpet av 10 års perioden har antallet medlemmer økt til 10 mer eller mindre aktive innvandreråd.

INLOs mål er i følge vedtektene å arbeide for reell likestilling mellom innvandrere og nordmenn, uavhengig av kjønn, rase, religion eller politisk overbevisning. Dette målet utdypes i vedtektene gjennom en hel rekke formål: INLO skal aktivt påvirke norske

myndigheter i spørsmål som angår situasjonen til innvandrere og flyktninger. En skal arbeide for å avskaffe innvandreriendtlige og/eller diskriminerende lover, regler og praksiser i samfunnet. Organisasjonen skal arbeide for å styrke innvandrernes deltakelse på ulike samfunnsarenaer og arbeide for økt integrering. Den skal bidra til å bygge opp et nettverk av innvandrersorganisasjoner over hele landet og bistå disse mht. opplærings- og kursvirksomhet. INLO skal styrke innvandrernes innflytelse i de organer som bestemmer i innvandrers-, flyktning- og likestillingsspørsmål og arbeide for likestilling, særlig for å forbedre situasjonen for innvandrerkvinner, -barn- og ungdom. Også samarbeid med lignende organisasjoner internasjonalt inngår som en del av INLOs formål. Endelig heter det at organisasjonen skal arbeide for fred, solidaritet og menneskerettigheter i verden.

Struktur

INLO presenterer seg som den eneste innvandrereide og -styrte organisasjonen i Norge. Dels har dette sammenheng med sammensetningen og den demokratiske strukturen i INLOs styringsorganer. Dels har det sammenheng med medlems sammensetningen og de lokale innvandrersorganisasjoner som inngår i de fylkesvise innvandrerrådene.

Styringsstrukturen i INLO består av tre nivåer: Landsmøtet, representantskapet og styret. Landsmøtet er INLOs høyeste myndighet og avholdes annet hvert år. Delegatene velges av de tilsluttede medlemsorganisasjonene i fylkene (innvandrerrådene). Landsmøtet behandler beretning og regnskap for den landsmøteperioden som er slutt og handlingsplan og budsjett for kommende periode. Landsmøtet velger styre, valgkomité, og godkjenner representantskapsmedlemmer. Det foretar vedtektsendringer og treffer avgjørelser i saker om utelukkning og opptak av medlemmer.

Representantskapet er høyeste myndighet mellom landsmøtene og kommer minst sammen det året hvor det ikke er landsmøte. Representantskapet ledes av styrelederen for INLO. For øvrig består representantskapet av lederne av innvandrerrådene eller representanter oppnevnt av disse med personlige vararepresentanter.

Styret velges på landsmøtet og kommer sammen fire ganger i året for å forberede saker til representantskapet. Styremedlemmene velges for to år om gangen. De årene INLO har eksistert har styret i all hovedsak bestått av folk med innvandrerbakgrunn. I 2004 var tre av styrets sju medlemmer kvinner. Ulike nasjonaliteter er representert.

Sekretariatet består av en organisasjonssekretær i halv stilling. Vedkommende har hatt innvandrerbakgrunn. Organisasjonssekretær og styreleder deler kontor ved INLOs hovedkontor i Stavanger. For tiden er den administrative strukturen i organisasjonen noe uavklart. Organisasjonssekretær har sluttet og innleid person fungerer i stillingen. Videre har INLOs styre nylig besluttet å opprette et kontor i Oslo med en person i 40 % stilling.

INLOs inntekter var i 2003 ca. 784.000 kroner. Stort sett alle inntektene kommer fra KRDs tilskudd. I 2001 var inntektene 1 million kroner, mens de i 2002 var nede i 740.800 kroner. Avkortning i tilskuddet fra KRD de siste årene har ført til nedgang i de samlede inntektene. INLO har i begrenset grad søkt om prosjektstøtte for å kompensere

for inntektsbortfallet. Medlemsinntektene er relativt begrensede. De opererer med en medlemskontingent på 1500 kroner for medlemsorganisasjonene. Disse inntektene utgjør mellom 10-15.000 kroner årlig avhengig av hvor mange av medlemsorganisasjonene som betaler kontingenten.

Utgiftene fordeler seg på lønnsutgifter og diverse driftskostnader. I 2003 gikk 69.000 kroner til lønn til forskjell fra 2001 da 420.000 kroner gikk til lønn. Personutskiftninger i sekretariatet har gitt variable årlige lønnsutgifter. De øvrige inntektene brukes på drift av INLOs virksomhet. Medlemsorganisasjonene blir ikke tilført midler fra INLO, og det ytes heller ikke oppstartstilskudd til lokale innvandrersorganisasjoner som ønsker å etablere innvandrerråd. Innvandrerrådene og de lokale innvandrersorganisasjonene mottar tilskudd fra fylkeskommunene og driftsstøtte fra kommunene. INLO kjøper noe konsulenttjenester, for eksempel da organisasjonen etablerte nytt nettsted i 2004 (nyheter på nett). Også trykking av brosjyrer og informasjonsmateriale krever kjøp av tjenester. Organisasjonen har utgifter forbundet med reiser og leie av lokaler. Å samle styret fire ganger i året bidrar til en del reiseutgifter all den tid styremedlemmene kommer fra ulike deler av landet.

3.3 KIA

Opprinnelse og formål

Grunnlaget for organisasjonen Kristent Interkulturelt arbeid (KIA) kan føres tilbake til tidlig på 1970-tallet⁴. Det begynte med at enkeltpersoner fra ytremisjonsorganisasjoner tok initiativ til samlinger og organiserte fellesskap med personer av innvandrerbakgrunn i Oslo. Høsten 1974 tok personer knyttet til Det Norske Misjonselskap, Muhammedanermisjonen og Santalmisjonen initiativ til et formelt samarbeid. Det ble opprettet en komité for innvandrerarbeid. Komiteen arrangerte sosiale og kulturelle samlinger for innvandrere. Året etter ble det satt i gang norskkurs for kvinner. Etter hvert vokste det fram et tilsvarende arbeid i andre deler av landet. I 1985 ble det opprettet en felles organisasjonsstruktur som samlet initiativene og avdelingene rundt om i landet.

Arbeidet KIA driver er først og fremst lokalt for og med innvandrere. Ifølge statuttene har organisasjonen tre målsettinger med virksomheten: evangelisering, diakonalt arbeid og integrasjon. I § 1.1 i vedtektene fremhever KIA målet om ”å gjøre evangeliet kjent for mennesker fra andre kulturer som bor i Norge og som ikke kjenner den kristne tro, og føre dem inn i levende kristne menigheter og fellesskap” og samtidig ”utfordre kristne fra ulike kulturer til fellesskap, forsoning og åndelig vekst”. Videre fremheves det i § 1.2 organisasjonens mål om å ”utøve diakonalt arbeid ved omsorg for hele mennesket”, skape kontakt og trygghet i et flerkulturelt samfunn og bidra til at ”innflyttere fra andre kulturer finner seg best mulig til rette i det norske samfunnet”. KIAs tredje mål (§1.3) retter seg mot kristne menigheter og aktiviteter der organisasjonen ser som sin rolle å ”oppmuntre og hjelpe menigheter til å se sitt ansvar for de forskjellige folkegrupper” og

4 Organisasjonens historie er beskrevet i Opsal (1999)

”utfordre menigheter og forsamlinger i sine nærmiljø å få kontakt med mennesker fra andre kulturer, og bidra med relevant informasjon og erfaring.”

Struktur

KIA har avdelinger i Oslo, Buskerud/Vestfold, Rogaland, Agder, Sunnmøre og Trondheim. Landskontoret ligger i Stavanger. Fram til nylig har hver avdeling i KIA utgjort en selvstendig enhet med eget styre og eierorganisasjoner som støtter aktivitetene finansielt. Både personal- og økonomiansvar har ligget på avdelingene. Landsmøtet vedtok høsten 2003 en ny styringsstruktur for organisasjonen. Den ble iverksatt 1. januar 2004. Den nye strukturen styrker landsstyret og landskontorets rolle. Bakgrunnen for organisasjonsendringen var at en i økende grad så behovet for å ha et nasjonalt nivå i organisasjonen som kunne styrke dens ansikt utad. Landskontoret skulle også bidra til å koordinere og avlaste avdelingene med en del oppgaver. De tidligere avdelingene ble gjort om til regioner, avdelingsstyret til regionråd og eiere til medlemsorganisasjoner. Personal- og økonomiansvar er innenfor den nye organiseringen lagt til landskontoret. KIA legger fremdeles vekt på at en ikke ønsker å bygge opp et omfattende sentralt nivå i organisasjonen, og vil beholde aktiviteter og fokus lokalt i regionene.

Landsmøtet er organisasjonens øverste organ og består av utsendinger for medlemsorganisasjonene i hver region, representanter for regionråd, brukergruppen og ansatte. Landsstyret består av fem representanter valgt av landsmøtet og en representant for de ansatte. To av styremedlemmene er kvinner. En person i landsstyret har interkulturell bakgrunn. Dette er et krav ifølge organisasjonens statutter. I hvert av regionrådene er det to personer med interkulturell bakgrunn.

Medlemmene i KIA varierer fra region til region. Per i dag består medlemsmassen av fem bispedømmeråd, Det Norske Misjonsselskap, Normisjon, Indremisjonsforbundet, Norsk Luthersk Misjonssamband, to kretser av Kristen Muslimmisjon, Det evangelisk-lutherske kirkesamfunn, Den Evangelisk Lutherske Frikirke i to byer og Indremisjonen i to fylker.

KIA har én fulltidsansatt på landskontoret og til sammen 24 ansatte i større og mindre stillinger i de åtte regionene. Mange arbeider i norskkurs og barnehage i Oslo. Organisasjonen har fem ansatte med innvandrerbakgrunn, alle ansatt i Oslo. Av disse var fire tospråklige ansatte i barnehagen og en i utadrettet virksomhet.

KIAs inntekter var i 2003 på rundt 9,1 millioner kroner, med et positivt årsresultat på rundt 480 000 kroner. Over halvparten av inntektene og utgiftene går til driften av KIA i Oslo som i 2003 budsjetterte med 4,76 millioner kroner i inntekter hvorav nesten 4 millioner til drift av barnehage og norskkurs for kvinner.

Landskontorets inntekter i 2003 var på i underkant av 500.000 kroner. KIA mottok i 2003 150.000 kroner i støtte gjennom KRDs støtteordning til landsdekkende organisasjoner. Dette utgjør under 2 prosent av organisasjonens samlede budsjett. Støtten fra KRD benyttes til å dekke kostnader ved driften av organisasjonens landskontor. Organisasjonen mottok i 2003 ca. 1,5 millioner kroner i støtte fra

medlemmene Normisjon, Misjonsselskapet og Norsk Luthersk Misjonssamband lokalt, og i underkant av 1,6 millioner kroner i driftsinntekter eller annen støtte. Mange menigheter gir kollekt til KIA.

3.4 MiRA

Opprinnelse og formål

MiRA ressurscenter for innvandrere- og flyktningekvinner (MiRA-Senteret) ble etablert i 1989. Senteret går imidlertid lengre tilbake i tid, og har sin opprinnelse i Foreign Womens Group (FWG) som ble dannet i 1979. FWG oppsto på initiativ av innvandrerkvinner som så behov for at kvinner fra den tredje verden organiserte seg og arbeidet politisk i forhold til den diskriminering de følte seg utsatt for på en rekke viktige samfunnsområder. I 1989 så FWG seg nødt til å vurdere om det var grunnlag for å fortsette arbeidet. Mange år med stor frivillig innsats og lite økonomiske midler var begynt å sette sitt preg på organisasjonen. Det samme året ble det imidlertid bestemt at TV-aksjonsmidlene skulle gå til kvinneorganisasjoner. FWG søkte og fikk midler fra tv-aksjonen for å danne et ressurscenter for innvandrere- og flyktningekvinner. Dermed ble MiRA-Senteret etablert.

Målgruppen for MiRAs arbeid har hele tiden vært kvinner, barn og familier. Hovedsatsingsområdet er unge jenter med minoritetsbakgrunn. Formålsparagrafen til Senteret består av fire punkter: MiRA Ressurscenter for innvandrere- og flyktningekvinner skal være et kompetanse- og ressurscenter i innvandrerkvinnespørsmål. Det skal arbeide for å styrke rettssikkerhet og selvorganisering blant innvandrerkvinner og skal arbeide for reell likestilling i det norske samfunnet. MiRA-Senteret skal gjennom rådgivning, informasjons- og kursvirksomhet medvirke til økt kunnskap om og forståelse i det norske samfunn for innvandrerkvinnens situasjon og rolle i det nye landet. Det skal fremme innvandrer- og flyktningekvinneskultur og kvinnefelleskap.

Struktur

MiRA-senteret er lokalisert i Oslo. Styret er selvoppnevnt. Det har det økonomiske og politiske ansvar for organisasjonen. Det ses som en fordel at nye styremedlemmer skal ha vært engasjert i senterets arbeid tidligere enten gjennom arbeidsgruppa eller som eksterne ressurspersoner. Det har vært relativt få endringer i styresammensetning siden MiRA-Senteret ble opprettet. Høsten 2004 ble det imidlertid oppnevnt to nye styremedlemmer. De har kompetanse knyttet til henholdsvis skole/barnehage og arbeid blant ungdom. Ved slutten av 2004 bestod styret av 7 kvinner, hvorav 5 med minoritetsbakgrunn og 2 etnisk norske. Senterets leder sitter også i styret.

Sekretariatet står for den daglige drift av senteret og består av leder og tre ansatte. Leder arbeidet fram til november 2003 i 50 % stilling. Lederstilling og administrasjonsstilling lønnes over driftsbudsjettet, mens stillingene som ungdomskoordinator og rådgiver lønnes av prosjektmidler. Personalkostnadene representerer den største utgiften for Senteret med i overkant av 880 000 kroner, hele 60 % av driftsbudsjettet.

MiRA-Senteret har mottatt midler fra tilskuddsordningen siden 1993/94. I 2004 fikk Senteret NOK 1.150.000 i støtte. Dette utgjør en økning på 5,5 prosent fra året før. I tillegg får Senteret driftsstøtte fra Oslo kommune. Som for tilskuddsordningen fra KR D, må det søkes om støtte fra kommunen hvert år. Senteret mottok i 2003 dessuten støtte på snaut 120 000 kroner fra Institusjonen Fritt Ord. til tidsskriftet Mira Forum for minoritetskvinner.

Gjennom et samarbeid med Redd Barna har MiRA-Senteret fått midler fra Helse og Rehabilitering. Midlene er knyttet opp mot et prosjekt som går over tre år, hvor 2005 blir det siste av disse årene. Prosjektmidlene fullfinansierer rådgiverstillingen ved Senteret.

3.5 NOAS

Opprinnelse og formål

NOAS ble som organisasjon startet opp ”på kjøkkenbordet” til nå avdøde Annette Thommessen midt på 80-tallet. Asylsøkere begynte da å komme til Norges grenser. Gjennom den såkalte Iraner-saken ble organisasjonen kjent. En gruppe flyktninger ble i 1985 sendt tilbake til Tyrkia og sto i fare for å bli sendt videre til Iran. NOAS bidro til at de fleste kom tilbake til Norge. Asylsøkere var noe som myndighetene hadde lite erfaring med. NOAS ble ønsket velkommen av myndighetene og fikk tidlig støtte over statsbudsjettet.

Engasjement for individer og bistand til enkeltpersoner som ønsker asyl i Norge har alltid stått i sentrum for NOAS’ virksomhet. Formålsparagrafen er den samme som ved opprettelsen. Den heter for det første ”NOAS skal bistå juridisk eller velferdsmessig personer som søker eller har asyl og beskyttelse i Norge”. For det andre skal ”NOAS også engasjere seg i flyktningpolitiske spørsmål og i holdningsskapende arbeid mot rasisme og fremmedfrykt”.

Per dato er hovedaktiviteten rettet mot asylsøkere, ved å gi bistand, drive informasjonsvirksomhet og som talerør for deres interesser overfor offentligheten. Generelt arbeid mot rasisme utenfor asylsøkerfeltet er det lite av.

Struktur

NOAS er en medlemsorganisasjon med generalforsamlingen som høyeste organ. Generalforsamlingen velger styret, styreleder, valgkomité og revisor. Den fastsetter vedtekter og foretar endringer i disse, og godkjenner årsrapport og regnskap.

Styret er frivillig basert og består av åtte personer hvorav to med minoritetsbakgrunn. Kjønnfordelingen er ca. 50/50. Det er stor grad av utskiftning av medlemmer i styret. Ingen som var i styret i 1999 er fortsatt styremedlemmer. Styret velger generalsekretær, godkjenner budsjett og virksomhetsplan og drøfter strategiske prioriteringer.

Medlemmene er via generalforsamlingen de som velger styret. NOAS hadde ved utgangen av 2003 469 betalende medlemmer. Medlemsutviklingen har de siste årene

vært kjennetegnet ved en gradvis nedgang. Medlemmene er i stor grad passive medlemmer som gjennom sitt medlemskap gir støtte til organisasjonen. Tidligere hadde man lokallag, men nå fins ingen.

Hoveddelen av NOAS virksomhet utføres av lønna ansatte i et sekretariat. For tiden består dette av tre faste ansatte, en generalsekretær, en fagsjef og en kontorsjef. Videre har man to personer i engasjement, to sivilarbeidere og to personer på arbeidsmarkedstiltak. De fast ansatte er etnisk norske. Blant de øvrige finner man også innslag av personer med innvandrerbakgrunn. I tillegg kommer en stab som jobber med informasjonsprosjekt ved transittmottakene på Tanum og Lierskogen. Prosjektstaben i utgjorde samlet seks årsverk høsten 2004. To med minoritetsbakgrunn var i full stilling og 20 arbeidet på deltid, hvorav de fleste med minoritetsbakgrunn.

NOAS hadde i 2003 samlede inntekter på nær 7,5 millioner kroner. Driften har en todelt struktur. Informasjonsvirksomhet i transitt utgjorde ifølge driftsregnskapet vel halvparten av inntektene, mens sekretariat/administrasjon stod for resten. Tilskuddet fra KR D på ca. 1,65 millioner kroner utgjorde vel 40 prosent av inntektene til sekretariat/administrasjon. Ser man dette tilskuddet i forhold til de totale inntektene utgjorde det godt og vel 20 prosent. Av andre inntekter har NOAS midler fra Justisdepartementet som uavhengig rettshjelpinstans på 165.000 kroner, og medlemskontingenter på 170.000 kroner. En har også inntekter fra spilleautomater.

Foregående år da NOAS ikke hadde inntekter fra noe informasjonsprosjekt fra UDI var inntektene langt lavere, til sammen ca. 2,7 millioner kroner, og tilskuddet fra KR D utgjorde da ca. 60 prosent av inntektene. I 2005 vil bruttoinntektene på grunn av NOAS oppdrag for UDI være enda høyere og tilskuddets relative andel enda lavere.

3.6 OMOD

Opprinnelse og formål

OMOD ble startet vel ti år tilbake i 1993. De to stifterne, som begge dels hadde etnisk norsk og dels innvandrerbakgrunn, hadde selv opplevd diskriminering i møte med norske myndigheter. Spesielt nevnes hvordan den ene 17 av 19 ganger ble stanset ved passering av grensen mellom Norge og Sverige. I 7 av tilfellene ble han kroppssvisitert. De to initierte derfor en underskriftskampanje der ca. 17 prosent av den synlige del av minoritetsbefolkningen i Oslo skrev under i protest mot offentlig trakassering fra politi og tollvesen.

Initiativtaker til NOAS, Annette Thommesen, hadde en viktig rolle som fødselshjelper ved etablering av organisasjonen. I oppstarten hadde OMOD et hjørne i NOAS' lokaler.

OMOD arbeider mot etnisk diskriminering. Som navnet tilsier er organisasjonens fokus særlig rettet mot den diskriminering som mennesker med innvandrerbakgrunn opplever fra offentlige myndigheter. I formålsparagrafen heter det at "OMOD skal arbeide for

reell og formell likestilling, og rettsikkerhet for mennesker med annen etnisk opprinnelse eller hudfarge”.

Struktur

OMOD betegner seg selv mer som en institusjon enn en frivillig organisasjon. Organisasjonen har et styre på 5 medlemmer. Styret er selvoppnevnte. Styret består både av mennesker med innvandrerbakgrunn og etnisk norske. Den etniske sammensetningen av styret er alltid blandet. Styret består nå av 3 kvinner og 2 menn. Ved oppnevning av nye styremedlemmer vektlegges to forhold. For det første må de som er med i styret være motivert for arbeidet. For det andre legger en vekt på styrekandidatenes kompetanse og nettverk.

OMOD har et fungerende styre, men fordi dette er så nytt, skifter styremedlemmene (de som ikke er ansatt) løpende om styreleder vervet. Styret har ifølge vedtektene til oppgave å velge en daglig leder. Daglig leder skal følge de retningslinjer og pålegg som styret gir. Styret har en kontrollfunksjon i forhold til aktiviteter og regnskap. Det gir innspill til årsplan og tar aktivt del i organisasjonens virksomhet gjennom året. I følge vedtektene skal OMOD ha et representantskap. Det eksisterer for tiden ikke.

I sekretariatet for organisasjonen er det 3 ansatte. En daglig leder og to ansatte, i alt 2,5 stilling. Den etniske bakgrunnen til de ansatte er også en blanding av norsk og andre nasjonaliteter. De ansatte har høyere utdanning med samfunnsfaglig bakgrunn

OMOD hadde i 2003 samlede inntekter på 1,9 millioner kroner. Driftstilskuddet fra KR D var på vel 1,28 millioner kroner. Året før var inntektene noe høyere, ca. 2,2 millioner kroner. Dette året fikk OMOD et driftstilskudd på 110.000 kroner fra Oslo kommune samt et tilskudd fra Justisdepartementet på 165.000 kroner. Prosjektmidler varierer fra år til år. Personellkostnader utgjorde i 2003 vel 1 million kroner eller ca. 55 prosent av samlede driftskostnader. I tillegg kommer kostnader til lokaler og administrasjon, honorarer mv.

3.7 SEIF

Opprinnelse og formål

Organisasjonen Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF) ble startet i 1986. Initiativtakere var 10-11 personer med flyktning- eller innvandrerbakgrunn. Disse fungerte som ressurspersoner i sine ulike miljøer og bestemte seg for å opprette en organisasjon. Målet var å hjelpe den enkelte til å finne fram i samfunnet.

I vedtektene for SEIF heter det at formålet er: ”Gi informasjon, veiledning, støtte og henvise til rette instans, til enhver innvandrер og flyktning som henvender seg for hjelp, uansett nasjonalitet, religion, politisk overbevisning eller kjønn. Organisasjonen skal videre ”være vår brukergruppes talerør i prinsipielle problemstillinger”.

Organisasjonen har seks kontorer rundt om i landet: Oslo, Kristiansand, Ålesund, Trondheim, Tromsø og Bergen. Organisasjonen har gradvis ekspandert over tid. Det første kontoret ble opprettet i Oslo. Deretter ble det etablert et kontor i Kristiansand tidlig på 1990-tallet. Avdelinger i Ålesund og Trondheim ble etablert seinere samme tiåret. I 2000 og 2003 ble det etablert kontorer i henholdsvis Tromsø og Bergen.

Struktur

SEIF betegner seg som en NGO (non-governmental organisation). Organisasjonen har i dag 11 ansatte herav 3 norskfødte. I tillegg har man også personell i siviltjeneste.

I styret er det 5 kvinner og 2 menn, hvorav 2 er norskfødte. Styret er ikke et ordinært eksternt styre, men et såkalt arbeidsstyre sammensatt av medarbeidere i organisasjonen. Med i arbeidsstyret er lederne for avdelingskontorer, organisasjonsleder og nestleder. Leder av arbeidsstyret er for tiden avdelingsleder i Kristiansand. Det heter i vedtektene at arbeidsstyret kan utvides etter behov. Forslag om nye medlemmer kan bare fremmes av medlemmer av arbeidsstyret.

Ifølge vedtektene er stifter og leder av organisasjonen og leder av arbeidsstyret likestilt i organisasjonsformen. Leder og nestleder er de som fremdeles finnes av de opprinnelige stifterne. Ifølge vedtektene kan disse bare avsettes av arbeidsstyret ”dersom de har begått økonomiske misligheter eller brakt organisasjonen i vanry”. Ved leders fravær er nestleder ansvarlig for daglig drift sammen med arbeidsstyrets leder.

SEIF hadde i 2003 ca. 3,75 millioner kroner i inntekter. Det var en økning på nesten 0,6 millioner kroner fra foregående år. Støtten fra KRD var på ca. 1,5 millioner kroner. Støtten utgjør ca. 40 prosent av organisasjonens samlede inntekter. Året før var tilskuddets inntektsandel på 45 prosent.

SEIF har flere kontorer rundt om i landet og mottar driftsstøtte fra en rekke kommunale og fylkeskommunale instanser, blant annet Oslo kommune, Kristiansand kommune, Trondheim kommune og Møre og Romsdal fylkeskommune. I 2003 mottok organisasjonen, foruten tilskuddet fra KRD, annen offentlig driftsstøtte på til sammen 639.000 kroner. I tillegg mottar organisasjonen prosjektmidler fra BFD til arbeid blant barn og unge, samt midler fra UNI-stiftelsen til sin virksomhet for Rom-folket.

Personellkostnader beløp seg i 2003 til nær 2,4 millioner kroner. Kostnadsstrukturen for øvrig er preget av ordinære drifts- og kontorutgifter, herav ca. 650.000 i husleiekostnader.

SEIF har en relativt solid økonomi i den forstand at samlet offentlig driftsstøtte i 2003 dekket 90 prosent av personellkostnadene. Prosjektmidler og lignende utgjorde 43 prosent av inntektene. Tilskuddet fra KRD utgjør en grunnfinansiering. Nye aktiviteter og kontorer bygges opp ved hjelp av andre midler.

3.8 SOS RASISME

Opprinnelse og formål

SOS Rasisme oppstod i 1985 i kjølvannet av flere voldsepisoder og diskriminering av innvandrere i mange europeiske land. I Frankrike ble det året før tatt initiativ til en politisk bevegelse som satte kampen mot rasisme og diskriminering av innvandrere i forsetet (SOS Racism). Det franske slagordet "Ikke rør min venn" fikk sitt norske motstykke i "Ikke mobb kameraten min". En ville skape en bred allianse mot den økende rasismen – enten det var snakk om organisert rasisme/nazisme, statlig rasisme eller hverdagsrasisme. Det er viktig for SOS Rasisme å forhindre alle former for nazistisk virksomhet. Organisasjonen ble "hentet" til landet via Antirasistisk Senter. Det skjedde imidlertid et brudd mellom disse to tidlig på 1990-tallet.

I vedtektene presiseres hvordan organisasjonen på ulike måter skal bekjempe rasisme: SOS Rasisme har til formål å synliggjøre, påpeke og bekjempe alle former for rasisme uavhengig av generelle og politiske strømninger i samfunnet. Organisasjonen skal fremme solidaritet med grupper som blir diskriminert og fremme ethvert menneskes likeverd. SOS Rasisme skal samle flest mulig i kamp både mot individuell og institusjonell rasisme. Den bør i den grad det er forenlig med formål og vedtekter samarbeide med og utfylle andre organisasjoner i dette arbeidet. I formålsparagrafen er det også et ledd som handler om aktivitet mot alle former for nazistisk organisering.

Struktur

SOS Rasisme har en demokratisk organisasjonsstruktur bestående av landsmøte, landsstyre, et arbeidsutvalg (valgt av landsmøtet) og et økonomiutvalg (valgt av landsstyret). Landsmøte avholdes hvert andre år, mens landsstyret har møte to-tre ganger i året. Organisasjonen jobber på grunnlag av vedtekter, arbeidsplan, prinsippprogram og flyktningpolitisk manifest. Alle disse dokumentene vedtas av landsmøtet. Flyktningpolitisk manifest inneholder organisasjonens opplegg for å ivareta oppfølging av asylsøkere og flyktninger som kommer til Norge. Ifølge manifestet er utgangspunktet utlendingslovens §§ 21 og 34 som blant annet forteller at asylsøkere på individuell basis har rett til kontakt med en flyktning- og menneskerettighetsorganisasjon.

SOS Rasismes høyeste organ er landsmøtet. Alle lokallag i SOS Rasisme har rett til å sende et visst antall delegater dit, avhengig av medlemstall. Landsstyret består av 15 personer, mens arbeidsutvalget i Oslo og økonomiutvalget i Haugesund består av henholdsvis fem og tre personer. I landsstyret var det tre personer med innvandrerbakgrunn i 2004. Leder av landsstyret og fire andre landsstyremedlemmer utgjør arbeidsutvalget (pluss hovedkasserer). En av disse hadde innvandrerbakgrunn i 2004.

Det opereres ikke med noe skille mellom ledelse og administrasjon/ansatte. En har i stedet valgt å ha et arbeidende landsstyre. Aktivitet og engasjement har vært viktigst ved utvelgelse av tillitsvalgte og ansatte. De har et ansettelsesutvalg som i 2004 var nesten

identisk med arbeidsutvalget. En kontrollkomité oppnevnes av landsmøtet for å føre oppsyn med organisasjonens virksomhet.

Arbeidsutvalget og økonomiutvalget tar seg av daglige drift av organisasjonen. Totalt er det ansatt om lag 17 personer i organisasjonen fordelt på 5-6 årsverk. Kun to-tre av de ansatte er ansatt på fulltid. Andel ansatte (ikke årsverk) med ikke etnisk norsk bakgrunn lå i 2004 på cirka tredjeparten.

SOS Rasisme hadde nær 4,6 millioner kroner i 2003. Av disse utgjorde støtten fra UDI 300 000 kroner eller 6,5 prosent. Størstedelen av organisasjonens inntekter kommer fra Barne- og familiedepartementet i form av organisasjonsstøtte og lokallagsstøtte (Frifond/annen støtte). Totalt utgjorde disse statlige tilskuddene ca. 3,2 millioner kroner. I tillegg mottok organisasjonen noe prosjektstøtte fra det offentlige, ca. 115.000 kroner i 2003. Støtten fra staten utgjorde dermed nærmere 80 prosent av de totale inntektene. De øvrige inntektene kommer fra salg, medlemskontingenter og spilleautomater. Fra 2002 til 2003 økte inntektene med 925 500 kroner. Særlig støtten fra Frifond og salgsinntektene økte kraftig.

Organisasjonen har de siste årene hatt betydelige overskudd på driften. I 2003 var overskuddet på nesten 740.000 kroner. Over tid er det bygget opp en stor egenkapital. De direkte lønnskostnadene utgjør om lag 25 prosent av utgiftene. De 80 lokallagene som mottar Frifond-støtte og refunderes også for en del av medlemskontingenten. Mange av lokallagene mottar også tilskudd fra kommunenes driftstilskudd til foreninger og lag.

3.9 Sammenfattende drøfting og vurderinger

Denne gjennomgangen viser at organisasjonene er til dels svært forskjellige med hensyn til opprinnelse, formål, økonomi og intern organisering. Det finnes også likhetstrekk. Vi skal i det følgende drøfte hvordan organisasjonene plasserer seg i forhold til noen sentrale dimensjoner.

Organisasjonenes alder

Alle har det til felles at de er mer enn 10 år gamle som organisasjoner. Den eldste er KIA som ble etablert i 1974. Både Antirasistisk Senter og MiRA-Senteret har røtter tilbake til slutten av 1970-tallet selv om den formelle etableringen av organisasjonene i sin nåværende form kom tidlig på 90-tallet. NOAS, SEIF og SOS Rasisme kom midt på 1980-tallet, mens OMOD ble stiftet i 1993. Flere av organisasjonene kom på banen relativt tidlig etter at den nyere innvandringsbølgen kom. De ble etablert som svar på at utfordringer knyttet til innvandring, minoritetsproblemer og flerkulturelle samfunn manifesterte seg.

Vurdering

De organisasjoner som får støtte er veletablerte organisasjoner.

Organisasjonenes vedtektsfestede formål

Alle organisasjonene er opptatt av å styrke de interesser og rettigheter som mennesker med innvandrerbakgrunn har i det norske samfunn. Mange av organisasjonene har en spesiell oppmerksomhet rettet mot diskriminering og kamp for minoriteters likestilling. Noen organisasjoner legger i sine formålsparagrafer vekt på integrering. En organisasjon har hovedfokus på asylsøkere.

Vurdering

Organisasjonenes formål slik disse fremkommer i deres vedtekter, faller alle innenfor et eller flere av de delmål som er satt opp for tilskuddsordningen.

Organisasjonenes lokalisering

I reglene for tilskuddsordningen heter det at organisasjonene skal være landsdekkende. Det å være landsdekkende defineres i regelverket for tilskuddsordningen svært bredt. Det omfatter blant annet at organisasjonene skal være opptatt av nasjonale anliggender og ha kontakter i andre deler av landet. Det kan alle organisasjoner vise til. Bare fire av organisasjonene kan imidlertid sies å være landsdekkende i betydning av geografisk tilstedeværelse. Det gjelder for det første INLO som paraplyorgan for regionale innvandrerråd. KIA og SEIF har regionale enheter i deler av landet, og kan likeens regnes som landsdekkende. Det samme gjelder SOS Rasisme, som til dels har regionale enheter, men hvis grunnstamme må regnes å være lokallagene rundt om i landet. De øvrige fire organisasjonene, ARS, MIRA, NOAS og OMOD er i fysisk og administrativ forstand Oslo-baserte. NOAS hadde riktignok tidligere enkelte lokale/regionale enheter, men det siste, i Rogaland, er nå lagt ned.

Vurdering

Alle organisasjonene er landsdekkende i tilskuddsordningens brede forstand. Alle kan imidlertid ikke sies å være landsdekkende i betydning av geografisk tilstedeværelse i ulike deler av landet.

Organisasjonenes økonomi

Organisasjoners størrelse kan beskrives på ulikt vis. Størrelsen målt i økonomi og antall ansatte er en måte det lar seg gjøre å sammenligne disse på. I tabellen nedenfor har vi derfor beskrevet organisasjonene etter deres omsetning (regnskap 2003) og antall ansatte ifølge intervju.

Tabell 2. Omsetning og antall ansatte

	Omsetning 2003	Ansatte (per høst 2004)
KIA	9,1	25
ARS	8,4	8
NOAS	7,5	25
SEIF	3,8	11
SOS Rasisme	4,6	17
OMOD	1,9	3
MiRA	1,4	4
INLO	0,8	1

Dette er ikke store organisasjoner. Målt ved omsetning og antall ansatte er de store sammenlignet med lokale innvandrersorganisasjoner som i hovedsak baserer seg på frivillig innsats. Men sammenligner en dem med nasjonale hjelpeorganisasjoner som Røde Kors og Norsk Folkehjelp er de små. Også sammenlignet med mange interesseorganisasjoner for eksempel innen arbeidslivet, er dette små organisasjoner.

Tabell 3. Grad av tilskuddavhengighet

	Høy tilskudd- avhengighet > 60 %	Middels tilskudd- avhengighet – mellom 20-50 %	Lav tilskudd- avhengighet < 10 %
Minst omsetning -. inntil 2 mill. kroner	INLO, MiRA, OMOD		
Middels omsetning 3-5 mill. kroner		SEIF	SOS Rasisme
Størst omsetning - over 7 mill. kroner		ARS, NOAS	KIA

Vi har i figuren kategorisert organisasjonene langs to dimensjoner: (i) Størrelsen på budsjettet totalt sett og (ii) avhengighet av tilskuddet fra KRD. Organisasjonene kan fordeles på tre størrelseskategorier: De største målt i omsetning er NOAS, KIA og ARS hadde hver en omsetning i intervallet 7-10 millioner kroner i 2003. De middels store, SEIF og SOS Rasisme, hadde en omsetning på 3-5 millioner kroner, mens INLO, MiRA og OMOD hadde inntekter på fra under en og opp til nesten 2 millioner kroner. Tallet

på ansatte varierer mer enn inntektsforskjellene skulle tilsi, fordi flere av organisasjonene som NOAS, KIA og SOS Rasisme har mange deltidsansatte.

Organisasjonene kan fordeles i tre grupper med hensyn til tilskuddavhengighet. De organisasjonene som økonomisk sett er minst, OMOD, INLO og MiRA, er de som er mest avhengig av tilskuddet fra UDI. Deres budsjetter er små og tilskuddet fra UDI tilsvarende stort. Det ble da også uttalt fra en av organisasjonene at uten dette tilskuddet hadde ikke organisasjonen eksistert. De middels tilskuddavhengige organisasjonene, Antirasistisk Senter, NOAS og SEIF, er de tre som får størst tilskuddbeløp fra KR.D. Når disse likevel bare er middels avhengige av tilskuddet skyldes det en større bredde i deres permanente aktiviteter og finansiering. Antirasistisk Senter driver med radio og ulike typer prosjekter i tilknytning til ungdomsarbeidet. NOAS har nylig påtatt seg en omfattende informasjonsoppgave for UDI. SEIF har en stor geografisk bredde og henter inn penger fra lokale/regionale instanser, samt fra andre finansieringskilder til spesielle prosjekter. I tillegg kommer for ARS, NOAS og SOS Rasismes vedkommende at de har skaffet seg tilgang på spilleautomatmidler. Alle de tre nevnte organisasjonene er samtidig i betydelig grad avhengige av tilskuddet i den forstand at kjerneaktiviteten i betydning av sekretariats- og driftsfunksjoner hovedsakelig er finansiert gjennom dette. For de minst avhengige organisasjonene, SOS Rasisme og KIA, er tilskuddbeløpenes størrelse minst i kroner og enda mer i prosent. Disse to organisasjonene har kommet sist inn i ordningen. De har eksistert relativt lenge og har skaffet seg sin hovedfinansiering fra andre kilder.

At organisasjonene er forskjellige i størrelse skyldes ikke en enkeltstående faktor. Et aspekt er nok at flere av de største og mellomstore har skaffet seg en betydelig finansiering fra flere kilder. Omvendt har de minste i liten grad skaffet seg andre inntektskilder enn tilskuddet fra KR.D.

Vurdering

Flertallet av organisasjonene er i stor grad avhengig av tilskuddet fra KR.D. Hele seks av organisasjonene (unntatt KIA og SOS Rasisme) har dette som sin primære grunnfinansiering. De i økonomisk forstand tre minste av organisasjonene synes mest avhengig av tilskuddet som eksistensgrunnlag.

En stor avhengighet av en enkeltstående inntektskilde er i seg selv et problem. For det første fordi en så stor avhengighet av penger fra tilskuddsordningen bevisst eller ubevisst kan legge begrensninger på organisasjonenes autonomi. For det andre fordi den gjør dem sårbare for endringer i tilskuddsordningen, for eksempel knyttet til endringer i den parlamentariske situasjon, det politiske klima eller en generelt anstrengt budsjettsituasjon.

Hvorfor utvider noen organisasjoner sitt finansieringsgrunnlag mens andre ikke gjør det? Også de minste aktørene har hatt aktiviteter og framstøt med sikte på å få til en bredere finansiering, men uten helt å lykkes. Vi har ikke systematisk gått inn på organisasjonens aktivitet for inntektsskaping og sett på hvorfor noen lykkes og andre ikke. Det man generelt kan si er at dette handler om å finne betalingsdyktige

støttespillere eller kunder/brukere for det man ønsker å gjøre. Dette er en kontinuerlig utfordring for alle organisasjonene, og den er størst for de som er mest avhengig av tilskuddet fra KRD.

Styringsstrukturene

De åtte organisasjonene spenner over et vidt spektrum med hensyn til hvordan de er organisert og fungerer. Fire av organisasjonene er formelt sett medlemsbaserte og demokratiske: SOS Rasisme, KIA, INLO og NOAS. En av de fire andre, Antirasistisk Senter, er en stiftelse, mens de øvrige tre kan karakteriseres som ikke myndighetsbaserte organisasjoner (NGOs).

I sin generelle organisering og styringsstruktur er de fire førstnevnte organisasjonene slik som frivillige organisasjoner tradisjonelt har vært i norsk sammenheng. Sentralleddet er et administrativt koordinerende organ for regionale/lokale enheter som organiserer og driver virksomhet på grunnplanet. Styrene i de medlemsbaserte organisasjonene har et overordnet, formelt ansvar for virksomheten, og er samtidig selv ansvarlige overfor og velges av overordnede demokratiske medlemsstyrte organer som generalforsamling eller tilsvarende.

En viktig side ved demokratiske og medlemsbaserte styringsstrukturer er at de fungerer som styrings-, korreksjons- og kontrollmekanismer i forhold til den daglige ledelse. Også organisasjoner som ikke er medlemsbaserte og demokratiske kan ha styrer som har det overordnede økonomiske og juridiske ansvar for virksomheten Disse vil ha ansvar for å ivareta korreksjons- og kontrollfunksjoner.

Tre organisasjoner ARS, MiRA og OMOD har slike styrer. I ARS, MiRA og OMOD er styrene selvoppnevnte og selvsupplerende. SEIF skiller seg ut som en egen kategori da man ikke har noe eksternt styre, men bare et arbeidsstyre bestående av ledere som jobber i organisasjonen.

Også i andre styrer finner man et stort innslag av ansatte. Det gjelder for ARS og SOS Rasisme. ARS hadde i følge årsmelding for 2003 et forretningsstyre med daglig leder som sekretær, mens tre av de øvrige med ansettelsesforhold var med i styret på seks personer. SOS Rasisme har et arbeidende styre hvor ledende tillitsvalgte er fulltidsansatt i organisasjonen. En har valgt å ikke skille mellom valgt ledelse og administrasjon ut fra en argumentasjon om at de som bestemmer ting også skal være med på å sette dem ut i livet.

En organisasjon har en veldig omfattende og demokratisk styringsstruktur. Det gjelder INLO. Her har man tre nivåer over den administrative koordinator (organisasjonssekretæren), styret, representantskapet og landsmøtet. I denne strukturen har styreleder en svært sentral rolle, da vedkommende til daglig både deler kontor med organisasjonssekretær, leder styret og leder representantskapet.

Vurdering

Alle organisasjonene oppfyller minstekravet i regelverket for ordningen ved at de har minst en med innvandrebakgrunn i styret for virksomheten. Videre oppfyller de kravene til kjønnsrepresentasjon i styrende organ.

I en tid da frivillig, medlemsbasert virke er under press, ser vi ikke et poeng i at alle organisasjoner skal bli demokratiske medlemsorganisasjoner i tradisjonell forstand. En kan imidlertid også tenke seg andre alternativer enn selvsupplerende styrer. Slike styrer er velegnet for å bevare kontinuitet, men de innebærer samtidig fare ved at organisasjonen blir ”innadvendt” og uten nødvendig fornyelse. Som alternativ til selvoppnevnte styrer kan man for organisasjoner som ikke er stiftelser tenke seg et eksternt råd som ikke samles for ofte, men som har ansvar for å oppnevne og om nødvendig avsette styret. Også stiftelser kan ha organer utenom styret som oppnevner styret og med en begrenset vedtektsfestet myndighet.

Det man i alle fall må være helt klar på er at et styre, enten organisasjonen er medlemsbasert eller ikke, skal være uavhengig av de som har det daglige ansvar for virksomheten. Flere av organisasjonene bør foreta endringer i sin organisering på dette feltet. Det gjelder helt klart for SEIF som ikke har noe eksternt styre. Vi mener også at ARS bør gå gjennom sin styresammensetning for å sikre at ansatte kommer i klart mindretall i forretningsstyret.

SOS Rasismes modell hvor sentrale styremedlemmer samtidig er sentrale og lønnede ledere av den daglige drift av virksomheten er etter vår vurdering uheldig. Det finnes kontrollfunksjoner i SOS Rasisme ettersom styremedlemmene er underlagt demokratisk styring av landsmøtet, det velges en egen kontrollkomité, og organisasjonen har eksternt regnskapsfører. Det problematiske er etter vår vurdering at man ikke har et overordnet eksternt korrektiv til den daglige ledelse som kan gi signaler ”utenfra” om hvordan ting synes å fungere, samt ta stilling til strategiske veivalg.

Vår vurdering av INLO er at den har et overorganisert demokrati sett i forhold til størrelsen på virksomheten. En slik demokratisk overbygning må i seg selv være ressurskrevende med hensyn til administrativt arbeid, reiseutgifter med videre. Vi mener at en burde kunne kutte ut et av nivåene, og da ville representantskapet være det mest nærliggende å kutte ut. Et annet uheldig trekk ved organiseringen er styreleders sentrale rolle. Det naturlige ville være at det fantes en daglig leder /generalsekretær som opererte uavhengig av styreleder i den daglige virksomhet, og at styreleder og leder for representantskap var to forskjellige personer.

Endelig vil vi kommentere OMOD som for tiden oppgir at styreledervervet alternerer mellom medlemmer i styret. Dette må på sikt være uheldig. Skal styret fungere som styrende overfor de som er ansatt i og til daglig driver virksomheten, er det viktig at det finnes en fast styreleder med et hovedansvar.

3.10 Oppsummering

Denne gjennomgangen med vekt på å beskrive organisasjonenes opprinnelse, formål og struktur viser et stort mangfold av organisasjoner. De åtte organisasjonene er alle forskjellige med hensyn til historisk identitet og formål.

Alle organisasjonene er på ulike måter opptatt av å ivareta interesser til asylsøkere eller personer med innvandrerbakgrunn. Alle har en innretning og formål som helt eller delvis faller innenfor målsettingene med tilskuddsordningen.

Videre konstaterer vi at når det gjelder styresammensetning har alle organisasjonene i større eller mindre grad innvanderrepresentasjon i styret. I alle organisasjonene er både kvinner og menn representert med unntak av MiRA som er en ren kvinneorganisasjon.

Mange av organisasjoner har svakheter som går på styringsstrukturer. I flere av organisasjonene er ikke styrene tilstrekkelig uavhengige sett i forhold til den daglige ledelse og drift av virksomheten. En organisasjon, SEIF, har ikke et eksternt styre. Et annet svakhetspunkt for mange av organisasjonene er en betydelig økonomisk avhengighet av tilskuddet fra KRD.

4 Oppgaver

Hva ser de landsdekkende organisasjonene som sine primære oppgaver? Er det samsvar mellom de overordnede målsettinger i tilskuddsordningen og de oppgaver organisasjonene går inn i? Har organisasjonene en hensiktsmessig oppgaveprofil? I dette avsnittet vil vi beskrive og drøfte oppgaveprofilen. Vi skal se på *aktivitetsområder og aktivitetsomfang*. Fremstillingen baserer seg på skriftlig og muntlig informasjon fra organisasjonene.

Det finnes mange måter å dele inn frivillige organisasjoner på, for eksempel i forhold til sektorer, funksjoner i samfunnet etc. Wollebæk, Selle og Lorentzen (2000) skisserer tre grunnleggende innfallsvinkler eller roller som karakteriserer frivillige organisasjoner. De kan for det første betraktes som utviklere eller arenaer for *sosial integrasjon*, som bidragsytere og byggere av sosiale, meningsbærende fellesskap. De kan for de andre ses som *demokratiske* institusjoner som både gjennom interessehevding i forhold til myndigheter og som gjennom sine aktiviteter skolerer og utvikler deltakernes kompetanse i forhold til det politiske liv. De kan for det tredje sees som *økonomiske* aktører som yter eller produserer noe på økonomiske arenaer. Den økonomiske virksomheten kan gå langs to vesensforskjellige dimensjoner. Den ene handler om aktiviteter (for eksempel lotterier) for finansiering av organisasjonenes kjernevirksomhet, og den andre handler om produksjon av velferdstjenester hvor organisasjonene yter bestemte tilbud for å dekke behov hos mottakerne. Deakin (2001) opererer med en tilnærmet parallell inndeling med fokus på (i) aktiviteter i grupper, lag og lokale samfunn for å styrke deres eget miljø og sosiale tilhørighet (ii) veldedighet og velferdstjenester for andre, og (iii) demokratisk engasjement i forhold til myndigheter.

Vi vil i det følgende beskrive og drøfte hvilke oppgaveprofiler organisasjonene har. Vi vil da ta utgangspunkt i disse tre dimensjonene: hjelp til enkeltindivider, aktivitets- og tjenestetilbud til innvandrrelaterte grupper og miljøer, samt politisk virke i forhold til myndigheter og i det offentlige rom. I denne omgang går vi ikke særlig dypt ned i organisasjonens virksomhet på ulike områder. Poenget er å få en oversikt over hvordan deres virksomhet er fordelt og fokusert.

4.1 Hjelp til enkeltindivider blant innvandrere

Hjelp til enkeltmennesker handler om å bistå enkeltmennesker med spesielle behov. Innvandrere kan møte en rekke problemer både knyttet til den tverrkulturelle setting og forhold internt i minoritetsmiljøene, til kultur- og språkbarrierer, og til oppnåelse av rettigheter og bekjemping av diskriminering i majoritetssamfunnet. Noen problemer er ganske enkelt knyttet til det å forstå og orientere seg i det norske samfunn, i forhold til myndigheter, regelverk med videre.

Alle organisasjonene får henvendelser fra enkeltpersoner og har en viss aktivitet på feltet. Dels er en konsekvens av at dette er ideelle organisasjoner med kontakter blant

minoriteter. Kontakten med enkeltmennesker er videre en informasjonskilde for organisasjonenes aktivitet på andre områder.

Organisasjonene satser i ulik grad på dette feltet. To organisasjoner har valgt dette som sitt hovedfokus. Den første er NOAS som hvert år bistår ca. tusen asylsøkere. I løpet av 2003 opprettet en i overkant av 1000 saksmapper, om lag det samme som i 2002. Antallet asylsøkere til Norge har fra 2001 til 2003 ligget på 15-18.000 søkere i året. Det vil med andre ord si at NOAS engasjerte seg i 5-7 prosent av alle asylsaker. I tillegg til disse sakene har organisasjonen årlig (grovt anslått) hatt kontakt med inntil et par tusen asylsøkere. I 2004 har antallet asylsøkere gått betydelig ned og lå på 7.900 personer. Samtidig har antallet saker hvor NOAS registrerer klienter økt til 1400. Forutsetter en at mange av de NOAS fikk som klienter i 2004 kom til landet året før og først oppsøker organisasjonen etter å ha fått avslag i første instans, og at organisasjonens andel av asylsøkere bør beregnes av et gjennomsnitt for disse to årene, så utgjør for tiden NOAS "klientandel" rundt ti prosent. Årsaken til økningen ligger antageligvis både i at NOAS er mer kjent blant asylsøkerne etter at en påtok seg informasjonsoppdrag for UDI på transittmottak fra september 2003 av, og fordi man har økt bemanningen på saksbehandlersiden.

Den andre er SEIF som årlig mottar mer enn 6000 henvendelser. SEIF måler sin aktivitet i antall henvendelser. Dette er på den ene siden en svært interessant indikator gitt at primæraktiviteten er å møte konkrete hjelpebehov blant mennesker med minoritetsbakgrunn. Men samtidig er denne aktivitetsindikatoren noe problematisk siden smått og stort teller likt. En liten og enkel arbeidsoppgave teller like mye som en tids- og ressursmessig krevende oppgave. En person kan også representere flere henvendelser om vedkommende henvender seg om forskjellige spørsmål på ulike tidspunkter i tid. Antallet henvendelser har utviklet seg over tid. Aktiviteten har økt fra vel 4000 henvendelser i 1998. Veksten har i hovedsak kommet ved økt aktivitet ved Oslo-kontoret, åpning av kontor i Tromsø, samt økene aktivitet i Trondheim.

Henvendelsene dekker mye forskjellig. En stor kategori handler om innvandreres relasjoner til offentlige kontorer mv. Økonomi- og familieproblemer, bolig, arbeid, lege, skole, ligningskontor er tema i denne kategorien som dekket nær halvparten (46 prosent) av henvendelsene i 2003. Kontakt med innvandrermyndighetene er også en stor kategori med 39 prosent av henvendelsene. Denne kategorien dekker både asylsaker, spørsmål om familiegjening og annet som oppholdstillatelse, visum, pass og statsborgerskap. I 2003 fikk SEIF mer enn 700 henvendelser om asylsaker. Tvangsgifte har etter hvert også blitt et stort område. Ifølge SEIFs statistikk omfattet hele 18 prosent eller om lag 570 henvendelser til Oslo-kontoret i 2003 dette. I Kristiansand var andelen 3 prosent eller om lag 30 henvendelser, og i Trondheim 2 prosent eller ca. 30 henvendelser. Organisasjonen har hvert år noen henvendelser (i 2003 9 og i 2002 28 henvendelser) vedrørende diskriminering.

MiRA-Senteret mottar i løpet av et år en rekke henvendelser per telefon, e-post, brev og faks. Mange henvendelser dreier seg om innvandrer- og flyktningskvinnens rettigheter og muligheter i Norge. Senteret oppgir totalt sett å ha mottatt hele 5380 henvendelser totalt. Det var en økning på 2 prosent i forhold til 2002. Veksten fra 2001 til 2002 var også på om lag 2 prosent. Disse henvendelsene kommer ikke bare fra brukere blant innvandrere,

men også fra det offentlige. I forhold til det offentlige er det særlig innen skole og helsesektor at organisasjonen mottar henvendelser. Videre har stor medieoppmerksomhet om slør og tvangsekteskap resultert i at både unge jenter og hjelpeapparatet tar kontakt.

MiRA driver med krisehjelp og rådgivning overfor kvinner og jenter. Senteret hadde i 2003 i overkant av 430 henvendelser med akutte behov som spenner over et bredt felt, fra økonomi, ekteskapsproblemer, familiekonflikter, innvandringsrelaterte problemer til spørsmål knyttet til regelverk og utvisning. Herav hadde man 211 krisesaker hvor personer ved direkte oppmøte fikk råd og veiledning. Det var en økning på 16 prosent i forhold til året før. Den største kategorien, 64 saker, handlet om unge jenter/familiekonflikter/tvangsekteskap. Økningen var imidlertid størst, fra 24 til 53 saker, innen flyktningssaker/kjønnsbasert forfølgelse.

I Antirasistisk Senter rådgivningsvirksomhet ble det i 2003 registrert 48 saker under saksbehandling, hvorav 27 vedrørte menn og 21 kvinner. Av 48 saker i 2003 handler 14 om relasjoner til utlendingsforvaltningen, 5 om annen forvaltning, 10 om hverdagsliv (arbeid, skole, bolig), 4 om politi- og tollvesen, 11 om diskriminering og vold, samt 4 diverse. I tillegg ble 216 tilfeller med rådgivning og informasjon besvart på annen måte, mest over telefon. Til sammenligning ble det i 1999 rapportert om 45 saker som saksbehandling og 345 tilfeller av rådgivning og informasjon. Den telefoniske rådgivningen handler likeledes om et bredt spekter av felter. Disse handler gjerne om mennesker i vanskelige situasjoner som har behov for noen å snakke med. De har behov for råd om hva de selv aktivt kan gjøre, eller kanskje også for å gjøre seg ferdig med en sak der det ikke kan gjøres noe mer.

OMOD mottar løpende henvendelser. Organisasjonen opererer et servicekontor som mottar henvendelser fra enkeltpersoner. Det pekes i årsmeldingen fra 2003 på at man daglig mottar henvendelser fra enkeltpersoner. Henvendelsene kommer fra mange forskjellige steder av landet, fra personer med varierende bakgrunn mht. kjønn, alder, land og religioner. Henvendelsene dreier seg om alt fra praktiske saker som lett lar seg løse ved å henvise personene videre i systemet, til omfattende diskrimineringssaker. Personer som har hatt negative opplevelser i møte med politi, barnefordeling, arbeidssaker, familiegjenforening er eksempler på saker som OMOD mottar henvendelser om. Organisasjonen har nylig begynt en systematisk registrering av saker. Denne viser 20 saker i perioden 1. januar til 15. februar 2005 hvorav 13 fra Oslo og 7 fra andre steder. Gitt at utviklingen i saksmengde fortsetter langs samme trend, skulle dette gi 160 saker på årsbasis.

KIA mottar henvendelser til sine regionskontorer og til skolen i KIA-Oslo, og fungerer som veiviser og bindeledd til det offentlige støtteapparat. I Oslo mottar en av de ansatte, en miljøarbeider med innvandrerbakgrunn, mange henvendelser, primært fra menn som oppsøker vedkommende for å få assistanse og hjelp med forskjellige ting. Særlig går henvendelsene på asyl- og oppholdssaker. Det siste året har mange ureturnerbare flyktninger henvendt seg. Gjennom det frivillige arbeid møtes også etnisk norske og mennesker med innvandrerbakgrunn. Organisasjonen oppgir ikke tall for i hvilken grad det gjennom enkeltpersoners (ansatte og frivillige) møter og samtaler gis råd og hjelp, for eksempel med hensyn til å finne frem i forhold til det norske samfunnet.

SOS Rasisme har også kontakter av rådgivningskarakter med enkeltpersoner. Det føres ikke statistikk over dette. På forespørsel indikerer organisasjonen som en kvalifisert gjetning ut fra telefonhenvendelser, brev, fakser, e-post og besøk på organisasjonens kontorer at råd og tilbakemeldinger av alle slag gis til minst mellom 500 og 1000 flyktninger/asylsøkere/ikke etniske nordmenn for eksempel i 2004.

Også INLO mottar henvendelser fra enkeltpersoner på grunn av meget forskjellige saker. Mange av disse sakene er av privat karakter, skilsmiss, inngåelse av ekteskap, saker om barnefordeling, råd og veiledning i forbindelse med sosiale og juridiske saker.

Sammenfatningsvis registrerer vi at alle organisasjonene driver ulike typer av bistand og rådgivning til enkeltmennesker blant asylsøkere, flyktninger og innvandrere. Det at alle gjør noe på dette feltet, er kanskje først og fremst en indikator på det er et betydelig behov. At et slikt behov gjør seg gjeldende når det gjelder asylsøkere og flyktninger, er ikke rart. Behovene er imidlertid også betydelige blant mennesker med innvandrerbakgrunn som har bosatt seg i Norge.

4.2 Aktivitets- og tjenestetilbud i grupper og miljøer

Dette handler om å drive virksomhet i grupper eller miljøer knyttet til organisasjonen. Det kan dreie seg om utvikling av fritidsinteresser og hobbyer som musikk så vel som ideologiske og verdibaserte aktiviteter. Hjelp til å organisere denne type virksomhet er en viktig del i enkelte av de landsdekkende organisasjonene. Organisasjonene har varierende grad av virksomhet på dette området. KIA og SOS Rasisme, som har dette som sitt hovedfokus. Antirasisisk Senter og MiRA-senteret har også et omfattende tilbud. OMOD og INLO har noe virksomhet. Når det gjelder NOAS og SEIF har vi ikke registrert aktivitet av vesentlig betydning.

KIA oppgir at en i gjennomsnitt i løpet av en uke har kontakt med 400 innvandrere, hvorav cirka halvparten i Oslo. Det meste av denne kontaktsvirksomheten antas å skje i form av organiserte tilbud og aktiviteter, og noe antagelig også i form av enkeltmenneskers kontakt. Flere avdelinger jobber aktivt inn mot asylmottak. Det kan for eksempel dreie seg om å aktivisere barn, arrangere samlinger og fester eller å organisere kjøreordning til/fra kirke osv. I flere byer tilbyr KIA leksehjelp for innvandrerbarn. I Oslo driver KIA norskkurs for kvinner og en egen barnehage. For tiden er det over 100 kvinner registrert på norskkurset og rundt 80 barn. Det er også andre regioner som arrangerer norsktreningskurs. Noen regioner arrangerer leirer hvert år i egen regi eller i samarbeid med andre organisasjoner. Det drives videre kafé, åpent hus, besøkstjeneste osv. Det inviteres gjerne til jevnlig samlinger av ulikt slag. Det organiseres kvinnegrupper, familiegrupper, fester i forbindelse med kristne høytider, kvelder og samlinger, der en for eksempel lager mat sammen, driver med håndarbeid eller bare møtes.

SOS Rasismes aktiviteter handler først og fremst om virksomhet på lokalplanet. Organisasjonen hadde i 2003 85 lokallag rundt om i landet. Av disse var nærmere 30 forskjellige etniske lag og grupperinger. I tillegg kommer at også i andre lag er et betydelig engasjement av personer med innvandrerbakgrunn. Organisasjonen driver

både intern møtevirksomhet og skoloring, avholder praktiske kurs, gateteater, konserter og annen ekstern virksomhet. Spesielt skal nevnes hvordan SOS Rasisme benytter en rekke markeringsdager for å sette flyktningpolitikk og antirasistisk arbeid på dagsorden. 27. januar markeres den internasjonale Holocaustdagen og Bål for Benjamin. 8. mars markerer organisasjonen den internasjonale kvinnedagen, mens de den 1. mai markerer Arbeidernes internasjonale kampdag. 17. mai arrangerer de "17.mai for alle" rundt omkring i landet. 9. november er det Krystallnatta i Tyskland som markeres.

Antirasistisk senter og MiRA-senteret har begge et betydelig aktivitets- og tjenestetilbud. Aktivitetene er koordinert fra organisasjonenes hovedkontor. På grunn av disse organisasjonenes beliggenhet er tilbudet i hovedsak konsentrert til Oslo-området.

Antirasistisk Senter har aktivitetstilbud på to hovedområder. I Tellus, radioarbeidet, finnes 15 forskjellige redaksjoner bestående av minoritetspersoner og norskspråklige, herunder også ungdommer. Ifølge Norsk Regnesentral har radioen i gjennomsnitt mellom 3-6.000 lyttere, hvorav vel 80 prosent fra Oslo. En tror at 80 prosent av alle minoritetsgrupper er lyttere. Radioaktiviteten har økt de siste par årene. I årsmeldingen for 2003 oppgis det at radioen sender på ni språk og har 47 timer sending hver uke. To år tidligere oppga ble det sendt på sju ulike språk og med 27,5 timer sendetid per uke.

Agenda X, senterets ungdomsarbeid, drives som en selvstendig avdeling. Det har flere typer aktiviteter og favner mange forskjellige minoriteter. Skriveverkstedet har hatt kjente skribenter som kursledere og som har gitt minoritetsungdom opplæring i ulike genrer som novelle, roman, poesi, teater, og den mest populære som er rap. Agenda X har også en teatergruppe. Det drives også oppfølging av enkeltungdommer som trenger støtte. Arbeidstrening og kursing for de som har lite på CV-en inngår herunder også som en viktig aktivitet. Hvert år arrangeres det sommerleir med 100 deltakere. Lederopplæring står sentralt og folk kommer også fra andre steder enn Oslo, som Bergen, Sandefjord og Arendal. Ifølge årsmeldingen for 2003 deltar 4-500 ungdommer i Agenda X hver år.

MiRA-Senteret har et variert tilbud av kurs og aktiviteter for minoritetskvinner og minoritetsjenter. To ganger i året settes det opp en aktivitetskalender for det påfølgende halvåret. Brukerne tilbys flere typer av aktiviteter og kurs, blant annet praktisk rettede kurs som magedans, selvforsvarskurs eller tegne/male kurs. Det legges også opp til turer og deltakelse på forskjellige arrangementer. Organisasjonen utgjør et nettverk rundt 1340 personer, organisasjoner og institusjoner. Av disse er omtrent 500 kvinner med minoritetsbakgrunn. En betydelig del ca. 150 er unge jenter som deltar i senterets arbeid. En god del har adresse utenfor Oslo.

OMOD har en liten ungdomsfløy på 20-25 ungdommer. De driver blant annet med musikk. OMOD har et studio selv, men leier også studiotid. For to år siden var det en gruppe som laget en video som endte opp på musikkanaler og VG-toppen. Det samarbeides med X-Ray ungdomshus. For jenter drives det et fotoprojekt. En har også samarbeid med andre ungdomsmiljøer i Oslo Sentrum.

INLO som sentral paraply for innvandrerråd, som igjen er regionale paraplyer for lokale innvandrersorganisasjoner, arbeider i liten grad for å utvikle fellesskapet i enkeltgrupper eller miljøer. Samtidig er dette et helt sentralt anliggende for svært mange av de lokale

innvandrersorganisasjonene. I forhold til medlemsorganisasjonene er INLOs anliggende snarere å drive med organisasjonsbygging for å sette disse i stand til å gjøre en god jobb, på dette så vel som på andre felter. Organisasjonens bidrag på dette feltet er slik sett primært indirekte. Organisasjonen har arrangert enkelte kurs for medlemmene. Kursene har INLO dels arrangert selv, dels har de blitt arrangert i samarbeid med Opplysningsforbundet.

Aktiviteten i INLOs medlemsorganisasjoner varierer. Dette er også paraplyorganisasjoner som betjener sine medlemsorganisasjoner, de lokale innvandrersorganisasjonene som er fokusert på kultur- og aktivitetstilbud. Vi tar med noen glimt for å vise aktiviteter og geografisk nedslagsfelt. Innvandrerrådet i Buskerud er ifølge INLO aktive og samarbeider med fylkeskommunen og UDI om et guideprosjekt der Buskerud er valgt ut som prøvefylke. Rogaland Innvandrerråd har vært med på et statlig prosjekt mot kjønnslemlestelse i 2003 og 2004 og har dessuten holdt et felleskurs med INLO. Sør Trøndelag Felles Innvandrerråd er også et aktivt medlem, som blant annet var medarrangør i UDIs store konferanse for innvandrersorganisasjoner i Trondheim i september 2004. Nettverket i Aust-Agder er ifølge INLO ganske aktivt og har blant annet arbeidet sammen med fylkeskommunen, politiet og har også deltatt i INLOs arbeid. Østfold Minoritetsråd har økende aktivitet blant sine medlemmer og har deltatt i forskjellige utredninger, komiteer og prosjekter igangsatt av sentrale og lokale myndigheter.

Sammenfatningsvis kan en si at det er relativt store forskjeller mellom organisasjonene når det gjelder å gi tilbud til minoritetsmiljøer i deres egen utvikling og i forhold til det norske samfunn. En viktig årsak er at denne type virksomhet har en sterk lokal karakter. De organisasjoner som har sin hovedvekt her er landsdekkende organisasjoner i aktivtetsmessig forstand. Oslo-baserte organisasjoner som ARS, MiRA og OMOD har også noe aktivitet, ikke minst rettet mot ungdom, men denne aktiviteten er mye mer begrenset geografisk.

4.3 Politisk aktivitet på vegne av minoriteter

Å være talerør for minoritetsbefolkningen, i betydningen å gi meningsytringer i det offentlige rom, samt å drive med kontaktsvirksomhet og påvirkning av politikere og myndigheter, er et sentralt målområde innen tilskuddsordningen. Politisk aktivitet på vegne av minoriteter er som vi her skal se et viktig område for de landsdekkende organisasjonene. Alle er engasjert på feltet, men i forskjellig grad og på forskjellige måter.

OMOD har politikk som et sentralt fokus. Organisasjonen har mye oppmerksomhet og virksomhet direkte rettet mot politisk aktivitet. Denne organisasjonen er opptatt av å påvirke beslutningsstrukturer og regelverk med sikte på å fjerne diskriminerende strukturer og atferd i det offentlige. Dette er en lobbyorganisasjon hvor myndighetskontakt står sentralt. Diskriminering relatert til politi- og ordensspørsmål har blant annet

vært viktig for OMOD, men organisasjonen har også engasjert seg på mange andre felter.

Antirasistisk Senter og MiRA er to andre organisasjoner som også vil definere politikk som et primærfelt. De har imidlertid også en betydelig aktivitet på andre områder og politikfeltet er derfor et av flere satsningsområder. Dokumentasjon og utgivelse av publikasjoner og innspill til myndigheter og opinion er en viktig del av deres politiske virksomhet. Begge organisasjoner har en relativt stor bredde i sin virksomhet, samtidig som de har sine spesialfelter. Antirasistisk Senter engasjerer seg på et svært bredt temafelt. Antirasisme, høyre-ekstremisme, menneskerettigheter, integrering, innvandring er blant temaene. MiRA har også et bredt fokus, men begrenser seg til kvinnepolitiske problemstillinger.

INLO kan vel om man ser på vedtekter og mål for organisasjonens virksomhet sies å ha rollen som talerør for innvandrerbefolkningen som et hovedområde omtrent jamstilt med det organisasjonsbyggende arbeidet. En er representert i ulike myndighetsorganer for å ivareta denne målsettingen. Et bredt temafelt som en har engasjert seg i er rasisme og diskriminering.

SEIF og NOAS har sitt primærfokus på hjelp til enkeltmennesker, men er også opptatt av å påvirke myndighetenes politikk og praksis. Myndighetspåvirkningen gjelder i hovedsak organisasjonenes respektive spesialområder, SEIF i forhold til kvinne- og kjønnsrelaterte problemstillinger i innvandrerbefolkningen og NOAS vedrørende asylsøkere og innvandring.

SOS Rasisme er opptatt av flyktningpolitikk og antirasistisk arbeid, men mer på et lokalt aksjonsplan, for eksempel ved markering av minnedager og andre lokale aksjoner og arrangementer, enn ved politisk påvirkningsarbeid på myndighetsplan.

KIA er den av organisasjonene som har minst fokus på politikk. Der hvor en i det aller sist har engasjert seg noe er i innvandrer- og asylpolitikken hvor en har stilt seg sammen med en rekke frivillige organisasjoner i kritikk av myndighetenes praksis i asylpolitikken.

Sammenfatningsvis kan man si at alle organisasjonene er engasjert i å tale for innvandrerinteresser i forhold til myndigheter og i det offentlige rom. Men de legger varierende vekt på denne oppgaven sett i forhold til andre aktiviteter de engasjerer seg i.

4.4 Drøfting og vurderinger

I tabellen nedenfor har vi forsøkt å sammenfatte hvordan de ulike organisasjonene i sitt fokus og virkeområde har varierende vektlegging.

Tabell 4. Oppgaveprofiler

	Hjelp til enkeltmennesker	Aktivitets- og tjenestetilbud for bestemte grupper og miljøer	Politisk påvirkning på vegne av minoriteter
Antirasistisk Senter	*	**	***
INLO	*	(***) ⁵	**
KIA	**	***	*
MiRA	**	**	**
NOAS	****		**
OMOD	**	*	***
SEIF	****		**
SOS Rasisme	*	***	**

Tabellen må leses horisontalt og ikke vertikalt. Det har vi gjort ved å gi hver organisasjon seks stjerner som er fordelt på oppgaver. Poenget er å få frem hvordan organisasjonene enkeltvis fordeler ressurser og oppmerksomhet på ulike typer virksomhet, ikke å få fram hvor stort aktivitetsomfanget er sammenlignet med de andre organisasjonene. Tre eller fire stjerner for et arbeidsfelt indikerer et hovedfokus og mye virksomhet på feltet. To stjerner indikerer at organisasjonen legger en viss vekt på dette feltet. En stjerne indikerer at det bare legges litt vekt på arbeidsområdet. Dette er en kvalitativ vurdering på basis av innhentet skriftlig dokumentasjon og muntlige opplysninger.

Det første man skal merke seg er at alle organisasjonene, men i svært varierende grad, driver med hjelp til enkeltmennesker og med politisk aktivitet på vegne av minoriteter. For det andre, når det gjelder aktivitets- og tjenestetilbud i bestemte grupper og miljøer,

⁵ INLOs engasjement for interesse- og aktivitetsutvikling for bestemte grupper og miljøer er her satt i parentes for å betegne at ulike ledd her er regnet med. Både det tilbud som INLO gir til sine medlemsorganisasjoner og den virksomhet som drives i medlemsorganisasjonene, de regionale innvanderrådene, er tatt med i vurderingen.

så er det noe mindre utbredt. På dette feltet har svært mange av de lokale innvandrersorganisasjonene har sin hovedvekt.

Et tyngdepunkt synes å ligge på politikkoppgaven. Det sterke fokus her må sies å være helt i tråd med målene for tilskuddsordningen hvor arbeid for asylsøkeres, flyktningers og innvandreres rettigheter og kamp mot rasisme og diskriminering står sentralt. Skal man som organisasjon gjøre det, vil politisk virksomhet i forhold til opinion og myndigheter nødvendigvis måtte være en prioritert oppgave.

Mer overraskende er det relativt sterke fokus de fleste organisasjonene har på å gi råd og bistand til enkeltmennesker med innvandrerbakgrunn. Det dreier seg for de fleste organisasjoners vedkommende både om personer fra innvandrerbefolkningen som alt er bosatt, så vel som asylsøkere og flyktninger. Det at mange av innvandrerbefolkningen oppsøker organisasjonene for å få råd og støtte i forhold til problemer de står overfor, eller for å få hjelp til å orientere seg i det norske samfunnet, må egentlig betraktes som et uttrykk for at det her eksisterer behov som ikke dekkes av den ordinære forvaltning. Samtidig kan denne rådgivningsaktiviteten som dekker mange forskjellige felter og behov, også betraktes som et bidrag til alle målene i tilskuddsordningen.

Det er også en annen side ved organisasjonenes engasjement for enkeltmennesker. Dette engasjementet er, som et par av organisasjonene også påpeker, blant de viktigste input for organisasjonenes politiske virksomhet. Uten de problemer og erfaringer som organisasjonene får ta del i ved sitt møte med enkeltmennesker som søker råd og støtte, vil de stå mye svakere ved utvikling av egen kunnskap og kompetanse. Etter vår vurdering er det en organisk sammenheng mellom det å hjelpe enkeltmennesker og det å drive politikk for å fremme holdninger, påvirke praksiser og endre lover og regelverk. Det er for så vidt ikke spesielt på dette området, men gjelder også på andre områder som arbeidstakerorganisasjoner og bistandsorganisasjoner, for å ta tilfeldig valgte eksempler.

Organisasjonene har et variert oppgavefokus om man ser nærmere på hvilke deloppgaver og fokus de har. På et område er det relativt stor overlappning. Det gjelder asylsøker- og flyktingområdet. Alle organisasjonene er i større eller mindre grad aktive på dette feltet. Det er ikke bare NOAS som driver et arbeid her, selv om dette er den spesialiserte aktøren og den tyngste organisasjonen på dette feltet. Alle organisasjonene er på ulike måter involvert i feltet. Alle har således hatt eller har medlemmer i Utlendingsnemnda.

Et annet felt gjelder saker vedrørende kvinnerelaterte problemstillinger på minoritetsfeltet. SEIF og MIRA er to organisasjoner som begge er opptatt av å yte bistand til jenter og kvinner med minoritetsbakgrunn. Spørsmålet om arrangerte ekteskap har eksempelvis vært særlig aktuelt de seinere år. Også KIA har noe kvinnerettett virksomhet. Det er imidlertid stor forskjell på hvilke perspektiver og arbeidsmåter de enkelte organisasjonene legger til grunn.

Aktivitets- og tjenestetilbud for ungdommer er et tredje felt hvor flere organisasjoner engasjerer seg er. Foruten SOS Rasisme som må betegnes som en ungdomsorganisasjon, har både ARS, MiRA og OMOD aktivitet blant ungdom. Det må betraktes som positivt og ikke som et problem at flere organisasjoner er inne på dette

feltet som etter vår vurdering bare blir mer og mer viktig etter hvert som antallet ungdommer med minoritetsbakgrunn øker.

4.5 Oppsummering

Målsettingene for tilskuddsordningen er brede og omfattende både når det gjelder tema og målgrupper. Tematisk omhandler de både minoritetsrettigheter, likeverd/antidiskriminering og integrering. Når det gjelder målgrupper omhandler tilskuddsordningen både asylsøkere/flyktninger og personer som har innvandret og deres etterkommere..

De landsdekkende organisasjonene har samlet sett et bredt oppgavefokus som er i tråd med den bredde som ligger i tilskuddsordningen. Alle organisasjoner er i større eller mindre grad opptatt av å kjempe for asylsøkeres/flyktningers og innvandreres rettigheter og muligheter i det norske samfunn. Dette gjøres både ved å gi råd og hjelp til enkeltpersoner og ved ulike typer av politisk virke for minoritetsinteresser. De fleste av organisasjonene er involvert i å gi et aktivitets- og tjenestetilbud som dels har et hovedfokus på grupper og miljøer i innvandrerbefolkningen, dels dreier seg om integrerende aktiviteter mellom innvandrere og etniske norske.

I dette kapitlet har vi drøftet organisasjonens oppgaveprofil med basis i tre kategorier eller funksjoner som frivillige eller ikke-myndighetsbaserte organisasjoner kan relateres til: Demokrati, økonomi og sosial integrasjon. De landsdekkende organisasjonene er alle i større eller mindre grad engasjert i demokratiske funksjoner gjennom politisk arbeid. De bidrar alle i økonomisk forstand som tilbydere av velferdstjenester, i dette tilfelle primært gjennom rådgivning til mennesker med innvandrerbakgrunn. De fleste er dessuten gjennom ulike typer aktivitetstilbud involvert i sosialt integrerende virksomhet.

Den kjensgjerning at fleste organisasjonene forsøker å spenne over alle tre felter kan synes vel ambisiøst. Kanskje ikke minst gjelder det for de organisasjoner som setter seg høye mål for alle tre områder. Kan så vidt små organisasjoner utvikle en tilstrekkelig ressursbase og kompetanse til å beherske alle områder bra? Blir ikke aktiviteten for spredt og for spinkel? Noen endelig konklusjon med hensyn til den enkelte organisasjons strategi med hensyn til oppgaveprofil, ønsker vi likevel ikke å trekke før vi i seinere kapitler har sett nærmere på det innholdsmessige i organisasjonenes virksomhet.

5 Strategier og resultater

Strategi har med sammenhenger mellom virkemidler og mål å gjøre. Strategier handler om forholdet mellom hva en organisasjon gjør og hva den oppnår. I dette kapitlet vil vi gjøre rede for de strategier som organisasjonene tar i bruk. Det vil vi gjøre ved først å si noe om hvilke hovedrelasjoner det er mellom den enkelte organisasjonen og innvandrerbefolkningen. Deretter vil vi se nærmere på organisasjonens kompetanse og arbeidsform. Vi vil beskrive kjennetegn ved deres kontakter og nettverk utover deres relasjoner til minoritetene, og vi vil si noe om deres virksomhet for å drive politisk påvirkning.

Mot slutten av kapitlet skal vi presentere noen beskrivelser og vurderinger av hvordan organisasjonene samlet sett fungerer: Vi skal se på hovedtrekk ved deres kontaktflate i forhold til innvandrerbefolkningen, deres relasjoner til andre organisasjoner og vurderinger av deres måloppnåelse sett i forhold til målene i tilskuddsordningen.

Gjennomgangen baseres både på opplysninger fra organisasjonens sentralledd og opplysninger og vurderinger fra andre informanter. De som er informanter består både av mennesker utenfor den sentrale virksomheten og som har eller har hatt tilhørighet til organisasjonen, samarbeidende organisasjoner og representanter for forvaltningen som organisasjonen arbeider i forhold til. Vi har også i siste del trukket inn stoff fra noen intervjuer som vi foretok med representanter fra lokale innvandrerorganisasjoner, og materiale fra det spørreskjema om myndighetskontakt som organisasjonene besvarte.

5.1 Antirasistisk Senter – ressursnettverk mot diskriminering og rasisme

Kontaktflate med innvandrere

Antirasistisk Senter er etter eget utsagn ikke en organisasjon som har som primærmål å representere og støtte mennesker med innvandrerbakgrunn. Organisasjonens mål er å bekjempe rasisme og sikre likeverd for ulike grupper i samfunnet. En konsekvens av dette er at organisasjonen ikke bare retter seg mot mennesker fra minoriteten, men også mot den etnisk norske majoriteten. Poenget er at både minoritet og majoritet involveres som deltakere og premissleverandører i organisasjonens virke mot diskriminering og rasisme og for likestilling.

Karakteristisk for Antirasistisk Senters innretning både mot minoritet og majoritet er at denne organisasjonens stab og styrende organer kanskje mer enn noen av de andre landsdekkende organisasjonene bærer preg av å være en jevn blanding av minoritetspersoner og etnisk-norske.

Denne måten å se målgruppene på er likevel ikke til hinder for at en bør se nøyere på det som er organisasjonens kontaktflate mot innvandrerbefolkningen. I rådgivningsdelen kommer organisasjonen i kontakt med enkeltmennesker. Her prioriterer man på bakgrunn av begrenset kapasitet særlig nyankomne innvandrere og

prinsipielt viktige saker. Tellus, *radioarbeidet*, engasjerer mennesker med mediefaglige interesser. Hver uke bidrar 70-100 aktive frivillige medarbeidere med ulike typer minoritetsbakgrunn.. Sendingene har gått til Oslo og omegn, men kan nå de også via internett høres av resten av Norge og andre steder. Redaksjonene får lytterbrev både fra andre distrikter i Norge og fra utlandet.

Agenda X ungdomsarbeidet, involverer ungdommer med varierende bakgrunn. Til å begynne med var det mest gutter, men nå er det også mange jenter. En informant som arbeider som frivillig peker på at det etter hvert har blitt stor aldersspredning blant de som melder seg på leir. Da hun begynte som frivillig var de fra 16-17 år. Nå er de helt ned i 13-14 år og opp til 20 år. Det finnes ifølge en annen informant minoriteter av mange varianter som er med i Agenda X. Også etnisk norske stikker innom.

Antirasistisk Senter direkte kontaktflate mot enkeltindivider i innvandrerbefolkningen bærer et todelt preg. For det første finner man brukerne av de tjenester som rådgivningssenteret tilbyr. For det andre er man tett involvert i geografisk avgrensede, men etnisk-kulturelt brede nettverk innen radio- og ungdomsarbeidet. Organisasjonen er i hovedsak Oslo-basert når det gjelder den fysiske tilstedeværelse, samtidig organisasjonen hevder å fungere landsdekkende, blant annet ved at man mottar og sprer informasjon til hele landet.

Kompetanse og arbeidsformer

Antirasistisk Senter består av fire ulike virksomheter med egne mål, men hvor disse samtidig bidrar til organisasjonens felles mål. Sentrale stikkord for organisasjonens kompetanse og arbeidsform er *informasjonsspredning og deltakelse*.

Gjennom rådgivningsdelen drives saksbehandling i form av veiledning, framskaffing av dokumentasjon, hjelp til skjemautfylling med mer. Det gis også informasjon og råd per telefon om rettigheter og plikter og hvordan man skal gå fram i det norske systemet. Fra rådgivningsaktiviteten kommer også input til Senterets politiske virksomhet. I årsmeldingen for 2003 beskrives fem eksempler på saker hvor ARS bidrar som en mellomgående instans og støtte i konflikter kjennetegnet ved beskyldninger eller trakassering av innvandrere.

I spørsmål om diskriminering kan det være en utfordring å skille ut hva som er diskriminering fra hva som ikke er det. En informant fra en annen organisasjon understreker at de etter lang tids erfaring har skaffet seg en pragmatisk innsikt i hva som virker og hva som ikke virker i slike saker. En svakhet kan, ifølge vedkommende, være mangelfull juridisk kompetanse med hensyn til å se juridiske løsninger.

Antirasistisk Senter legger stor vekt på sitt *informasjons- og dokumentasjonsarbeid* og oppgir å ha Norges største samling avisutklipp på sitt område. Utvikling av hjemmesiden har vært prioritert i det siste. En hevder å være Norges største "info-site" på feltet. Antall treff på hjemmesiden ble tredoblet fra januar 2002 til desember 2003. Antall treff over hele året var på 1,5 millioner. Tematisk omhandler nettsidene en rekke felter, slik som antirasisme, antisemittisme, arbeid, bolig, innvandringspolitikk, flyktninger og asylsøkere med mer. Under de enkelte temaområder vises til artikler,

statistikk, pressemeldinger og høringsuttalelser, offentlige dokumenter, internasjonale konvensjoner, litteraturlister, lenker og SAMORA-magasin.

En informant som har en del med ARS å gjøre, og mener at de arbeider bra særlig i forhold til nyheter. Vedkommende benytter ofte på deres hjemmeside etter nyheter i inn- og utland. Den oppfattes som en bra faktakilde.

Senteret utgir også egne publikasjoner. En flerkulturell skolekalender er gitt ut i flere år i samarbeid med skoleetaten i Oslo. Informasjonshefter for skoleungdom om rasisme i Norge, diskriminering på boligmarkedet, antisemittisme og ytringsfrihet ble laget dette året. På oppdrag fra UDI fikk man også laget en utredning om hvordan det i to lokalsamfunn drives arbeid mot rasisme og høyreekstremisme. Det skal også nevnes at årsmeldingene til Antirasistisk Senter og Agenda-X bærer et profesjonelt preg med et stort informasjonsinnhold.

Monitoring av høyre-ekstreme grupper kan ses som et spesialområde for Antirasistisk senter. Senteret har over mange år fulgt med på dette feltet. Organisasjonen får også henvendelser fra foreldre til barn som kan være på vei inn i høyre-ekstreme miljøer. Et annet område hvor senteret av eksterne informanter også berømmes for å ha god kompetanse gjelder menneskerettighets spørsmål. Antirasistisk Senter ledet i 1999-2001 en NGO-arbeidsgruppe om FNs verdenskonferanse mot rasisme i Durban i 2001. I denne gruppa deltok 25-30 organisasjoner, blant disse var norske bistands- og menneskerettighetsorganisasjoner, så vel som innvandrersorganisasjoner og nasjonale minoriteter. En informant fra en annen organisasjon hevder at ARS i dette gjorde en innsats som det stod respekt av.

Det blir lagt vekt på at radioen skal være religiøst og politisk nøytral. Kulturstoff inngår som en viktig del av radioens virksomhet I 2003 ble det sendt en rekke programmer om helse og samliv og valgprogrammer i forbindelse med kommune- og fylkesvalg. Radioarbeidet er basert på frivillig innsats og drives med små økonomiske ressurser. Det har aldri vært problem å rekruttere folk til tids- og arbeidskrevende oppgaver i radioen. Tellus radio fungerer til dels som en opplæringsinstans for mediearbeid. En uttrykt målsetting med radioarbeidet er å åpne muligheter for en karriere innen journalistikk eller radioteknikk. Det opplyses at det i dag er flere journalister i riks- og regionale media med bakgrunn fra Tellus radio.

På 90-tallet begynte diskusjonen om neste generasjon innvandrere, den såkalte blandingsgenerasjonen. En besluttet å satse på arbeid blant innvandrerungdom. På denne tiden drev Senteret en frivillighetssentral med ulike aktiviteter rettet mot blant annet eldre og kvinner på mottak. Fra 1998 av ble det gjort et strategisk grep hvor aktiviteten i regi av frivillighetssentralen ble rettet inn mot ungdom. Bakgrunnen var at enkelte grupper med minoritetsungdom var på vei inn i en kriminell løpebane. Temaer som identitet og konfliktløsning var viktige i denne oppstartsfasen. En guttegruppe fra den gangen, Malcolm-X, eksisterer fortsatt, og enkelte fra den gjengen er nå ledere av en nylig oppstartet gruppe med 14-15 åringer.

Ifølge en informant var ungdomsarbeidet tidligere et sted der de ungdommer som ikke fant seg til pass andre steder som kom, men nå er det også de flinke i sport og de skoleflinke som kommer. En annen informant som også kjenner til den virksomhet som

drives mener motsatt at dette ungdomsarbeidet kan virke litt ekskluderende overfor andre, slik som snille "hijab-jenter" som prøver å være flinke i forhold til skole og familie.

Ungdomsarbeidet er drevet som et ressurscenter med en ansatt voksenleder. Voksne er veiledere og tilretteleggere. Frivillige er med på ulike aktiviteter og blir delvis avlønnet med små honorarer. Det legges samtidig vekt på brukerstyring. Ungdommens ideer og ønsker skal bli hørt. Det legges vekt på at det skal være kort vei fra tanke til handling. "Hør-a!", en bok med tekster av minoritetsungdom fra Holmlia ble utgitt på Damm forlag i 2003. Boka ble gitt ut i etterkant av Benjamin-drapet. Boka som de unge selv laget er et eksempel på hvordan man bistår ungdom i å gripe fatt i ting og ta egne initiativ. Det vektlegges også at de unge skal lære å gjøre praktiske ting, administrere og organisere. Agenda X finansieres i hovedsak ved tilskudd som frivillighetssentral og fra diverse prosjektmidler. De kostnader som ikke dekkes på denne måten, tas over Antirasistisk Senterets generelle drift.

En rekke unge er innom Senteret nesten daglig og mange følges opp personlig. "Målet i Agenda X er at unge mennesker skal bli deltakere i sitt eget liv og i samfunnet de lever i", heter det i årsmeldingen. Virksomheten baseres på et "empowerment"-perspektiv. ARS har også arbeidet på et eget prosjekt som omhandler oppfølging av minoritetsungdom som hadde problemer blant annet knyttet til rus og vinningsforbrytelser. Gutter med tilhørighet til Agenda-X følges opp på en rekke vis. Ifølge Agenda-X årsrapport kan en ikke vise til de største resultater etter 9-10 måneder, men alle viser fremgang. En informant fra barnevernet hadde vært i kontakt med person fra ARS som representerte en gutt som holdt på å falle utenfor. Han fikk et godt inntrykk av ARS-representanten og dennes engasjement, villighet til å stille opp og deltakelse i de problemstillinger som oppstod.

Antirasistisk senter uttrykker at det er et samfunnsperspektiv ved Agenda X' arbeid. En tar opp tema som fattigdom, skole mv, og er opptatt av å påvirke. Deres erfaringer deles med omverden, ved at de er informanter for forskere og journalister mv, ungdommer og ansatte ved senteret holder foredrag, og skriftlig for eksempel gjennom boka "Hør'a!". En er opptatt av å utvikle nye rollemodeller for minoritetsungdom. En informant fra utdanningssektoren peker på at Agenda-X har oversikt over problemer og rasisme i skolen, både på samfunnsnivå og i form av mobbing. De har også vist gode resultat gjennom elev til elev fadderordning. De er virkelighetsnære. Vedkommende stiller imidlertid spørsmål om de har kunnskap og bredde til å sette alle ting inn i større sammenheng. Det er ikke dokumenterte effekter av alt de som de gjør.

Hovedinntrykket vedrørende den virksomhet som drives i regi av Agenda-X som gis fra informanter, frivillige og andre, og via skriftlig dokumentasjon, er svært positiv. Agenda-X var også de som ved drapet på Holmlia fikk ungdommen i tale, ikke det formelle hjelpeapparatet. I den ordinære virksomheten blir minoritetsungdom sett og hørt. De får vite at de er til bruk for noe, at de er verdifulle uavhengig av prestasjoner. Det er et sted der ungdom føler de kan ha en utvikling, av egen drivkraft. En annen informant peker på at ungdommen både får en del frihet, samtidig som en fra ledelsens side følger dem opp.

Kontakter og nettverk

Antirasistisk Senter har som vist et bredt aktivitetsmønster. Organisasjonen har også en bred ekstern kontaktflate.

Organisasjonen har ikke medlemmer eller lag knyttet til seg. Den benytter seg av noen frivillige voksne i sammenheng med ungdomsarbeidet Agenda-X. Det er mange ressurspersoner som har hatt tilknytning til og stiller opp for Senteret for eksempel i forbindelse med skrivekurs. Det er antagelig mange som sitter i ulike posisjoner i andre frivillige organisasjoner, media eller forvaltning som opp gjennom årene har samarbeidet med eller på annen måte vært involvert i Senterets virksomhet.

Senteret deltar i NGO-forum for menneskerettigheter koordinert av Den norske Helsingforskomiteen. Antirasistisk Senter har flere relasjoner mot større hjelpe- og menneskerettighetsorganisasjoner, internasjonale organer som CERD⁶ og ECRI⁷ og mot utdannings- og forskningsmiljøer.

Antirasistisk Senter har kontakt med en rekke frivillige aktører som er involvert på innvandrersfeltet, som Røde Kors, Norsk Folkehjelp, Redd Barna og Oslo bispedømmeråd. Senteret er sekretariat for Benjamins minnefond og stiftelsen Kultur mot rasisme. En er videre med i en rekke styre og råd. Dels er disse av privat eller frivillig karakter som tidsskriftet Samora, New Page Norge og MIRA-Senteret

Gjennom ungdomsarbeidet har en likeledes samarbeid med en rekke forskjellige offentlige og private aktører som skole, politi, fritidsklubber og minoritetsorganisasjoner for ungdom som Afrikan Youth in Norway og Norsk Tyrkisk Ungdomsforening. Gjennom radioarbeidet står en i kontakt med en rekke aktører på medie- og kulturfeltet. Rådgivningskontoret samarbeider med innvandrereforeninger og ulike offentlige instanser. Myndighetsaktører på regionalt og lokalt nivå som det samarbeides med er stort sett begrenset til aktuelle instanser innen politi, barnevern, utdanning mv. i Oslo

Ser man spesielt på forholdet til sentrale myndighetsnivået oppgir Senteret å ha kontakter med flere departementer og direktorater. Nærmest er kontakten til de primære innvandringsinstansene, KRD og UDI, men det er også kontakt med andre departementer ((Justisdepartementet og Barn og familiedepartementet) og direktorater (Sosial- og helsedirektoratet og Utdanningsdirektoratet). Kontakten med sentrale aktører utenfor den primære innvandringsforvaltningen avhenger av konkrete saker og samarbeidsprosjekter.

6 UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination er FN's overvåkningsorgan for rasisme

7 European Commission Against Racism and Intolerance ble opprettet av EU I 1993.

Påvirkning

Antirasistisk Senter driver opinionspåvirkning. Det skjer gjennom organisasjonens bredt anlagte informasjonsarbeid. Vi har allerede nevnt det brede informasjonstilfanget som ligger på organisasjonens nettsider. Organisasjonen har en relativt høy medieprofil med mange oppslag i avisene.

Antirasistisk Senter er aktive med hensyn til å lage høringsuttalelser. I 2003 ble det laget 9 forskjellige høringsuttalelser. Det samme antall høringsuttalelser ble levert i 2002, mens antallet uttalelser i 2001 var på hele 13. To år før det igjen, i 1999, refereres det til 7 hørings saker. Sentrale tema som er kommentert disse årene er lovverk for vern mot diskriminering, utlendingslov og utlendingsforskrift, politikontroller, arbeidsinnvandring og introduksjonsordning for innvandrere.

Organisasjonen uttrykker seg noe moderat med hensyn til direkte bidrag til politiske endringer. En var med på å fremme forslag til lov om diskriminering. Ekstern informant peker på at de har vært opptatt av lovgivning og vært med på å få til skikkelig lovgivning på diskrimineringsfeltet. ARS var også sterkt inne i og påvirket Handlingsplan mot rasisme. Det påpekes av representant for forvaltningen at ARS sammen med OMOD har bidratt til at norskopplæring for innvandrere skal evalueres.

Den sentrale forvaltning anerkjenner ARS. En politiker betegner dem som flinke, solide og ordentlige. En annen peker på at de nok er mer et kompetansesenter enn en organisasjon. Vedkommende mener det er typisk at ARS kommer inn som en reflektert bidragsyter når debatten tar seg opp.

Vurdering

Antirasistisk Senter har en lang historie kjennetegnet ved betydelig kontinuitet med hensyn til ledelse og medarbeidere. Fokus er som navnet tilsier på rasisme og diskriminering. Som en av pionerene på feltet må Senteret antas å ha hatt en viktig rolle på å bevisstgjøre folk og beslutningstakere på at rasisme også finnes i Norge, og på hvordan diskriminering kommer opp i nye former.

Antirasistisk Senter har eksistert lenge og har jobbet i flere tiår for å motvirke rasisme og diskriminering i det norske samfunn. Organisasjonen synes snarere å rette seg mot det en kan kalle det offentlige rom enn mot avgrensede grupper og miljøer. Antirasistisk Senter fremstår i dag som en menneskerettighetsorganisasjon med kjernekompetanse på informasjon og deltakelse i samfunnsdebatten.

Antirasistisk Senter er kanskje den av de landsdekkende organisasjonene som får minst negativ kritikk fra sine omgivelser. Organisasjonen anerkjennes for informasjonsarbeid generelt, og sine kunnskaper om menneskerettigheter og høyreekstremistiske grupper spesielt. Organisasjonens radioarbeid er viktig for at ulike språkgrupper for egne sendinger, og ved å gi personer fra minoriteten erfaring med mediearbeid. ARS har gjennom sitt ungdomsarbeid lyktes i å få minoritetsungdom i tale.

ARS har ressurser i form av kompetanse, informasjon og nettverk. Organisasjonen må ikke minst på grunn av dens lange kontinuitet betraktes å ha et solid kontaktnettverk både i forvaltning, frivillige organisasjoner og media. Organisasjonen ARS gjorde for lengre tid siden det valg at de ikke ville være en medlemsbasert organisasjon. Organisasjonen legger også vekt på å være partipolitisk uavhengig. Organisasjonen er kjent, men hvor mange direkte støttespillere fra de brede lag av folket organisasjonen har, eller hvor bred og sterk dens kontakt mot innvandrerbefolkningen er, vites ikke.

Vi vil peke på to utfordringer som organisasjonen står overfor. For det første, framstår Antirasistisk Senter mer som et ressurs- og kompetansesenter enn en breddebasert organisasjon? I dette ligger at organisasjonen i første rekke taler med stemmene til de som til enhver tid måtte delta i organisasjonens stab og styre, samt inspirert av brukere og nettverkskontakter. Vår vurdering er at organisasjonen kunne skaffet seg mer tyngde om en skaffet organisasjonen en bredere forankring, for eksempel gjennom et råd med representanter fra innvandrerbefolkning og relevante interesser /organisasjoner fra majoriteten. I dette kunne man kanskje også gi organisasjonen en bredere geografisk forankring.

For det andre synes organisasjonens arbeid blant minoritetsungdom å ha et stort potensial både via arbeidsformen og ved at minoritetsungdom fungerer som rollemodeller. Spørsmål en burde stille er om ikke erfaringer og kunnskap fra et slikt arbeid i større grad burde deles med andre gjennom praktisk virksomhet, ikke bare i Oslo men også i andre deler av landet. Slik dette arbeidet nå er organisert, ut fra et sentralt plassert ressurs- og kompetansesenter, begrenses mulighetene for det av organisasjonsformen.

5.2 Innvandrernes landsorganisasjon (INLO) – en paraplyorganisasjon for innvandrerorganisasjoner

Kontaktflate med innvandrere

Grunntanken med INLO er å fungere som et overordnet, samlende ledd for alle innvandrere ved å koordinere innvandrerbaserte organisasjoner. Organisasjonen ønsker gjennom dette å være et redskap for å styrke innvandrerbefolkningens deltakelse i demokratiske prosesser. Organisasjonens primære kontaktflate med innvandrerbefolkningen skjer i tråd med dette gjennom organisatoriske forbindelser. Sentralt står relasjonene mellom INLO og organisasjonens medlemmer, de regionale innvandrerrådene. Til dels har også organisasjonen relasjoner til nivået under disse rådene, lokale innvandrerorganisasjoner, og til enkeltindivider som tar kontakt, men det primære er likevel organisasjonens forhold til de regionale innvandrerrådene.

Kontakten med de regionale innvandrerrådene skjer gjennom deltakelse i organisasjonens styrende organer, gjennom løpende kontakt og gjennom spesielle aktiviteter som kursvirksomhet. Deltakelsen på landsmøtene og styremøtene varierer

noe. Ved jubileumslandsmøtet i 2004 deltok for eksempel et mindretall av medlemsorganisasjonene i INLO.

Rådernes opplevelse av denne kontakten har vært varierende. Et innvandrerråd hevder at en hadde lite kontakt de siste 3-4 årene. Organisasjonen var for enmannsstyrt. Gjentatte ganger tok en dette opp med styret uten å få respons. En valgte derfor å trekke seg ut. Med ny organisasjonssekretær og nytt styre besluttet en seg likevel for å gå inn igjen. Et annet råd som nylig er opprettet og blitt medlem av INLO, påpeker at organisasjonen har vært til hjelp ved etableringen. Denne peker på at INLO er lite kjent i fylket. Representant for et tredje råd vil ikke si at det er noe tett samarbeid. Vedkommende påpeker at til tross for en god internettside er det mangler ved informasjon og kommunikasjon. Et fjerde innvandrerråd, i Rogaland, peker på at aktiviteten i dette rådet har ligget noe nede de siste par årene, men sier at samarbeidet med INLO fungerte bra når aktiviteten i det regionale rådet var høyere.

Kompetanse og arbeidsformer

Et hovedanliggende for en organisasjon med ambisjoner om å representere bredden av organisasjoner i innvandrere-Norge vil være antall medlemmer. I følge organisasjonens vedtekter kan innvandreres paraplyorganisasjoner på minst fylkesnivå tas opp som medlemmer. Midlertidig dispensasjon kan gis til paraplyorganisasjoner som representerer minst to kommuner inntil en fylkesdekkende organisasjon blir dannet. I en årrekke har da også INLO hatt som hovedfokus å øke antall medlemsorganisasjoner. Dette har man i liten grad lykkes med. Ifølge årsmeldinga for 2000 hadde INLO den gang 9 medlemmer. Nå er antallet medlemmer oppe i 10.

En kan diskutere hva denne mangel på suksess i medlemsrekrutteringen skyldes. Et moment handler om måten som medlemsorganisasjonene fungerer på. Aktiviteten i INLOs medlemsorganisasjoner varierer sterkt, gjerne fra år til år, avhengig av de personer som sitter i ledelsen og styret for innvandrerrådene. Et innvandrerråd, rådet i Hordaland, valgte i 2003 å melde seg ut, men bestemte året etter å gjenoppta formelt samarbeid med INLO og melde seg inn i INLO igjen. Dette rådet er et aktivt og stort medlem. Et fornyet samarbeid med dette rådet er av stor viktighet for INLO. Innvandrerrådet i Buskerud og Sør Trøndelag Felles Innvandrerråd er aktive. Nettverket i Aust-Agder er ifølge INLO ganske aktivt. Det samme gjelder Østfold Minoritetsråd som har økende aktivitet blant sine medlemmer. Siste skudd på stammen er rådet i Vestfold som ble stiftet 23.10.2004 i Horten etter initiativ og støtte fra INLO. 10 lokale foreninger deltok i et konstituerende møte og flere andre meldte interesse.

Oppland Innvandrerråd, Hedmark Innvandrerråd og Møre og Romsdal Innvandrerråd var alle sammen inne i en periode med liten aktivitet i 2004 og drives i samarbeid med fylkeskommunene for å opprettholde en viss aktivitet. Rogaland Innvandrerråd melder også om en aktivitetsreduksjon.

INLOs sekretariat skrev i slutten av november 2004 et brev til fylkeskommunene i Hedmark, Oppland, Telemark, Vest-Agder, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal, Nord-Trøndelag, Nordland, Troms og Finnmark og tilbød samarbeid for å stifte eller

gjenopplive innvandrerråd i disse fylkene. INLO har også styremedlemmer i Oslo, men strukturen og mengden av innvandrerorganisasjoner i hovedstaden har gjort at INLO har valgt en litt annen strategi her enn i fylkene for øvrig. INLO har kontakt med flere lokale organisasjoner i Oslo gjennom sine styremedlemmer der, og de deltar i offentlige debatter, tilstelninger, og demonstrasjoner på vegne av INLO. Fra innvandrerrådet i Oslo etterlyses det imidlertid respons på henvendelse til INLO derfra. Organisasjonen har nylig besluttet å opprette kontor i hovedstaden.

Denne gjennomgangen indikerer at INLOs medlemsmasse er av varierende karakter med hensyn til aktivitetsnivå og kontinuitet i virksomheten. Dette kan i seg selv være av betydning for at en sliter med medlemsrekruttering. Det spørsmål som imidlertid også må stilles er hva INLO gjør og forventes å gjøre for sine medlemmer, og som i utgangspunktet må antas å være av avgjørende betydning for medlemsorganisasjonenes tilslutning til organisasjonen.

Kontakten mellom styret og sekretariatet på den ene siden og medlemsorganisasjonene på den andre har til tider vært sporadisk. I 2001 utviklet en et konsept om bestemte prosjekter som skulle skape noe felles å samarbeide om. Det skjedde ved en innsamling av systematisk informasjon om rasisme og resulterte i en rapport for UDI. En har sammen med medlemsorganisasjonene arrangert konferanser om ulike tema. INLO har videre opp gjennom årene arrangert en del kurs hvor medlemsorganisasjoner deltar. Kursene handlet blant annet om temaer som vedrører utvikling, slik som styrearbeid, medlemsverving, prosjektarbeid og søknadsskrivning.

INLOs fokusområder spenner over et svært bredt felt. I 2004 foreslo styret, etter samråd med Utlendingsdirektoratet, å foreta en innsnevring og konkretisering av organisasjonens målsettinger. På landsmøtet 24.-25. september 2004 ble det vedtatt to hovedmålsettinger som de viktigste rettesnorene for INLOs virksomhet fram til neste landsmøte i 2006. Det første hovedmål er utviklingsbygging. En mer regelmessig kontakt og informasjonsutveksling mellom INLO og medlemmene, samt kursvirksomhet om demokratiske arbeidsmetoder og rekruttering av nye medlemmer for å bli reelt landsdekkende er viktige delmål for å bygge organisasjonen fremover. Det andre hovedmål fram til 2006 er deltakelse i offentlig debatt.

INLO har brukt noe tid og ressurser på å bygge ut et internasjonalt samarbeid, blant annet med søsterorganisasjoner i Sverige og Danmark (Nordisk føderasjon av etniske mindretall). Intensjonsavtaler er også inngått med den største innvandrerorganisasjonen i EU. Enkelte tiltak er også initiert for å følge opp Verdenskonferansen mot rasisme og diskriminering, blant annet deltok INLO på en NGO-konferanse i Sverige. I samråd med UDI valgte INLO i 2004 å nedtone det internasjonale samarbeidet for å kunne konsentrere seg om utviklingsbygging i Norge. Også fordi internasjonalt samarbeid krever mye ressurser.

Medlemmers vurdering av INLOs betydning er moderate med hensyn til hva organisasjonen faktisk betyr, men uttrykker samtidig positive forventninger. Representant for et aktivt råd er usikker på om INLO har sterke sider per i dag, men håper at organisasjonen kan fronte innvandrerne bedre på den landsomfattende arena, at INLO kan være et samlende punkt for innvandrere på ulike felt. Det finnes et mangfold av innvandrerpolitiske spørsmål hvor INLO kan spille en rolle, slik som valg,

utdanning, arbeidsledighet og kultur. Representant fra et annet innvandrerråd som har fått hjelp fra INLO, synes det er viktig at en frivillig organisasjon som INLO eksisterer. Som frivillig organisasjon er det ikke alltid så enkelt å ta kontakt med det offentlige. Vedkommende forventer at INLO arrangerer møter med andre innvandrerråd der en kan diskutere problemer, mål og samarbeid. Representant for en tredje organisasjon peker på at en samarbeider om forskjellige spørsmål som nyankomne innvandrere. Poenget ved å delta i innvandrerråd og INLO er at man blir hørt når flere organisasjoner er sammen om en sak. Representant for et fjerde innvandrerråd mener at INLO ikke har betydning for vedkommende som privatperson, men det var viktig at en slik landsorganisasjon fins som en kan henvende seg til via andre innvandrerorganisasjoner om det skulle være noe.

Kontakter og nettverk

I tillegg til sitt regionale nettverk av medlemsorganisasjoner har INLO nettverksrelasjoner både lokalt, nasjonalt og internasjonalt.

Mange av henvendelsene til INLO kommer fra lokale organisasjoner i Rogaland. I mange tilfeller dreier det seg om assistanse til å anskaffe lokaler, idrettshaller, råd om skriving av søknader eller kurs som INLO arrangerer eller står som medarrangør av. I oktober 2004 arrangerte INLO for eksempel et kurs i demokratiske arbeidsmetoder og organisasjonskunnskap i Stavanger. Medarrangører var Rogaland Innvandrerråd og Rogaland fylkeskommune. 12 organisasjoner deltok på kurset.

De lokale organisasjonene ellers i landet henvender seg til INLOs medlemmer i de fylkene der INLO er representert. Det skjer delvis ved at innvandrerrådene holder regelmessige møter, som er åpne for deres medlemsorganisasjoner (de lokale, fylkesvise innvandrerorganisasjonene), eller de deltar i/står bak prosjekter i samarbeid med lokale aktører eller statlige aktører. Innvandrerrådenes styre, og INLOs styremedlemmer andre steder enn ved hovedkontoret, får også henvendelser fra lokale organisasjoner og enkeltindivider. Disse henvendelsene blir imidlertid ikke rapportert systematisk inn til INLOs hovedkontor som et ledd i aktivitetsregistreringen.

Samarbeidsrelasjonene til norske organisasjoner oppgis å være mer saksorientert enn styrt av formelle avtaler. INLO oppgir å samarbeide med alle de andre landsdekkende organisasjoner på innvandrerfeltet. Sammen med flertallet av disse organisasjonene, og fem andre blant annet Norsk Folkehjelp, har opptrådt samlet overfor Utlendingsnemnda (UNE) i spørsmål om nemndas arbeidsmetoder og saksbehandlingsprosedyrer. Norsk Folkehjelp og Juss-Buss har et uformelt samarbeid med INLO. I en del tilfeller henviser INLO folk til disse organisasjonene slik at de kan få råd eller hjelp. INLO har også medlemmer i FRISAM og Studieforbundet Solidaritet, og deltar i Nettverk mot statlig rasisme der en rekke organisasjoner er representert.

De to skandinaviske organisasjonene POEM⁸ i Danmark og SIOS⁹ i Sverige hadde INLO som nevnt tettere samarbeid med før. INLO har kontakt med ECRI¹⁰ og

8 Paraplyorganisasjonen for de etniske mindretall

ICARE¹¹, europeiske menneskerettighetsorganisasjoner som er aktive i arbeidet for flyktninger og asylsøkere i hele Europa. Gjennom disse instansene får INLO tilgang til informasjon og kontakter med andre nasjonale organisasjoner og organisasjoner i andre deler av verden.

INLO er representert i referansegrupper for forskjellige departementer og direktorater. INLO har også medlemmer som deltar i KIMs årsmøter og blir invitert til tilstelninger, aksjoner, møter og konferanser i regi av innvandrersorganisasjoner. Ifølge INLO samarbeider de også med mange av landets fylkeskommuner. INLO har ikke noe formelt samarbeid med kommuner, sosialkontorer, Aetat eller liknende instanser, men samarbeid kan forekomme sporadisk og i enkeltsaker.

Påvirkning

INLO har vært representert i ulike myndighetsorgan for å ivareta målsettingen om å være et ledende talerør for innvandrerbefolkningen. De oppnevner medlemmer til Utlendingsnemnda. Medlemmer i kontaktutvalget mellom myndighetene og innvandrersorganisasjonene (KIM) er også med i INLO. Siden 2001 har de også vært representert i Rikstrygdeverkets nasjonale brukerutvalg og i trygdeetatens fylkesvise brukerutvalg i fire fylker. INLO samarbeider videre med Politidirektoratet og mer sporadisk med andre statlige instanser. De har også vært representert i KRDs arbeid med handlingsplanen mot rasisme og diskriminering og deltatt på ulike møter.

INLO legger vekt på rollen som høringsinstans. Organisasjonen er i utgangspunktet høringsinstans for alle departementer og direktorater, men "sorterer" under KR D og UDI og arbeider mest innenfor disse myndighetenes felt. Ifølge nettstedet deres avga de fire høringsuttalelser i 2003. Også i 2004 avga de fire uttalelser.

INLO har vært med på regjeringens handlingsplan mot rasisme og diskriminering og har gitt innspill i arbeidet for rettslig vern mot etnisk diskriminering. I forbindelse med kommunevalget i 2003 deltok organisasjonen aktivt med informasjonsavis, som ble spredd i 3000 eksemplarer i de deler av landet hvor INLO er representert. En hevder at et konkret resultat av dette var en sterk økning i antall representanter med innvandrerbakgrunn i Drammen.

Inntrykket som representanter for ulike deler av forvaltningen, politikere gir av INLO er relativt entydig. INLO er ikke flinke til å profilere seg. En informant peker på at de er relativt nøytrale. De kunne godt vært mer synlige. En annen informant peker på at de ikke tar kontakt av eget initiativ. En tredje informant understreker at de ikke utfordrer myndighetene. En fjerde peker på at organisasjonen ikke går i bresjen for saker. En

9 Samarbetsorgan før etniske organisasjoner i Sverige

10 European Commission against Racism and Intolerance

11 Internet Centre Anti-Racism Europe

politikere sier at de ikke er så markante, og assosierer ikke så mye om INLO. En annen har ikke en gang hørt om organisasjonen.

INLO som organisasjon synes ikke å være særlig proaktiv. Organisasjonen opplever også selv at man har vanskelig for å komme frem i den offentlige debatt. Styrken ved organisasjonen slik mange ser det, er at den representerer en bredde av innvandrergupper rundt om i landet. Kompetanse på rasismespørsmål og minoriteters samarbeid med lokale myndigheter, nevnes som positivt.

Vurdering

INLO representerer et forsøk på å bygge en klassisk medlemsbasert organisasjon som dekker mangfoldet av etniske og kulturelle foreninger og lag i innvandrerbefolkningen. Den følger den ”norske” modellen med organisasjonsledd på tre nivåer som korresponderer med oppgavefordelingen mellom stat, fylke og kommuner. I en tid hvor mange av de tradisjonelle medlemsbaserte organisasjonene er i tilbakegang, er det interessant at det er gjort et forsøk på å etablere en slik organisasjon på et såpass nytt felt som det innvandrerfeltet fortsatt må kunne sies å være. Med en organisasjonsstruktur bestående av et vell av lokale innvandrersorganisasjoner og fylkesvise innvandrerråd kunne det ligge til rette for et nasjonalt paraplyledd.

Organisasjonen har hatt problemer med å utvikle en hel bredde i sin struktur der alle fylker samles under INLO-paraplyen. Per dato organiserer man ca. halvparten av fylkene. Årsakene til dette kan ligge i flere forhold. For det første skyldes det antagelig problemer det regionale nivå, at det kan være krevende både å etablere slike innvandrerråd og få dem til å fungere godt. For det andre må man kunne stille spørsmål ved om INLO har gjort et godt nok arbeid for å rekruttere nye organisasjoner. Det synes i hvert fall delvis å henge sammen med at organisasjonen ikke oppleves å ha et godt nok tilbud til organisasjonene.

En side ved dette er at INLO oppleves som relativt anonym når det gjelder politisk påvirkning og deltakelse i det offentlige rom. En må også kunne spørre om de tilbud organisasjonen har for sine medlemmer, slik som kurser i organisasjonsutvikling og en arena for intern diskusjon er nok til å motivere for medlemskap. INLO er kanskje den organisasjonen som møtes med mest kritiske blikk. Ikke for det den står for, men fordi man undres på hva den får gjort.

5.3 KIA – en diakonal brobyggerorganisasjon

Kontaktflate med innvandrere

KIA kommer etter eget utsagn i løpet av en uke i kontakt med flere hundre innvandrere og asylsøkere fra ulike kulturer. Denne kontakten skjer gjennom et bredt aktivitetstilbud og via enkeltpersoners engasjement. Mange av de mennesker fra innvandrerbefolkningen som organisasjonen møter er brukere av organisasjonens

aktivitets- og tjenestetilbud. Noen, hvor mange vites ikke, blir også en del av et frivillig basert og mangfoldig personnettverk bestående av både minoriteter og etnisk-norske. Innvandrere deltar også som frivillige. KIAs kontaktflate med minoriteter er således både bruker- og nettverksbasert.

KIAs egenart skulle tilsi at innvandrere med bakgrunn fra såkalte kristne land er en viktig målgruppe. Dette fordi organisasjonen kan bidra til å innlemme dem i et kristent miljø eller hjelpe dem ved å legge til rette for kontakt og aktivitet innenfor den kristne retningen de tilhører. Dette er da også en del av KIAs virksomhet, men det er ikke et primærfokus. Denne del av organisasjonens kontaktflate er ikke dominerende. Det kan man slutte av den kjensgjerning at mens en av tre innvandrere kommer fra land hvor kristendommen står sentralt, så mener KIA sentralt at 70-80 prosent av de personer som organisasjonen har kontakt med kommer fra andre typer av land. Informant fra en av regionene antar at fra halvparten til tredjedparten av de personer man der har kontakt med har kristen bakgrunn.

Det man også kan merke seg ut fra de aktiviteter KIA tilbyr og går inn i er at organisasjonen har en bred kontaktflate sett i forhold til demografiske kategorier. En har virksomhet, til dels spesielt rettet mot kvinner, menn, barn, unge og eldre. Det anslås at 60-70 prosent av kontaktflaten er med personer i aldersgruppen 25-50 år.

Kompetanse og arbeidsformer

KIA legger vekt på å ha personer med interkulturell kompetanse i den utadrettede staben. Kanskje halvparten har arbeidserfaring fra medlemsorganisasjonene.

Det kanskje mest karakteristiske trekk ved KIAs virksomhet er den store bredden i aktiviteten. Organisasjonen har *tilbud som tilpasses ulike grupper behov*. Et historisk sett interessant trekk er at organisasjonen på et tidlig stadium så innvandrerkvinner spesielle behov da en midt på 70-tallet introduserte norskkurs for kvinner undervist ved kvinner, og på dagtid.

Bredden i kontakten er størst i Oslo. Rundt 110 kvinner deltar for tiden på norskkurs i KIAs regi. Anslagsvis 60 prosent av disse har muslimsk bakgrunn. Dette er nivåbasert undervisning på sju forskjellige trinn. En har alt fra analfabeter til de som har universitetsutdannelse og de som har lært andre språk. Det at kvinnene kan ha barn i barnehagen mens de selv lærer norsk er en viktig del av tilbudet. Erfaringene tyder på at det betyr noe at tilbudet drives i separate kvinnegrupper og foregår på dagtid. Barnehagen drives nå som en korttidsbarnehage med 80 registrerte barn, 40 - 45 barn kan være i barnehagen på samme tid. Mange kvinner har opp gjennom årene benyttet seg av KIAs tilbud. Oslo har også en åpen kafé. Dette tilbudet er det i stor grad menn som benytter. KIA-Oslo søker også å nå ungdom "på vei til sentrum" gjennom en ungdomsklubb.

Også i andre deler av landet har KIA bred kontakt med målgruppen. KIA-Stavanger har en åpen ungdomsklubb for tenåringer hver annen uke. KIA-Agder og KIA-Trondheim tilbyr gratis norskkurs og norsktraining. Det åpne tilbudet om leksehjelp i Drammen, Stavanger, Trondheim og Skien bør nevnes. En informant ansatt ved skole som

introduserer elever for KIAs tilbud om leksehjelp, mener at dette er spesielt viktig for jenter. De får ellers i begrenset grad lov av foreldrene til å delta på fritidsaktiviteter. De får likevel lov delta på KIAs leksehjelptilbud fordi det foregår i organiserte former og er knyttet til skole og læring. Tilbudet er også viktig fordi mange foreldre selv kan ha problemer med å hjelpe barna med leksene blant annet på grunn av mangelfull kunnskap i norsk. Informanten understreker at også muslimer ser positivt på slik leksehjelp da de stoler på at dette er leksehjelp og ikke forkynning.

Informant som har hospitert i KIA som del av diakoniutdanning roser organisasjonen. Hun var med på leksehjelpsordning. Hun peker på det hun der har lært om kulturer og betydningen av gjensidig respekt. Hun mener at organisasjonen også har tillitt blant innvandrere med muslimsk bakgrunn. Barn av muslimske foreldre kom også og fikk hjelp og støtte.

I en region har KIA løpende kontakt med bosatte på asylmottak. Den mottaksansatte vi snakket med mente at organisasjonens virksomhet betydde mye for de som var kristne. Det var kanskje 70-80 kristne på mottaket, mange av dem afrikanere. På barnesang kommer også barn av muslimske foreldre. Vedkommende påpeker at KIA er flinke på integrering, og at det er viktig at de som er religiøse har mulighet for å delta i et forum med felles tro.

I mange regioner legger organisasjonen også til rette for jevnlige møter og gruppesamlinger for kvinner, familier eller personer fra samme land, og står for kulturarrangement, fester osv. Organisasjonen har også et arbeid for innvandrerkvinner som blir invitert sammen med norske kvinner. De driver med håndarbeid og prater i lag. Organisasjonen har nylig gitt ut et hefte, basert på teori og erfaringer, om gruppe som integreringsmetode for de som ønsker å starte opp og drive tverrkulturelle grupper i en organisasjon, menighet, bydel eller nabolaget.

KIA legger vekt på å integrere innflyttere fra andre kulturer i menigheter og fungere som brobygger mot ulike kristne fellesskap. Det arrangeres for eksempel økumeniske gudstjenester, kristne familiesamlinger, bibelgrupper og leirer.

Samtaler med ansatte i ulike menigheter indikerer at KIAs involvering i ulike menigheters virksomhet varierer, blant annet fordi menighetene varierer med hensyn til om de har mange innvandrere. Organisasjonen er imidlertid kjent i menigheter i den norske kirke, og flere gir ofringer til KIAs virksomhet. En informant ansatt i kirken og som betrakter KIA utenfra, hevder at ulike regioner historisk sett har hatt ulik profil med hensyn til i hvilken grad de etablerer et eierforhold til den kristne virksomhet som drives blant innvandrere, eller om de går inn i et åpent samarbeidsforhold med menigheter.

KIA er en organisasjon med kristent ståsted. Hvordan er forholdet mellom tilbud med kristent innhold og generell diakonal virksomhet? Det understrekes at organisasjonen først og fremst er en diakonal organisasjon og ikke en forkynnende organisasjon. Det meste av organisasjonens tilbud er rettet mot alle uavhengig av religiøs bakgrunn. Få arrangementer (anslått til mindre enn ti prosent) inneholder typisk kristne innslag som andakt og bønn med videre. Leksehjelp, norskekurs, barnehage osv. har ikke noe av dette. Der hvor kristne innslag er en del av programmet blir det tydelig opplyst. KIA

hevder at det normalt er etniske nordmenn som ser noe problematisk i å ha andakt eller lignende, mens en har erfart at muslimer godt kan gå på arrangementer som inneholder kristne elementer, og at de gjerne kan sende barna sine på slike samlinger. Dette fordi de er trygge på at barna kjenner sin egen religion, og fordi mange muslimer ønsker at barna skal få høre kristen etikk i stedet for noe "uten etikk" i det hele.

KIA underslår ikke at en er engasjert i kristen virksomhet. En hjelper gjennom dåpsopplæring med å tilrettelegge for undervisning i kristen tro for dem som ønsker å bli døpt som voksne. En arbeider for at det skal utarbeides en tverrkulturell katekisme. En bistår i å lede innvandrere med kristen bakgrunn inn i eksisterende fellesskap eller ved å hjelpe dem til etablering og drift av etniske menigheter og grupper. Poenget er imidlertid, som en informant sier det at man ikke ønsker å tre det kristne budskap ned over hodene på folk. Samtidig forbeholder en seg retten til å være opptatt av religionsdialogen, også av det en tror på. Organisasjonen oppfatter imidlertid ikke arbeid blant kristne innvandrere som et hovedmål. Det er et av flere mindre delmål.

Organisasjonen er opptatt av å komme bedre i inntak med menigheter og forsamlinger for å gi dem råd om integrering av innvandrere i arbeidet. For noen år siden drev en i Oslo en kurs- og kompetanseutviklingsavdeling som drev med informasjonsarbeid og kurs om tverrkulturelle spørsmål. Denne avdelingen skulle være selvfinansierende. En sendte ut tilbud til samtlige menigheter, men på grunn av liten oppslutning ble virksomheten lagt ned. Det holdningsdannende arbeid er viktig. En informant viser til at det finnes mye grumsete holdninger, fremmedfrykt og innvandrerskepsis også blant mennesker i misjonsorganisasjoner og kirken. I årsrapporten for 2003 pekes det på betydningen av å gjenerobre begrepet religionsdialog, ikke som et synkretistisk minste felles multiplum av ulike religioner, men som et redskap for å bekjempe myter og fordommer, og for å komme videre i arbeidet med holdninger i et religiøst og kulturelt mangfoldig Norge.

Kontakter og nettverk

KIA har medlemsorganisasjoner, men ikke individuelle medlemmer. De frivillige utgjør en hovedressurs ved organisasjonens virksomhet. Ofte sender en ut informasjon via menighetsblad og menigheter for å rekruttere mennesker til å gjøre en innsats. En har også egne samlinger med de frivillige. Organisasjonen hevder å arbeide gjennom ca. 200 frivillige mennesker ukentlig. Disse bistår med leksehjelp, besøk på asylmottak mv.

KIA opplever at organisasjonen er svært godt kjent i brukergruppen. Dette gjelder både kristne og personer med annet livssyn. Generelt sett i det norske samfunnet opplever organisasjonen seg derimot som lite kjent. Organisasjonen legger ikke vekt på å være en "frontfigur" i mediene, men den ønsker å være synlig. Når det er sagt legger KIA mer vekt på arbeidet som utføres enn å synliggjøre at det er de som står for arbeidet. Som eksempel er det ikke så tydelig at leksehjelpen i Stavanger blir drevet av KIA Rogaland, eller at barnehagen drives av KIA Oslo.

En må kunne si at KIA har en bred kontaktflate knyttet til lokalnivået og det samfunnssegment organisasjonen er forankret i. For det første samarbeider

organisasjonen med en rekke andre organisasjoner, offentlige kontorer, skoler, asylmottak osv. rundt om i landet om tilbudet som gis lokalt. For det andre favner KIA bredt med basis i medlemsorganisasjonene, herunder menigheter i Den norske Kirke.

I årsrapporten for 2003 pekes det på en bred kontaktflate med det ”norske miljø”. I løpet av et år arrangeres det et tresifret antall kurs og temamøter i skoler, forsamlinger, bydeler, etc. Organisasjonen får henvendelser fra barneskoler, ungdomsskoler, videregående skoler, sosialkontor, psykososialt team, trygdekontor, lege, rettshjelp, hjelpetjenesten osv. I økende grad får man henvendelser fra ”kristen-Norge”, menigheter, forsamlinger, skoler og enkeltpersoner med spørsmål vedrørende informasjon og holdningsskapende arbeid, hjelp til å ta opp tema som rasisme, fremmedfrykt, islamfrykt, bibelske perspektiver osv.

KIA har kontakter med etniske grupper i alle regioner. Flere steder brukes lokalene til samlinger. For eksempel har en eritreisk, en brasiliansk og en iransk gruppe faste samlinger i KIAAs lokaler i Stavanger. I Oslo har en kontakt med en del etniske kristne fellesskap som leier lokaler sporadisk eller regelmessig. Det gjelder fellesskap av ghanesisk-vestafrikansk, vietnamesisk, kinesisk og filippinsk bakgrunn.

KIA har flere internasjonale bånd mot Skottland, Danmark, Holland og England. Ellers møter KIA søsterorganisasjonen i Danmark, Tværkulturelt Center jevnlig og organisasjonen Islam i Norden annethvert år. Organisasjonen er videre godkjent som landkoordinator og en del av et internasjonalt verdensomspennende nettverk av kirker og kristne organisasjoner som arbeider for flyktninger og asylsøkere. Dette heter RHP (Refugee Highway Partnership). Det startet for 3-4 år siden. Nettverket er i ferd med å bygges ut i alle kontinenter og betraktes av KIA som en viktig kunnskapsbase.

Påvirkning

KIA oppfatter det slik at deres kompetanse blir brukt av sentrale myndigheter både i forbindelse med høringer og som diskusjonspartner (Justisdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet). Organisasjonen peker på at en benyttes aktivt som ressurs i politiske spørsmål av medlemsorganisasjonene og Den norske Kirke når det gjelder asylsøkere, flyktninger og innvandrere. Av og til går en også ut i media, det vil si i de kristne dagsavisene Vårt Land og Dagen.

KIA har stilt seg bak NOAS initiativ mot aspekter ved norske myndigheters asylspolitikk. Organisasjonen har også formidlet saker videre til NOAS i asylsøkerspørsmål. Organisasjonen er representert i Utlendingsnemnda. I kirkeasylsaker har en kontaktet NOAS, SOS Rasisme osv. Så har disse kjørt saker i media. KIA hevder at men i etterkant har sett at en altfor lite bevisst har brukt KIA-navnet i disse sakene, underforstått at man ikke får nok kreditt for organisasjonens engasjement.

Våre samtaler med representanter for sentrale myndigheter viser at KIA ikke er særlig profilert i forhold til sentrale myndigheter. Organisasjonen er lite kjent og ikke særlig aktiv med å ta initiativ overfor sentrale forvaltningsaktører. En har kontakt med enkeltpolitikere og er kjent i deler av det politiske miljø. En politiker vi snakket med mente at organisasjonen arbeidet mer i det stille. Organisasjonen gir selv uttrykk for at

en ønsker å prioritere det politiske arbeidet høyere, særlig når man nå har fått et sentralledd og et landsstyre som kan uttale seg for hele organisasjonen.

Vurdering

KIAs styrke ligger for det første i organisasjonens opptatthet av å tilby aktiviteter som er tilpasset de ulike behov for kunnskap og kontakt som ulike grupperinger i innvandrerbefolkningen har. Organisasjonen arbeider først og fremst i forhold til tilskuddsordningens mål om å styrke relasjonen mellom etnisk norske og minoriteter, det vil si med enkeltmennesker og gruppers behov for integrering i dagliglivet.

Arbeidet KIA har bygget opp over tid gir organisasjonen en særegen kunnskap og kompetanse på integrerende aktiviteter for innflyttere fra andre kulturer. Noe av organisasjonens styrke ligger i kontaktnettet og det at organisasjonen kan spille på enkeltpersoner, medlemsorganisasjoner, menigheter og forsamlinger rundt om i landet. Her skal også nevnes både fundamentet i diakonalt arbeid, praksisen og den flerkulturelle erfaringen som mange ansatte og frivillige har fra selv å ha erfart å bo i en fremmed kultur, samt den spesialkompetansen og tilbudet organisasjonen kan gi den relativt store andelen kristne i minoritetsbefolkningen.

En svakhet kan være at organisasjonen ikke i tilstrekkelig grad har lyktes i å gjøre organisasjonen innvandrerbasert også på tilbudssiden, for eksempel gjennom minoritetsansatte. En har helt klart kommet et stykke på vei også i dette, men kan etter vår vurdering med fordel utvikle en organisasjon med et enda sterkere minoritetspreg. Ikke minst kan det være viktig for bygge ut nettverk og imøtekomme behov og utfordringer som de er født i eller har bodd lenge i Norge står overfor. En annen svakhet ligger i organisasjonens synlighet i arbeidet med politisk påvirkning. Dersom man slik organisasjonen selv sier skal styrke dette, er det påkrevd med en opprioritering og en mer proaktiv påvirkningsstrategi på de felter hvor man mener å ha et bidrag.

5.4 MiRA – et kompetanserettet jente- / kvinnenettverk

Kontaktflate minoritetsbefolkning

MiRA-senterets kontaktflate med minoritetsbefolkningen bærer som organisasjonen selv uttrykker det preg av å være nettverksbasert. Kontakt med jenter og kvinner med innvandrerbakgrunn skjer for det første i en direkte kontakt med personer som henvender seg til Senteret for akutt hjelp eller rådgivning. I 2003 fikk Senteret over fire hundre henvendelser fra kvinner med sin opprinnelse i mer enn 30 forskjellige land.

For det andre skjer kontakten via det brede aktivitetstilbudet Mira-Senteret tilbyr sine brukere, enten ved at ansatte ved Senteret har denne kontakten eller den skjer gjennom frivillige tilsluttet organisasjonen. Minoritetskvinner og -jenter som er tilknyttet Senteret utgjør et nettverk på rundt 500 personer. Jenter utgjør en viktig del. Nettverket representerer MIRA-Senterets målgruppe og omfatter både brukere, frivillige og

personer som har en løsere tilknytning til organisasjonen. Grenseoppgangen mellom bruker og frivillig er ikke fast, da flere brukere av Senterets mange aktivitetstilbud også inngår i den forholdsvis store basen av personer som har sagt seg villige til å stille opp for Senteret med frivillig innsats.

Ei voksen jente (over 20 år) som betegnes som frivillig, oppgir at hun har vært med på noen av aktivitetene de har arrangert, slik som teater workshop og magedanskurs. Hun har kjent MiRA-senteret siden 2002. Hun ble kjent med organisasjonen i forbindelse med en workshop som hun var med på. Hun mener at det MiRA tilbyr har vært greitt. Det har vært morsomt. En finner ganske mange nasjonaliteter der, sier hun: ”fra sør-amerikaner til pakistaner liksom”. Hun opplever seg ikke egentlig som en del av et nettverk, men sier at dette er noe sosialt i tillegg til det vanlige. Og ”hvis de trenger meg, er jeg der”. Hun får tilsendt tilbud fra MiRA i posten, og uttrykker seg svært positivt om organisasjonen.

En afrikansk kvinne hadde kjent MiRA over en 10-årsperiode. Hun bor på en annen kant av landet. Hun var med bakgrunn fra apartheid opptatt av å snakke om positive sider ved Norge, og om innvandrernes eget ansvar. Hun trodde at det var hennes positive tilnæringsmåte som gjorde at MiRAs leder den gang tok kontakt. Hun hadde opp gjennom årene vært aktiv i mange innvandrersfaglige og -politiske sammenhenger. Hun har både vært invitert av MiRA til arrangementer, og selv invitert MiRA til å delta med foredrag på en konferanse som hun stod for. Samtidig som hun nå sier at hun ikke lenger opplever å ha krefter til å engasjere seg. Hun uttrykker takknemlighet for å ha blitt kjent med MiRA-senteret.

En annen kvinne som er med i en etnisk basert organisasjon fikk stor hjelp av MiRA til å starte denne organisasjonen for noen år tilbake. Medlemmer i hennes organisasjon deltar i MiRA-aktiviteter. Selv oppfordrer hun unge jenter til å være med på taleteknikk.

Disse tre eksemplene illustrerer hvordan MiRAs nettverk består av mennesker med en mangfoldig bakgrunn med hensyn til land, alder, livssituasjon, bosted og tilknytning til organisasjonen.

Kompetanse og arbeidsform

Kompetanse- og kunnskapsformidling kan stå som stikkord for det meste av det MiRA gjør. Organisasjonen gir et bredt tilbudt til sitt nettverk. MiRA har en liten stab som i fellesskap arbeider på mange felter. Både høyere utdanning og livserfaring betegnes som kvalifikasjoner ved staben. Leder av organisasjonen har vært med fra begynnelsen og har en svært sentral rolle. Det påpekes av eksterne informanter at mye av virksomheten avhenger av leder.

MiRA har en rådgiver på deltid som hjelper kvinner med akutte behov. En informant peker på betydningen av at det her er innvandrerkvinner som hjelper innvandrerkvinner. Kvinner som lever under vanskelige forhold har behov for mer umiddelbar hjelp og rådgivning. Som del av krise- og rådgivningsarbeidet gir Senteret tilbud for skilte og separerte minoritetskvinner til å delta i samtalegrupper. Deltakelse i samtalegruppene skal gi disse kvinnene anledning til å danne et nettverk med kvinner i samme situasjon.

En ekstern informant som kommenterer MiRAs rådgivningsarbeid, vektlegger at organisasjonen er svært diskret når det gjelder den del av virksomheten. En vil ikke vinne utad på å ”selge skjebner”.

MiRA-senteret har arbeidet en del med problemstillinger relatert til kropp/ seksualitet/helse. En har gitt ut brosjyrer, hatt kurs for helsestasjoner, og deler av rådgivningsarbeidet omhandler dette feltet.

To ganger i året settes det opp en aktivitetskalender for det påfølgende halvåret. Mer praktisk rettede kurs som magedans, hennamaling og selvforsvarskurs samler mange deltakere, og det har vært ventelister på flere av disse kursene. Hensikten med denne type virksomhet er å gi minoritetskvinner og minoritetsjenter mulighet for å bygge nettverk og relasjoner med andre kvinner og jenter, men også samtidig gi jentene/kvinnene kompetanse. Det blir også gitt et tilbud på dagtid rettet mot hjemmевærende minoritetskvinner, som for eksempel ”kom i form” kurs. Aktivitetene går over flere uker hvert semester. Senteret arrangerer også temabaserte workshops og en-dags kurs. Et slikt kurs i 2004 var ”Ta ordet kurs” hvor hensikten var å gi deltakerne kunnskap om hersketeknikker, argumentasjon og debatt-teknikker. Kurset var satt opp med påfølgende paneldebatt for å praktisere innlært teori.

Med bakgrunn i mange forespørsler fra skolepersonell, utarbeidet MiRA-Senteret i 2000 en informasjonspakke rettet mot minoritetsjenter i 9. og 10. klasse i ungdomsskolen og for videregående skoler. Ved hjelp av filmvisning, foredrag og workshops ble det rettet fokus på temaer som tvangsekteskap, rasisme og æresdrap. Som en videreutvikling ble skolekampanjen i 2003 utvidet med kursing av pedagogisk ansatte på skolen og foreldre. Pakken kan tilpasses det den enkelte skole måtte ønske av informasjon og foredrag, og har vært svært populær. Det er ungdomskoordinator ved MiRA-Senteret som står ansvarlig for gjennomføringen ved skolene.

Arbeidet med ungdomskampanjen har også resultert i et spesielt samarbeid mellom MiRA-Senteret og Sandaker skole. En person fra MiRA-Senteret er fast rådgiver ved skolen en gang i uken for å gi veiledning til ungdom med minoritetsbakgrunn. Som et ledd i MiRA-Senterets tilstedeværelse ved skolen fikk jenter ved Sandaker skole tilbud om valgfaget ”Jenter kan”. Valgfaget ble tilbudt i vårsemesteret 2003 og høstsemesteret 2004.

MiRA-Senteret arrangerer regelmessig temakvelder med kjente personer som innledere. I 2004 foredrog Thomas Hylland Eriksen om ”kjønn og kultur i et komplekst samfunn”, og Knut Kjeldstadli fortalte om norsk innvandringshistorie. Senteret har også såkalte ”åpne kvelder” hvor det ofte blir vist en dagsaktuell film med påfølgende diskusjon. Temakvelder og åpne kvelder holdes i MiRA-Senterets egne lokaler i Hausmannsgate.

Ifølge en ekstern informant har MiRA ført til en bevisstgjøring på at det kvinner trenger ikke først er omsorg, men kompetanseheving. Informanten berømmer MiRA for å være flinke til å skape modeller og spre kompetanse på et bredt nettverk. MiRA sies også å være flinke til å dokumentere.

Om en leser i MiRA tidsskrift som kommer ut to ganger i året, ser en hvordan MiRA i sitt informasjonsarbeid formidler kunnskap og synspunkter ut fra minoritetskvinner

ståsted, og ikke primært ut fra etniske norske kvinners perspektiv. En kommer eksempelvis med andre og mer nyanserte perspektiver på forskjellen mellom arrangerte ekteskap og tvangsekteskap, på bruk av slør, og på diskriminering av kvinner (minoritetskvinner) i det norske samfunn. MiRAs berømmes for å være grundig og dyptpløyende i sin informasjonsvirksomhet.

Det synes for oss å være skapt et inntrykk hos aktører i organisasjoner/forvaltningsorganer i MiRAs omgivelser at MiRA mer er for ressurssterke kvinner enn for innvandrerkvinner og -jenter generelt sett. MiRA sies å ha en akademisk kompetanseprofil, organisasjonen er solid på det faglige. Det pekes av en annen aktør på at MiRA foretar mer dypdykk i problemstillinger. De er pålitelige og grundige. En informant sier organisasjonen er relativt intellektuell, men er usikker på deres grasrotkontakt. En annen peker på at organisasjonen er et dyktig talerør for de kvinner en taler for, men en greier ikke å være talerør for alle innvandrerkvinner. En tredje og kritisk informant mener at MiRA primært er talerør for den del av innvandrerbefolkningen som ligner dem selv.

MiRA sier seg ikke enig i at organisasjonen er en intellektuell organisasjon med mangelfull grunnplanskontakt. Dette kommenteres av organisasjonen som følger: "Hvis det å være intellektuell organisasjon betyr å synliggjøre minoritetskvinnenes ressurser, deres evner til å hjelpe sine medsøstre, stille spørsmålstegn ved offerrollen som mange i hjelpeapparatet fortsatt opprettholder, så er vi enige i det. Men vi kan ikke se at dette i MiRA-senterets tilfelle har redusert vår kontakt med grunnplanet". Tvert mener en at organisasjonens engasjement nettopp har ført til en stor daglig pågang av henvendelser.

Kontakter og nettverk

MiRA-Senteret er ikke en medlemsorganisasjon. Målgruppen til Senteret har i liten grad anledning til å betale medlemskontingent, og Senteret baserer seg på å knytte til seg brukere og frivillige i et nettverk.

Det finnes en mer eller mindre fast kjerne på rundt 20 personer, jenter og kvinner med minoritetsbakgrunn, som står for en regelmessig innsats i forhold til å planlegge og organisere forskjellige typer av kurs og aktiviteter. Innsatsen er svært viktig for driften av aktivitetene, og samtlige faste frivillige inngår i en arbeidsgruppe ved Senteret. Under forutsetning av et engasjement for arbeidet i organisasjonen er det også lagt opp til at frivillige kan engasjere seg i styret. I sin nåværende form preges Senteret av en ganske stor egenorganisering idet frivillige har stor innflytelse på hvilke aktiviteter organisasjonen skal legge opp til.

Det er mange personer i Miras nettverk som verken er brukere eller frivillige, men som har en løserer tilknytning til Senteret. Flere av disse er ressurspersoner, i den forstand at de benyttes som innledere på temakvelder eller seminarer som Mira arrangerer, som skribenter til Mira-magasinet, eller er viktige i forbindelse med politisk lobbyvirksomhet. Etnisk-norske ressurspersoner inngår også her.

MiRA-Senteret har en bred kontaktflate av organisasjoner de samarbeider med. Organisasjonen kan også sies å ha et mangfoldig organisasjonsnettverk.

Som kvinneorganisasjon har Mira-Senteret naturlig nok en del samarbeid med andre kvinneorganisasjoner, slik som lokale innvandrersorganisasjoner som Eritreisk kvinneunion i Norge og Network for Bosnian Women in Norway (NETT BK), Somalisk Kvinneforening, African Youth og Tyrkisk ungdomsgruppe.

Mira-Senteret er en organisasjon som i stor grad vektlegger dette med å ha, eller delta i, nettverk. Som deltaker i flere nordiske nettverk og uformelle grupperinger har organisasjonen hatt samarbeid blant annet med FN-forbundet i Danmark og Afro-Svenskarnas Riksforbund i Sverige..

Senteret begynner et prosjektsamarbeid med Redd Barna i 2005. En er i kontakt med andre humanitære organisasjoner som Norsk Folkehjelp og Utviklingsfondet. Videre samarbeider en med Oslo bispedømmeråd, Islamsk Råd, og organisasjoner som gir rettshjelp/rettsinformasjon (JURK og JussBuss).

Krise- og rådgivningsarbeidet bringer organisasjonen i kontakt med en rekke kommunale etater og private institusjoner, blant annet krisesentre, barnevernet, familiekontor og sosialkontor.

På myndighetsnivået har Senteret kontakt med mange departementer (spesielt Barne- og familiedepartementet og Justis- og politidepartementet) og direktorater (Sosial- og helsedirektoratet). Andre instanser Senteret er i kontakt med på myndighetssiden er KIM, Likestillingscenteret og Flyktning- og innvanderetaten i Oslo kommune.

Påvirkning

De ansatte ved MiRA-Senteret arbeider politisk for å styrke rettsikkerheten og selvorganiseringen blant minoritetskvinner. Dette blir gjort ved uttalelser i media og ved å gi innspill i forbindelse med for eksempel høringsuttalelser. Ifølge Søknad til UDI (datert 28.11.2003) oppgir Senteret å ha gitt innspill i forbindelse med 12 høringsuttalelser i 2003. To av høringsuttalelsene ble gitt i samarbeid med Antirasistisk Senter. Organisasjonen har stilt seg bak kritiske utspill i forhold til norsk innvanderforvaltning og –politikk. Tidligere har organisasjonen hatt medlemmer i Utlendingsnemnda, men har valgt ikke å oppnevne medlemmer til ny periode.

MiRAs politiske aktivitet handler om minoritetskvinnepolitiske tema. Organisasjonen var tidlig ute og initierte arbeid mot tvangsekteskap. En har gitt innspill til handlingsplanen mot tvangsekteskap.

Organisasjonen fremstår som kompetent fordi den er grundig, sier en informant. Den bidrar til å nyansere problemstillingene, sier en annen. En informant hevdet at MiRA var mer opptatt av å kritisere enn å komme med løsningsforslag, og at organisasjonen ikke er så flink til å samarbeide. MiRA oppfattes av en del som noe tilbakeholdne, i sitt arbeid med politisk påvirkning. En politiker mener at organisasjonen nok er mer opptatt av opinionspåvirkning.

Vurdering

MiRA senteret er som organisasjonen selv uttrykker det en nettverksorganisasjon. For oss ser det ut til organisasjonen er plassert i midten av et egendefinert nettverk med noen sterke koblinger til en arbeidsgruppe og noen ressurspersoner, samt mange fastere eller løse kontakter med personer og organisasjoner som MiRA opp gjennom årenes løp har hatt kontakt med gjennom aktivitetstilbud, rådgivning og politisk virksomhet.

Delingen av organisasjonens virke på rådgivning/omsorg, kompetanseheving og politisk virksomhet gjør fra en side sett Mira-Senteret til et dyktig talerør for egen målgruppe. En kan uttale seg på et relativt bredt grunnlag. Særlig viktig er det at organisasjonen får frem innvandrerefunderte kvinnepolitiske perspektiver som kan fungere både komplementært og alternativt til etnisk norsk tenkning. Men organisasjonen er neppe representativ for alle innvandrerkvinner. Det er vel egentlig like umulig som det er å tenke seg at en etnisk-norsk politisk orientert kvinneorganisasjon skulle samle støtte fra kvinner i alle leire.

Fokuset på ”empowerment” er MIRA-Senterets styrke. Dette fokuset kommer ikke bare minoritetskvinnene til gode. Som en informant sier det, ”også andre blir bevisstgjort på at det minoritetskvinner trenger er omsorg, men kompetanseheving”.

Etter vår vurdering er imidlertid kanskje MiRAs største problem at en i sitt virke gaper over for mye sett i forhold til ressursgrunnlaget i form av ansatte og økonomi. Det må være krevende både å drive et omfattende og faglig basert informasjons- og opinionspolitisk rettet arbeid, samtidig som en også driver med rådgivning og koordinerer et bredt aktivitets- og tjenestetilbud overfor et mangfold av mennesker og organisasjoner. Og så kan en naturligvis mene at svaret på problemet er mer ressurser. Det vil selvsagt være viktig, men spørsmålet er om ikke MiRA også bør vurdere sin profil og aktivitetsorganisering. Det kan enten gjøres ved å målrette og konsentrere virksomheten mer, eller ved å utvikle lokale nettverksnoder, gjerne frivillig forankret, hvor aktivitetstilbud gjøres mindre avhengig av hovedkontoret. Det siste ville kanskje også muliggjøre vekst og en større geografisk spredning av tilbudet.

5.5 NOAS – ”asylsøkernes fagorganisasjon”

Kontaktflate minoritetsbefolkning

NOAS er en organisasjon med en spisset profil rettet mot asylsøkere og flyktninger. NOAS kontakt med innvandrerbefolkningen skjer først og fremst gjennom deres kjernevirksomhet, behandling av enkeltsøknader. Kontakten framstår som en *bruker- eller klientrelasjon* mellom NOAS på den ene siden og asylsøkere og flyktninger på den annen.

NOAS må antas å være godt kjent blant asylsøkere. Et antall på tusen saker i året og kanskje like mange asylsøkere til som man er i kontakt med, er indikasjoner på det.

Kjennskapen til NOAS blant asylsøkere vil bli enda bedre nå som organisasjonen har fått i oppdrag fra UDI å informere om myndighetenes krav og retningslinjer i ankomsttransitt. Da vil de aller fleste asylsøkere møte representanter fra NOAS. Selv om vi også har støtt på den motforestilling til den rolle de da går inn i, at det kan være vanskelig for asylsøkerne å skille mellom det frivillige NOAS og den norske stat.

NOAS er antagelig godt kjent i enkelte innvandremiljøer, som for eksempel det kosovo-albanske på grunn av organisasjonens engasjement i kirkeasylsaker på 90-tallet. Det er etter vår vurdering mindre sikkert hvor godt kjent organisasjonen er i den del av innvandrerbefolkningen som ikke har vært flyktninger, og som en representant for organisasjonen sier det, er mer opptatt av å integrere seg.

Kompetanse og arbeidsform

Nøkkelpersonellet i NOAS har tidligere vært sivilarbeidere i organisasjonen. Den kompetansemessige sammensetningen i staben knyttet til kjernesekretariatet er blandet sosialantropologi, jus o.a.

Enkeltsakene er NOAS kjernevirksomhet og kjernekompetansen handler om *håndtering av enkeltsaker*. Nesten alle i NOAS-sekretariatet arbeider med dette. Nye saker opprettes etter at man har mottatt asylsøkerens saksmappe og vurdert det slik at man kan foreta seg noe mer utover det som allerede er gjort. Det varierer mye hva man gjør med den enkelte sak. Arbeidet kan omfatte alt fra en generell gjennomgang av saken til utarbeidelse av opp til flere klageskriv, herunder advokatklager eller begjæring om å få omgjort endelig avslag. Det meste av det en gjør handler om klager etter avslag på søknad.

Mange av sakene skyldes at asylsøkerne ikke har fått tilstrekkelig støtte fra advokat. Hvis advokaten har oversendt klage, kan det hende at klagen er ufullstendig for eksempel når det gjelder beskrivelse av forhold i hjemlandet, tjenestested og troverdighet ved intervju. I andre tilfeller er advokatens klage grei, men NOAS supplerer med tilleggsinformasjon. Dersom NOAS ikke ser grunnlag for å gjøre noe i en sak, gis det alltid begrunnelse.

Organisasjonen er anerkjent av og har fått støtte fra myndighetene som støtte og rådgivningsinstans. Informanter gir uttrykk for at NOAS har et godt faglig renommé i forhold til sin saksbehandling for asylsøkere. En informant og fagperson som riktignok har vært involvert i NOAS, hevder at organisasjonen besitter en spisskompetanse innenfor asyl- og flyktningrett som ingen utenfor forvaltningen har. NOAS går her inn i en tydelig faglig rolle ved at organisasjonen gir bistand til asylsøkere der det er noe å gjøre, men som også gir tilbakemelding til asylsøker dersom det faglig og juridisk sett ikke er grunnlag for å gjøre mer enn det som alt er gjort.

NOAS har ikke oversikt over utfallet av alle sakene en er borti. Det er vanskelig å få en fullgod statistikk over dette fordi organisasjonen ikke alltid får vite hva som skjer i enkeltsaker, bortsett fra i de tilfeller der organisasjonen er fullmektig.

Oppdraget for UDI om å forestå informasjon til asylsøkere i transittmottak vil volummessig utgjøre en vesentlig del av organisasjonens virksomhet. At NOAS går inn på denne type virksomhet er kritisert på prinsipielt grunnlag av andre slik som Amnesty International.. Denne aktiviteten har pågått kort tid. Fra utledningsmyndighetene gis det positive signaler til det arbeid som her gjøres.

En representant for advokatstanden uttaler seg svært kritisk. Vedkommende mener at NOAS tidligere hadde som hovedoppgave å sørge for rettsikkerhet og kvalitet på de ytelser som asylsøkere mottar, samt fungerte som en uavhengig vaktbikkje for denne gruppen. Nå har NOAS med sin sterke vekt på saksbehandling mistet sin uavhengighet, hevder vedkommende, som mener at organisasjonen har mistet sin troverdighet. Uten å ta all brodd fra denne kritikken, er det etter vår vurdering antageligvis riktig å si at den også har sammenheng med at NOAS har bidratt til at advokatene har fått en redusert rolle i første instans behandling av asylsaker. Fra advokatsiden kan det argumenteres for at en derved har svekket asylsøkernes rettsikkerhet.

Organisasjonen oppfattes i utlendingsforvaltningen som en seriøs og saklig aktør. De fungerer som et korrektiv som kan påpeke urimeligheter som ”systemet måtte begå”. Man ser imidlertid ikke at verken denne organisasjonen eller andre i vesentlig grad påvirker den overordnede politikktutviklingen. En mener at det generelt sett ikke er lett for organisasjonene på feltet å være motekspertise og foreslå alternativer til politikk og regelverksutvikling. Forvaltningen har selv en tung juridisk ekspertise på feltet. En informant mener at NOAS har usedvanlig mange roller i forhold til asylsøker- og flyktningforvaltning. En er saksbehandler, foreslår og lærer opp medlemmer av Utlendingsnemnda, kommuniserer med nemndmedlemmer, har oppdrag for KRD og UDI, med videre. Med så mange roller, mener vedkommende, oppstår det fare for rolleblending.

Kontakter og nettverk

NOAS har en klart definert og relativt smal målgruppe for sin virksomhet: asylsøkerne. Deres kontaktflate utad reflekterer dette. Den er også relativt smal og veldefinert.

Andre aktører man forholder seg til i forbindelse med saksbehandlings- og informasjonsarbeid er asylmottak og advokater. Asylmottakene er en viktig formidlingskanal. Advokatene kommer inn i forbindelse med behandling av enkeltsaker. De ber gjerne om hjelp i forhold til landkunnskap og dokumentasjon. Andre kan ønske informasjon om asylprosessen.

Videre samarbeider NOAS med organisasjoner som engasjerer seg i spørsmål vedrørende asylsøkere og menneskerettigheter, slik som Norsk Folkehjelp, Redd Barna, Flyktningrådet og Helsingforskomiteen.

På myndighetssiden er det tilsvarende først og fremst aktører som er engasjert i utlendingsforvaltningen man forholder seg til: Stortinget, KRD, Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda.

NOAS har medlemmer, men antallet er nedadgående. Medlemmene er relativt passive selv om de formelt sett har det avgjørende ord i organisasjonen gjennom generalforsamlingen. Medlemskap i NOAS fungerer nok i stor grad som et støtte-medlemskap. At NOAS til tross for at det er en medlemsorganisasjon ikke har et særlig aktivt medlemsdemokrati og ikke i vesentlig grad baserer seg på frivillig innsats, betyr imidlertid ikke at organisasjonen ikke mottar korreksjoner. NOAS har et frivillig basert styre valgt av generalforsamlingen og som fungerer som korrektiv og samtalepartner til de fast ansatte.

Organisasjonen hadde lokallag, men det siste i Rogaland ble nylig nedlagt. NOAS gir som organisasjon uttrykk for å ha et noe ambivalent forhold til medlemskap. Man ønsker medlemmer, men gjør for tiden lite for å få det. Noe av begrunnelsen er at det er ressurskrevende å jobbe med medlemmer. Tidligere i enkelttilfeller har også lokallag og det frivillige engasjementet vært problematisk sett fra ledelsens side fordi medlemmer har engasjert seg mye i saker uten at det faglige grunnlaget for dette var godt nok koordinert med sentralledelsen.

Påvirkning

NOAS målbærer på ulike måter sine meninger om asyl- og flyktningpolitikken. Dette skjer både ved deltakelse i høringer, presseutspill, kontakter med politikere, samt media som tar kontakt. Etter eget utsagn kunne aktiviteter rettet mot opinionen og politikere gjerne ha vært enda sterkere, men en har ressurs- og personellmessige begrensinger. NOAS er sammen med Flyktningrådet hovedrepresentanter for frivillige organisasjoner på feltet som Utlendingsnemnda på en spesiell måte forholder seg til.

NOAS begynte sin virksomhet som politisk vaktbikkje. Politiske aksjonsformer for å sikre grupper av asylsøkere adkomst til landet var hovedsaken. I begynnelsen var det store muligheter for å påvirke resultatet om asylsøknader gjennom media og kontakter med sentrale politikere. Etter hvert har politikerne vedtatt lover og regelverk, og opprettet institusjonelle rammer i form av prosedyrer, klageinstanser med videre som har begrenset mulighetene for aksjonsrettede innspill på vegne av enkeltpersoner. Men NOAS har stadig en rolle på dette feltet og gir vurderinger av ulike aspekter ved asylopolitikken.

En gjennomgang av årsmeldinger fra de senere årene viser at organisasjonen er engasjert i ulike problemstillinger på feltet. Det gjelder for det første de vurderingskriterier og prosedyrer som myndighetene legger opp til for ulike folkegrupper blant asylsøkerne. I 2003-årsmeldingen kommenteres og kritiseres således de rammer og den praksis som myndighetene legger opp til for asylsøkere fra Somalia og Tsjetsjenia, samt de signaler som gis om tilbakesending av kurdere fra Nord-Irak. Videre har man lenge vært opptatt av den lave andel som i Norge gis flyktningstatus sett i forhold til andre land i Europa. For det andre har NOAS over tid hatt et klart fokus på hvordan asylforvaltningen reguleres og praktiseres. Det gjelder for eksempel spørsmål om rettshjelp, Utlendingsnemndas rolle, kvoteflyktninger og enslige mindreårige asylsøkere.

I den seinere tid har NOAS bidratt til å samle en hel rekke organisasjoner i utspill overfor sider ved norsk innvandrforvaltning og –politikk. Alle de landsdekkende organisasjonene, unntatt SEIF, har samlet seg bak slike utspill, pluss andre sentrale organisasjoner. Et utspill gjaldt sider ved måten Utlendingsnemnda fungerer på blant annet når det gjaldt medlemmenes muligheter for saksforberedelse. Organisasjonene truet med å la være å oppnevne nye leke medlemmer til saker i nemnda, men opplevde å ha fått nok gjennomslag for sine meninger i KRD slik at de likevel oppnevnte nye medlemmer. Et annet åpent utspill, et opprop sendt ut rett før jul 2004, gjaldt regjeringens vedtak om utkastelse fra asylmottak av asylsøkere med avslag på sin søknad.

Vurdering

NOAS er en *bruker-/ klientorganisasjon* vis à vis asylsøkere og flyktninger. NOAS har utviklet seg til en faglig anerkjent og profesjonell, sentralt plassert organisasjon som arbeider for asylsøkere og flyktninger. Organisasjonen har en viktig oppgave når det gjelder å gi støtte til asylsøkere i enkeltsaker og som vaktbikkje. Profesjonaliteten og fagligheten er en styrke. Inntrykket som informanter samtidig gir, er at NOAS ikke har tung nok ekspertise til å påvirke den generelle politikktutformingen på feltet.

NOAS er anerkjent både fra forvaltning og fra andre aktører på den frivillige arena som en sentrale frivillig aktør på det nasjonale asylsøker- og flyktningsområdet. Dette har organisasjonen effektivt utnyttet ved å bidra til å samle en rekke organisasjoner bak seg i utspill mot enkelte sider ved norsk asyl- og flyktningspolitikk. Ved å samle mange organisasjoner oppnås en mye større tyngde bak de krav som stilles.

NOAS vektlegger ikke særlig sterkt å utvikle relasjonene til medlemmene selv om en er en medlemsorganisasjon. Her ligger noe av profesjonalitetens dilemma. Dersom organisasjonen også ønsker å engasjere mennesker på grunnplanet, må man gi oppgaver og kanskje også konsesjoner til disse. Organisasjonen selv vil kanskje hevde at det kan være krevende og vanskelig å samle bred folkelig støtte og engasjement for asylsøkere i dagens situasjon. Dette er vel egentlig et åpent spørsmål som avhenger av mange forhold, også av hva man som organisasjon gjør. Det politiske klima skifter, og en skal ikke se bort fra at det i framtida kan bli viktig å ha en grasrot av noen størrelse.

NOAS mange roller og nære koblinger til forvaltningen er et annet dilemma organisasjonen står overfor. Faren for at organisasjonen kan bli kooptert inn i forvaltningen er til stede selv om dette ikke synes å være tilfelle nå. Det er etter vår mening av stor betydning at det holdes et fokus på deltakelse i den politiske debatten, og at en ikke bygger opp en økonomisk og personellmessig struktur der store prosjektoppdrag for utlendingsforvaltningen blir et ”must” for å overleve.

5.6 OMOD – en aktiv påvirkningsagent

Kontaktflate minoritetsbefolkning

OMOD oppgir flere måter som de skaffer seg kontakt med minoritetsbefolkningen på. Den største kontaktflaten har de med minoriteter som i egenskap av brukere henvender seg til organisasjonen for å ta opp et eller annet problem.

Dette skjer for det første ved at folk kontakter OMODs servicekontor. Gjennom daglige henvendelser til sekretariatet får organisasjonen inn erfaringer og impulser fra mange forskjellige saksområder og mange forskjellige land. To informanter har pekt på at organisasjonen særlig trekker til seg mennesker med afrikansk og mellom-amerikansk bakgrunn. Organisasjonen mener selv at den har en mye bredere kontaktflate, noe en oversikt av saker tatt inn i perioden 1. januar til 15. februar 2005 også indikerer. OMOD peker dessuten på at en gruppe som en i økende grad kommer i kontakt med, er nordmenn med ”innvandrere” i familien.

For det andre understrekes betydningen av uformelle nettverk. I begynnelsen var organisasjonen mye avhengig av det nettverk organisasjonsleder og et par andre hadde, men ikke nå lenger. Organisasjonsleder har mange kjente, og hevder å kjenne de fleste med afrikansk bakgrunn som har bodd i Norge i 15-25 år. Videre ”hvis jeg blir kjent med deg, har jeg ditt nettverk også”. Andre har også nettverk, slik som de andre ansatte og styret. I det hele oppfattes nettverk som utrolig viktig. Folk kontakter dem gjerne også OMOD-ansatte på gata. I praksis er en derfor, hevder organisasjonen, et lavterskeltilbud.

For det tredje er organisasjonsleder mye i media. Fjernsyn, radio, avis og internett er i følge OMODs egne undersøkelser også kanaler som gjør at folk henvender seg til organisasjonen. Formidling via andre organisasjoner eller offentlige kontorer er for det fjerde også en måte folk kommer i kontakt med OMOD på.

Det OMOD derimot aldri har gjort, er å lage en brosjyre for å markedsføre organisasjonen. Kontaktflaten skapes gjennom direkte henvendelser, via media og gjennom nettverksrelasjoner.

Kompetanse og arbeidsform

OMOD har som nevnt et lite sekretariat på tre ansatte. Leder er ofte fremme i media. Alle de tre ansatte sies å være aktive i forhold til omverdenen.

OMOD har som navnet tilsier det offentlige som virkeområde og arbeider mot offentlig diskriminering. I rapporten i forbindelse med OMODs 10-årsjubileum gis virkefeltet en positiv uttrykksform: ”OMOD arbeider for å heve kompetansen i det offentlige i forhold til at Norge er et multietnisk samfunn, samt sikre at rettssikkerheten til personer med minoritetsbakgrunn ivaretas i Norge”.

Organisasjonen arbeider på to nivåer for å bidra til dette. En gir råd og veiledning til enkeltpersoner og grupper, og en arbeider for å forbedre strukturer og praksiser i

offentlig forvaltning. Ifølge organisasjonen selv utgjør hjelp til enkeltmennesker en større del av arbeidsmengden enn det politiske arbeid på vegne av minoriteter.

OMODs arbeid med enkeltsaker kan være tids- og ressurskrevende. Et eksempel som beskrives for oss gjelder en sak om familiegjengenforening hvor vedkommende mente at konas avslag skyldtes saksbehandlingsfeil da vedkommende er FN-flyktning. OMOD bistod med en kontakt med NOAS for å få deres syn, besøk i byen hvor vedkommende bor for å gå gjennom en omfattende dokumentasjon, og hele 5 samtaler med saksbehandler i UDI for å finne ut hva problemet består i sett fra deres side. Deretter ble det skrevet det et tilleggsklageskriv og det ble ført ytterligere to samtaler over telefon med saksbehandler. Nylig ringte vedkommende flyktning og sa at nå hadde kona fått opphold.

En annen sak kan illustrere hvordan det er sammenhenger mellom individuelle saker og OMODs arbeid for å påvirke forvaltningen generelt sett. Det gjaldt mor til en gutt på 19 år som må avlegge DNA-test i forbindelse med en tidligere dom. Det juridiske grunnlaget for at dette må gjøres ble avklart med politiet. Den samme gutten hadde blitt domfelt i en sak der mora mener gutten ble uskyldig dømt. OMOD går gjennom domspremissene og finner at selv om gutten var utsatt for rasistisk provokasjoner, fikk ikke dette betydning for rettens reaksjon. Når det gjelder DNA-testen, er OMOD blant annet opptatt av å få politiet til å forbedre sin kommunikasjon i lignende tilfeller. Når det gjelder rasisme som tema i retten, har OMOD etablert kontakt med dommeren for den tidligere saken og formidlet synspunkter på hvordan rasistiske elementer bør tillegges vekt.

Dette siste eksempelet illustrerer hvordan enkeltsaker kan danne grunnlag for og gi impulser til generelt påvirkningsarbeid for å påvirke forvaltning og politikk. OMOD mener at det er enkeltsakene som fører til organisasjonens politiske arbeid på vegne av minoriteter. En finner både eksempler på at OMOD tar utgangspunkt i saker knyttet til enkelttilfeller og målbærer disse overfor aktuelle forvaltningsinstanser, og at det reises mer generelle spørsmål. Når det gjelder enkeltsaker hender det også at man bidrar til at prinsipielle saker kjøres gjennom rettssystemet.

Noen saker forfølges over mange år, mens andre handler om enkeltstående initiativ eller aktiviteter. Organisasjonen forfølger en hel rekke problemstillinger på ulike felter. Det som først og fremst slår en ved lesning av årsmeldinger fra OMOD, er den store bredden i engasjementet. I forhold til politiet har en vært opptatt av mange forhold: kvitteringsordning ved politikontroll, utestedsdiskriminering, samt ulike aspekter ved håndtering av relasjoner mellom politi og minoritet. OMOD har også vært opptatt av tolletatens overkontroll av minoriteter. En har videre engasjert seg i helsepolitikk, for eksempel kriterier for hvilket land blodgivere kan komme fra, og hvordan minoriteters psykiske helse kan bli i møte med barrierer i det norske samfunnet. En har blant annet vært opptatt av undervisning blant minoritetsspråklige, at det ikke finnes en fast mal for å skille mellom fagene Norsk som andrespråk (NOA) og Norsk som morsmål (NOM). OMOD har også vært opptatt av strukturelle forhold ved innvanderforvaltningen, slik som spørsmålet om en etnisk ombudsmyndighet og UDIs dobbeltrolle i forhold til innvanderregulering og innvanderintegrering. En krevde i sin tid et eget minoritetsombud og utga en rapport om dette. I 1998 ble SMED (Senter for etnisk

diskriminering) opprettet for en prøveperiode på fire år. OMOD og SMED har samarbeidet siden starten, ikke minst i forhold til enkeltsaker.

Et hovedfelt har vært forholdet til politi- og påtalemyndigheter. OMOD har dokumentert¹² hvordan en over en toårsperiode tok kontakt med Oslopolitiet, Justisdepartementet og Riksadvokaten for å klarlegge hvilken institusjon som hadde ansvar for å håndheve rasimeparagrafen. Bakgrunnen for dette var at en hadde opplevd det vanskelig å få gehør overfor politiet med hensyn til at problemer i tilknytning til utesteder kunne være rasistisk motivert. OMOD opplevde ikke å få særlig respons fra politiet og skrev derfor til Justisdepartementet. Justisdepartementet svarte at departementet ikke hadde instruksjonsmyndighet overfor påtalemyndigheten, og viste til riksadvokaten som øverst ansvarlige påtalemyndighet. OMOD skrev igjen til politiet. Politidistriktet kunne fortelle at riksadvokaten hadde det overordnede prioriteringsansvar, mens riksadvokaten anbefalte OMOD å henvende seg til politiet. Et brev ble også sendt til Justiskomiteen. Enden på visa etter en lang rekke brev ble at OMOD sendte hele korrespondansen til Riksadvokaten som nå endelig bekrefter at det overordnede ansvaret lå der, og viser til at riksadvokaten har tatt et initiativ for å kartlegge påtalemyndighetens praksis i forhold til aktuelle paragrafer i straffelovgivningen.. Dette eksempelet beskrives her ikke fordi vi antar at det egentlig var uklare om hvor det formelle ansvaret lå, men for å vise hvordan organisasjonen ved å skrive brev og ta kontakter, ved å føre ulike aktører inn på en felles arena og relatere dem til hverandre, bidrar til å fremtvinge handling.

Organisasjonen anvender også andre metoder for å fremkalle respons fra myndighetene. I forespørsler omkring problemer fokuserer en på praktiske opplysninger og mindre på ideologisk argumentasjon. Det kan eksempelvis være å be om statistiske opplysninger om mennesker som politiet stopper på gata eller om innvandrere som får ulike typer norskopplæring. Sitter det aktuelle forvaltningsorgan inne med relevant informasjon? Hvis, ja underbygger informasjonen den praksis som føres? Hvis, nei, hvorfor? Det å fremme norske problemstillinger inn i internasjonale fora, som FN-organet CERD (Committee on the Elimination of Racial Discrimination) og det europeiske ECRI (European Commission against Racism and Intolerance), sies å være et effektivt virkemiddel i det å sikre internasjonal støtte i forhold til norske myndigheter.

En informant understreker således at OMOD ”prøver å få de på dagsorden som ikke er der, eller gi de en stemme som ikke har en stemme”. For eksempel vises det til at i en periode hvor mange taler minoritetskvinnens sak, så fronter OMOD menn fordi de blir neglisjert. Dette vil imidlertid ikke si at ikke organisasjonen også har et kvinne- og ungdomsperspektiv. Poenget er at organisasjonen oppfattes som flinke til å skape balanse. Det organisasjonen imidlertid ikke gjør, sier samme informant, er å formidle stakkarsliggjøring.

En annen informant beskriver OMOD som flinke til å få saker frem i media. En tredje peker på organisasjonens prosessforståelse når ungdom har møtt alvorlig diskriminering for eksempel hos politiet, hvilken vei en skal gå, osv. En fjerde informant, på

12 OMOD (2001): ”Dokumentasjon av prosesser i 5 diskrimineringsaker” og OMODs 10-årsrapport.

forvaltningssiden, berømmer organisasjonen for å forstå maktens språk, det vil si hvordan en skal gå frem for å påvirke. I det hele tatt beskrives organisasjonen å ha solid prosesskompetanse på forholdet mellom minoritet og forvaltning. Enkeltstående eksempler på kritikk finnes også. En informant mente at organisasjonen ikke prioriterte sakene godt nok. En foretok improvisasjoner som ikke var godt nok begrunnet og organisasjonen trenger mer intern sensur.

Kontakter og nettverk

OMOD er ingen medlemsorganisasjon. En driver riktig nok som tidligere beskrevet et lite ungdomsarbeid. Poenget med dette er litt sosialt, litt kriminalitetsforebyggende og musikk/foto. Videre gir en også tilbud for politisk bevisstgjøring, slik som brukstemmeretten-din-kampanjer. Ungdomsarbeidet drives både ut fra et empowerment-perspektiv og med tanke på framtidig rekruttering.

OMOD har frivillige som støtter organisasjonen. Det finnes 3-4 personer som en alltid kan trekke på, for eksempel når det gjelder arbeid med nettsider. Videre finnes det en liten gruppe (5-10 personer) som bistår med oppfølging av ungdomsarbeidet. Endelig har en et ytre nettverk av frivillige som fra tid til annen kan gjøre noe, eventuelt som en gjenytelse.

OMOD beskriver organisasjonens nettverksbyggende ferdigheter som en hovedstyrke ved organisasjonen. Organisasjonen legger vekt på å etablere gode relasjoner og samarbeid med andre aktører i inn- og utland. Vi vil her summarisk peke på noen slike relasjoner og intensjonen i disse.

- Organisasjonen samarbeider med minoritetsungdomsorganisasjoner som African Youth for å bidra til å styrke dem som organisasjoner. En støtter dem og argumenterer overfor myndighetene med hensyn til å skaffe dem offentlig støtte tilpasset deres egenart.
- OMOD hadde arbeidet med kvitteringsordning ved politikontroll i mange år uten å oppleve særlig gjennomslagskraft. Så tenkte en, hvorfor ikke engasjere personer som Oslos biskop og Andenæs (juristen)? ”Når de sier noe, plutselig er det sannhet”.
- Organisasjonen har de siste årene særlig samarbeidet med NOAS og ARS av de øvrige landsdekkende organisasjonene. OMOD har således også stilt seg bak de nyere koordinerte utspill mot sider ved innvandrerpolicyen.
- OMOD har etablert kontakt med LO for å sette på dagsorden fagforeningens rolle i forhold til innvandrere.

Sett i forhold til myndighetssiden går relasjonene på to nivåer. For det første er man relatert til sektormyndigheter som politi, helse, innvandrervervaltning mv. For det andre har en relasjoner til sentrale myndigheter i betydningen politikere og departementer. En sentral informant utenfor forvaltningen vet at OMOD har vært brukt av justiskomiteen og at partier har benyttet seg av OMOD.

Organisasjonen peker også på at en er med på å utvikle nettverk uten selv å bidra direkte. Et eksempel handler om at organisasjonen har arbeidet for at det opprettes kontaktfora mellom politi og minoriteter, ikke bare sentralt, men også lokalt. Dette er nå gjennomført og OMOD sitter sammen med flere andre organisasjoner i et sentralt utvalg som mottar rapporter fra lokale fora.

Påvirkning

Det meste av det OMOD gjør handler om påvirkning for endring, og er til dels omtalt i avsnittene foran. I tillegg skal det her kort refereres til andre påvirkningsformer.

OMOD deltar i forskjellige utvalg, svarer på høringsuttalelser, har innlegg på seminarer og konferanser og har kontakt med media. På denne måten fungerer organisasjonen som en *informasjonsleverandør*. Dessuten har man involvert seg i forhold til studenter og forskere for å få økt fokus på minoritetsrettighetsfeltet. Organisasjonen driver også *lobbyvirksomhet* i forhold til Stortingskomiteer, partier og enkeltpersoner i partier.

Organisasjonen hevder selv å ha høy grad av måloppnåelse i sitt påvirkningsarbeid. I årsmelding for 2003 vises det som resultater blant annet til utarbeidelse av strategisk handlingsplan for minoritetsspråklige elever, praktisering av NOA (norsk som annet språk), implementering av en rekke forslag i handlingsplanen omkring forholdet politi-minoritet – slik som opprettelse av et utvalg mellom politi og minoritet på lokalt nivå, samt stortingsmeldingen om politikontroll.

Fra politikersiden har vi registrert ulike synspunkter på OMOD. En peker på OMOD som aktive, flinke og proffe. De holder seg til poenget og arbeider veldig ordentlig. En annen fant organisasjonen vel pågående. Fra forvaltningens side blir det pekt på at OMOD fikk delvis gjennomslag med hensyn til registreringsplikt. Organisasjonen gir seg ikke, men biter seg fast, og det er positivt. OMOD betegnes av en informant for å være løsningsorientert.

OMOD oppleves som iherdige i det å ta opp saker med innvandrersforvaltningen. Et felt hvor organisasjonen spesielt opptrer som vaktbikkje er sektoransvarsproblemet. En mener at andre sektorer enn den primære innvandrersforvaltningen i altfor liten grad påtar seg ansvar for minoritetsrelaterte problemstillinger.

En annen informant, fra politiet, pekte på at OMOD var veldig aktive og at en hadde en positiv dialog. Til å begynne med var organisasjonen veldig kritiske, men en evnet også å gi ros og positive tilbakemeldinger, noe informanten mente var viktig.

Vurdering

OMOD er en organisasjon som driver med påvirkning og lobbyvirksomhet overfor offentlige myndigheter og forvaltning. De er opptatt av å være vaktbikkje og talerør for minoriteter og svake grupper mot diskriminerende atferd og strukturer som disse utsettes for. OMOD er videre opptatt av å få fram generelle endringer i praksis. Deres hovedfokus er ”advocacy”- oppgaven, det å være påvirknings- og endringsagent.

Deres kjernekompetanse vil vi karakterisere som prosesskompetanse på forholdet mellom minoritet og forvaltning. Organisasjonen tar opp temaer fra mange forskjellige sektorer. Det bilde som informanter fra vidt forskjellig ståsted tegner av organisasjonen av, er relativt entydig. Dette dreier seg om en organisasjon med evne til å formidle sine synspunkter og påvirke. Det hovedfelt på tvers av sektorer som organisasjonen har hovedvekten på gjelder forvaltningens praksis, det vil si iverksetting av politikk.

OMOD har som organisasjon en relativt bred kontaktflate med grunnplanet i minoritetsbefolkningen. Denne kontakten får en særlig gjennom servicekontorets virksomhet, organisasjonens uformelle nettverk og medieoppslag. Hvor stor bredde og hvor mange mennesker organisasjonen egentlig er talerør for når den står frem med sine synspunkter, er det likevel vanskelig å vite. I dette ligger en svakhet for en organisasjon som arbeider for å fremkalle endringer i strukturer og praksis og hvor ikke bare argumentasjonen, men også ”kjøttvekta” må antas å ha betydning for gjennomslagskraften. På den annen side, kompenseres dette til dels ved organisasjonens ”medietekke”.

OMODs antagelig største svakhet er den store bredden i dens hjelpevirksomhet og politiske engasjement sett i forhold til størrelse på stab og det økonomiske grunnlaget. Oppnår organisasjonen det en kanskje kunne ha oppnådd, når den sprer seg så mye? OMOD hevder selv at den som organisasjon har prosesskompetanse til å håndtere en stor bredde av det en mener er parallelle problemstillinger i ulike sektorer. Det kan selvsagt være at OMOD kan ha et bidrag å gi mange forskjellige sektorer, men vil ikke dette likevel gå utover dybdeengasjementet? Organisasjonen har uansett en begrenset kapasitet med hensyn til arbeidstid, oppmerksomhet og kompetanse. Organisasjonen er kjent og anerkjent for sitt virke i forhold til politiet. Dersom en skulle oppnådd samme anerkjennelse og samme resultater i en annen sektor, for eksempel helsesektoren eller skolesektoren, ville vi mene at det kreves omfattende arbeid med å forstå sektorens organisering, lovverk, institusjonelle rammer, innhold etc. og likeens det vil kreve mye å arbeide fram relasjoner og tillitt til aktører i sektoren.

5.7 SEIF – en handlingsorientert hjelpeorganisasjon

Kontaktflate minoritetsbefolkning

Der er primært som hjelpesøkere og brukere av SEIFs tjenester at personer med innvandrerbakgrunn kommer i kontakt med denne organisasjonen. Gjennom de henvendelser som kommer har SEIF en *bred kontaktflate* med innvandrerbefolkningen. De som tar kontakt kommer fra mange forskjellige land. Ifølge årsmeldingen for 2003 hadde organisasjonen dette året henvendelser fra mennesker fra over 100 forskjellige land. Over tid har det skjedd en utvidelse av brukergrunnlaget. Andre halvdel av 90-årene begynte organisasjonen i økende grad å få henvendelser fra ungdom, og valgte å rette fokus også mot denne målgruppen. Tvangsgifte er for mange av disse et tema.

SEIF fremstår først og fremst en *bruker- og klientorganisasjon*. Organisasjonen har ikke medlemmer, støttegrupper og lag. Det finnes riktig nok også noen frivillige som er knyttet til SEIF, for eksempel i tolkeoppgaver. Det er gjerne folk som tidligere selv har blitt hjulpet. Vi snakket med en informant som hadde fått støtte fra SEIF som asylsøker. Den hjelp vedkommende selv hadde fått ga motivasjon til selv å hjelpe. Nå bistod denne personen som tolk og rådgiver i asylsaker, spørsmål om flyktninger, innvandrere og integrering. Vedkommende, som var uføretrygdet, var på SEIF 2-3 ganger i uka.

Kompetanse og arbeidsformer

Leder og nestleder er blant dem som var med på å etablere SEIF. De to har en sterk formell stilling i organisasjonen. Ifølge vedtektene kan de bare avsettes av arbeidsstyret "dersom de har begått økonomiske misligheter eller brakt organisasjonen i vanry". Leder står ikke bare sentralt innad i organisasjonen. Vedkommende er også profilert utad og i media. Det inntrykk som gis etter samtaler med en rekke informanter er at SEIF sett utenfra til dels oppleves som en "enkvinnesbedrift" der person og organisasjon nærmest oppfattes som en og samme ting.

SEIF har personer med høy utdanning, men de er i følge leder ansatt på grunn av sitt engasjement, og ikke på grunn av utdannelsen.. De fleste på ledernivå har vært i organisasjonen lenge. SEIF hevder å foretrekke dyktige mennesker med flyktning-/innvandrerbakgrunn, på grunn av vedtekter og rollemodeller innad i miljøene. Det annonseres ikke, fordi egnethet ansees som så viktig kriterium. Når nye skal rekrutteres søker en i miljøet. De fleste på ledernivå er kvinner. Kvinner prioriteres gjerne i ansettelser fordi de oppfattes å være flinke til å få tingene gjort.

Betydningen av *å gjøre mye og få tingene unna* kan stå som kjennetegn for den arbeidsfilosofi som SEIF uttrykker. SEIF mottar i løpet av en dag en rekke forskjellige henvendelser. Organisasjonen legger vekt på at alle skal få hjelp så snart som råd. Organisasjonsleder betegner SEIF som en potet som skal kunne gjøre alt. Dette resulterer da også i at man som tidligere beskrevet har en stor bredde av vidt forskjellige områder hvor man bistår de som kommer med henvendelser. Det resulterer videre i at alle som kommer antagelig får hjelp på en eller annen måte. Denne hjelpen kan være omfattende og den kan være liten, alt etter som. En av våre informanter ved en offentlig instans peker således på at han kunne ha inntrykk av at SEIF kunne ta en telefon til vedkommende instans bare for at en da kunne si at en hadde gjort noe med saken, mer enn fordi en ventet å få et resultat. På den annen side, sier samme informant, at i andre saker kunne SEIF være veldig aktiv og pågående når man trodde å kunne oppnå noe. En annen informant betegner SEIF som en terrier som biter seg fast i buksebeina, og ikke gir seg.

Det gis av ekstern aktører uttrykk for at SEIF har saksbehandlerkompetanse i asylsøkersaker. Det temafelt som organisasjonen imidlertid er mest kjent for utad er tvangsgifte. SEIF har et sterkt kvinnefokus, og er spesielt kjent i media for sine uttalelser om tvangsgifteproblematikken. Organisasjonen får mange henvendelser fra jenter, gutter og par med spørsmål omkring tvangsekteskap. Enkelte av disse

henvendelsene har resultert i at SEIF har hjulpet personer med å skifte bosted, og i noen tilfeller identitet.

Ei jente som har fått bistand fra SEIF i forbindelse med vansker vedrørende tvangsekteskap mener at organisasjonen hjelper andre i nød, og gir dem en lysere fremtid. Hun hadde selv blitt gjemt bort med ny identitet. I dag hadde hun likevel ikke gjort akkurat det fordi hun til stadig blir gjenkjent likevel. Men dette mener hun har ikke med SEIF å gjøre. Hun er svært positiv overfor SEIF og måten de har støttet henne på, og har jevnlig kontakt med SEIF-kontoret. En analyse lagt ut på SEIFs nettsider (Papendorf og Furulund, 2003) beskrevet eksempler på hvordan enkeltpersoner har blitt hjulpet av SEIF på dette området.

Den nevnte jenta kan tas som et eksempel på at spørsmål og løsninger knyttet til tvangsgifte er kompliserte. Organisasjoner som arbeider med dette gjør det svært forskjellig. SEIF er raske med å flytte folk som opplever å stå overfor et tvangsekteskapsproblem, til andre steder under en ny identitet. Andre organisasjoner legger mer vekt på samtaler med involverte parter. Måten SEIF arbeider på har vært gjenstand for kritikk av enkelte andre organisasjoner. Kritikken har gått på at SEIF i for liten grad utreder hvilken reell trussel den hjelpsøkende jenta står overfor og hva som er ressurs- og hjelpebehovene. En informant ga uttrykk for at SEIF kunne handle for raskt i enkelte slike saker og blåse dem for mye opp. En annen informant som samarbeider med SEIF i enkelte saker uttaler seg positivt og berømmer organisasjonen ved organisasjonsleder for å stå løpet ut i saker den tror på, selv ved trussel mot eget liv og helse. Et ord som handlekraftig trekkes også frem. Sist, men ikke minst, dette er et område hvor SEIF berømmes av informanter for å ha kunnskap, både om feltet som sådan og om hvordan berørte rent praktisk skal kunne takle utfordringer med bistand fra SEIF og offentlige instanser (politi, skole, barnevern mv).

Kontakter og nettverk

SEIF dekker et svært bredt temafelt om man ser på hele rådgivningsvirksomheten. I sitt generelle rådgivningsarbeid har organisasjonen kontakt med en hel rekke instanser. Særlig har man en bred kontaktflate mot det offentlige på lokalplanet, slik som boligkontor, trygdekontor, sykehus, sosialkontor, skole, politi med videre. Organisasjonen tar kontakt der hvor dette er hensiktsmessig sett i forhold til det henvendelsene dreier seg om. Informanter gir for øvrig uttrykk for at SEIF ikke er spesielt samarbeidsorientert.

Innen spissområdet knyttet til minoritetskvinner, gutter og -jentes rettssikkerhet er spesielt kritesenterbevegelsen, barnevern og advokater viktige medspillere. SEIF henviser personer til kritesentra for oppfølging, men en vil ikke samarbeide med alle kritesentra. I mange saker må barnevernet kobles inn. Når det gjelder advokater, benytter SEIF seg av faste samarbeidspartnere.

Sentrale myndigheter man har en del kontakt med er innvandrерforvaltningen, KRD og UDI, hvorav sistnevnte instans blant annet kontaktes i asylsøkersaker. BFD og UDI bidro med støtte til prosjektet "Mellom Barken og Veden" hvor en spesielt fokuserte på

minoritetsungdom og problemer i forhold til arrangerte ekteskap under mer og mindre tvang. Gjennom informasjonsbrosjyrer og skoleturneer fikk en kontakt med ungdom og informerte om deres rettigheter og rettsvern. Husbanken er medspiller i det å skaffe leiligheter til personer som flyttes til ukjent adresse. Endelig er Justiskomiteen er en viktig politisk aktør for SEIF.

Organisasjonen valgte etter å ha hatt medlemmer av Utlendingsnemnda i første periode å avstå fra å oppnevne medlemmer i den nye perioden. En var for misfornøyd med Utlendingsnemnda til å ville fortsette dette samarbeidet.

Påvirkning

SEIF gjør seg også talerør i prinsipielle saker. Deres aktivitet synes å være mest fremtredende i tilknytning til minoritetskvinnepolitiske problemstillinger. Av de saker en har engasjert seg i er: Mishandling av utenlandske kvinner (§37 utlendingsloven), kvinnelige asylsøkere, kjønnsbasert forfølgelse, mindreårige asylsøkere alene i Norge, arbeid mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Til enhver tid hevder organisasjonen at man mobiliserer sammen med andre organisasjoner om en eller annen sak (akkurat nå: de ureturnerbare).

SEIF hevder spesielt å ha vært svært aktivt med i de politiske prosessene rundt paragrafen om ”kjønnsbasert forfølgelse”. En har videre vært med i prosessene rundt Regjeringens handlingsplan mot tvangsekteskap og Regjeringenes handlingsplan mot kjønnslemlestelse.

For å få ting på den politiske dagsorden bruker SEIF media. SEIF oppleves av andre organisasjoner som å være ”flinke til å gripe fatt i nye problemstillinger og områder hvor endringer skjer” og få disse frem i media. Videre er organisasjonen med på møter med departementene, og med på høringer. Organisasjonen er også på Stortinget for å påvirke, for eksempel når det gjelder lovforslag.

Vurdering

SEIF framstår som en handlingsorientert hjelpeorganisasjon for asylsøkere, flyktninger og innvandrere. Med et antall henvendelser på rundt 6000-7000 i året, fordelt på hovedkontoret i Oslo og fem avdelingskontorer rundt om i landet, er SEIF den organisasjon som mottar flest slike henvendelser. Dette gir SEIF en svært stor kontaktflate ut mot grunnplanet. Brukerne kommer fra alle etniske minoritetsgrupper.

Selv om navnet tilsier at det er ”selvhjelp” SEIF først og fremst driver med, så er det i realiteten ingen nedre grense for hva organisasjonen tilbyr hjelp til av rent praktiske gjøremål. Hjelp i enkeltsaker kan nok bidra til å gi brukerne en bedre forståelse av hvordan forvaltningssystemet fungerer i den konkrete saken, men hvorvidt dette setter brukeren i stand til i neste omgang å ”hjelpe seg selv” er imidlertid usikkert. Men, selv om navnet ikke dekker alt det organisasjonen faktisk gjør, indikerer det store antall henvendelser i året at SEIF har funnet en nisje og gir et tilbud som det er behov for.

Organisasjonen har opparbeidet seg spisskompetanse på minoritetskvinnepolitiske problemfelter som tvangsgifte og kjønnslemlestelse. Organisasjonen har også kompetanse på asylsøkerfeltet. Gitt den store breidde av temafelter som organisasjonen arbeider og gir råd i forhold til, kan en umulig ha mye kompetanse på alle disse. På den annen side er det i mange tilfeller enkel hjelp som gis, som det å bistå med en søknad eller telefonere et offentlig kontor. Dette krever ikke inngående fagkunnskaper. Det handler i slike tilfeller snarere om kompetanse til å være formidlere inn i et norsk system som minoritetspersonene ikke kjenner godt nok. Behovet for denne del av SEIFs virksomhet bunner kanskje i stor grad i mangler ved det offentlige systemet i betydning av kompetanse og kommunikasjon.

Sett i forhold til innvandrerbefolkningen er SEIF først og fremst en bruker- og klientorganisasjon. Selv om organisasjonen har et tilslag av frivillige i sitt arbeid, har disse liten direkte innflytelse på organisasjonen. Dette er en administrasjonsstyrt organisasjon, også når det gjelder politisk profilering. Dette er en svakhet fordi det kan spørres etter hvem organisasjonen opptrer på vegne av. Organisasjonen er i sin politiske virksomhet først fremst avhengig av den faglige og moralske gjennomslagskraft i argumentasjonen.

5.8 SOS Rasisme – en lokalt rettet organisasjon mot rasisme

Kontaktflate mot innvandrere

SOS Rasismes fremstår som en tradisjonell lags- og medlemsbasert organisasjon. I hovedsak er organisasjonen en ungdomsorganisasjon, men den ønsker også å få voksne medlemmer. SOS Rasisme hevder at en økende andel av medlemmene har innvandrerbakgrunn.

Organisasjonenes kontaktflate mot innvandrerbefolkningen kan knyttes til organisasjonens lokallagsstruktur. Personer med innvandrerbakgrunn kan være medlemmer i ordinære SOS Rasisme-lag hvor både etnisk norske og innvandrere deltar. Det finnes også mange lag som har sitt primærfokus mot asylsøkere, innvandrere eller flyktninger. Lagene vi har snakket med varierer betydelig i størrelse. Et lag som nå var nedlagt hadde hatt fire medlemmer. I Oslo finnes et lag med over 2000 medlemmer. Inntrykket er at lag kan ha et styre og relativt aktiv kjerne av pluss mange mer og mindre aktive medlemmer.

En underorganisasjon i SOS Rasisme er Union of Refugees. Denne organisasjonen ble startet opp i 1999 og har som målsetting å organisere asylsøkere i asylmottakene. Det skal være en organisasjon for og av asylsøkere. Blant annet avholder disse lokallagene skoleringsseminar ved asylmottak. Medlemmene har egne fellessamlinger. I 2004 hadde denne underorganisasjonen et eller flere lokallag seks steder i landet. I 1999 ble det også startet opp en egen Romani-gruppe i SOS Rasisme som arbeider for å bedre kårerne for denne gruppen. Andre grupper som deltar i SOS Rasisme er Danwadaag, Union of Cameroonians, Iransk gruppe og Jourist Group. Danwadaag består av nordmenn og somaliere som jobber for å bedre kårerne for eldre somaliere i Somalia. Union of

Cameroonians er en gruppe bestående av kamerunere som har søkt om asyl i Norge. I 2002 oppstod en rekke kurdergrupper i SOS Rasisme. I 2004 var antallet grupper økt til 14. Disse gruppene har sin egen landsledelse.

En type lokallag er de såkalte rådgivningsgruppene. Disse betraktes som en underorganisasjon av SOS Rasisme. Rådgivningsgruppene tilbyr rådgivning til personer med asyl- eller flyktningbakgrunn. Hovedtyngden av arbeidet har vært rådgivning overfor asylsøkere. Det har vært om lag 10 rådgivningsgrupper rundt omkring i landet, men utmeldinger og konflikt om en av gruppelederne, har i 2004 redusert antallet til fem.

SOS Rasisme hevder at stadig flere med asylsøker-, innvandrers- og flyktningbakgrunn blir aktive i organisasjonen. Videre hevder man, ved at mange forskjellige grupper og nasjonaliteter deltar sammen på arrangementer, konferanser og møter, å være en organisasjon der integrering skjer i praksis. Hvor bred kontaktflaten mot minoriteter er når det gjelder antall, gis det ikke opplysninger om, men ifølge årsmeldingen fra 2003 finnes det nærmere 30 forskjellige etniske grupperinger knyttet til SOS Rasisme rundt om i landet.

Kompetanse og arbeidsformer

SOS Rasisme er en "grasrotbevegelse" i den forstand at medlemmer, lokallag og lokale aktiviteter er det viktigste for organisasjonen. Rasisme og diskriminering skal bekjempes i nærmiljøet gjennom mobilisering av folk flest. De har søkt å unngå at enkeltpersoner, gjennom stor medie- og myndighetskontakt, framstår som "personlige eiere" av organisasjonen. Aktiviteten på grunnplanet har vært det sentrale. De framhever at de er den eneste landsdekkende, demokratiske medlemsorganisasjonen som bare jobber mot rasisme. Organisasjonens geografiske tyngdepunkt er det sentrale Østlandsområdet, Vestlandet (særlig Rogaland og Hordaland) og etter hvert også Midt-Norge, særlig Trondheimsområdet.

Organisasjonsbygging har vært et sentralt satsningsområde for organisasjonen. SOS Rasisme har hatt en oppsiktsvekkende sterk vekst i medlemmer og lokallag de siste 10 årene. Ifølge tall fra Barne- og familiedepartementet (BUFA) hadde organisasjonen 25 lokallag og i overkant av 2000 medlemmer i 1991. I 2004 er organisasjonen bokført med 12.959 medlemmer og 85 lokallag. Med støtte-medlemmer (fagorganiserte i LO) har SOS Rasisme over 20 000 medlemmer. Denne veksten har kommet i en tid hvor en rekke av barne- og ungdomsorganisasjonene og flere av de store humanitære frivillige organisasjonene har opplevd nedgang i medlemstall og aktiviteter. Av de store frivillige organisasjonene er det omtrent bare den lokale og medlemsbaserte idretten som kan vise til stor vekst i samme periode. På mange måter har SOS Rasisme gått mot strømmen de siste 10 årene.

Alt i alt har SOS Rasisme en organisasjon som er organisert ut fra en rekke ulike organisasjonsprinsipper. Den er spesialisert langs en rekke dimensjoner som formål (teater, film og lignende), demografi (kjønn, ungdomsgrupper), etter geografi (lokallag, fylkeslag), etter etnisitet/land (kurdere, kamerunere) og etter målgruppe (støttegruppe

for asylsøkere). For å kunne holde dette mangfoldet sammen er det opprettet 10 betjente regionkontorer, herunder tre "sentrale" kontorer (Oslo, Haugesund, Trondheim). Disse fungerer både som samlingsplass og ressurscenter. Regionansvarlige har ansvar for å følge opp lokallagene og tilby dem oppfølging og opplæring. Ressurser legges også ut på hjemmesidene. Etter hvert som lokallag og medlemmer har blitt flere har regelen vært å opprette et regionkontor.

Hvert år arrangeres en til to lokallagskonferanser hvor skolering av medlemmene og høring for medlemmene står på dagsorden. Det gjennomføres også såkalte regionkonferanser hvor en målrettet driver systematisk skolering av personer som er med i organisasjonen.

Kontakten mellom landsstyret og lokallagene ivaretas gjennom ordningen med regionansvarlige som støtter opp om lokallagenes arbeid. Det sendes også ut månedlige rundskriv til lokallagene. Informasjon til omverdenen søkes ivaretatt gjennom avisen Antirasisten som kommer ut fem ganger årlig. Denne sendes til alle medlemmene, alle bibliotek, fagforeninger og selges på gaten. Mye ressurser er også lagt ned i å utvikle et velfungerende og opplysende nettsted. Pressemeldinger benyttes aktivt overfor mediene.

Måten lokallag fungerer og følges opp rent organisatorisk varierer. Vi snakket med person fra et lag innen Union of Refugees. Det hadde ikke vært aktivitet innen laget de siste 7-8 måneder. Vedkommende som søkte om å få oppholdstillatelse i landet, hadde flere ganger forsøkt å få tak i kontaktperson fra samme land, i Oslo, men hadde ikke oppnådd kontakt og nødvendig oppfølging. En annen person som var leder i et mindre lag ble kontaktet av SOS Rasisme etter at vedkommende selv hadde blitt utsatt for verbale rasistiske angrep i en episode som ble omtalt i avisa. Vedkommende ble invitert på lokallagskonferanse. Han meldte seg inn og ble med på å starte opp et nytt lokalt lag. De opplever en del problemer med å verve medlemmer. Laget hadde mye kontakt både med lag i naboby og med regionleder. Et annet lag i en større by peker på at de har en kjerne på 10 aktive medlemmer og flere hundre mer og mindre aktive. Laget opplevde samtidig å ha gode relasjoner til overordnede organisasjonsledd. Regionansvarlig ringer for å høre hvordan det går. Internett-siden fra SOS Rasisme gir nødvendig informasjon om demonstrasjoner og faste markeringsdager.

En informant fra en kommune hvor SOS Rasisme har mange medlemmer ga organisasjonen ros for å være dyktige på organisasjonsbygging og internt demokrati. Mange med innvandrerbakgrunn var med i lokallaget. Vedkommende opplevde organisasjonen som brobygger mellom norske ungdommer og innvandrerungdom.

SOS Rasisme er av den oppfatning at lokallagene selv må avgjøre hvordan de ønsker å jobbe. Derfor har det opp gjennom åra eksistert jentelag, teatergrupper, rådgivningsgrupper, fylkeslag, skolelag, studentlag, sjakklag og etniske grupper. Organisasjonen er åpen for at folk kan drive f eks internett-lag, skateboard-lag, film-lag, avis-lag osv. Det finnes med andre ord ingen fasit over hva som er en "korrekt" måte å jobbe med antirasistiske saker på. At det legges få føringer på lokallagene betrakter SOS Rasisme som en forutsetning for å bestå som en stor og sammensatt medlemsorganisasjon. Vanligvis har lagene hatt møteaktivitet som en basis for annen aktivitet. Både fylkeslagene og de lokale lagene er underlagt landsstyret og organisasjonens styrende dokumenter (vedtekter mv.). Kravet er at lokallaget har en

lagsansvarlig og en økonomiansvarlig. Nyopprettede lag får tilbud om skolering. Landsstyret stiller krav om regnskap og årsrapport.

SOS Rasisme benytter en rekke markeringsdager for å sette flyktningpolitikk og antirasistisk arbeid på dagsorden. 27. januar markeres den internasjonale Holocaustdagen og Bål for Benjamin. 8. mars markerer organisasjonen den internasjonale kvinnedagen, mens den 1. mai markerer Arbeidernes internasjonale kampdag. 17. mai arrangerer de "17.mai for alle" rundt omkring i landet. 9.november er det Krystallnatta i Tyskland som markeres.

SOS Rasisme har i en årrekke holdt seg orientert om nazimiljøer som Vigrid og Nasjonal Ungdom. Mange saker har dreid seg om nazimiljøene, hvor de finnes og om de er i vekst. Mye av denne informasjonen legges ut på deres nettsider. Kampanjer og markeringer har vært brukt for å skaffe oppmerksomhet om disse miljøene. De får også henvendelser fra folk rundt omkring i landet som ønsker hjelp til å bekjempe lokale miljøer med et rasistisk eller nazistisk utgangspunkt. SOS Rasisme har årlig sendt ut brev til alle de videregående skolene hvor de tilbyr informasjon om rasisme og diskriminering, samt hjelp til å starte opp lokal aktivitet. Også mange grunnskoler får informasjon og tilbud om å opprette antirasistiske soner. Organisasjonen er aktiv inn mot konfirmasjonsundervisning.

Det gjennomføres en rekke samlinger og konferanser for medlemmene i organisasjonen. Hvert år arrangeres en til to lokallagskonferanser hvor skolering av medlemmene og høring for medlemmene står på dagsorden. Det gjennomføres også såkalte regionkonferanser hvor en driver målrettet systematisk skolering av medlemmene.

Lokalt deltar medlemmer både på markeringsarrangementer slik som Krystallnatten, og på lokale arrangementer. Et lag meldte om deltakelse på et større lokalarrangement om idrett over kulturgrenser og en konsert med Gatas Parlament. På begge arrangementer benyttet en muligheter til å verve medlemmer. Laget reiser videre til skoler og holder gratis foredrag om tema som holdninger og hverdagsrasisme.

En del av organisasjonens arbeid er forbundet med det de karakteriserer som brobyggings- og integreringsarbeid. De ønsker ikke å være klientrettet i forhold til innvandrerne, det vil si å yte service og hjelp til enkeltpersoner. Som medlemmer kan imidlertid innvandrere få innsikt i arbeidsformer og organisasjonspraksis. Det kan gjøre det lettere for dem å forstå og løse de "koder" som det norske samfunnet består av og lette integreringen mellom nordmenn og personer med flyktning- og innvandrerbakgrunn.

Flere av lokallagene er engasjert i arbeid for å ivareta rettighetene til asylsøkere, flyktninger og innvandrere. Rådgivningsgruppene har eget kursopplegg for medlemmene. Foruten å gi råd til asylsøkere og flyktninger utreder gruppene enkeltsaker og lager høringsuttalelser og pressemeldinger.

Kontakter og nettverk

SOS Rasisme ønsker ikke å være en organisasjon som bruker mye tid og krefter på å ha kontakt med ulike offentlige myndigheter. Ifølge SOS Rasismes arbeidsprogram for 2004-2006 ”bruker vi ikke mye tid på å gå på endeløse møter, delta i utvalgs- og utredningsarbeid og å være representert i en haug med styrer og utvalg”. Men, legges det til ”..for å markere oss i det politiske landskapet er det viktig at vi er til stede der hvor viktige ting diskuteres og bestemmes”.

Organisasjonen deltar på enkelte møter som arrangeres av Barne- og familie-departementet og Kommunal- og regionaldepartementet. Også Justis- og politidepartementet og Utlendingsnemnda er blant de myndigheter organisasjonen har kontakt med. Regionkontorene og enkelte av lokallagene har også noe kontakt med kommunale myndigheter.

Av instanser de samarbeider med inngår Landsrådet for norske barne- og ungdomsorganisasjoner, SEIF, OMOD og til dels INLO. De har også søkt å etablere kontakter med samiske organisasjoner. Fagforeninger i LO inngår også blant de instanser organisasjonen har samarbeid med.

Vi har ikke registrert tette relasjoner mellom SOS Rasisme og andre innvandrerbaserte ungdomsorganisasjoner. Vi har snakket med sentrale representanter for to av dem plassert i Oslo. Den ene vet om SOS Rasisme, men ikke mye om hva den gjør. Den andre viste til en negativ erfaring.

Når det gjelder internasjonalt samarbeid har de mer sporadisk kontakt med sine nordiske søsterorganisasjoner og den Internasjonale føderasjonen av SOS Rasisme (IFSR). De inviterer også representanter fra SOS Rasismes søsterorganisasjoner i ulike europeiske land til å delta på lokallagskonferansene.

Påvirkning

Vedtektene til organisasjonen sier noe om arbeidsformene i forhold til opinionen, mediene og myndighetene. Der heter det at SOS Rasisme gjennom stands, foredrag og medievirksomhet skal skape økt bevissthet om rasismen og dens årsaker, og bidra til å heve kunnskapen om innvandrere. Det fremholdes også at de skal være en pressgruppe overfor myndighetene, blant annet for å sikre en rettferdig og ikke-rasistisk innvandringspolitikk. Også politiet løftes fram som en viktig målgruppe for aktiviteten for å sikre håndhevelse av straffelovens forbud mot rasisme. Aksjoner og kampanjer, og sivil ulydighet om situasjonen krever det, skal ifølge SOS Rasisme skape oppmerksomhet om organisasjonens oppgaver.

SOS Rasisme er i tråd med det de selv sier ikke de mest aktive i forhold til sentrale forvaltning. En forvaltningsrepresentant påpeker at de kan være mest krasse mot myndighetene, men det er greit og som forventet siden dette er en ungdomsorganisasjon. En representant fra politiet sier at organisasjonen enkelte ganger klager på politiet, og at de noen ganger har rett, men det går også på at de ikke forstår

hva en gjør. Organisasjonens preg av å være aktivistorganisasjon oppfattes egentlig som greit.

Vurdering

SOS Rasisme er et eksempel på at en god sak kan gi grobunn for å etablere en vekstkraftig tradisjonell frivillig organisasjon basert på medlemskap og lokallag. Kampen mot rasisme og diskriminering av innvandrere har gitt organisasjonen vind i seilene helt fra stiftelsen av SOS Rasisme som en selvstendig organisasjon.

Organisasjonen er sterkt avhengig av offentlig støtte, men andelen som kommer fra UDI er liten sammenlignet med støtten fra Barne- og familiedepartementet og Frifond. Fortsatt er antagelig SOS Rasisme i første rekke en organisasjon bestående av norske ungdommer som har gjort kampen mot rasisme som sin merkesak. Men det er også utviklingstrekk som peker i retning av at de befester sin posisjon som landsdekkende innvandrersorganisasjon. Det ene er vekst i antall innvandrere, asylsøkere og flytninger som er medlemmer i organisasjonen. Det andre er at organisasjonen satser sterkere på å gi råd og veiledning til asylsøkere for at de på en bedre måte skal kunne ivareta sine rettigheter. For det tredje har etnisk baserte sammenslutninger av lokallag (for eksempel kurderforeninger) fått et sterkere fotfeste i organisasjonen de senere år

SOS Rasisme er den av organisasjonene som ligger nærmest det bildet en gjerne har av en tradisjonell frivillig organisasjon. Organisasjonen har en treleddet struktur, nasjonalt, regionalt og lokalt, er lags- og medlemsbasert og har en demokratisk grunnstruktur. Kjernevirksomheten er det som foregår i regi av lokallagene, mens det regionale og nasjonale nivå trekker opp en del rammer for, og støtter opp om, den lokale virksomheten. Lokallagene driver med mye forskjellig aktivitet: Dermed motiverer en ungdom med ulike interesser til å bli med. Samtidig har organisasjonen en ideologisk basis i kampen mot rasisme, og den har aktivitetsmessige fellespilarer knyttet til spesielle datoer som Krystallnatten og Benjamins minnedag.

Organisasjonen har lagt stor vekt på organisasjonsbygging og har hatt en stor suksess i så måte med sterk medlemsvekst. Nøkkelfaktoren til denne suksessen synes å være en fra sentralt hold profesjonelt gjennomført organisasjonsbygging kombinert med lokalt mangfold og fleksibilitet. Elementer i denne organisasjonsbyggingen er knoppskytinger i form av spesialiserte typer av lag eller sub-organisasjoner for og med minoriteter. Slik som rådgivningsgrupper med fokus på asylsøkere og flyktningspolitikk, lag ved asylmottak, kurdergrupper, skole- og studentlag og andre spesialiserte lag.

Det gis ut fra vårt intervju materiale ikke uttrykk for at SOS Rasisme er særlig utadrettet mot andre organisasjoner. I kraft av sin størrelse, mange medlemmer og lag, virker det som om organisasjonen først og fremst er fokusert på intern organisasjonsbygging og aktiviteter, og at de i tillegg har kontakter mot asylmottak, skoler og kommuner. Organisasjonen oppgir riktignok å ha samarbeid med et par av de andre landsdekkende organisasjonene som SEIF og NOAS. Det synes derimot ikke å være nevneverdig kontakt med minoritetsstyrte ungdomsorganisasjoner. Det kan se ut til at organisasjonen primært er internfokusert, og det kan være en svakhet.

For å sammenfatte fremstår organisasjonen som en frivillig organisasjon og folkebevegelse i gammeldags, men positiv forstand. Organisasjonen er kreativ og initiativrik mht. å få nye medlemmer og etablere lag. SOS Rasisme har en bred kontaktflate og driver både integrering og holdningspåvirkning.

5.9 Sammenfattende oversikter

Kontaktflate i forhold til innvandrerbefolkning

De landsdekkende organisasjonene har et bredt nasjonalt-etnisk fokus. Ikke minst gjelder det i forhold til *brukere* av individrettet rådgivning og bistand. Organisasjonene har også tilknytning til mange mennesker med minoritetsbakgrunn gjennom *nettverksrelasjoner*. Med nettverksrelasjoner mener vi at de enten har kontakt med en organisasjon gjennom deltakelse i organiserte aktivitets- og tjenestetilbud; eller de har uformelle tilknytningspunkter via ansatte eller frivillige. Med unntak av SOS Rasisme som har en stor kontaktflate med minoriteter via en omfattende lagsvirksomhet og evt. noen få NOAS-medlemmer, er *individuelle medlemsbaserte* kontakter fraværende i de landsdekkende organisasjonene.

INLO har per definisjon omfattende koblinger til det *organiserte* innvandrer-Norge i de fylker hvor organisasjonen organiserer de regionale innvandrerrådene. Også andre av de landsdekkende organisasjonene har koblinger til enkelte innvandrerorganisasjoner, slik som et par av minoritetsungdomsorganisasjonene. For eksempel har Antirasistisk Senter, OMOD og Mira-Senteret kontakt med minoritetsungdomsorganisasjoner.

Kontakten mellom lokale foreninger og de landsdekkende organisasjonene er imidlertid liten. Per 2004 var over 200 slike lokale foreninger registrert i Oslo kommunes Flyktning- og innvandreretat (FIE). Utover det opplever lokale innvandrerlag i Oslo at kontakten er liten og samarbeidet fraværende. Dette skyldes ikke bare at de landsdekkende organisasjonene ikke tar kontakt med lokale foreninger og lag, men like mye at de lokale foreningene ikke tar kontakt med de landsdekkende.

Fem lokale innvandrerorganisasjoner ble valgt ut tilfeldig fra listen Rogaland fylkeskommune har over slike organisasjoner i Rogaland. Totalt er det registrert 97 innvandrerorganisasjoner i fylket. Felles for de fem organisasjonene er at de har begrenset kjennskap til de landsdekkende organisasjonene. Et par av dem har deltatt i lokale markeringer sammen med for eksempel lokallag av SOS Rasisme. Men generelt er oppfatningen at det er lite kontakt mellom de lokale organisasjonene og de landsdekkende organisasjonene. Det hører imidlertid også med i bildet at det er relativt liten kontakt de lokale organisasjonene i mellom og mellom de lokale organisasjonene og Innvandrerrådet i Rogaland.

Mange av de lokale organisasjonene er etniske eller religiøse organisasjoner som er opptatt av å dyrke hjemlandets kultur og religion. Få oppfatter seg som politiske aktører som har et aktivt forhold til sine omgivelser – enten det er snakk om lokale myndigheter

eller mediene. Det er generell skepsis blant informantene til forsøk fra de landsdekkende organisasjonene på å utrope seg til talerør på deres vegne. I noen saker kan de slutte seg til de standpunkt og meninger som de landsdekkende organisasjonene inntar, i andre saker er uenigheten stor. Alle informantene peker på etnisk, religiøst og kulturelt mangfold i innvandrerbefolkningen og deres lokale organisasjoner, som en stor utfordring i forhold til å etablere sentrallødd som kan forene mangfoldet av interesser.

Vurdering

Organisasjonene har en stor nasjonal-etnisk bredde i sine kontakter med innvandrerbefolkningen. Mange med innvandrerbakgrunn er brukere av rådgivningstjenester. En god del, for de fleste organisasjoner vet vi ikke hvor mange, er mer og mindre aktive deltakere i et delvis organisert, delvis uformelt nettverk rundt organisasjonene.

De landsdekkende organisasjonene har i liten grad en representativ forankring i innvandrerbefolkningen. Med unntak av INLO har de heller ingen bred tilknytning til lokale innvandrerorganisasjoner som utgjør hovedtyngden av det organiserte innvandrer-Norge.

Samarbeid med andre organisasjoner

De landsdekkende organisasjonenes samarbeidsmønstre i forhold til andre organisasjoner reflekterer deres virkeområde og karakter. Både ARS og MiRA har et bredt virkeområde. MiRA er, sammen med ARS, den organisasjonen som oppgir den bredeste kontaktflaten ut mot organisasjonssamfunnet. De to organisasjonene har forbindelser med andre organisasjoner og institusjoner innenfor mange områder. Mens MiRA oppgir å ha en del koblinger til innvandrerorganisasjoner (andre enn de landsdekkende organisasjonene som blir evaluert her), har Antirasistisk Senter flere relasjoner mot større hjelpe- og menneskerettighetsorganisasjoner, mot minoritetsungdomsorganisasjoner og mot utdannings- og forskningsmiljøer. Begge organisasjonene har dessuten kontakter med lokale aktører i forbindelse med sitt rådgivnings- og ungdomsarbeid. MiRA har eksempelvis kontakt med krisesentra, og ARS med ulike aktører på Holmlia hvor organisasjonen har vært spesielt aktiv.

NOAS med sitt smale virkeområde har samarbeid med aktører knyttet til asylsøkerprosessen, som for eksempel asylmottak og advokater. NOAS har også gått i spissen for en allianse av mange av de landsdekkende organisasjonene pluss andre store organisasjoner med et menneskerettighetsfokus i en kritikk av hvordan elementer i asylforvaltningen fungerer.

SEIF oppgir å ha forholdsvis få relasjoner av mer permanent karakter til andre deler av organisasjonssamfunnet utenom NOAS og SOS Rasisme. Det er derimot hyppig kontakt mellom SEIF og krisesentre rundt om i landet. Samarbeidet går på enkeltsaker, eller problemstillinger knyttet til den hjelp til enkeltindivider som SEIF gir. SEIF har videre,

på vegne av sine brukere, utstrakt kontakt med advokater og offentlige instanser som barnevern og sosialkontor.

OMODs samarbeidsprofil bærer preg av organisasjonens fokus på politiske prosesser. Organisasjonen samarbeider med organisasjoner som deler ens anliggende og som kan bidra til å få frem saker som OMOD arbeider med. Eksempelvis så man at det å benytte Oslos biskop for å si noe om behov for en kvitteringsordning når innvandrere stoppes på gata gir mer gjenlyd i media enn når OMOD snakker om dette i årevis.

SOS Rasisme, KIA og INLO er organisasjoner som retter seg mot aktivitetsutvikling med forankring i lokale/regionale enheter. Organisasjonene er generelt sett ikke høyprofilerte i det nasjonale organisasjonslandskapet, og har først og fremst sine samarbeidsrelasjoner på lokalplanet.

Vurdering

De fleste organisasjonene har kontakt med lokale myndighets- og forvaltningsorganer i større eller mindre grad, blant annet i forbindelse med hjelp og rådgivningsvirksomhet. Ser man på samarbeidsrelasjoner i forhold til frivillige organisasjoner, finner vi for det første at de landsdekkende organisasjonene når det gjelder samarbeidskonstellasjoner inngår som en del av det større humanitære organisasjonsfeltet; for det andre at relasjonene til lokale innvandrersorganisasjoner, som det er mange av, kunne ha vært bedre utviklet. For det tredje at organisasjonene har svært ulike samarbeidsprofiler. ARS og MiRA har relativt brede samarbeidsnettverk relatert til et bredt virkefelt. NOAS, SEIF og OMOD har smalere samarbeidsnettverk knyttet til en fokusert aktivitet. KIA, SOS Rasisme og INLO har i hovedsak regionale/lokale samarbeidsrelasjoner.

Egne og andres vurderinger av måloppnåelse

Vi skal avslutte denne gjennomgangen av strategi og resultater med en summarisk beskrivelse av hvordan organisasjonene og andre generelt sett vurderer måloppnåelsen på noen spesifiserte målområder. Det skal vi gjøre ved å presentere frekvensfordelinger fra det spørreskjema som hver enkelt organisasjon har fylt ut. Det mønster som her framtrer skal vi sammenholde med synspunkter som framkommer fra informanter i omgivelsene.

Tabell 5 – Organisasjonenes egenvurdering av måloppnåelse. Absolutte tall. N=8.

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt	Uakt./vet ikke
Bygge opp kunnskap og kompetanse om innvandrere- og minoritetsspørsmål	7	1			
Skape møteplasser mellom personer med minoritetsbakgrunn og etnisk norske miljøer	5	2	1		
Avdekke og bekjempe rasisme og diskriminering	4	4			
Hjelpe enkeltmennesker med minoritetsbakgrunn å oppnå rettigheter i forhold til det offentlige	4	3	1		
Fremme positive holdninger til minoriteter blant folk flest	3	4			1
Påvirke myndighetenes innvandringspolitikk	2	4	2		
Sikre personer med minoritetsbakgrunn kunnskap om norsk språk og norsk kultur	2	4	1	1	
Endre lover og regler innen området innvandring, integrering og inklusjon	1	2	5		
Sikre mennesker med minoritetsbakgrunn muligheter på arbeidsmarkedet	0	4	3	1	
Sikre personer med minoritetsbakgrunn muligheter på boligmarkedet	0	4	3	1	

Det område hvor organisasjonene er mest samstemt om at de bidrar til måloppnåelse er kompetansefeltet. De aller fleste understreker at de i stor grad bygger opp kunnskap og kompetanse om innvandrere- og minoritetsspørsmål. For øvrig mener de aller fleste organisasjonene at de bidrar positivt i forhold til målsettingene med tilskuddsordningen slik disse er formulert generelt sett: De aller fleste sier at de i høy eller noen grad bidrar til å skape møteplasser mellom personer med minoritetsbakgrunn og etnisk norske og at de fremmer positive holdninger til minoriteten blant folk flest. Alle mener at de i stor eller noen grad bidrar til å bekjempe rasisme og diskriminering. De fleste organisasjonene mener også at de bidrar godt i det å hjelpe enkeltpersoner når det gjelder å oppnå rettigheter i forhold til det offentlige.

På tre felter kan man på bakgrunn av tabellen si at organisasjonene samlet sett i mindre grad melder om måloppnåelse. Det gjelder for det første når det gjelder å sikre

minoriteter kunnskap om norsk språk og norsk samfunn. For det andre bidrar organisasjonene i beskjedne grad til å styrke av deres muligheter på arbeidsmarked og boligmarked. Det tredje området hvor organisasjonene i moderat grad melder om måloppnåelse, er på en måte overraskende. Det handler om påvirkning av myndighetenes politikk. I særlig grad gjelder det organisasjonens bidrag til endringer i lover og regelverk på dette politikkområdet. Bare en av organisasjonene mener at man har et stort bidrag, to organisasjoner sier at de bidrar delvis, mens hele fem mener at de bidrar lite.

Ser man organisasjonenes egne evaluering opp mot de vurderinger som gis av informanter i organisasjonenes omgivelser, så samsvarer dette i store trekk med de synspunkter organisasjonene selv hevder. Organisasjonene har et bidrag. Flere organisasjoner gis anerkjennelse for sin faglige kompetanse på områder hvor kompetansen i sitt vesen handler om spesifikk kunnskap og innsikt, som for eksempel i spørsmål om minoriteter, menneskerettigheter, rasisme, asylsøkerproblematikk, arrangerte ekteskap med videre. Noen organisasjoner som helt eller delvis har sitt fokus på utvikling av nettverk og miljøer gjennom aktiviteter og holdningsdannende virksomhet, får positive meldinger om at det her gjøres et viktig arbeid. De to organisasjonene som legger hovedvekt på "å hjelpe enkeltpersoner, NOAS og SEIF, gis også ros for sin innsats.

Når det gjelder organisasjonenes politiske innflytelse er omgivelsenes signaler todelt. Intervjuer med forvaltningsrepresentanter og politikere viser at organisasjonene blir lyttet til. På noen felter kan man vise til at de konkret har påvirket utviklingen slik som handlingsplan mot rasisme og diskriminering. På den annen side mener man heller ikke på myndighetssiden at organisasjonene har stor innflytelse på utvikling av politikksiden. Dette spørsmål blir mer grundig behandlet i neste kapittel.

Synspunkter av mindre flatterende karakter kan gå på at ikke alle er like enig i de tilnæringsmåtene den enkelte organisasjon har. Ikke alle sier seg enig i SEIFs handlingsorienterte strategi med hensyn til tvangsekteskap hvor ungdommer relativt raskt gis annet navn og adresse. Ikke alle synes det er en god idé av NOAS å ta oppdrag som informasjonsagent for UDI. Organisasjonen gjør seg dermed avhengig av oppdrag fra dem man i neste omgang skal være vaktbikkje i forhold til. En informant var negativ til KIAs virksomhet fordi han mente religion var en privatsak. Men slike og andre innvendinger går mer på ulikt ståsted og/eller faglig uenighet enn på at organisasjonene påviselig gjør en dårlig jobb. Det generelle bildet som gis av omgivelsene vedrørende de fleste organisasjonene er at de gjør en god jobb i forhold til de målsettinger de har og de målgrupper de henvender seg til. Et spørsmålsteget stilles riktignok i forhold til hvordan INLO har fungert, selv om det også for denne organisasjonen gis enkelte positive signaler.

Vurdering

Den informasjon og de vurderinger som vi har fra organisasjonene og deres omgivelser indikerer at de samlet sett bidrar positivt i forhold til feltet innvandring og minoriteters plass i det norske samfunn. De har kompetanse. De bidrar videre til at mennesker møtes,

til at positive holdninger dannes og til at rasisme og diskriminering bekjempes. De bidrar til å hjelpe enkeltindivider i minoritetsbefolkningen med behov de måtte ha, særlig i forhold til offentlig sektor.

Dette vil likevel ikke si at alle områder er tilfredsstillende dekket i forhold til minoriteters behov for eksempel i forhold til arbeidsmarked, bolig og opplæring. De har heller ikke den gjennomslagskraft på politikken som man ut fra et minoritetsrettighetsperspektiv kunne se som ønskelig. Organisasjonene blir lyttet til, men deres synspunkter gir seg i for liten grad utslag på politikken innen ulike sektorer.

6 Innvandrersorganisasjonenes påvirkningsstrategier overfor myndighetene

6.1 Innledning

Hvilken rolle spiller innvandrersorganisasjonene i asyl-, flyktning- og integreringspolitikken? Hvordan arbeider organisasjonene for å få innflytelse på politikken? I hvilken grad lykkes organisasjonene i å få innflytelse på den politikken som føres på innvandrersområdet? Dette er kort fortalt teamet for dette kapitlet. Vi skal gi et innsyn i hvordan organisasjonene forholder seg til offentlige myndigheter og hvordan de søker å påvirke myndighetenes beslutninger.

Det innvandrerspolitiske feltet har endret seg kraftig de senere år. Dette har skapt nye forutsetninger for påvirkning av politiske beslutninger på dette området. I 2001 ble ansvaret for hele utlendingsfeltet samlet i Kommunal- og regionaldepartementet da Utlendingsavdelingen i Justisdepartementet ble flyttet over til KRD. På Stortinget medførte denne endringen at ansvaret for det innvandrerspolitiske feltet i all hovedsak ble samlet i Kommunalkomiteen. I 2001 ble også Utlendingsnemnda (UNE) etablert som uavhengig klageinstans for vedtak gjort av UDI. Klagen ble tidligere behandlet av Justisdepartementet. I 2004 overtok KRD også ansvaret for norskopplæring av voksne innvandrere fra Utdannings- og forskningsdepartementet. Ansvaret for virkemiddelbruken i innvandrers- og integreringspolitikken er dermed i økende grad blitt samlet i ett departement med underliggende etater. Internt i denne sektoren er det lagt økt vekt på organisatorisk å skille mellom innvandringspolitikken og integreringspolitikken. Ved å opprette egne avdelinger i KRD og UDI for henholdsvis innvandringspolitikk og integrerings- og mangfoldspolitikk har ønsket vært å gi disse politikfeltene den samme synlighet og styrke. Den vedtatte deling av UDI i to kan forsterke mulighetene for å oppfylle dette ønsket (PLS Rambøll Management 2004).

Parallelt med samlingen av ansvar i KRD er sektoransvarsprinsippet blitt understreket i forhold til andre fagmyndigheter og kommunene. Innvandrerne er en del av Norges befolkning. Det innebærer at alle myndigheter og sektorer må forholde seg til innvandrerne som enkeltindivider og gruppe. Innvandringspolitikken og i særdeleshet integrerings- og mangfoldspolitikk er et utpreget tverrsektorielt politikkområde. KRDs ansvar er å koordinere politikutviklingen på området og sikre at et innvandrers- og minoritetsperspektiv integreres i fagmyndighetenes og kommunenes arbeid. Det kan oppfattes som et paradoks å danne en egen ”sektor” for å håndtere et tverrsektorielt felt som det innvandrerspolitiske. Utviklingen har likevel gått i retning av en styrking av sektorens eget innvandrerspolitiske ansvar, samtidig som det er lagt økende vekt på sektoransvarsprinsippet og oppfølging av dette overfor andre myndigheter.

Kommunal- og regionaldepartementet har dermed en todelt rolle. På den ene siden har departementet med underliggende etater sine egne innvandrers- og integreringspolitiske

virkemidler. Dermed er det på en måte riktig å snakke om en egen ”innvandrerpolitisk sektor”. På den annen side skal KRD også være en pådriver overfor de andre sektorene og fagmyndighetene inklusive kommunene. Hvorvidt sektoransvarsprinsippet etterleves i praksis er betinget av hvor sterk KRDs samordningsrolle er og hvor villige ulike sektormyndigheter og kommunene er til å integrere innvandrerpolitiske hensyn. Slik sett har KRDs rolle og det innvandrerpolitiske feltet mange likhetstrekk med miljøpolitikken og Miljøverndepartementets rolle. Miljøverndepartementet er både sektormyndighet og pådriver overfor andre fagmyndigheter og kommuner for å få disse til å integrere miljøhensyn i sin politikk.

Dette er bare noen stikkordsmessige eksempler på de organisatoriske endringene som har funnet sted på det innvandrerpolitiske feltet de senere år. For de landsdekkende innvandrersorganisasjonene betyr denne utviklingen at de må forholde seg til et komplekst politikkfelt som dels har sine egne sektororganer, men som også skal integreres i andre statlige sektorer og i kommunene. I neste avsnitt ser vi nærmere på de strategier organisasjonene kan velge.

6.2 Betingelser for deltakelse og innflytelse

Er det nærliggende å tro at innvandrersorganisasjonene *ønsker* å bruke tid og ressurser på å påvirke myndighetene? Og i tilfelle de *ønsker* å influere på politikken, hva slags *barrierer* kan de møte på? Og for det tredje, hvilke *arbeidsmåter* kan de benytte om de *ønsker* å påvirke myndighetenes innvandrings- og integreringspolitikk?

Gjennom deltakelse i korporative organer som statlige utvalg, styrever og råd, har mange interesseorganisasjoner fått mulighet til å påvirke politikktutformingene på ulike måter. De korporative innslagene i Norge har tradisjonelt vært mest omfattende innenfor arbeids- og næringslivspolitikken. Representasjonen i utvalg, styrever og råd har vært mer begrenset for organisasjonene innenfor kulturlivet, de humanitære og sosiale organisasjonene og miljøbevegelsen (Egeberg 1981, Nordby 1994, Klausen og Rommetvedt 1997). I følge den danske maktutredningen er de danske innvandrersorganisasjonene i svært liten grad representert i råd, styrever og utvalg (Hammer og Bruun 2000). Den konstaterer at de danske etniske minoritetenes innflytelse er marginal – både på deres vilkår i samfunnet og på den alminnelige samfunnsutviklingen. Også norske studier av minoriteters innflytelse viser at minoritetskvinner og deres organisasjoner i liten grad er representert i statlige utvalg, råd og styrever (Predelli 2003). Samtidig viser sistnevnte studie at organisasjoner som MIRA-senteret og SEIF benytter seg av mer uformelle veier til innflytelse slik som lobbyvirksomhet og deltakelse i nettverk. Det kan gi innflytelse i konkrete saker. Studier av et utvalg som Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndigheter (KIM) viser for sin del at innvandrersorganisasjonene, lokale og landsdekkende, kan ha innflytelse i enkeltsaker (Allern m.fl. 2001).

Manglende deltakelse i korporative organer som utvalg, styrever og råd behøver ikke å bety at organisasjonene blir stengt ute av myndighetene. Organisasjonene selv kan ha mange gode grunner for å *begrense* kontakten med myndighetene. Deltakelse i statlige utvalg

kan gi innflytelse, men en slik deltakelse medfører også kostnader for organisasjonene. Johan P. Olsen har pekt på at:

"The costs of integrated participation can include responsibilities and losses of freedom, purity, and control by members. By accepting a position in an integrated structure, an organization and its leaders become associated with the actions of this structure. The organization has to share the blame for policy failures ... Participation sometimes compromises an organization's ideological purity ... Integration ... constraints the organization's responsiveness to its members' wishes" (Olsen 1983:158).

Hvis en organisasjon blir sterkt integrert i det politiske system, kan dette gjøre organisasjonen *medansvarlig* for offentlige beslutninger. Hvis det blir kjent at staten og en innvandrersorganisasjon har samarbeidet nært om en sak, og utfallet av saken i ettertid blir bedømt som innvandrerspolitisk uheldig, kan dette bli svært belastende for organisasjonen. En annen side ved dette er at organisasjonen kan *tape handlefrihet* ved å delta. Det å få innflytelse gjennom deltagelse i råd og utvalg kan være avhengig av at man forplikter seg over tid, og det kan være vanskelig å gå mot beslutninger som viderefører det man har blitt enige om tidligere. Deltagelse gjennom representasjon kan samtidig *svække medlemmenes kontroll* over organisasjonen. Det vil i praksis ofte være nødvendig for organisasjonens representanter å ta beslutninger på vegne av organisasjonen, siden ikke alle saker kan legges ut til uravstemning eller berøres i programdebatter. Endelig kan organisasjonens «ideologiske renhet» oppleves som truet gjennom integrert deltagelse. Det å gå inn for kompromissløsninger kan gi innflytelse, men lar seg ikke så lett forene med det å stå på sterke, prinsipielle standpunkt. Å være i opposisjon i forhold til myndighetenes innvandrings- og integreringspolitikk kan bety at organisasjonene legger større vekt på "vaktbikkjefunksjonen" enn på samarbeid. Interessekonflikt kan bli viktigere enn å delta i tett samarbeid med myndighetene.

På denne bakgrunn kan innvandrersorganisasjonene selv begrense deltakelsen i statlige utvalg, slik at de unngår ansvarliggjøring eller kooptering. For disse organisasjonene kan uformell påvirkning og lobbyvirksomhet være mer attraktivt enn den mer formelle og forpliktende korporative deltakelsen i statlige utvalg. Er et slikt resonnement relevant for innvandrersorganisasjonene vil de sannsynligvis basere sin politiske påvirkning på mer uformell lobbyvirksomhet.

Deltakelsen fra innvandrersorganisasjonenes side kan også påvirkes av forhold ved det politiske styringssystemet. Barrierer og stengsler kan gjøre det vanskelig for organisasjonene å utøve den innflytelse de ønsker. Stein Rokkans forestilling om fire terskler eller barrierer for politisk deltakelse kan gi et inntak til å forstå i hvilken grad organisasjonene blir integrert i det politiske liv (jf. Christensen og Raaum 1999; Predelli 2003). De fire tersklene er *legitimering*, *inkorporering*, *representasjon* og *utøvende beslutningsmakt*. Som relativt nye organisasjoner i det norske organisasjonslandskapet er det rimelig å anta at innvandrersorganisasjonene må forsere noen hindringer før de kan få reell innflytelse. For det første må organisasjonene bli akseptert av myndighetene som politiske aktører. De må ha oppnådd en anerkjennelse som gjør de til legitime interesseformidlere mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene. For det andre må de bli inkorporert i beslutningsprosessene gjennom ulike former for formell og uformell

deltakelse. I 1983 ble norske innvandrere til dels inkludert i det norske demokratiet ved at alle med minst tre års botid i landet fikk rett til å stemme ved kommune- og fylkestingsvalg. Året etter, i 1984, ble KIM etablert som et kontaktledd mellom innvandrerne og myndighetene. Bredden i deltakelsesformer sier noe om hvilke rettigheter organisasjonene har i forhold til å influere på de politiske prosesser. For det fjerde kan organisasjonene ha oppnådd innflytelsesmuligheter i form av utøvende makt. For innvandrerorganisasjonenes del kan det være snakk om delegerte myndighetsfullmakter de har fått fra staten eller kommunene.

Gitt at innvandrerorganisasjonene overviner ulike barrierer for deltakelse kan de velge mellom ulike strategier for påvirkning av myndighetene. I denne sammenheng kan det være nyttig å skille mellom ulike former for politisk påvirkning, avhengig av hvem som er adressaten eller målet for påvirkningen, og av graden av institusjonalisering av forholdet mellom dem som påvirker eller blir påvirket (jfr. Rommetvedt og Opedal 1995, Klausen og Rommetvedt 1997, Christiansen og Rommetvedt 1999).

Det er i situasjoner der forholdet mellom myndighetene og organisasjonene er preget av en høy grad av institusjonalisering og formalisering, at begrepet *korporatisme* har relevans. Jordbruksforhandlingene mellom bondeorganisasjonene og staten er et av de fremste eksemplene i så måte. Et annet er som nevnt de mange styrer, råd og utvalg der staten i tillegg til sine egne representanter også oppnevner representanter fra berørte interesseorganisasjoner. Et fellestrekk ved disse ordningene er den koplingen de etablerer mellom organisasjonene og byråkratene i den offentlige forvaltningen. Vi står med andre ord overfor en form for *forvaltningskorporatisme*.

Betegnelsen *parlamentskorporatisme* er relevant når nasjonalforsamlingen blir satt sammen av representanter for ulike organisasjoner, slik tilfellet har vært i korporative systemer av den fascistiske typen. Det kan også ha en viss aktualitet dersom parlamentsmedlemmer blir oppnevnt som medlemmer av offentlige utvalg slik som KIM, men i vårt land skjer dette nokså sjelden. Selv om det finnes unntak, er hovedregelen at stortingsrepresentantene ikke skal delta i styrer, råd og utvalg med ansvar for saker som senere kan komme opp til behandling i Stortinget. Vi kan derfor sette parentes rundt parlamentskorporatismen for Norges vedkommende.

En lite institusjonalisert form for påvirkning er *lobbyisme*. Lobbyvirksomhet er en mer uformell, ad hoc preget og mindre forpliktende form for påvirkning. Lobbyistene er ikke avhengige av at myndighetene etablerer spesielle organer av den typen vi finner i korporative systemer. De kan selv ta initiativet til uformelle møter med myndighetene for å presentere sine synspunkter og argumenter. Denne lobbyvirksomheten kan rettes inn mot så vel forvaltningen som de folkevalgte. Vi kan derfor skille mellom *forvaltningslobbyisme* og *parlamentslobbyisme*.

I arbeidet med å påvirke politikken er det ofte viktig å bygge allianser (Rommetvedt 2002). Allianser kan dannes mellom forskjellige interessegrupper som går sammen for påvirke forvaltningen og de folkevalgte. Allianser eller nettverk kan imidlertid også dannes mellom bestemte organisasjoner på den ene siden og visse politikere og/eller byråkrater på den andre. I sistnevnte tilfelle taler man gjerne om *politiske nettverk*. I faglitteraturen benyttes ulike betegnelser på slike nettverk (jfr. Kjellberg og Reitan 1995:76ff). Noen av disse betegnelsene blir brukt for å skille mellom det vi kan kalle

sterke og svake nettverk. Stikkord som ”saksnettverk”, ”issue networks” og ”policy networks” brukes gjerne for å betegne forholdsvis svake eller ad hoc pregede nettverk. I forbindelse med mer varige og tette nettverksforbindelser brukes begreper som ”politikkfellesskap” og ”policy communities”, eller ”jerntriangler” og ”segmenter” som den første norske maktutredningen kalte det (Egeberg m.fl. 1978, Olsen 1983).

Betydningen av slike nettverk kommer også til uttrykk i den sontringen mellom ”government” og ”governance” som flere forskere etter hvert har innført. I nordisk sammenheng er det kanskje særlig danske kommunalforskere som har vært opptatt av dette. ”Government”-begrepet fanger opp den tradisjonelle hierarkiske styringsformen, med folkevalgte organer som treffer de politiske beslutningene, en offentlig forvaltning som setter dem ut i livet, og borgere som er forpliktet til å rette seg etter dette. Bogason (2001:10) fremholder imidlertid at det er flere indikasjoner på et skifte fra en slik ”relativt entydig hierarkisk styreform” til ”en mer uklar, både hierarkisk og sideordnet, interorganisatorisk styreform”, der ”de klassiske roller fra hhv. staten (demokratiet), markedet og civilsamfundet ophører med å være rene roller i egen sfære; i stedet sammenblandes de på tvers”. Det kan være mer dekkende å tale om partnerskap mellom offentlige myndigheter og interessegrupper. Den politiske prosessen får karakter av det man kan kalle ”nettverksstyring” mellom offentlige og private aktører.

6.3 Empiriske resultater

I dette delkapitlet undersøker vi hvilke påvirkningsstrategier som innvandrersorganisasjonene har valgt i forhold til offentlige myndigheter. Vi undersøker også hvilken vekt disse organisasjonene legger på mediekontakt og opinionspåvirkning. Til sist ser vi nærmere på hvilken gjennomslagskraft organisasjonene har i forhold til politikkutformingen. Enkelte steder har vi sammenlignet innvandrersorganisasjonene med kunnskap om andre typer organisasjoner, slik som de norske miljøorganisasjonene. Som vi så innledningsvis er det visse fellestrekk mellom det innvandrerspolitiske og miljøpolitiske feltet som gjør det interessant å se på hvordan organisasjonene på disse områdene opptrer.

Resultatgjennomgangen baserer seg på et spørreskjema som ble sendt til alle de åtte landsdekkende innvandrersorganisasjonene. I tillegg er det foretatt 26 intervjuer med representanter for ulike offentlige myndigheter (jf. nærmere omtale i metodekapitlet). Det er også foretatt en analyse av organisasjonenes gjennomslagskraft i mediene med utgangspunkt i riks- og regionavisenes a.tekst database.

Hva slags organisasjoner er innvandrersorganisasjonene?

Innvandrersorganisasjonene er preget av mangfold når det gjelder organisasjonsstruktur, målsettinger og hvor stor vekt de legger på henholdsvis myndighetskontakt og kontakt med medlemmene og ”grasrota” i innvandrerbefolkningen. Før vi undersøker nærmere

hvordan organisasjonene konkret arbeider for å skaffe seg innflytelse, skal vi se på hvordan de selv oppfatter seg som organisasjon.

Tabell 6: Hvor dekkende de landsdekkende innvandrersorganisasjonene mener følgende begreper/beskrivelser er i forhold til å karakterisere organisasjonene. Absolutte tall. N=8.

	Lite dekkende	Noe dekkende	Svært dekkende	Vet ikke/ uaktuelt
a) Paraplyorganisasjon for lokale innvandrersorganisasjoner	3	3	0	2
b) Medlemsorganisasjon med en demokratisk beslutningsstruktur	2	2	2	2
c) Hjelpeorgan for enkeltindivider med problemer (asylsøkere/ flyktninger)	2	3	4	0
d) Kompetansesenter i innvandrers- og minoritetsspørsmål	0	1	7	0
e) Grasrotorganisasjon hvor hensynet til brukerne og medlemmene er det sentrale	0	2	6	0
f) Profesjonell lobbyorganisasjon hvor myndighetskontakt er det sentrale	3	3	2	0
g) Iverksetter av offentlige oppgaver som er delegert organisasjonen	4	2	0	2
h) Uformell organisasjon sammensatt av ildsjeler som brenner for en sak	2	3	1	2
i) Aktivistorganisasjon som legger stor vekt på aksjoner og medieoppmerksomhet	3	5	0	0

Den karakteristikken som organisasjonene synes er mest dekkende, er at organisasjonen er kompetansesenter i innvandrers- og minoritetsspørsmål. Sju av organisasjonene synes denne karakteristikken er svært dekkende. SEIF mener denne karakteristikken er noe dekkende. Seks av organisasjonene synes karakteristikken om at organisasjonen er en grasrotorganisasjon hvor hensynet til brukerne og medlemmene er det sentrale, er svært dekkende. INLO og NOAS oppfatter denne karakteristikken som noe dekkende. Fire av organisasjonene mener det er svært dekkende å karakterisere dem som hjelpeorgan for

enkeltindivider med problemer (asylsøkere/flyktninger). I denne kategorien finner vi MIRA, NOAS, SEIF og OMOD. Ingen av organisasjonene synes det er svært dekkende å karakterisere dem som paraplyorganisasjon for lokale innvandrersorganisasjoner, iverksetter av offentlige oppgaver eller aktivistorganisasjon som legger stor vekt på aksjoner og medieoppmerksomhet. Kun to av organisasjonene, KIA og SOS Rasisme synes det er svært dekkende å karakterisere dem som medlemsorganisasjoner med en demokratisk organisasjonsstruktur. For fire av organisasjonene er denne karakteristikken enten lite dekkende eller uaktuell (MiRA-sentere, SEIF, Antirasistisk senter, OMOD). Antirasistisk senter og INLO mener det er svært dekkende å betrakte dem som profesjonelle lobbyorganisasjoner hvor myndighetskontakt er det sentrale. For tre av organisasjonene, NOAS, MIRA og SOS Rasisme, er denne karakteristikken noe dekkende. De øvrige organisasjonene synes den er lite dekkende (OMOD, SEIF, KIA).

Antirasistisk senter er den av organisasjonene som i størst grad oppfatter seg som en uformell organisasjon sammensatt av ildsjeler som brenner for en sak. Den merkelapp som organisasjonene synes er minst dekkende er organisasjonene som iverksetter av offentlige oppgaver som er delegert organisasjonene. For seks av organisasjonene er denne merkelappen enten lite dekkende eller uaktuell. De to organisasjonene som synes den er noe dekkende finner vi NOAS og INLO. NOAS har på vegne av UDI oppgaven med å informere asylsøkere i asylmottak. Tre av organisasjonene synes det er lite dekkende å betrakte organisasjonen som en aktivistorganisasjon som legger stor vekt på aksjoner og medieoppmerksomhet (INLO, MiRA-sentere, KIA). De øvrige fem organisasjonene synes denne karakteristikken er noe dekkende.

Organisasjonenes påvirkningsstrategier

I forbindelse med spørreskjemaundersøkelsen ble det stilt spørsmål om hvilke typer beslutninger organisasjonene mener det er viktigst å påvirke.

Tabell 7: Hva er viktigst for de landsdekkende innvandrersorganisasjonene å påvirke? Absolutte tall. N=8.

	Svært viktig	Ganske viktig	Mindre viktig	Ikke så viktig	Uaktuelt/vet ikke
a) Beslutninger i Stortinget	5	3	0	0	0
b) Beslutninger i statsforvaltningen	5	3	0	0	0
c) Beslutninger i kommunal/fylkeskommunal forvaltning	5	2	1	0	0
d) Befolkningens holdninger	6	1	1	0	0

Svarene viser at organisasjonene har et bredt perspektiv på hva som er viktig å påvirke. Beslutninger både i Stortinget, statsforvaltningen og i kommunene/fylkeskommunene er svært viktige for et flertall av organisasjonene.

Aller viktigst er imidlertid påvirkning av befolkningens holdninger. Seks av organisasjonene mener at dette er svært viktig. At innvandrersamfunnene har et bredt perspektiv på sitt påvirkningsarbeid er i tråd med studier av andre typer organisasjoner, for eksempel miljøorganisasjonene (Opedal og Rommetvedt 1995). Innvandrersamfunnene ser i likhet med miljøorganisasjonene ut til å være mer opptatt av opinionspåvirkning enn det næringsorganisasjonene er (jf. Klausen og Rommetvedt 1997: 44). En interessant forskjell sammenlignet med miljøorganisasjonene er at de landsdekkende innvandrersamfunnene er mer opptatt av å påvirke kommunale/fylkeskommunale myndigheter. Blant miljøorganisasjonene var det de medlemsbaserte organisasjonene som hadde mest kommunal/fylkeskommunal kontakt. For innvandrersamfunnene gjør det seg ikke gjeldende et lignende mønster.

Tabell 8: Hvor ofte har de landsdekkende innvandrersamfunnene myndighetskontakt og mediekontakt? Absolutte tall. N=8.

Kontakt med:	Daglig kontakt	Ukentlig kontakt	Månedlig kontakt	Årlig kontakt	Aldri kontakt
a) Departementene	1	1	6	0	0
b) Direktoratet/ ytre etat	1	4	2	0	0
c) Stortingsrepresentanter/ partigrupper	0	0	7	1	0
d) Stortinget/ stortingskomiteene	0	0	2	6	0
e) Fylkeskommunale/ kommunale myndigheter	1	4	3	0	0
f) Ulike medier	3	3	2	0	0

Organisasjonenes myndighetskontakt forteller noe om hvordan innvandrersamfunnene orienterer seg i forhold til offentlige myndigheter. Hvem har organisasjonene kontakt med, og hvor ofte har de kontakt?

Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at innvandrersamfunnene har hyppigst kontakt med mediene. Deretter følger kommuner/fylker og direktoratet og ytre etater. Minst omfang har kontakten med Stortinget og departementene. At Stortinget tillegges stor betydning av organisasjonene uten at kontakten er så hyppig, kan ha sammenheng med at Stortinget behandler få, men ”store” saker, mens direktoratet og kommunale/fylkeskommunale myndigheter behandler mange ”små” saker.

Det relativt store omfanget av mediekontakt passer godt med den betydning organisasjonene tillegger påvirkning av befolkningens holdninger. Trekker vi igjen en sammenligning med norske miljøorganisasjoner har innvandrersorganisasjonene mindre kontakt med Stortinget og departementene som gruppe enn det miljøorganisasjonene har (jf. Opedal og Rommetvedt 1995: 15).

På departementsnivå er det OMOD som oppgir å ha daglig kontakt, dernest følger SOS Rasisme med ukentlig kontakt. På direktoratsnivå/ytre etat er det NOAS som har daglig kontakt fulgt av MiRA-senteret, SEIF, OMOD og INLO. Alle disse oppgir å ha ukentlig kontakt med direktorater/ytre etater.

I forhold til Stortinget og kontakten med stortingskomiteene oppgir MiRA-senteret og KIA å ha månedlig kontakt. Hele sju av organisasjonene oppgir å ha månedlig kontakt med stortingsrepresentanter og partigrupper på Stortinget.

SEIF er den av organisasjonene som rapporterer å ha daglig kontakt med kommunale og fylkeskommunale myndigheter. MiRA-senteret, OMOD, INLO og SOS Rasisme oppgir å ha ukentlig kontakt med lokal- og fylkesnivået. De tre organisasjonene som oppgir å ha daglig mediekontakt er NOAS, OMOD og SOS Rasisme. I et senere avsnitt undersøker vi hvor ofte organisasjonene figurerer i ulike medier.

Intervjuene med stortingsrepresentanter fra ulike partier og representanter for ulike departementer og direktorater tyder på en åpen holdning overfor innvandrersorganisasjonene. Flere av informantene hadde gjerne sett at det var mer kontakt. Organisasjonene er for en stor del akseptert som premissleverandører og pressgruppe blant politikere og byråkrater.

Innvandrersorganisasjonenes stortingslobbyisme

Innvandrersorganisasjonenes stortingskontakt er i all hovedsak betinget av de saker som Stortinget har til behandling. Det betyr at kontakten kan være hyppig i perioder, mens den ellers er fraværende. Ingen av informantene på Stortinget mener at de "blir lobbet i hjel av innvandrersorganisasjonene". Intervjuene tyder på at kontaktene i de fleste tilfeller initieres av organisasjonene selv, men de intervjuede stortingsrepresentantene kunne også vise til eksempler hvor de selv tok initiativ til kontakt. Det kan være henvendelser i forbindelse med formelle høringer i komiteene eller ønske om å få informasjon om en konkret sak. Flere nevner NOAS, Antirasistisk senter, SEIF, MIRA og OMOD som organisasjoner som sitter på kunnskap som kan være verdifull for stortingsrepresentantene. Denne kompetansen er gjerne knyttet til enkeltsaker Stortinget har til behandling. Som en av informantene sa: "organisasjonene har gode fagfolk i forhold til regelverk, rettssikkerhet og landkunnskap". Det stortingsrepresentantene reagerer negativt på, er organisasjoner som er mest opptatt av meningsytringer og legitimering av egen eksistens framfor å komme med konkrete og informerte løsningsforslag. To av representantene trekker frem at organisasjonene er for reaktive i forhold til den politiske dagsorden på Stortinget: "De er for lite flinke til å "spille" inn saker de selv er opptatt av, for en politisk håndtering".

I enkelte tilfeller brukes informasjonen av opposisjonen som motekspertise til den informasjon som Stortinget får fra regjering og enkeltdepartementer ved saksoversendelse. Til forskjell fra en del av næringsorganisasjonene benytter innvandrersorganisasjonene i liten utstrekning mellommenn eller profesjonelle lobbyister som interesseformidlere i forhold til Stortinget.

I følge intervjuene med både organisasjonene og stortingsrepresentantene, er det særlig medlemmene av Kommunalkomiteen og til dels Justiskomiteen som er de viktigste adressatene for innvandrersorganisasjonenes påvirkning, men kontakten er gjerne betinget av hvilke saker som er til behandling. Samlingen av ansvaret for innvandringspolitiske spørsmål i Kommunalkomiteen tyder imidlertid på at denne komiteen er blitt viktigere for organisasjonene.

Intervjuene tyder også på at organisasjonene har kontakt med hele partispekteret på Stortinget. Kontakten med opposisjonspartiene synes å være mest omfattende, men inntrykket er likevel at organisasjonene legger vekt på å ha bred kontakt for å få bredest mulig partipolitisk støtte for sine synspunkter. En av informantene på Stortinget mente at ”organisasjonene har god forståelse for det politiske spillet”. Strategisk alliansebygging kan gi muligheter for omkamp i Stortinget all den tid regjeringspartiene ikke har flertall på Stortinget. Her kan det synes å være en forskjell mellom innvandrersorganisasjonene og miljøorganisasjonene. Tidligere studier viser at sistnevnte organisasjoner hadde mest kontakt med opposisjonen, og da særlig med de ”grønne” partiene på Stortinget (SV, SP, V). Det problematiske i forhold til gjennomslagsmulighetene var at disse partiene ikke alene kunne mønstre noe flertall som kunne sikre innflytelse for ”miljøaksen” (Klausen og Rommetvedt 1997).

Det alle de intervjuede stortingsrepresentantene stiller spørsmål ved, er hvor representative de landsdekkende innvandrersorganisasjonene er som talerør for innvandrerbefolkningen. En av informantene sier at ”Stortinget må bli mer kritisk overfor organisasjoner som hevder at de representerer de brede lag i innvandrerbefolkningen”. Enkelte av de landsdekkende innvandrersorganisasjonene blir betraktet som profesjonaliserte stiftelser som er for opptatt av Oslo-problematikk knyttet til asylsøkere, flyktninger og innvandrere.

Innvandrersorganisasjonenes kontakt med forvaltningsinstanser

Innledningsvis pekte vi på innvandringspolitikken og særlig integreringspolitikken som typiske eksempler på tverrsektorielle politikkområder. Skal innvandrersorganisasjonene nå fram med sine synspunkter, betyr det at de må forholde seg til ulike departementer.

Tabell 9: Hvilke departementer har de landsdekkende innvandrersorganisasjonene hatt kontakt med de siste 2-3 årene? Absolutte tall. N=8.

Kommunal- og regionaldepartementet	8
Justis- og politidepartementet	8
Barne- og familiedepartementet	7
Utdannings- og forskningsdepartementet	7
Utenriksdepartementet	7
Helse- og omsorgsdepartementet	6
Arbeids- og sosialdepartementet	6
Kultur- og kirkedepartementet	5
Finansdepartementet	4
Forsvarsdepartementet	3
Nærings- og handelsdepartementet	2
Moderniseringsdepartementet	1
Olje- og energidepartementet	1
Samferdselsdepartementet	1
Miljøverndepartementet	1
Fiskeri- og kystdepartementet	0
Landbruks- og matdepartementet	0

Tabellen ovenfor viser hvilke departementer organisasjonene har kontakt med. Den tyder på at politikkkfeltets tverrsektorielle preg også reflekteres i organisasjonenes kontaktmønster. Med unntak av to typiske næringsdepartementer som Landbruksdepartementet og Fiskeridepartementet har en eller flere av organisasjonene kontakt med alle de øvrige departementene. Alle organisasjonene har kontakt med KRD og Justis- og politidepartementet. Dette er da også de departementene som har mest med innvandringsfeltet å gjøre. Deretter følger Barne- og familiedepartementet, Utdanningsdepartementet og Utenriksdepartementet.

At innvandrersorganisasjonene sprer sine kontakter på en rekke departementer har klare likhetstrekk med miljøorganisasjonenes arbeidsform. Også sistnevnte organisasjoner forholder seg til et politikkkfelt med sin egen sektorforvaltning, men hvor sektoransvarsprinsippet pålegger andre fagdepartementer å integrere miljøhensyn i sin politikk. Dermed skiller innvandrers- og miljøorganisasjonene seg sterkt fra landsbruksorganisasjonene og samferdselsorganisasjonene som i langt større grad konsentrerer seg om "sine" departement, nemlig henholdsvis Landbruksdepartementet og Samferdselsdepartementet (Hovik og Opedal 1997).

I tillegg til å ha kontakter med sentrale myndigheter for å påvirke politikken, er det viktig for mange av organisasjonene å ha kontakter med utøvende forvaltningsorganer. For mange av organisasjonene er det her hovedtyngden av innsatsen ligger, blant annet knyttet til deres bistand til enkeltpersoner. En rekke av organisasjonene har kontakt med innvandrersforvaltningen i asylsaker. De har også kontakter med barnevern og sosialkontor i sitt hjelpe- og informasjonsarbeid, og med skoler for

informasjonsvirksomhet og politimyndigheter vedrørende offentlig orden og kriminalitet. Denne type kontakter handler ikke så mye om å påvirke politikktutformingene som om å gi informasjon, støtte og styrke personer fra minoritetene i møte med forvaltningen, iverksetting og praktisering av politikk.

Korporatisme eller lobbyisme?

Kontakten med statsforvaltningen - departementene og direktoratene - kan anta ulike former. En viktig dimensjon for å skille mellom ulike former for myndighetskontakt er formaliseringsgrad. Forvaltningslobbyismen er mer uformell og kan arte seg alt fra personlige kontakter "på gata", i sosial og faglig sammenheng til ordinær telefon- og brevkontakt. Kontakten er lite formalisert der det er snakk om personlig kontakt, uformelle møter, telefonsamtaler og e-poster. Mer formalisert er kontakten om den foregår gjennom høringsuttalelser og representasjon i offentlige råd, styrever og utvalg. Utgangspunktet her er at kontaktene i en viss utstrekning må være formaliserte og institusjonaliserte for å kunne klassifiseres som forvaltningskorporatisme.

Uformell kontakt kan gjøre det lettere for organisasjonene å beholde sin uavhengighet i forhold til myndighetene samtidig som den gir mulighet for å utøve innflytelse i konkrete saker. Mulighet for innflytelse gir også ulike former for formelt samarbeid med myndighetene, men organisasjonene som nevnt, kan bli så integrert i samarbeidet med myndighetene at det går ut over deres uavhengighet som frivillige organisasjoner. Nedenfor undersøker vi hvilke former for kontakt som er viktigst for organisasjonene.

Tabell 10: Hvilken betydning tillegger de landsdekkende innvandrersorganisasjonene ulike former for myndighetskontakt? Absolutte tall. N=8.

	Stor betydning	Noe betydning	Liten betydning	Ingen betydning	Uaktuelt/ vet ikke
a) Å være representert i offentlige styrever, råd og utvalg	4	3	2	0	0
b) Å avgi høringsuttalelser	4	2	2	0	0
c) Å ha direkte kontakt gjennom telefonsamtaler og møter	7	1	0	0	0
d) Å ha felles kontaktfora slik som seminarer, konferanser og faglige fora	5	3	0	0	0

Klart viktigst for organisasjonene er det å ha direkte kontakt gjennom telefonsamtaler og møter, det vi her har definert som *lobbyisme*. Med i denne kategorien faller også det å ha felles kontaktfora mellom myndighetene og organisasjonene slik som seminarer, konferanser og lignende. Også denne kontaktformen tillegges stor betydning av de fleste av organisasjonene.

I mange tilfeller er det departementene eller direktoratene som inviterer organisasjonene til å delta på møter, konferanser og seminarer. Barne- og familiedepartementet har for eksempel invitert organisasjonene til seminar om tvangsekteskap. KRD og UDI har faste kontaktmøter med de landsdekkende innvandrersorganisasjonene – en kontaktform som kan hevdes å nærme seg korporatisme. I tillegg kommer møter knyttet til aktuelle saker som departementet og UDI ønsker respons på fra organisasjonene. Også Justisdepartementet har lagt vekt på å ta med organisasjonene på råd. Politisk ledelse har blant annet møter med flere av innvandrersorganisasjonene to ganger i året for å ta opp aktuelle saker (rasisme, vold mot minoriteter og lignende). Politiet har også et kontaktutvalg der mange av organisasjonene deltar. Rikstrykdeverket har et nasjonalt og flere regionale brukerutvalg hvor INLO er representert. Generelt er oppfatningen blant informantene i departementene og direktoratene at organisasjonene sjelden benytter disse fellesmøtene til å ”spille” inn saker. I den grad de ønsker å ta opp bestemte saker for på den måten å påvirke den politiske dagsordenen, skjer det fortrinnsvis i bilaterale møter og kontakter mellom organisasjonen og respektive myndigheter.

Formell representasjon i offentlige råd, styrever og utvalg og deltakelse i høringsordninger tillegges ikke samme betydning som de uformelle kontaktene. Blant organisasjonene er det MiIRA-senteret, OMOD, Antirasistisk senter og INLO som legger mest vekt på utvalgsrepresentasjon. Å avgi høringsuttalelser tillegges størst vekt av KIA, INLO, MiIRA-senteret og NOAS.

Intervjuene med organisasjonene og med byråkrater i statsforvaltningen kan tyde på at organisasjonenes formelle beslutningsmakt gjennom *utvalgsrepresentasjon* er nokså begrenset. Det betyr ikke at de ikke er representert i ulike utvalg. For eksempel har MiIRA-senteret vært representert i flere utvalg, for eksempel et utvalg nedsatt av Barne- og familiedepartementet som skulle gi innspill til Likestillingsloven, en undergruppe i Kvinnevoldsutvalget og Lovutvalg mot etnisk diskriminering (Predelli 2003). OMOD, INLO, SOS Rasisme og Antirasistisk senter er blant annet representert i et utvalg for oppfølging av Handlingsplanen mot rasisme og diskriminering. SEIF ønsker for sin del ikke noen omfattende utvalgsrepresentasjon, nettopp for å kunne beholde en viss uavhengighet og distanse i forhold til statsforvaltningen (Predelli, 2003).

Å svare på invitasjoner om å avgi *høringsuttalelser* er noe alle organisasjonene gjør, om enn i varierende omfang. Fra departementenes og direktoratenes side blir innvandrersorganisasjonene invitert til å komme med uttalelser i saker knyttet til innvandrere og integrering. I arbeidet med den offentlige utredningen Rettslig vern mot etnisk diskriminering (NOU 2002:12) var en rekke av organisasjonene på høringslisten. Statsforvaltningen har også utarbeidet flere tverrdepartementale handlingsplaner hvor organisasjonene er blitt invitert til å komme med uttalelser. Det gjelder for eksempel Handlingsplan mot tvangsekteskap (1998), Handlingsplan mot kjønnslemlestelse (2000), Tiltak for å øke deltakelsen i samfunnet for barn og unge med innvandrerbakgrunn (2002), Handlingsplan mot rasisme og diskriminering (2002-2006), handlingsplanen mot Vold mot kvinner og Handlingsplan mot handel med kvinner og barn.

Innvandrersorganisasjonenes vektlegging av uformelle lobbykontakter har de til felles med norske miljøorganisasjoner. Også disse legger større vekt på de uformelle

kontaktene i motsetning til landbruksorganisasjoner og organisasjoner på samferdselsområdet som legger større vekt på å være representert i offentlige råd, styrer og utvalg (Klausen og Rommetvedt 1997: 205).

6.4 Innvandrersorganisasjonenes plass i mediene

Hvor fremtredende er de ulike organisasjonene i offentligheten? Hvor hyppig skrives det om organisasjonene? Hvilke tema tas opp? Hvordan framstilles de ulike organisasjonene? Dette er spørsmål som vi vil undersøke nærmere i dette avsnittet. Ved hjelp av Mediearkivet.no AS sin elektroniske artikkelbase ATEKST har vi som beskrevet i metodekapittelet foretatt søk både på organisasjonenes fulle navn og forkortelse. Vi gjengir antall artikler ut fra det søket som gir flest treff på organisasjonen. Dette innebærer at det kan være artikler som bare er registrert med enten forkortelsen eller fullt navn som blir utelatt. Dette gjør at antallet treff kan være litt lavere enn faktisk antall artikler om organisasjonen. For hver organisasjon registrerer vi antall artikler, ATEKST sin temaanalyse ut fra nøkkelbegreper og en enkelt analyse av sentrale tema som artiklene omhandler for hver organisasjon.

Tabellen under gir en oversikt over antall artikkeltreff i de utvalgte avisene for perioden 1. januar 2001 til og med 31. desember 2004. Det er også presisert den søketermen som gav flest treff per organisasjon og som derfor blir brukt i analysen.

Tabell 11. Antall avisartikler i ATEKST fra 1. januar 2000 til 31. desember 2004 etter organisasjon.

Organisasjon	Jan. 2000 Nov. 2004	Artikler i prosent	Søketerm (fleest treff)
Antirasistisk senter	543	32,1	Antirasistisk senter
Innvandernes Landsorganisasjon	13	0,8	Innvandernes Landsorganisasjon
Kristent Interkulturelt Arbeid	21	1,2	Kristent Interkulturelt Arbeid
MiRA Ressurscenter for innvandrere	91	5,4	MiRA-senteret
Norsk Organisasjon for Asylsøkere	547	32,3	NOAS
Organisasjon mot offentlig diskriminering	144	8,5	OMOD
Selvhjelp for innvandrere og flyktninger	100	5,9	Selvhjelp for innvandrere og flyktninger
SOS Rasisme	235	13,9	SOS Rasisme
SUM	1694	100	

Samlet sett er organisasjonene som dekkes av UDIs støtteordning omtalt i nesten 1.700 artikler i løpet av de fem siste årene. Det bør nevnes at treffene i databasen både

gjenspeiler artikler der navnet på organisasjonen blir nevnt i en eller annen forbindelse, artikler der aktører i organisasjonen blir intervjuet eller formidler en bestemt mening samt kronikker eller andre innspill skrevet i organisasjonens navn. Det er spesielt to organisasjoner som blir mye omtalt i media, Antirasistisk senter og NOAS. Hver av disse organisasjonene nevnes i nesten 550 artikler. Til sammen utgjør dette 64,4 prosent av alle artiklene. Ut fra ATEKST sin kategorisering av artiklene etter tema, er *flyktninger* det temaet som hyppigst går igjen i artiklene når det gjelder NOAS¹³. Videre er en del artikler kategorisert ut fra temaene *innvandring, administrasjon, politikk, utvisninger, innvandrere, flyktning/asylsøker, politi, jurister, oversikter, befolkning*. Dersom vi ser på Antirasistisk senter på samme måte finner vi at artiklene først og fremst dreier seg om *rasisme*. Videre er det mange artikler som omhandler temaene *demonstrasjoner, drap, innvandrere og høyreekstremisme*. Det er også en del artikler om *innvandring, barn, ungdom, rettssaker, politi, dom, kriminalitet*. Bildet som tegnes av disse to organisasjonene samsvarer i stor grad med organisasjonens aktiviteter.

SOS rasisme er den av organisasjonene som kommer som nummer tre dersom vi sorterer organisasjonene etter hvor mye de omtales i media. I ATEKST finner vi 235 artikler som nevner SOS rasisme. *Rasisme* er temaet som er oftest framme¹⁴. *Demonstrasjoner, personer, befolkning, historie, 17. mai, musikk, barn, krig, innvandring, Trondheim, drap, språk* er andre tema som går igjen i artiklene der SOS rasisme blir nevnt.

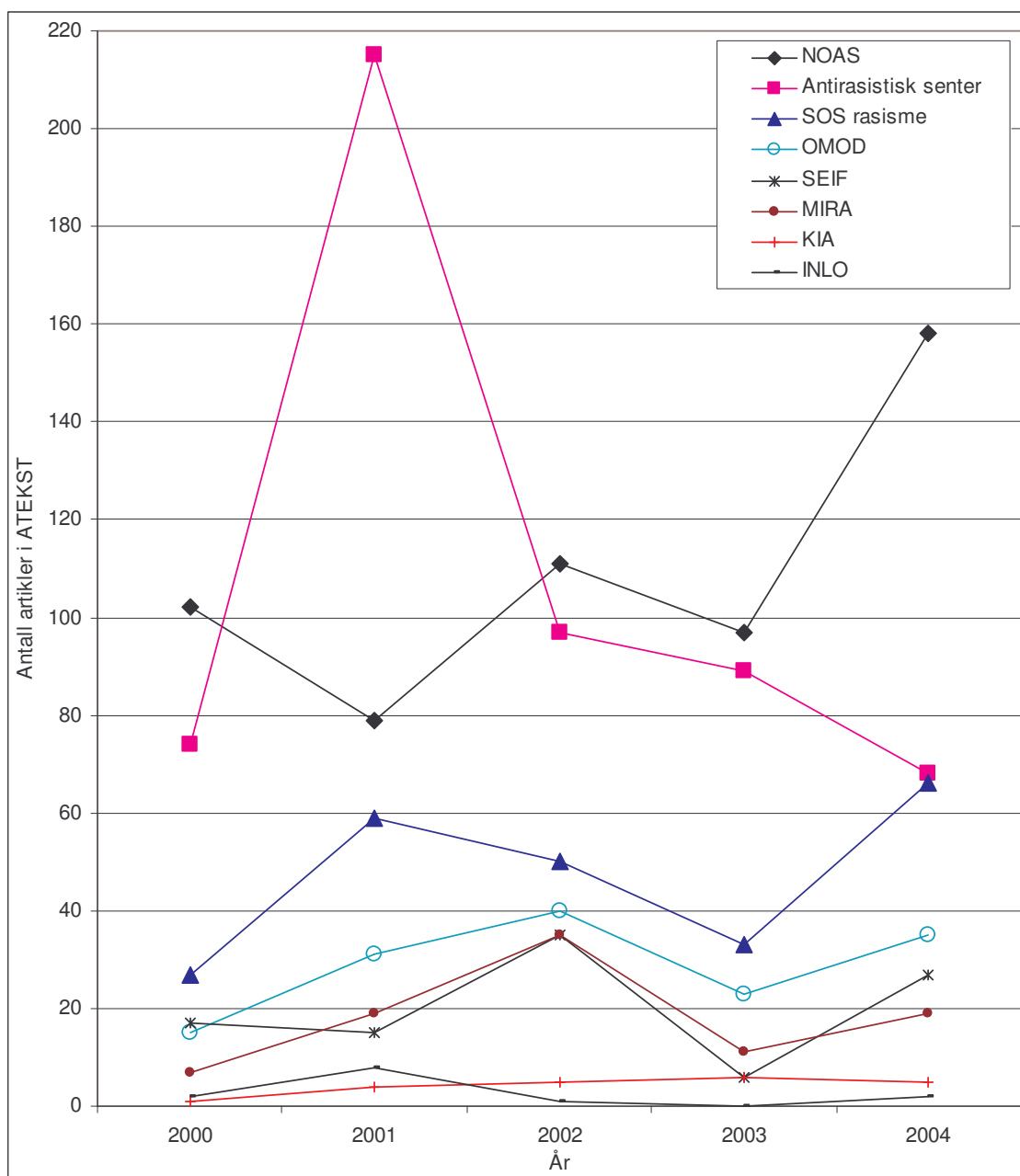
Videre er det 144 artikler der OMOD nevnes, 100 med SEIF, og 91 med MiRA. *Rasisme* er det hyppigste temaet i artikler med OMOD, deretter kommer *innvandrere, politi, restauranter, kritikk, innvandring*. I artikler der SEIF nevnes er *ekteskap* det temaet som oftest blir nevnt, deretter kommer *innvandrere, befolkning, familie, innvandring, flyktninger, islam, familieliv, kvinner og ungdom*. Når det gjelder MiRA-senteret er *innvandrere, kvinner, islam og ekteskap* de temaene som oftest går igjen i artiklene.

Det er interessant å se hvordan temaene som ofte går igjen i artiklene gjenspeiler noe av den sentrale forskjellen disse seks organisasjonene imellom. Et eksempel er at rasisme et sentralt tema blant organisasjoner som fokuserer på rasisme, mens for MiRA og SEIF dukker tvangsekteskap og kvinner opp som tema. Når det gjelder KIA og INLO er det få artikler som er registrert. Tematisering bidrar derfor lite i denne sammenheng.

Før vi går nærmere inn på innholdet i publiserte artikler der de ulike organisasjonene blir nevnt, vil vi gi en oversikt over utviklingen i antallet registreringer av de ulike organisasjonene over tid.

13 Flyktninger nevnes i 139 artikler. For NOAS og Antirasistisk senter har vi inkludert tema som nevnes i ti artikler eller flere. Temaene er sortert etter hvor hyppig de forekommer.

14 Rasisme nevnes i 16 artikler. For SOS rasisme, OMOD, SEIF og MiRA-senteret har vi inkludert tema som nevnes i fem artikler eller flere. Temaene er sortert etter hvor hyppig de forekommer



Figur 4. Antall avisartikler i ATEKST i 2000 - 2004 fordelt på organisasjon¹⁵.

Som figuren viser, var det i 2001 ett stort hopp i antall artikler der Antirasistisk senter blir nevnt (215 artikler). Dette henger sammen med organisasjonens store engasjement i forbindelse med drapet på Benjamin Hermansen, rettsaken etter drapet på Arve Behum Karlsen og en påfølgende rasismediskusjon. Omtalen i 2001 var eksepsjonelt omfattende og i 2004 var organisasjonen tilbake på samme nivå som i 2000. Likevel er denne organisasjonen den som registreres med flest artikler årlig.

¹⁵ To aviser, Klassekampen og Dagsavisen, har kommet til i løpet av kartleggingsperioden, henholdsvis i 2001 og 2002. Det betyr at antall treff kan ha økt noe over tid siden to nye aviser er blitt lagt inn i a.tekst databasen.

Omtalen av SOS rasisme økte også i 2001. Her er også drapet på Benjamin Hermansen et fremtredende tema. I de påfølgende årene gikk antallet artikler ned før organisasjonen igjen oppnådde et økt omtale i mediene i 2004. Dette henger blant annet sammen med økt debatt knyttet til noen konkrete saker i flyktning- og asylpolitikken (bl.a. kritikk av utlendingsnemnda og retur av asylsøkere som har fått endelig avslag på søknaden). Antall artikler der OMOD blir nevnt, var gradvis økende i perioden fra 2000 til 2002. Etter et fall i 2003 har antallet artikler igjen økt i 2004.

Det var et klart hopp i antall artikler både for SEIF og MIRA i 2002 (begge er registrert med 35 artikler). Dette skyldes drapet på Fadime Sahindal i Sverige og den påfølgende debatten om æresdrap, tvangsgifte og undertrykking av kvinner. I denne debatten var begge organisasjonene aktive og de ble referert til. I 2003 dalte antallet artikler, mens det i 2004 igjen var en økende omtale av organisasjonene. For SEIF var tvangsgifte en av de sentrale sakene, bl.a. koplet til opphør av tvangsgiftes rettighet til fri rettshjelp. Disse temaene går også igjen der MiRA blir nevnt.

Når det gjelder de to siste organisasjonene kan det se ut til at KIA har vært noe mer framme i mediebildet de senere år. INLO ble omtalt i enkelte artikler i 2001, men har generelt begrenset gjennomslag i mediene.

I det følgende vil vi se litt nærmere på innholdet i artiklene som blir skrevet om de ulike organisasjonene i 2004. Dette gjengis ved hjelp av noen stikkord i tabellen sist i avsnittet.

Når det gjelder NOAS var det en rekke artikler som på ulike måter dreide seg om norsk asylpolitikk og asyllovgivning. Videre omhandlet en del artikler utfallet av en rekke enkeltsaker. Det mest framtrede enkelttemaet gjaldt vedtaket om å sende asylsøkere som har fått endelig avslag på søknaden ut av landet så raskt som mulig, og ulike virkemidler for å få dette til. NOAS 20 årsjubileum var også framme i mediene.

Artiklene om Antirasistisk senter dreide seg både om kronikker, innlegg og uttalelser på vegne av organisasjonen og referanser til personer som har vært eller er aktive i organisasjonen i forbindelse med ansettelse, portrettintervju, nekrologer, markeringer av runde tall osv. Videre er det flere ganger artikler om temaet rasisme, rett begrepsbruk i forhold til innvandrere, kritikk av FrPs uttalelser og omtale av organisasjonens aktiviteter.

Markeringen av krystallnatten er klart det viktigste temaet som var framme i forbindelse med SOS rasisme i 2004. Videre var det en del artikler knyttet til kampen mot nynazisme, arrangementer i regi av SOS rasisme og ulike referanser til organisasjonen i artikler, bøker osv.

Artiklene om OMOD viser stor bredde. Det temaet som omtales i flest artikler var Politihøgskolens undervisning knyttet til rasisme og flerkulturelle spørsmål. Organisasjonens forslag om å benevne gater etter for eksempel hovedstaden i Pakistan og lignende er også framme i flere artikler.

Tvangsekteskap, tvangsgifte og fri rettshjelp er tema som går igjen i flere artikler der SEIF blir nevnt. Det samme gjelder æresdrap og rasisme. Liknede tema var framme i mediebildet i 2004 om MiRA, men mindre entydig.

Som de andre organisasjonene har også KIA og INLO uttalt seg i forbindelse med vedtaket om å nekte hjelp til asylsøkere etter endelig avslag på søknaden og organisasjonen Human Rights Service grunnstøtte over statsbudsjettet. KIA gir også en kommentar til Åsne Seierstads bok og nevnes i forbindelse med ord til en jubilent.

Tabell 12: Nærmere om innholdet i medieoppslagene.

Organisasjon	Stikkord
NOAS	Asylpolitikk, Asyllovgivning, Enkelt saker, hjelp til asylsøkere etter endelig avslag på søknaden, Opprettelse av integreringsdirektorat, Terror, Vedtaket om å gi vietnamesere flyktningsstatus, ureturnerbare flyktninger, asylmottak, tvangsekteskap, ulovlig innvandring, integrering og rettinger i Norge, 20 års jubileet, Ære tidligere NOAS leder med gatenavn, Støtte til Human Rights Service og ordninger for støtte til NOAS og andre organisasjoner på feltet, kronikk skrevet av NOAS.
Antirasistisk senter	Kronikk, innlegg og replikk fra Antirasistisk senter, Personer som er eller har vært knyttet til Antirasistisk senter (nekrologer, jubileer, utnevnelser, artikkel), Benjamin Hermansen minnefond, innvandringspolitikk, rasisme, begrepsbruk, Ulik kritikk av FrP og debatt. Antirasistisk senterets aktiviteter, Støtte til Human Rights Service, hjelp til asylsøkere etter endelig avslag på søknaden
SOS rasisme	Referanse til ulike aktiviteter i regi av SOS rasisme, Markeringen av krystallnatten, Markering og uttalelse mot ny-nazisme. Referanse til SOS rasisme (artikler, bøker osv.), uttalelser knyttet til ulike tema, begrepsbruk, hjelp til asylsøkere etter endelig avslag på søknaden, Human Rights Service, politikk på feltet.
OMOD	Stor bredde i saker som organisasjonen fremmer synspunkter på i media. Framtredende enkelttema: Utdanningstilbud til elever ved Politihøgskolen, Reflektere innvadring i navn på gater og bydeler i Oslo, språkundervisning i skolen
SEIF	Debatt om tvangsekteskap, tvangsgifte og fri rettshjelp, Støtte til Human Rights Service, sigøynere som minoritet, sigøynere og tvangsekteskap, hjelp til asylsøkere etter endelig avslag på søknaden, æresdrap, rasisme, om SEIF,
MiRA-senteret	Debatt om tvangsekteskap, Debatt rundt overgang til norsk statsborgerskap, flerkulturelles makt i politikken, referanse til leder av MiRA-senteret som tidligere vinner av likestillingsprisen, ny kultursjef i NRK og hennes engasjement i MiRA-senteret, støtte til Human Rights Service, innvandrere og pensjon, norskopplæring, 20 års jubileum, likestilling, pris for MiRAs arbeid
KIA	Ord til jubilent, hjelp til asylsøkere etter endelig avslag på søknaden, Støtte til Human Rights Service, KIA aktivitet, uttalelse, Kommentar til Åsne Seierstads bok
INLO	Hjelp til asylsøkere etter endelig avslag på søknaden, Støtte til Human Rights Service.

6.5 Innvandrorganisasjonenes strategier og innflytelse

Gjennomgangen foran viser at de landsdekkende innvandrorganisasjonene deltar på ulike måter for å påvirke de politiske prosessene i forvaltningen og i Stortinget. De inngår i formelle og uformelle nettverk hvor de bruker sine kontakter i forvaltningen, i politisk ledelse i departementene og i Stortinget for å fremme sine synspunkter.

I dette avsnittet spør vi om deltakelsen fra organisasjonenes side gir seg utslag i innflytelse på de saker som behandles i forvaltningen og i Stortinget. Et første spørsmål er hvilke virkemidler organisasjonene selv mener er mest effektive i forhold til å oppnå organisasjonenes mål.

Tabell 13: Innvandrorganisasjonenes vurderinger av hvilke tiltak som viktigst for å oppnå organisasjonenes mål? Absolutte tall. N=8.

	Svært viktig	Ganske viktig	Mindre viktig	Ikke så viktig	Uaktuelt/vet ikke
a) Få flest mulig medlemmer og/eller støttespillere	4	2	1	0	1
b) Gi støtte og hjelp til enkeltpersoner	5	2	0	1	0
c) Påvirke offentlig politikk gjennom direkte kontakt med sentrale myndigheter	5	2	1	0	0
d) Søke mediedekning for organisasjonens utspill	2	6	0	0	0
e) Delta i aksjoner og demonstrasjoner	-	4	4	0	0
f) Ha et bredt tilbud av tjenester eller aktiviteter til målgruppen	5	2	1	0	0

Tabellen viser at organisasjonene samlet likestiller tre typer tiltak som viktige for måloppnåelsen: 1) Påvirke offentlig politikk gjennom direkte kontakt med sentrale myndigheter, 2) tilby et bredt tilbud av tjenester eller aktiviteter for målgruppen, og 3) gi støtte og hjelp til enkeltpersoner. Mindre betydning for måloppnåelsen har forsøk på å skaffe mediedekning for organisasjonens utspill, og særlig deltakelse i aksjoner og demonstrasjoner. I en mellomkategori havner tiltaket ”Få flest mulig medlemmer og/eller støttespillere”.

Ser vi nærmere på enkeltorganisasjoner, er forskjellene store i synet på hvilke tiltak som er viktigst. I noen grad synes svarene å reflektere typen organisasjon. NOAS og MiRA-senteret mener for eksempel at påvirkning av offentlig politikk og hjelp til enkeltpersoner (asylsøkere/innvandrerkvinner) er de viktigste tiltakene for å realisere målene for organisasjonen. For SOS Rasisme er de viktigste tiltakene å få flest mulig medlemmer og/eller støttespillere og ha et bredt tilbud av tjenester eller aktiviteter for

målgruppen. For SEIF er det viktigst å gi støtte og hjelp til enkeltpersoner og ha et bredt tilbud av tjenester og aktiviteter.

For de medlemsbaserte organisasjonene i utvalget, KIA, SOS Rasisme og INLO, er det et fellestrekk at de anser å få flest mulig medlemmer som svært viktig for å nå organisasjonenes mål. For KIA er det i tillegg viktig å gi hjelp til enkeltpersoner, mens INLO legger stor vekt på å påvirke offentlig politikk. Både KIA og SOS Rasisme legger stor vekt på å ha et bredt spekter av tjenester/aktiviteter for målgruppen.

I forbindelse med spørreskjemaundersøkelsen og intervjuene i organisasjonene er representantene for organisasjonene blitt bedt om å vurdere hvilken *gjennomslagskraft* de har i den offentlige politikken (jf. tabell i forrige kapittel). Også byråkratene og politikerne er i intervjuene blitt bedt om å vise til konkrete eksempler på saker hvor organisasjonene har hatt innflytelse.

Både representantene for *organisasjonene* har ulike oppfatninger om hvor stort gjennomslag de har i forhold til offentlige myndigheter. To av organisasjonene, OMOD og INLO, mener de i stor grad påvirker myndighetenes innvandringspolitikk. OMOD mener også at de i stor grad er med på å endre lover og regelverk innenfor feltene innvandring, integrering og inklusjon. De andre organisasjonene er mer forbeholdne i sine vurderinger av egen innflytelse. Fire av organisasjonene mener at de i noen grad påvirker myndighetenes innvandringspolitikk, mens to av organisasjonene mener de i noen grad klarer å endre lover og regler på innvandrersfeltet. Hele fem av organisasjonene synes de i liten grad bidrar til å endre lover og regelverk.

Representantene for *forvaltningen og politikerne* kan gi eksempler, om enn ikke overveldende mange, på at organisasjonene har hatt innflytelse i konkrete saker. Ved utarbeidelsen av de statlige handlingsplanene på innvandrersfeltet, vist til foran, har organisasjonene bidratt med råd og innspill som er tatt til følge. Særlig blir det vist til handlingsplanene mot rasisme, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og vold.

Også innflytelse på konkrete tiltak nevnes av informantene. Det gjelder for OMODs del politiets kvitteringsordning, og for SEIFs del treårsregelen for opphold på selvstendig grunnlag. SEIF fikk gjennomslag for at paragrafen som tillater unntak fra treårsregelen ved blant annet mishandling, ble en ”skal”-paragraf. Flere peker også på SEIF som en pådriver i forhold til å få satt kjønnsbasert forfølgelse på den politiske dagsorden. Også utformingen av ordningen med introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere ble i følge flere av informantene påvirket av de landsdekkende innvandrerorganisasjonene.

NOAS trekkes fram av informanter både i Stortinget, i KRD og i underliggende forvaltningsorganer som en organisasjon som har innflytelse på styringsforhold og regelverk på asylområdet. NOAS synes imidlertid, både på bakgrunn av hva forvaltningsrepresentanter og organisasjonen selv sier, bare i begrenset grad å påvirke den overordnede politikktutformingen. Organisasjonen får ros for måten de har skjøttet oppgaven med å gi informasjon til asylsøkere i mottak og oppfattes som profesjonell og kompetent. Enkelte av informantene peker på at organisasjonen har vel mange ”hatter” i spørsmål om asylpolitikk og bistand til asylsøkere. OMOD og ARS gis honnør for å fokusere på norskopplæring til innvandrere, og for å presse på for å få denne evaluert.

Flere representanter for forvaltningen etterlyser mer vilje fra organisasjonenes side i forhold til å alliere seg med sektormyndighetene (KRD, UDI). En allianse mellom organisasjonene og myndighetene på innvandrerfeltet kan, etter deres mening, øke sektorens gjennomslagskraft i forhold til andre fagdepartementer og kommunene. På den måten kan sektoransvarsprinsippet få større reell betydning enn det har per i dag. Men signalene fra forvaltningen er ikke entydige. Andre gir uttrykk for at de synes det er bra at organisasjonene framstår som vaktbikkjer og korrektiv til myndighetene.

Både representantene for forvaltningen og politikerne knytter innflytelse fra organisasjonenes side til: 1) evne til å legge fram konkrete løsningsforslag, 2) kunnskap på områder som forvaltningen og Stortinget ikke selv besitter, 3) god ”timing” i forhold til ulike faser i den politiske beslutningsprosessen og 4) vilje til å følge prosessene helt frem til vedtak og iverksetting av konkrete tiltak. Enkelte av informantene har pekt på at organisasjonene i for liten grad foreslår konkrete løsninger på de problemer de peker på.

På et overordnet nivå deler organisasjonene og myndighetene synet på mange forhold. Gjennom deltakelse på et møte mellom organisasjoner og sektordepartement (forvaltning og politikernivå) fikk vi anledning til å følge en kommentarrunde fra organisasjonene på den nye stortingsmeldingen som ble framlagt. Interessant var det da å merke seg at organisasjonene hadde ros å gi til meldingens generelle budskap om deltakelse, inkludering, toleranse, mangfold og dialog. I stor grad er det enighet om de overordnede mål for integreringspolitikken. Innvendingene fra organisasjonene handler om konkretisering og implementering. De er opptatt av hva som skal være fellesverdier, hvordan en skal skaffe like muligheter til arbeid, leksehjelp til innvandrerbarn, etc.

6.6 Oppsummering

Dette kapitlet viser at noen av organisasjonene er aktive både i forhold til myndighetene og mediene. Organisasjoner som NOAS, Antirasistisk senter og OMOD er å finne blant de mest aktive organisasjonene målt i omfang av lobbyvirksomhet og gjennomslag i mediene. Andre organisasjoner har en mer markert ”grasrot”-profil ved at oppmerksomheten primært rettes mot medlemmene og brukerne av organisasjonenes tjenester. Hvor integrert organisasjonene er i samarbeid med myndighetene har også med ressurser og ideologi å gjøre. For mange av organisasjonene blir uformell lobbyvirksomhet et effektivt og fleksibelt virkemiddel sammenlignet med mer ressurskrevende utvalgsarbeid. Enkelte av organisasjonene er også opptatt av å unngå å bli for tett integrert i forhold til myndighetene. På den måten kan de unngå å bli kooptert og ansvarliggjort for de tiltak myndighetene utformer og iverksetter.

Organisasjonene synes i begrenset grad å være representert i statlige utvalg, styrever og råd og få av organisasjonene forvalter delegerte fullmakter fra det offentlige. Større omfang har formelle høringer gjennomført av departementene og Stortinget. Disse formelle mulighetene til innflytelse blir ikke vektlagt like mye av organisasjonene som den mer uformelle og uforpliktende lobbyvirksomheten. De uformelle veiene til innflytelse er de som er viktigst for organisasjonene. Her inngår både det vi har definert

som forvaltningslobbyisme og stortingslobbyisme. Organisasjonene trykker på ulike knapper for å nå fram med sitt budskap.

Organisasjonenes påvirkningsstrategier reflekterer ikke bare interne trekk ved organisasjonene. De forholder seg til et politisk beslutningssystem som dels preges av generelle utviklingstrekk og dels preges av særtrekk ved det innvandringspolitiske feltet. Et generelt trekk er *åpenhet* fra myndighetenes side til å lytte til organisasjoner som berøres av den politikk som utformes. Slik informanter i forvaltningen og Stortinget uttrykker det, er det stor vilje til å lytte til innvandrersorganisasjonene og involvere dem i de politiske prosessene. De er i stor grad anerkjent som premissleverandører og pressgruppe på lik linje med andre typer organisasjoner.

Et annet generelt utviklingstrekk er det økte aktivitetsnivået i Stortinget. Flere ressurser og den *mindretallsparlamentariske* situasjonen har ført til at Stortinget har fått en viktigere rolle i alle fasene av beslutningsprosessen, fra initiativet tas til politiske tiltak iverksettes. Som vi har sett vektlegges stortingslobbyisme av organisasjonene som en viktig strategi for å få gjennomslag og innflytelse. Et annet viktig utviklingstrekk er den generelle nedbyggingen av *komitevesenet*, dvs. de statlige råd, styrer og utvalg. Forvaltningskorporatisme som innflytelseskanal har dermed fått mindre betydning for mange interesseorganisasjoner. Som vi har sett tyder intervjuene på at innvandrersorganisasjonene i liten grad er integrert i denne innflytelseskanalen.

Det er også spesielle trekk ved innvandrings- og integreringspolitikken som reflekterer seg i organisasjonenes påvirkningsstrategier. Ett slikt trekk er at organisasjonene sprer sine kontakter på en rekke forskjellige departementer og direktorater. Det er få spor av segmentering av det innvandringspolitiske saksfeltet ved at organisasjonene og sektormyndighetene inngår i et tett og lukket samarbeid. Dette preget har en parallell til det miljøpolitiske feltet som i likhet med innvandrings- og integreringspolitikken er et utpreget tverrsektorielt politikkområde.

Til sist kan en spørre om innvandrersorganisasjonene påvirker på annen måte enn andre organisasjoner. Som vi har sett er flertallet av de landsdekkende innvandrersorganisasjonene elitebaserte organisasjoner uten en tradisjonell oppbygning basert på lokallag og medlemmer. Dette er en organisasjonsform som har vunnet terreng de senere år i det norske organisasjonslandskapet. Det kan derfor synes som om innvandrersorganisasjonene, som fortsatt er ganske nye i det norske organisasjonslandskapet, har valgt en organisasjonsform som oppfattes som moderne og tidsriktig. På samme måte synes organisasjonene langt på veg å ha tatt i bruk påvirkningsstrategier som har fått økt utbredelse de senere år. Viktigst i den sammenheng er den vekt organisasjonene legger på mer uformelle veier til innflytelse – det som her er omtalt som lobbyisme.

Det kan også være andre grunner enn ”organisasjonsmoter” til at mange av innvandrersorganisasjonene har valgt å ikke legge vekt på bred medlemsmobilisering. For det første er det slik at demokrati og medlemsmobilisering kan være kostbart. Det krever mye ressurser å følge opp lokallagene, gi ut medlemsaviser, føre medlemsregistre og så videre. Dessuten blir beslutningsprosessene i store, demokratiske organisasjoner mer tungrodd og ressurskrevende enn i mindre, elitebaserte organisasjoner. Mindre organisasjoner kan ha større handlefrihet og fleksibilitet, slik at

de blir mer “effektive” i forhold til myndigheter og medier. Ulempen er at det oppstår usikkerhet om hvem de egentlig representerer og er talerør for.

Når det gjelder innflytelse er både organisasjonene selv, byråkratene og politikerne enige om at organisasjonene har innflytelse på enkeltsaker. Men verken organisasjonene eller representantene på myndighetssiden tillegger organisasjonene noen omfattende innflytelse på innvandrings- og integreringspolitikken – verken på politikkutforming generelt eller på utfallet i enkeltsaker. Dette kan både ha med det å gjøre at mye av påvirkningen skjer i uformelle kanaler og derfor er indirekte og mindre synlig, kanskje også for aktørene selv. Men en må også kunne reise spørsmål om manglende innflytelse har å gjøre med at organisasjonene er små og gjerne heller ikke samarbeider med andre organisasjoner, og at de derfor blir for ”lette” i politiske prosesser.

7 Organisasjonenes virke og måloppnåelse

I dette oppsummerende kapitlet vil vi drøfte hvordan de landsdekkende organisasjonene gjennom sitt virke bidrar til måloppfyllelse. Det vil vi gjøre ved først å presentere en summarisk gjennomgang av den enkelte organisasjon. Deretter vil vi skissere hvordan organisasjonene samlet sett, men i ulik grad synes å bidra til måloppnåelse på ulike områder. Videre vil vi drøfte hvilke sammenhenger det er mellom de resultater organisasjonene oppnår, og måten de organiserer seg og arbeider på. Analysen ender opp i en konklusjon med hensyn til i hvilken retning organisasjonene bør utvikles for å styrke måloppnåelsen.

7.1 De enkelte organisasjoner - hovedtrekk

I denne gjennomgangen av de åtte landsdekkende organisasjonene gir vi vurderinger av hovedtrekk ved den enkelte organisasjons virke. Først beskrives den enkelte organisasjons hovedmål, sentrale aktiviteter og virkemidler. Deretter sammenfattes vurderinger og dokumentasjon fra eksterne og interne kilder av hva organisasjonen oppnår og hvordan den fungerer. Til sist skisseres det vi ser som organisasjonens sterke og svake sider, samt utfordringer den står overfor. Avslutningsvis vil vi sammenfatte gjennomgangen ved å plassere organisasjonene i tre kategorier.

Antirasistisk Senter

Antirasistisk Senter (ARS) ble etablert i 1983. Senteret ligger i Oslo. Det ble organisert som en stiftelse i 1992. Organisasjonen har med sine røtter tilbake til 1970-årene en nestorrolle som minoritetspolitisk aktør. Senterets hovedfokus har helt siden begynnelsen vært å avdekke og motarbeide diskriminering. I formålsparagrafen heter det at organisasjonen skal arbeide for reell og formell likestilling for minoritetsgrupper i Norge, og at den skal arbeide for kulturell forståelse mellom folkegrupper.

Organisasjonen arbeider for likeverd og mot rasisme og diskriminering ved hjelp av ulike virkemidler. Den driver et omfattende dokumentasjons- og informasjonsarbeid. Blant annet formidles informasjon via et godt besøkt nettsted. ARS er aktive i media, deltar i politiske høringsprosesser og ulike samarbeidsfora. Disse aktivitetene kan betraktes som organisasjonens kjernevirksomhet. Organisasjonen har et videre et omfattende radioarbeid gjennom radio Tellus. Mange timers sendinger fra en rekke frivillig baserte redaksjoner og språkgrupper gjøres ukentlig tilgjengelig over eter og digitalt nett til store minoritetsgrupper. Radioarbeidet har for flere fungert som springbrett over til riksmidia og regionale media. Organisasjonen driver også et rådgivningsarbeid av moderat omfang, og som blant annet er relatert til organisasjonens arbeid mot diskriminering.

Et område, ved siden av kjernevirksomheten hvor ARS de siste årene i særlig grad har vakt oppmerksomhet, er ungdomsarbeidet. Organisasjonen har gjennom dette arbeidet, Agenda X, som drives relativt uavhengig av kjernevirksomheten og i samarbeid med

ungdommene, vist hvordan det går både å lytte til og få minoritetsungdom, også såkalt problemungdom, i tale. Målet ”er at unge mennesker skal bli deltakere i sitt eget liv og i samfunnet de lever i”, som det heter i årsmeldingen for dette arbeidet.

Senter har generelt et godt omdømme i sine omgivelser for sitt arbeid for likeverd og mot rasisme og diskriminering i det norske samfunn. Senteret har opparbeidet spesiell kompetanse på områder som høyre-ekstremisme og menneskerettigheter. Organisasjonens politiske bidrag i de senere år er antagelig først og fremst å være en kompetent bidragsyter på det meningsdannende plan, mer enn ved konkret påvirkning av politikktutforming. Det gis videre positive tilbakemeldinger på det arbeid som organisasjonen gjør blant minoritetsungdom, blant annet i tilknytning til Holmlia og de dramatiske hendelser som der har skjedd.

Antirasistisk Senterets styrke er knyttet til organisasjonens solide kompetanse og informasjonsvirksomhet og et bredt påvirkningsarbeid på dens politiske kjerneområde. Videre gir organisasjonen viktige bidrag innen radioarbeidet drevet med små økonomiske ressurser, og i arbeidet blant minoritetsungdom som antagelig kunne ha fungert som modell for denne type ungdomsarbeid. Organisasjonen gir med sin lange historie og store kontinuitet inntrykk av å ha et stort nettverk med samarbeidsrelasjoner og kontakter med organisasjoner, institusjoner og enkeltpersoner. En svakhet ved organisasjonen er at den spenner så bredt. Den driver fire forskjellige virksomhetsområder. Den er også tematisk bred innenfor sitt generelle informasjonsarbeid. Organisasjonen har videre en svak styringsstruktur i betydning av eksterne kontroll- og korreksjonsmekanismer. Organisasjonen styres gjennom en struktur der styre og administrativ ledelse i stor grad er sammenvevd. Vi vil på den bakgrunn stille spørsmål om senteret bør vurdere større endringer i sin organisering av virksomhetsområder og styringsstrukturer. Dette kan være hensiktsmessig for å utnytte enkeltområdenes utviklingspotensial og sikre sterkere eksterne impulser av styringsmessig karakter. Kanskje organisasjonen også kunne skaffet seg mer tyngde om en ga organisasjonen en bredere forankring, for eksempel gjennom et råd med representanter fra innvandrerbefolkning og relevante interesser /organisasjoner fra majoriteten. I dette kunne man kanskje også gi organisasjonen en bredere geografisk forankring.

Innvandrerne landsorganisasjon

Innvandrerne Landsorganisasjon (INLO) er en medlemsbasert og demokratisk organisasjon stiftet i 1994. Organisasjonen er lokalisert i Stavanger. INLOs medlemmer er regionale innvandrerråd som igjen organiserer lokale innvandrerorganisasjoner. INLO tar utgangspunkt i en visjon om å være et samlende talerør for det frivillig organiserte innvandrere-Norge. Organisasjonens mål er i følge vedtektene å arbeide for reell likestilling mellom innvandrere og nordmenn, uavhengig av kjønn, rase, religion eller politisk overbevisning.

Den overordnede målsettingen er i vedtektene utmyntet i et stort antall formål. Organisasjonen skal engasjere seg i innvandrer- og flyktningsspørsmål, arbeide mot diskriminering og for integrering, bygge opp et nettverk av innvandrerorganisasjoner

over hele landet, styrke innvandreres innflytelse i innvandrers- og integreringspolitiske organ, samarbeide internasjonalt, og generelt arbeide for fred, solidaritet og menneskerettigheter. INLOs fokusområder spenner dermed over et svært bredt felt. På landsmøtet i 2004 ble det vedtatt at organisasjonsbygging og større deltakelse i den offentlige debatt skulle være de viktigste rettesnorene for INLOs virksomhet fram til neste landsmøte i 2006.

Organisasjonen har i en årrekke arbeidet for å øke antall medlemsorganisasjoner, uten særlig hell. Antallet medlemmer har økt fra 9 til 10 siden 2000. INLO har opp gjennom årene arrangert konferanser sammen med medlemsorganisasjonene om ulike tema, og arrangert kurs der medlemsorganisasjonene deltar. Når det gjelder myndighetsengasjement oppnevner organisasjonen representanter i Utlendingsnemnda, avgir en del høringsuttalelser, samarbeider med Rikstrygdeverket og Politidirektoratet i utvalg, og har vært med på i arbeidet med handlingsplan mot rasisme og gitt innspill i arbeidet for rettslig vern mot rettslig diskriminering.

INLO får langt fra noe topp skussmål av sine omgivelser. Organisasjonen har kompetanse når det gjelder regionalt og lokalt samarbeid. Fra myndighetssiden oppleves organisasjonen som relativt anonym og lite aktiv. Medlemsorganisasjoner synes det er greit at organisasjonen eksisterer. De har gjerne også forventninger til hva INLO kan bli, men ser også svakheter ved organisasjonen slik den har fungert. Disse handler både om mangelfull intern kommunikasjon og liten ekstern synlighet.

Etter vår vurdering er INLO den organisasjon hvor måloppnåelsen synes å være svakest både sett i forhold til egne og tilskuddsordningens mål. Svakheter ved organisasjonen er for det første at den for å eksistere er helt avhengig av tilskuddet fra KRD. For det andre har organisasjonen en svært tung demokratisk overbygning sett i forhold til omfanget av virksomheten. For det tredje vil vi på bakgrunn av INLOs manglende suksess når det gjelder verving av nye medlemmer og utvikling av organisasjonen, stille følgende spørsmål: Er det noe konseptuelt feil ved måten organisasjonen er bygget opp? Legges det fra sentralleddet nok vekt på å utvikle et tilbud som de regionale innvandrerrådene og deres medlemmer igjen, de lokale innvandrersorganisasjonene, har behov for?

Kristent Interkulturelt Arbeid

Kristent Interkulturelt Arbeid (KIA) er den eldste av de landsdekkende innvandrersorganisasjonene. Grunnlaget for organisasjonen kan føres tilbake til tidlig på 1970-tallet da enkeltpersoner fra ytremisjonsorganisasjoner tok initiativ til samlinger og organiserte felleskap med personer av innvandrerbakgrunn i Oslo. I 1974 ble dette arbeidet formalisert og etter hvert utvidet til andre deler av landet, og i 1985 ble det opprettet en felles organisasjonsstruktur som samlet initiativ og avdelinger rundt om i landet. Organisasjonen er en medlemsbasert og demokratisk styrt organisasjon. Medlemsorganisasjoner i KIA varierer fra region til region. Medlemsmassen består av misjonsorganisasjoner, bispedømmerråd og frikirkesamfunn. Arbeidet som denne organisasjonen driver er først og fremst lokalt for og med innvandrere. I følge statuttene har organisasjonen tre målsettinger med virksomheten: evangelisering, diakonalt arbeid og integrering.

Hovedtyngden av arbeidet har et diakonalt preg. I løpet av en gjennomsnittssuke kommer organisasjonen i kontakt med et stort antall mennesker med innvandrerbakgrunn. De fleste aktiviteter er for alle uavhengig av religiøs bakgrunn. Organisasjonens arbeid omfatter mye forskjellig. I Oslo har organisasjonen over lang tid drevet norskopplæring for kvinner på dagtid. Dette kombineres med tilbud om barnepass. I mange regioner har KIA tilbud om leksehjelp. Organisasjonen driver en i hovedsak frivillig basert kontaktvirksomhet i forhold til innvandrere gjennom blant annet besøksvirksomhet, sosiale gruppesamlinger for kvinner, familier eller personer fra samme land. Den står for kulturarrangement og fester. Den har også spesifikke kristne tilbud, slik som egne samlinger og ved å knytte relasjoner til menigheter i den norske kirke og etniske grupper/menigheter. Gjennom ansatte og frivillige gis det også råd og støtte til enkeltpersoner, herunder henvisning til offentlige instanser og andre som kan gi hjelp. KIA driver lite virksomhet på det politiske feltet. En har engasjert seg noe i forhold til asylpolitikk.

Eksterne informanter som kjenner til KIAs arbeid, gir stort sett positive tilbakemeldinger. Organisasjonen er kjent av, deltar noen steder, men er ikke generelt involvert i norske menigheter. Når det gjelder organisasjonens ansikt utad og kontakt i forhold til sentrale myndigheter, er inntrykket at organisasjonen holder en svært lav profil.

KIAs styrke er organisasjonens lokale fokus, dens tilpassede tilbud til ulike gruppers behov, og kompetanse på interkulturelle relasjoner. Videre at en gjennom en regional struktur og ved å basere seg på et betydelig frivillig engasjement kan nå ut til mange. Svake punkter sett i forhold til målene i tilskuddsordningen er mangel på synlighet utad og et beskjedent politisk engasjement. KIA har personer med innvandrerbakgrunn i styrende organer, både nasjonalt og regionalt. De er også å finne blant ansatte og frivillige. Vi finner imidlertid grunn til å spørre om ikke organisasjonen burde ansette flere med innvandrerbakgrunn i utadrettede og ledende stillinger. Dette er antagelig ikke minst viktig for å styrke organisasjonens integrerende rolle. Av samme grunn kan man stille spørsmål ved om ikke organisasjonen også burde trekke inn organiserte innvandrergrupperinger som medlemsorganisasjoner.

MiRA ressurscenter for innvandrere- og flyktningkvinner

MiRA-senteret er en minoritetskvinnepolitisk organisasjon lokalisert til Oslo. Organisasjonen er ikke medlemsbasert. Den har røtter som går 25 år tilbake i tid. MiRA har et dobbelt likestillingsperspektiv. Det er både minoritets- og kjønnsbasert. Organisasjonen har til formål å være et kompetanse- og ressurscenter i innvandrerkvinnespørsmål, styrke rettssikkerhet og selvorganisering blant innvandrerkvinner, arbeide for reell likestilling i det norske samfunn, og medvirke til økt kunnskap og forståelse for innvandrerkvinneres situasjon og rolle.

MiRA-senteret driver en rekke aktiviteter med utgangspunkt i en liten kjernestab. Organisasjonen har direkte dialog med og driver rådgivning overfor kvinner som lever under vanskelige forhold og har behov for umiddelbar hjelp. Herunder gir senteret også tilbud om samtalegrupper. En rekke henvendelser om minoritetskvinneres rettigheter og

muligheter skjer via telefon, e-post, brev og faks. I tillegg mottar organisasjonen en rekke henvendelser fra hjelpeapparatet med informasjonsbehov om aktuelle tema som for eksempel tvangsekteskap. Organisasjonen har også informasjonsaktiviteter overfor skoler i Oslo. MiRA-senteret gir videre et bredt tilbud om kurs og aktiviteter for minoritetskvinner og –jenter. Tilbudet strekker seg fra praktiske kurs i magedans, selvforsvar, tegning og maling, til fora hvor selvfølelse og engasjement utvikles, og sammenhenger hvor minoritets- og likestillingspolitiske spørsmål diskuteres. Sist, men ikke minst, MiRA-senteret driver en betydelig informasjonsvirksomhet overfor allmennheten gjennom skriftlige publikasjoner og deltakelse i den offentlige debatt. Organisasjonen engasjerer seg bredt, særlig innen det minoritetskvinnepolitiske feltet. MiRA har i denne sammenheng ofte forbindelser med sentrale myndigheter både når det gjelder høringsuttalelser og andre typer politisk påvirkning.

Et kjernepunkt i organisering av aktiviteten er MiRAs nettverk av brukere og frivillige bestående av rundt 1340 personer, organisasjoner og institusjoner, herav ca. 500 jenter og kvinner med minoritetsbakgrunn. Samtaler med personer med innvandrerbakgrunn indikerer en betydelig bredde med hensyn til deres bakgrunn og relasjoner til MiRA, og samtidig tilfredshet over det organisasjonen tilbyr. Når det gjelder MiRA-senterets politiske engasjement er tilbakemeldingene stort sett positive. Det gis ros til organisasjonens faglige dyktighet og innspill, selv om noen også mener at organisasjonen i sine synspunkter ikke representerer den store bredde av innvandrerkvinner. Noen mener at organisasjonen ikke er den mest aktive når det gjelder konkrete løsningsforslag. Den har antagelig større betydning som opinionspåvirker enn som påvirker av politikkutforming.

Etter vår vurdering er MiRA-senterets styrke for det første organisasjonens faglig funderte innspill ut fra et minoritetskvinnepolitisk perspektiv hvor synspunkter og meninger på likestillings- og integreringspolitiske tema belyses fra innvandrerkvinneres eget ståsted. For det andre er MiRAs nettverksorganiserte tilbud etterspurt og gir inntrykk av å fungere godt. Av svakheter vil vi for det første peke på den store økonomiske avhengighet av tilskuddet fra KRD. Videre at MiRA synes å drive et bredt tilbud av aktiviteter med en liten stab. MiRA bør kanskje vurdere å justere sin aktivitetsorganisering. Det kan enten gjøres ved å målrette og konsentrere virksomheten mer, eller ved å utvikle lokale nettverksnoder, gjerne frivillig forankret, hvor aktivitetstilbud gjøres mindre avhengig av hovedkontoret. Det siste ville kanskje også muliggjøre vekst og en større geografisk spredning av tilbudet.

Norsk organisasjon for asyløkere

NOAS ble etablert som organisasjon midt på 80-tallet da asyløkere i større antall begynte å komme til landet. Engasjement for individer og grupper som ønsker asyl i Norge har alltid stått i fokus for organisasjonens virksomhet. I formålparagrafen heter det at NOAS skal bistå juridisk eller velferdsmessig personer som søker eller har asyl eller beskyttelse i Norge. I formålparagrafen står det også noe om engasjement mot rasisme og fremmedfrykt. Generelt arbeid mot rasisme utenfor asylsøkerfeltet er imidlertid organisasjonen for tiden lite opptatt av. Hovedsaken er arbeid med asyløkere.

I sitt virke for asylsøkere arbeider NOAS på tre felter. Det største området er organisasjonens behandling av enkeltsaker. I løpet av et år engasjerer NOAS seg i et stort antall asylsøkersaker. Det meste av arbeidet handler om saksbehandling etter at en asylsøker har fått avslag i første instans. Videre engasjerer organisasjonen seg gjennom innspill og utspill i forhold til innvandrermyndighetene og norsk asyl- og flyktningspolitikk. Organisasjonen legger frem meninger og kritikk av vurderingskriterier, prosedyrer og praksis i forvaltningen av asyl- og flykningsaker. Sammen med Flyktningsrådet er NOAS hovedrepresentanter for frivillige organisasjoner som Utlendingsnemnda på en spesiell måte forholder seg til. For det tredje har organisasjonen siden høsten 2003 hatt i oppdrag fra Utlendingsdirektoratet å gi informasjon om forvaltning og prosedyrer med videre til asylsøkere i transittmottak. Dette utgjør i arbeidsvolum en betydelig aktivitet.

Informanter gir NOAS et godt skussmål med hensyn til faglig arbeid i saksbehandlingen av enkeltsaker. Mot dette er det påpekt at organisasjonen har et moderat fagmiljø sett i forhold til en tung juridisk kompetanse på myndighetssiden. Det hevdes å være i begrenset grad at noen av organisasjonene gir viktige bidrag til utvikling av regelverk innen innvandringspolitikken. Organisasjonen uttrykker også selv at man ikke for gjort nok på det politiske feltet. Informasjonsarbeidet i transittmottak er litt tidlig å si så mye om, selv om det også for dette gis positive signaler. Det kontroversielle feltet gjelder den politiske rollen. Organisasjonen er relativt aktiv i media, og har koordinert flere organisasjoners kritiske utspill mot aspekter ved myndighetens politikk. Ved å koordinere offentlige utspill med andre organisasjoner øker en dets politiske tyngde. Det har vært påpekt at NOAS har mange roller i asylsøker- og flyktningsforvaltning. Organisasjonen driver med saksbehandling, foreslår og lærer opp medlemmer av Utlendingsnemnda, har oppdrag for UDI, KR D, har politiske utspill med videre.

Etter vår vurdering har NOAS en styrke som støttespiller overfor asylsøkere gjennom saksbehandling og informasjon. Organisasjonen spiller også en viktig rolle som vaktbikkje og "offentlig samvittighet" i forhold til et politisk vedtatt regelverk og forvaltningspraksis innen asylsøker- og flyktningsfeltet. NOAS vektlegging på faglighet mer enn aksjonistpreg i enkeltsaker gir organisasjonen troverdighet i dens rolle. En aktuell, og en potensiell svakhet vil vi imidlertid trekke fram. For det første stiller vi spørsmål ved om det er riktig av organisasjonen å la medlemsdemokratiet forvitte. Da tenker vi ikke bare på at en skrumpende medlemsmasse er en fare for intern-demokratiet. Vi tenker ikke minst på betydningen av å ha en viss tilslutning for å kunne vise til folkelig forankring i et til tider kontroversielt politikkområde. For det andre ligger det et potensielt problem i å påta seg så store oppdrag som organisasjonen har gjort for UDI vedrørende informasjon overfor asylsøkere. Dersom organisasjonen over tid blir økonomisk avhengig av dette, også for sin basisvirksomhet, kan det ubevisst eller bevisst påvirke dens "frihet" til å hevde sine meninger.

Organisasjon mot offentlig diskriminering

OMOD ble etablert i 1993. Organisasjonen er ikke medlemsbasert. Den ligger i Oslo og arbeider mot etnisk diskriminering, med vekt på den diskriminering som skjer i det offentlige. I formålsparagrafen heter det at OMOD skal arbeide for reell og formell likestilling, og rettssikkerhet for mennesker med annen etnisk opprinnelse og hudfarge.

Organisasjonen har virksomhet på tre områder. For det første har den et servicekontor som driver rådgivnings- og veiledningsvirksomhet overfor enkeltpersoner og grupper. Noen saker kan være tidkrevende, mens andre er relativt enkle. For det andre driver OMOD et politisk arbeid for å påvirke og forbedre forvaltningens virke i ulike sektorer. De problematiske enkeltsakene fra servicekontoret gir impulser til og er en viktig informasjonskilde for generelle spørsmål som organisasjonen tar opp politisk. I tillegg mottar organisasjonen også synspunkter via et betydelig, ikke formalisert, personnettverk. For det tredje driver den et lite ungdomsarbeid hvor musikk, fotografering inngår. Organisasjonen samarbeider også med minoritetsungdomsorganisasjoner og andre ungdomsmiljø i Oslo.

Selv om like mye arbeidsinnsats legges ned i enkeltsakene som i det politiske arbeidet, er det nok først og fremst i sitt arbeid for å fjerne diskriminerende strukturer og praksiser i samfunnet at organisasjonen er kjent. Blant annet har OMOD engasjert seg mye i måten politiet har fungert på overfor innvandrere. Krav om en kvitteringsordning ved politikontroll av innvandrere og utestedsdiskriminering har vært viktige tema overfor politimyndighetene. Men organisasjonen har også engasjert seg i en rekke andre sektorer som skole, helse, tollvesen, arbeid, bolig, etc. Videre har en vært tidlig ute med synspunkter på generelle forvaltningsmessige strukturer på det innvandrerpoltiske feltet, slik som behovet for et etnisk ombud og behov for deling av Utlendingsdirektoratet. For tiden har organisasjonen et spesielt fokus på det mangelfulle sektoransvaret, det vil si det etter deres mening for svake engasjement for innvandrerpoltiske tema fra andre forvaltningsinstanser enn de med hovedansvar på feltet, KRD og UDI.

OMOD får ros fra informanter på ulike hold for sitt politiske arbeid. I den forbindelse er organisasjonen også ofte fremme i media. Organisasjonen har ry for å være mer proaktiv enn de fleste, og for å kunne relatere seg til det politiske maktspeilet. OMOD har også vist seg å kunne håndtere dialogformen, for eksempel i forhold til politiet, når det gjelder samarbeid om hvordan ting kan gjøres på en best mulig måte. Den peker selv på flere områder hvor den mener å ha bidratt til forbedringer i forvaltningspraksis.

Vår vurdering er at organisasjonen har opparbeidet en betydelig prosesskompetanse på forholdet mellom forvaltningen og minoriteter. Organisasjonen gjør et viktig arbeid på vegne av innvandrerbefolkningen som vaktbikkje, politisk påvirker og endringsagent overfor forvaltningen. I første rekke gjelder det i forhold til politisk iverksetting, det vil si i forhold til forvaltningens organisering og praksis på ulike felter. Vi vil peke på tre svakhetspunkter ved organisasjonen. En svakhet handler om organisasjonens store avhengighet av tilskuddet fra KRD. Uten dette ville OMOD knapt ha eksistert. Det er nærmest et paradoks at en ikke-myndighetsbasert organisasjon mot offentlig diskriminering skal være så avhengig av en enkeltstående offentlig finansieringskilde. En annen svakhet handler om styringsstrukturene. Organisasjonen vil etter vår

vurdering kunne styrke sin langsiktige basis ved å tydeliggjøre styrelederfunksjonen og ”vekke opp” en vedtektsfestet, men ”sovende” representantskapsfunksjon. En tredje svakhet ser etter vårt syn ut til å være den store bredden i engasjementet. OMOD kommer med innspill på mange forskjellige sektorer og temaområder. Vi ser ikke bort fra at organisasjonen med sin prosesskompetanse kan bidra noe på mange felter. Spørsmålet organisasjonen bør stille seg er imidlertid om en kunne oppnå mer resultater på enkelte felt om en konsentrerte innsatsen mer. Bedre kompetanse, mer tidsressurser og oppmerksomhet vil i seg selv kunne medvirke til at organisasjonen gjør et bedre arbeid. I tillegg, og ikke minst, kommer at en må forutsette at desto mer substansiell kunnskap og innsikt en interesseorganisasjon formidler, desto mer lydhør vil den aktuelle sektorforvaltning være.

Selvhjelp for innvandrere og flyktninger

SEIF ble etablert i 1986. Hensikten var å hjelpe den enkelte til å finne fram i samfunnet. Det gjør organisasjonen fra seks kontorer rundt om i landet. Ifølge vedtektene er formålet å gi enhver innvandrere og flyktning informasjon, veiledning og støtte, samt å henvise vedkommende til rette instanser. Organisasjonen er en hjelpeorganisasjon overfor personer med innvandrerbakgrunn. I formålsparagrafen heter det også at organisasjonen skal være talerør for brukergruppen i prinsipielle problemstillinger.

SEIFs hovedvirksomhet består i å besvare henvendelser og besøk fra enkeltpersoner med behov for hjelp og støtte. I løpet av et år har organisasjonen kontakt med og gir bistand til et stort antall personer av begge kjønn, både ungdom og eldre, og fra et stort antall land. Henvendelsene dekker mye forskjellig. Den største kategorien handler om innvandreres relasjoner til offentlige kontorer i forbindelse med økonomi, familieproblemer, spørsmål vedrørende bolig, arbeid og skole etc. Kontakt med innvandrersforvaltningen er også et stort felt som omfatter asylsaker, familiegjenforening, visum, pass og statsborgerskap. Spørsmål vedrørende minoritetsungdom og tvangsgifte har de seinere årene blitt et viktig område. Ved oppslag om tvangsgifte er SEIF for tiden ofte fremme i media. Organisasjonen driver på avgrensede felter også et politisk påvirkningsarbeid. Det gjelder særlig på minoritetskvinnepolitiske problemområder, slik som mishandling av utenlandske kvinner, kjønnsbasert forfølgelse, kjønnslemlestelse og tvangsekteskap. SEIF har også drevet et visst informasjonsarbeid, blant annet overfor offentlige kontorer, innen temafelter der organisasjonen har spesiell kompetanse.

SEIFs statistikk for antall henvendelser viser at organisasjonen har en betydelig og bred aktivitet. Organisasjonen sier selv at den er som en potet som skal kunne brukes til alt. Det inntrykket som gis både av organisasjonen og av informanter er at dette er en handlingsorientert organisasjon som er opptatt av å få henvendelser og saker unna raskt. Mange saker er enkle og handler om bistand til praktiske ting, som å ta en telefon, hjelpe med en søknad mv. Noen saker, slik som i spørsmål om tvangsgifte, kan være krevende og tunge. De kan kreve stor utholdenhet. Organisasjonen har kompetanse i asylsaker. Den berømmes særskilt for å ha kompetanse og handlekraft når det gjelder tvangsgifte og hjelp til personer som berøres. På dette feltet er det tydelig ulike tilnæringsmåter. Noen er kritisk til måten SEIF håndterer denne type saker på, og hvor

personer gjerne temmelig raskt flyttes til et skjulested og der gis en ny identitet. Etter deres vurdering ville de det gjelder vært bedre tjent med en mer dialogorientert tilnærming, og en sterkere nyansering i vurderinger av hva som er reelle ressurs- og hjelpebehov.

Vår vurdering er at SEIF har etablert seg i en viktig nisje og har etablert et hjelpekonsept som synes å fungere for mange innvandrere som støter på problemer i sine liv og i sitt møte med det norske samfunn. Det er også fortjenstfullt at organisasjonen har bygget ut en hjelpevirksomhet i ulike deler av landet. At de mottar så mange henvendelser om hjelp, også i praktiske og relativt enkle saker, indikerer at det eksisterer behov som ikke dekkes tilfredsstillende av offentlige tjenester og hjelpeapparatet for øvrig. Av svakheter vil vi for det første peke på at SEIF mangler et uavhengig, eksternt styre. Etter vår vurdering vil det ut fra intern-kontroll prinsipper være riktig å stille krav om et uavhengig, eksternt styre til en organisasjon som mottar grunnstøtte fra det offentlige. Dertil kommer at et eksternt styre vil kunne bidra positivt til å styrke SEIF driftsmessig og strategisk i den vekstfase organisasjonen er inne i. For det andre vil vi peke på organisasjonens store tematiske bredde som et problem. SEIF kan med beskjedne økonomiske ressurser og en moderat bemanning fordelt på flere kontorer, umulig ha kompetanse til å gi like god hjelp på alle områder. Behovene for organisasjoner som kan gi en håndsrekning eller enkel hjelp versus faglig, kompetansebasert støtte og rådgivning vil antagelig endres. Antagelig vil behov etter hvert utkrystallisere seg på smalere tema- og fagområder, hvor det gjerne legges enda større vekt på hjelp til selvhjelp enn på enkel hjelp. Dette synspunktet kan blant annet begrunnes ved økt kompetanse og kunnskap om det norske systemet blant personer med innvandrerbakgrunn, demografiske og strukturelle endringer i befolkningens sammensetning, og økt kompetanse i forvaltning/hjelpeapparat.

SOS Rasisme

SOS Rasisme er en demokratisk, medlems- og lokallagsbasert organisasjon etablert i 1985. Organisasjonen er i hovedsak en ungdomsorganisasjon. Røttene til SOS Rasisme finnes hos en politisk søsterbevegelse i Frankrike opprettet året før som en bred front mot rasisme. Bevegelsen oppstod i kjølvannet av flere voldsepisoder og diskriminering av innvandrere i mange europeiske land. Den norske organisasjonen SOS Rasisme har til formål å bekjempe alle former for rasisme, uavhengig av generelle og politiske strømninger i samfunnet. I formålsparagrafen heter det også at organisasjonen skal arbeide i solidaritet for likeverd og mot all diskriminering i samfunnet. Den omfatter også et eget punkt om aktiv kamp mot alle former for nazistisk organisering, samt et punkt om samarbeid med andre i kampen mot rasisme.

SOS Rasismes virksomhet er bygget opp rundt den ideologiske kampen mot rasisme. Organisasjonen har aktivitetmessig to hovedsatsningsområder. For det første legger den hovedvekt på virksomhet i lokallag og lokalmiljøer. Organisasjonen driver intern møtevirksomhet og skolering, avholder praktiske kurs, gateteater, konserter og annen eksternt virksomhet. Spesielt skal nevnes organisasjonens aktivisering av lokallagene rundt en rekke markeringsdager for å sette kampen mot rasisme på dagsorden. Den internasjonale Holocaustdagen, "Bål for Benjamin" og "17. mai for alle" er slike dager.

For det andre har organisasjonsbygging vært et sentralt satsningsområde. Organisasjonen har hatt en oppsiktsvekkende vekst i antall medlemmer i 1990-årene og frem til i dag. Lagene i SOS Rasisme er organisert rundt en rekke forskjellige organisasjonsprinsipper og –aktiviteter. Den er organisert langs en rekke dimensjoner som formål (teater, film o.a.) , demografi (kjønn, ungdomsgrupper), geografi (lokallag, fylkeslag), nasjonalitet/etnisitet (kamerunere, kurdere), og formål (rådgivning/kontakt asylsøkere). Lokallagsaktiviteten er organisatorisk knyttet sammen ved en organisatorisk overbygning langs ulike dimensjoner; arenaer/organer som lokallags- og regionkonferanser, landsmøte, landsstyre, arbeidsutvalg og økonomiutvalg; avisa Antirasisten og formelt vedtatte organisasjonsdokumenter som vedtekter, prinsippprogram og annet; samt kontaktpersoner og oppfølging overfor lokallagene.

SOS Rasisme oppgir en økende tilslutning fra personer med innvandrerbakgrunn. Dette skjer dels ved etablering av en rekke innvandrerbasert lag, dels ved at også andre lokallag utgjør en blanding av etnisk norske og minoriteter. Den store veksten i antall lag og medlemmer, herunder også med innvandrerforankring, er den viktigste dokumentasjon på den betydning organisasjonen har fått. Som en typisk ungdomsorganisasjon vil aktiviteten i det enkelte lokallag kunne svinge. Det vil blant annet kunne avhenge av initiativ hos en mindre gruppe av nøkkelpersoner. Organisatoriske og aktivitetsmessige fellesaktiviteter, sammen med effektive rekrutteringsstrategier bidrar imidlertid til å opprettholde en stor samlet aktivitet. SOS Rasismes betydning er først og fremst i lokalmiljøene. Organisasjonen uttrykker at den ikke legger stor vekt på å drive politisk arbeid forhold til nasjonale myndigheter selv om den tidvis engasjerer seg på noen arenaer. SOS Rasisme er da heller ikke kjent for å være særlig aktiv i det sentrale politiske miljø.

En sterk side ved SOS Rasisme er etter vår vurdering organisasjonens tydelighet som grasrotbevegelse. Medlemmer, lokale lag og lokale aktiviteter er det viktigste. Videre at organisasjonen på den ene siden har greidd å holde et tydelig fokus på at det er lokalt engasjement mot rasisme som er hovedsaken. På den annen side har den greidd å kombinere dette fokus med mangfold, fleksibilitet og kreativitet i bygging av organisasjonen. Et etter vår vurdering svakt punkt er organisasjonens valg om å la sentrale, valgte tillitsvalgte være lønna ansatte. Vi stiller oss tvilende til argumentet for dette om at de som tar beslutninger også skal være de som er aktive. Det er etter vår vurdering ingen ting i veien for at et frivillig valgt styre, kan være svært aktive og engasjerte for saken. Etter vår vurdering vil det ut fra prinsippet om rollefordeling mellom styrende organer og den daglige ledelse være bedre både med tanke på den strategiutvikling, daglig drift og intern-kontroll om de hovedansvarlige i organisasjonens styringsorganer ikke var involvert til daglig i organisasjonens løpende virksomhet. Et annet punkt der organisasjonen i kraft av sin størrelse muligens kunne bidra positivt, gjelder forholdet til minoritetsungdomsorganisasjoner.

7.2 Sammenfattende typologisering

Denne gjennomgangen av hver enkelt organisasjon viser at det handler om åtte til dels svært forskjellige organisasjoner som får støtte over tilskuddsordningen for landsdekkende organisasjoner. Det vil imidlertid ikke si det samme som at det ikke er likhetstrekk mellom organisasjoner. Slike likhetstrekk har vi nedenfor forsøkt å få frem ved å lage en typologisering hvor organisasjonene er plassert i tre kategorier. Før vi presenterer denne kategoriseringen vil vi gjerne knytte en generell merknad til det å typologisere. Organisasjoner liker ikke alltid å få merkelapper på seg som sier at hva de er. Det skyldes kanskje først og fremst fordi de gjerne vil framheve at de også gjør andre ting som kommer inn under andre kategorier. Slik er det også med den typologiseringen vi her vil presentere. Poenget vårt er imidlertid å presentere hovedoverskrifter over det flere organisasjoner gjør, samt vise hvordan organisasjonene innen de ulike kategoriene også langs andre dimensjoner har felles trekk.

Tabell 14. – Typologisering av de landsdekkende organisasjonene

	Likeverdorganisasjoner (ARS, MiRA og OMOD)	Hjelpeorganisasjoner (NOAS og SEIF)	Brobygger- organisasjoner (KIA, INLO, SOS Rasisme)
Kjerneaktivitet	Samfunnskommunikasjon	Saksbehandling	Relasjonsutvikling
Hovedfokus	Likestilling og anti- diskriminering	Rettsvern og rettigheter	Fellesskap og møteplasser
Minoriteters rolle i forhold til organisasjonen	Brukere / deltakere	Brukere/ klienter	Brukere / deltakere
Kompetanse	Prosessbasert og generell minoritetsrelatert kompetanse	Temaspesifikk innvandrrelatert kompetanse	Organisasjonsbygging og nisjespesifikk kompetanse
Modell for drift av aktivitet	Nettverk	Foretaksmodell	Lokalt engasjement
Styringsprinsipp	Selvoppnevnte styrer	Varierende	Medlemsbasert demokrati

Etter vår vurdering grupperer de åtte landsdekkende organisasjonene seg i tre hovedkategorier: De er likeverdorganisasjoner, hjelpeorganisasjoner og brobyggerorganisasjoner. Og for å understreke det vi sa foran, først som sist, alle organisasjonene er i en eller annen forstand opptatt av likeverd, av å hjelpe og av å bygge broer mellom befolkningsgrupperinger. De kan imidlertid ut fra ulikt hovedfokus og arbeidsmåte rubriseres i ulike grupper.

Antirasistisk Senter, MiRA og OMOD har vi karakterisert som *likeverdorganisasjoner*. De har et hovedfokus i sitt virke på likestilling mellom minoriteter og på antidiskriminering. Deres kjerneaktivitet har vi karakterisert som samfunnskommunikasjon. Gjennom kunnskapsutvikling, informasjon og ulike påvirkningsformer søker de å formidle sitt budskap om minoriteters likeverd, og kjemper mot mekanismer som skaper rasisme og diskriminering. Mennesker med innvandrerbakgrunn som har tilknytning til disse organisasjonene er dels brukere av tjenester som organisasjonene tilbyr, dels er de deltakere i organisasjonens virksomhet. Organisasjonene har en kompetanse som dels fokuserer på kunnskap om minoriteter og deres situasjon, dels handler om prosessforståelse av hvordan diskriminering og rasisme skjer. Deres driftsmodell er nettverksbasert, det vil den basert på en blanding av fastere og løse forbindelser med personer og organisasjoner. Styrene er selvopnevnte og bidrar sammen med en administrativ ledelse kjennetegnet ved betydelig permanens til å opprettholde en betydelig kontinuitet i virksomheten.

NOAS og SEIF har vi karakterisert som *hjelpeorganisasjoner*. Deres hovedfokus er å hjelpe asylsøkere, flyktninger og innvandrere. De arbeider ut fra målsetting om å ivareta disse gruppenes rettsvern og rettigheter. Dette gjør de først og fremst gjennom saksbehandling og hjelp til enkeltpersoner. Personer med innvandrerbakgrunn som forholder seg til dem gjør det primært i en rolle som brukere eller klienter i forhold til de tjenester som tilbys. Hjelpeorganisasjonenes kompetanse relaterer seg først og fremst til en kombinasjon av det temaspesifikke på det felt de engasjerer seg og kunnskap om innvandrernes bakgrunn og situasjon. Saksbehandling kan som aktivitet betraktes som en produksjonsvirksomhet hvor de ansatte er hovedressursen. Poenget er å betjene flest mulig. Organisasjonenes struktur bærer i tråd med dette preg av å ligge nær foretaksprinsipper med vekt på å fremme effektivitet sett i forhold til målgrupper og drift. Våre to eksempler har imidlertid to forskjellige styringsmodeller. NOAS er basert på et eksternt styre og medlemsdemokrati, mens SEIF har et internt arbeidsstyre. Som på andre sektorer vil styringsformen for hjelpeorganisasjoner kunne variere.

INLO, KIA og SOS Rasisme har vi karakterisert som *brobyggerorganisasjoner*. De har et hovedfokus på fellesskap og møteplasser mellom ulike nasjonaliteter/etniske grupperinger, herunder også mellom etnisk norske og personer med innvandrerbakgrunn. Deres kjerneaktivitet handler om å bygge relasjoner. Det gjøres først og fremst på lokalnivået. Deres kompetanse handler til dels om et særlig fokus på overgripende organisatoriske strukturer, dels handler det om en nisjespesifikk kompetanse. Med nisjespesifikk kompetanse tenker vi blant annet på INLOs kunnskap om lokal/regional organisering av minoritetsgrupper, KIAs kompetanse innen diakonalt og interkulturelt arbeid, og SOS Rasismes kompetanse på antirasistisk ungdomsarbeid. Brobyggerorganisasjonene er primært opptatt av aktivitet på regional/lokalplanet og styringsmodellen er forankret i et medlemsdemokrati.

7.3 Organisasjonenes samlede bidrag til måloppnåelse

Målsetting med denne tilskuddsordningen for landsdekkende organisasjoner som har sitt virke rettet mot personer med innvandrerbakgrunn, er som formulert i statsbudsjettet (St.prp. nr. 1 KR D (2004-2005)) ”å gi alle utan omsyn til kjønn, dei same sjansane og dei same rettane og pliktene når det gjeld å delta i samfunnet og ta i bruk eigneressursar”.

Gjennomgangen foran har vist at de landsdekkende organisasjonene i tråd med den overordnede målsettingen har et bredt arbeid rettet mot og engasjement for personer med innvandrerbakgrunn. I regi av de landsdekkende organisasjonene legges det ned en betydelig innsats for å ivareta rettighetene til mennesker med innvandrerbakgrunn og styrke deres deltakelse og muligheter i det norske samfunn. Organisasjonenes bidrag til måloppnåelse varierer imidlertid på ulike områder. Vi vil i det følgende gå gjennom ulike funksjoner hvor organisasjonene spiller en rolle og drøfte hvordan deres betydning synes å være. I fremstillingen legges det primært vekt på de landsdekkende organisasjonenes virke samlet sett.

Politikkutformingsfunksjonen

Organisasjonene er opptatt av å påvirke politikktutforming. Gjennom deltakelse i høringsrunder, gjennom kontakt med forvaltningsrepresentanter og politikere, og utspill i media forsøker de å påvirke lover og regelverk på det innvandrer- og integreringsspolitiske feltet. De synes til tross for dette, bare i begrenset grad å lykkes i å påvirke politikktutforming. Dette faktum fremgår av utsagn fra informanter på myndighetssiden som mener at organisasjonene i moderat grad bidrar med konkrete forslag. Det fremgår også av organisasjonenes samlede egevaluering. Når det er sagt, skal det samtidig også understrekes at det finnes eksempler på at enkeltorganisasjoner har vært inne i konkrete prosesser med sikte på å påvirke lovgivningen.

Vokter- og varslingsfunksjonen

De fleste organisasjonene opptrer som markerte voktere av minoriteters rettigheter og aktive motstandere av diskriminerende atferd. De sier fra når det skjer ting som de mener er urett. Denne ”vaktbikkjefunksjonen” utøves på ulike områder. Den handler om kontakt, protest, kritikk og krav om å rette opp ting overfor de personer dette vedrører. Utgangspunktet kan ofte være konkrete og negative hendelser som enkeltpersoner med innvandrerbakgrunn har opplevd, for eksempel i forhold til myndigheter, arbeidsmarked, boligmarked, familieforhold og ekteskapsarena. På dette området er det snart den ene, snart den andre organisasjonen som fronter en sak, for eksempel i media. Den kan også dreie seg om felles framstøt i det offentlige rom, slik de fleste organisasjonene nylig har stilt seg bak protester mot ulike sider ved norsk asylpolitikk. Et aktuelt tema har vært Utlendingsnemndas praksis. Oppgaven som ”vaktbikkje” er et

område der organisasjonenes selvpresentasjon, utsagn fra informanter i offentlig forvaltning og det generelle mediebildet viser at organisasjonene spiller en tydelig rolle.

Iverksettelsesfunksjonen

Alle organisasjonene har virksomhet og/eller deltar i aktiviteter for å påvirke myndighetenes iverksetting av politikk og ulike forvaltningsorganers praksis. Et stort felt omfatter den kontaktvirksomhet som de fleste organisasjoner har med utøvende forvaltningsinstanser på vegne av enkeltpersoner som ber om bistand. I forbindelse med asylsøknader, diskrimineringssaker, spørsmål vedrørende arbeid, bolig, sosiale ytelser med videre. Gjennom denne virksomheten foregår det også en påvirkning av forvaltningsinstansers kunnskaper og praksis. Videre er mange av organisasjonene også engasjert i informasjonsvirksomhet overfor forvaltningen. Det gjelder for eksempel overfor skole og barnevern når det gjelder problemer som minoritetsungdom står overfor. Påvirkning av forvaltningspraksis kan også skje ved deltakelse i dialog og samarbeidsfora slik dette for eksempel skjer innen politiet hvor mange av de landsdekkende organisasjonene pluss noen til deltar i et felles forum. Endringer i retningslinjer for og organisering av forvaltningen skjer også gjennom deltakelse i utarbeidelse av handlingsplaner, slik som den mot rasisme og diskriminering. Organisasjoner har deltatt ved utarbeidelse av flere av handlingsplanene med tilknytning til det innvandrepolitiske feltet.

For å sammenfatte vil vi si at organisasjonene har en betydelig aktivitet for å påvirke forvaltningens iverksetting og praksis. De spiller avgjørende en rolle gjennom flere kanaler for kommunikasjon og påvirkning. Det er imidlertid vanskelig å si hvor stor deres betydning generelt sett er. Dette fordi dette er et kjempestort felt både når det gjelder sektorer, forvaltningsinstanser og geografi. På noen sektorer, slik som for eksempel politiet, har de gjort mer enn på andre. Deres lokalisering har også betydning for hvor de får gitt sine bidrag. Alt i alt vil vi konkludere med at organisasjonene gjør en aktiv innsats, samtidig som behovene er store og mye gjenstår.

Opinionspåvirkningsfunksjonen

Organisasjonene spiller en viktig opinionsdannende rolle. Viktige sider ved denne er at de gjennom organisert informasjonsaktivitet og andre former for tilstedeværelse i det offentlige rom, bidrar til å påvirke folks kunnskaper og holdninger. Ikke minst er disse organisasjonenes tilstedeværelse og informasjonsvirksomhet i bred forstand viktig for meningsdannelsen blant den etnisk norske majoritet. Som opinionsdannende aktører spiller den enkelte organisasjon ut sine særskilte kunnskaper og fortrinn; MiRA med kompetanse om minoritetskvinneskultur, Antirasistisk Senter med kunnskap om menneskerettigheter, diskriminering og høyre-ekstremisme osv. Organisasjonenes opinionspåvirkning er et område hvor organisasjonene selv rapporterer om betydelig aktivitet og en høy grad av måloppnåelse. Viktige momenter i denne sammenheng er organisasjonenes generelle informasjonsaktivitet gjennom trykte publikasjoner og på nettsider, deltakelse i medieinnslag- og debatter når aktuelle saker dukker opp. Lokale

arrangementer og aksjoner slik dette særlig gjøres i regi av SOS Rasisme, er også uttrykk for opinionsdanningsfunksjonen. Det er vanskelig å si presist hvor stor betydning organisasjonene har som opinionspåvirkere, men et i sum stort antall avisreferanser er i hvert fall en indikator på at de spiller en viktig rolle.

Den individuelle bistandsfunksjonen

De fleste organisasjonene gir bistand gjennom en betydelig veilednings- og støttevirksomhet overfor enkeltpersoner med behov for hjelp. Ikke bare NOAS, men også de andre organisasjonene, har i større eller mindre grad engasjert seg til støtte for asylsøkere og flyktninger. De fleste involverer seg for å hjelpe personer med innvandrerbakgrunn som bor i landet og som blir diskriminert eller som støter på barrierer. De har behov for at noen viser vei, hjelper med klagemål, dokumentasjon eller annen kontakt i forhold til en offentlig instans. Til dels handler bistandsfunksjonen også om å være støttespiller og veiviser i praktiske spørsmål overfor forvaltningsinstanser. Noen involverer seg også i minoritetsspesifikke problemstillinger blant annet knyttet til kjønn og familie. Problemer for eksempel i tilknytning til arrangerte ekteskap oppstår i spesielle konfliktvarianter for mange som lever i grenseflaten mellom etniske minoritetskulturer og det norske samfunn. Vi vet ikke hvor mange mennesker med innvandrerbakgrunn som berøres av de landsdekkende organisasjonenes bistandsvirksomhet. Dette fordi de opplysninger som oppgis av de ulike organisasjoner, er av ulik definisjonsmessig karakter og kvalitet. De opplysninger som er gitt viser imidlertid at det hvert år handler om mange tusen asylsøkere, flyktninger og innvandrere. Et svært grovt estimat ut fra den informasjon vi har, indikerer et antall rundt 15 tusen, men tallet kan også være høyere. Bistand overfor enkeltpersoner er et felt hvor organisasjonene i sum gir et betydelig bidrag.

Minoritetsutrustningsfunksjonen

Flere organisasjoner driver et målrettet arbeid rettet mot grupper og enkeltpersoner. Det har vi her kalt for minoritetsutrustning. I dette legger vi de aktiviteter som enkelte organisasjoner tilbyr overfor minoritetsgrupperinger og som kan bidra til å styrke kompetanse og selvtillitt. Flere av organisasjonene anvender det engelske begrep "empowerment" for å betegne det de gjør i forhold til noen minoritetsgrupper. Dette begrepet er vanskelig å oversette direkte. Det har både med myndiggjøring og utvikling av egne ressurser å gjøre. Flere av organisasjonene engasjerer seg overfor grupper ungdom, MiRA overfor nettverk av kvinner, og ARS gjennom Tellus Radio overfor medieinteresserte. For mennesker som berøres av denne virksomheten kan den ha stor betydning, men dette er likevel en funksjon av relativt begrenset betydning. Det begrunner vi i at det er et begrenset antall personer som organisasjonene fanger opp gjennom denne virksomheten. Dessuten er denne aktiviteten i hovedsak konsentrert til Oslo.

Møteplassfunksjonen

Flere av organisasjonene er opptatt av å utvikle relasjoner og skape møteplasser mellom ulike grupperinger: For det første mellom innvandrergupper og etnisk norske miljøer, og for det andre mellom ulike innvandremiljøer. Det er mange modeller for hvordan dette foregår i regi av de landsdekkende organisasjonene. En organisasjonsmodell, INLO, bygger på den ”klassiske” norske tradisjon hvor organisasjonen skal være et nasjonalt sammenbindende ledd for et regionalnivå, som igjen er paraply for lokale innvandrerorganisasjoner. SOS Rasisme ligger i den samme tradisjon. Organisasjonen legger for det første vekt på tverrkulturell virksomhet i lokallag. Den legger også at lokallag med ulike kulturelt og tematisk avgrensede medlemsfokus knyttes sammen i en overordnet organisasjonsstruktur. KIA baserer seg i stor grad på engasjerte frivillige som relaterer seg til innvandrerpersoner og –miljøer på ulike typer arenaer. Andre modeller handler om åpne arrangementer, slik som konserter eller faglige fora, hvor både personer fra minoritets- og majoritetsbefolkning er invitert.

Denne møteplassaktiviteten er selvsagt viktig for felleskap, dialog og kommunikasjon mellom minoritets- og majoritetsbefolkningen. I omfanget er likevel denne funksjonen moderat sett i forhold til størrelsen av innvandrerbefolkningen og antallet av innvandrerorganisasjoner og innvandremiljø som finnes. Det er det mye som gjenstår før norske lokalsamfunn med innvandrerbaserte miljøer er preget av tilfredsstillende kontakt, dialog og samhörighet på tvers av kulturer.

Sammenfatning

Hensikten med gjennomgangen foran er å si noe om grad av måloppnåelse i forhold til de overordnede mål for tilskuddsordningen om å styrke minoriteters deltakelse og rettigheter i det norske samfunn. Hovedpunkter ved sammenligning av de ulike funksjoner og hvor stor betydning organisasjonens synes å ha på ulike feltene, er følgende:

- Organisasjonene har en vesentlig betydning når det gjelder bistand til enkeltindivider, vokter- og varslingsfunksjonen, samt den opinionsdannende funksjonen.
- De spiller videre en rolle i forhold til myndighetene når det gjelder påvirkning av politikken utforming og iverksetting, men deres innvirkning når det gjelder konkretisering av politisk rammeverk og praksis er likevel begrenset.
- Endelig har de påtatt seg interessante oppgaver når det gjelder minoritetsutrustning og skaping av møteplasser, men omfanget og betydningen av arbeidet på dette feltet er, sett på bakgrunn av behovene og størrelsen av innvandrerbefolkningen, likevel begrenset.

Det er nærliggende å tolke dette mønsteret i lys av at Norge gradvis har utviklet seg til et innvandrersamfunn. Ser man bort fra tradisjonelle minoriteter, som samer og romani, som i antall er få, handler dette om et land med en i utgangspunktet etnisk homogen

befolkning. Organisasjonene har vokst frem parallelt med at Norge i løpet av en mannsalder for alvor er blitt et flerkulturelt samfunn, og som svar på problemer og utfordringer knyttet til denne utviklingen. Asylsøkere, flyktninger og bosatte innvandrere støter på problemer både fordi de kommer utenfra til et for dem ukjent samfunnssystem, og fordi befolkningen i det land de etablerte seg i svært begrenset grad har hatt erfaring med minoriteter. De utfordringer og problemoppfatninger som i et slikt samfunn oppstår i relasjonene mellom minoritet og majoritet endrer seg over tid.

Det er en dynamikk i utviklingen, som kan sies å bestå av tre hovedfaser:

1. *Informasjonsfasen.* Organisasjonenes virke har fra først av vært motivert ut fra mål om å hjelpe og skape forståelse for innvandrerne og deres rettigheter. Deres vektlegging på å yte bistand, være vaktbikkje og opinionspåvirker, kan betraktes som et første ledd i en utviklingsprosess der organisasjoner påtar seg ”informasjonsoppgaver” og hjelper innvandrere over den første ”terskelen” i forhold til majoritetssamfunnet.
2. *Rettighetsfasen.* Organisasjoner som engasjerer seg for å sikre innvandreres rettigheter i forhold til diskriminerende strukturer i samfunnet og styrke deres rettsvern med hensyn til lover og regelverk, vil kunne komme etter en viss tid. Denne type engasjement vil kunne øke som følge av flere forhold: Et økende antall mennesker som ønsker å komme til landet, et økende antall mennesker med innvandrerbakgrunn som bor her, et økende antall som har bodd her lenge, og kanskje også som følge av at nye folkegrupper som kommer hit.
3. *Integreringsfasen.* Behov på å myndiggjøre personer med innvandrerbakgrunn og å skape møteplasser mellom ulike kulturer, og da særlig mellom minoritets- og majoritetsbefolkningen, vil i et utviklingsperspektiv bli sterkere etter hvert som tiden går og erfaringsgrunnlaget øker. Når utfordringer og problemer i relasjonene mellom minoriteter og majoritetsbefolkning viser seg omfattende og permanente, vil krav til handling og aktiviteter øke.

Det er en forenkling. Egentlig vil alle faser ha gjort seg gjeldene fra begynnelsen av, men i varierende grad. Fase 1 har vært viktig hele tiden. Betydningen av fase 2 og etter hvert fase 3, har forsterket seg over tid. En type virksomhet hvor organisasjonene i sum har vesentlig betydning og som ikke helt samsvarer med utviklingsfasene beskrevet over gjelder hjelp til enkeltmennesker. Denne aktiviteten som de landsdekkende organisasjonene samlet sett har stor aktivitet er relatert til alle tre utviklingsfaser.

Sett i forhold til organisasjonene og deres utvikling ligger imidlertid ikke dynamikken bare i at problemstillinger og behov ute i samfunnet endrer seg over tid. Den ligger også i at organisasjoner ut fra et institusjonelt perspektiv (se for eksempel Powell og di Maggio, ed., 1991) tenderer å preges av de problemstillinger som i sin tid gjorde at de ble etablert. Organisasjonenes nåværende profil i betydning av oppgaver, struktur og strategier vil være farget av deres historie. Derfor er det også viktig å se nærmere på hvordan organisasjonenes profil kan ha betydning for hva de gjør og oppnår.

7.4 Organisasjonsprofilers betydning for resultatoppnåelse

Vi skal i dette avsnittet gå gjennom ulike sider ved de landsdekkende organisasjonenes profil og peke på hvordan de påvirker hva de synes å oppnå.

Oppgaveprofilen

Det første vi vil peke på handler om organisasjonenes oppgaveprofil sett i forhold til ressursene. De landsdekkende organisasjonene er små. Det er selvsagt slik at desto flere oppgaver en organisasjon påtar seg, desto mer ressurser kreves. Omvendt, en liten organisasjon som påtar seg mange oppgaver, har en krevende ressursituasjon. Vi har tidligere påpekt at mange av organisasjonene engasjerer seg i et bredt spekter av oppgaver. Flere av dem går inn i hjelpeoppgaver overfor enkeltmennesker, samtidig som de har brede ambisjoner for sitt politiske arbeid og også utvikler aktivitetstilbud i grupper og miljøer. Også innen et enkelt område slik som på det politiske feltet og i hjelpevirksomhet overfor enkeltpersoner, har noen organisasjoner et svært bredt virkefelt.

Til tross for bredden av oppgaver som organisasjonene påtar seg, har vi gjennom denne rapporten vist at organisasjonene gjør et viktig arbeid og yter et viktig bidrag for enkelte samfunnsfunksjoner. Denne bredden i engasjementet setter likevel klare begrensninger for hvor omfattende arbeid de kan legge ned, og hvor mye de kan oppnå, på alle felter. Følgende to forhold ved mange av organisasjonenes oppgaveprofiler vil vi her trekke spesielt frem: Det første gjelder at alle organisasjonene i noen grad engasjerer seg på asylsøker- og flyktningfeltet. En organisasjon, NOAS, har spesialisert seg på dette. De øvrige organisasjonene, og som i stor grad har sin oppmerksomhet rettet mot mennesker med innvandrerbakgrunn som er bosatt i landet, har også en større eller mindre virksomhet rettet mot asylsøkere/flyktninger. Når det gjelder problemstillinger vedrørende involverte minoritetsgrupperinger, rettighets- og interessedspørsmål, innhold og organisering av politikkfeltet, er det store forskjeller på asyl- og flyktningpolitikken versus integreringspolitikken. Det er all grunn til å stille spørsmål om det er god utnyttelse av ressurser at så mange av organisasjonene satser på begge felter.

Det andre forhold vi vil trekke fram, er om det er god utnyttelse av ressurser når små organisasjoner både skal gi enkeltmennesker hjelp, ha et bredt politisk virkefelt og gi aktivitetstilbud overfor grupper av mennesker. Etter vår vurdering er det på den ene side en kunnskapsmessig synergieffekt mellom det å hjelpe enkeltmennesker med bestemte problemer, og det å drive et politisk arbeid for å forbedre rammebetingelsene på de samme problemfeltene. På den annen side er det ikke nødvendigvis store økonomiske synergieffekter knyttet til driften av virksomheten, mellom det å drive med bistand til enkeltmennesker og det å drive politisk virksomhet.

Derimot kan det å drive aktivitetstilbud for minoritetsgrupperinger, som for eksempel ungdom, eller det å drive brobyggeraktivitet mellom minoritet og majoritet, godt gjøres uavhengig av rådgivningsvirksomhet og politisk påvirkning. Også her kan det eksistere noen synergier for eksempel knyttet til felles administrasjon og generell kompetanseutvikling, men i hovedsak snakker vi her om uavhengige oppgaver som ut

fra et ressurs- og effektivitetsperspektiv antagelig med fordel kan drives i spesialiserte organisasjoner.

Særlig viktig kan en større grad av spesialisering være i et langsiktig og dynamisk perspektiv, hvor nettopp det å ha fokus og konsentrasjon kan være avgjørende for utvikling og vekst av en virksomhet. Et hypotetisk spørsmål kan illustrere dette poenget. Dersom SOS Rasisme hadde vært holdt innenfor Antirasistisk Senters "vegger", ville det da ha vært mulig for organisasjonen å vokse slik den har gjort?

Vårt poeng er for å sammenfatte vedrørende forholdet mellom oppgaver og ressurser generelt sett, at organisasjonene med fordel kunne spesialisere seg mer. Når de ikke gjør det, men både spenner buen både relativt bredt og høyt ambisjonsmessig, kan dette begrense de resultater som de oppnår. De kunne antagelig ha oppnådd mer med en tydeligere målretting av sine satsningsområder.

Ressursprofilen

Det andre vi vil peke på er organisasjonenes tilgang på økonomiske og menneskelige ressurser. Ansatte og frivillige har stor betydning for hva en organisasjon får gjort. Ansatteressursen er i hovedsak knyttet til organisasjonens økonomi. Tilgang på frivillige har med måten virksomheten er organisert å gjøre.

Organisasjonene er ikke store verken med hensyn til ansatt stab eller økonomiske ressurser. Av ansatte har organisasjonene en størrelse på staben som strekker seg fra en stilling og under et årsverk, til opp mot 25 stillinger og lavere målt i årsverk. De med flest sysselsatte har ansatte i spesielle tjenester finansiert av det offentlige slik som NOAS sitt informasjonsprosjekt blant asylsøkere og KIAs kombinerte tilbud om norskopplæring og barnehage. En del har prosjektmidler til finansiering av enkeltstillinger, mens deres primære grunnfinansiering er tilskuddet fra KRD, et tilskudd på mellom ca. 0,7 – 2,5 mill. kroner.

Når det gjelder frivillige ressurser har også organisasjonene en begrenset ressursbase. KIA den organisasjon som legger særlig vekt på frivilligressursen, har jevnlig et par hundre frivillige i aktivitet. Ressursen av frivillige utgjør for de fleste organisasjonenes vedkommende av et mindre antall.

For de fleste av organisasjonene er grensene mellom frivillige, deltakere/medlemmer og brukere flytende. En viktig base av menneskelige ressurser ligger i de mennesker som ikke bare er brukere/mottakere av organisasjonenes tilbud, men som også er aktive deltakere som engasjerer seg for at fellesskapet skal få et tilbud. Radio Tellus er et eksempel på dette. Antagelig ligger den største basen av menneskelige ressurser i denne kategorien. Det ligger samtidig klare begrensninger i hvor langt man når med denne ressursen da den samtidig er koblet til den enkeltes egne interesser og behov.

Generelt kan man si at organisasjonene har en moderat tilgang av menneskelige ressurser og en beskjeden økonomi. De har liten egyptyngde. På den ene side kan man godt si at det er imponerende hva de får gjort med en begrenset ressursbase. På den annen side gis det klare grenser for hva organisasjonene kan gå gjort med små ressurser.

Særlig gjelder det for oppgaver som er arbeidskraftintensive, slik som de funksjoner som har med utvikling av relasjoner til mange mennesker å gjøre. Det gjelder for tidligere beskrevne funksjoner som minoritetsutrustning og utvikling av møteplasser. Til dels kan man også si at det gjelder bistand til enkeltmennesker gitt at virksomheten er effektivt organisert. Områder hvor selv organisasjoner med et lite antall menneskelige ressurser kan få gjort relativt mye er opinionsdannende virksomhet og vokter og varslingsfunksjonen. Dersom kompetansen er høy, kan også et fåtalls mennesker ha en viss betydning for påvirkning av politikk.

Kompetanseprofilen

For alle organisasjoner, men ikke minst for små organisasjoner med mange oppgaver og/eller liten egentyngde, er deres kompetanse svært sentral. Kompetanse er generelt sett viktig i alle oppgaver. De landsdekkende organisasjonene har i noen henseender kompetanse og strategier som inntil i dag har gjort dem velegnet i meningsdannende og i bred forstand politiske funksjoner som vaktbikkje, opinionsdanner og i noen grad påvirker av politikk. Historisk sett er det ikke minst i kraft av et etisk og moralsk engasjement og informasjonsvirksomhet overfor media og allmennhet, i tilknytning til negative hendelser som innvandrere har blitt utsatt for eller kan knyttes til, at de landsdekkende organisasjonene har gjort sin inntreden og fremdeles gjør seg synlige i det offentlige rom. Organisasjonene kan videre sies å ha god bakkekontakt og kunnskap når det gjelder de problemer som innvandrerbefolkningen erfarer. Det har de utviklet gjennom mange års virksomhet og gjennom en bred kontaktflate og mangfoldige relasjoner til mennesker med minoritetsbakgrunn. Kjernen i deres kompetanse er i tråd med deres identitet som organisasjoner på innvandrerfeltet kunnskap om innvandrerbefolkningens problemer og kompetanse om minoritetsrettigheter, diskriminering og rasisme. Noen organisasjoner har også kompetanse på felter som ligger i randsonen av innvandrings- og integreringsfeltet. Det gjelder for eksempel ARS i sin kartlegging av høyre-ekstreme miljøer. Hovedkompetansen for organisasjonene er imidlertid innvandrerrelaterte spørsmål.

Ser man nærmere på den minoritetsrelaterte kompetansen går den i litt forskjellige retninger. Generelt sett må man kunne si at organisasjonene har en betydelig *breddekompetanse* på minoritetsfeltet. De har kompetanse om minoritets- og menneskerettigheter, diskriminering og antidiskriminerende virksomhet, lover og regelverk. Deres kunnskaper er basert både på nasjonale erfaringer og internasjonale kontakter. De har videre kompetanse om ulike minoritetsgrupperinger, de landene de kommer fra og spesielle problemer og utfordringer de står overfor. Deres samlede kontaktflate omfatter mennesker fra svært mange land. Organisasjonenes kompetanse handler videre om hvordan det norske samfunn fungerer i forhold til mennesker med innvandrerbakgrunn. Over tid har de opparbeidet seg erfaringer og kunnskap om fra et stort antall samfunnssektorer og vet mye om hvordan ulike sektorer i det norske samfunn fungerer i forhold til asylsøkere, flyktninger og innvandrere. En vet blant annet mye om hvor minoriteter støter på problemer i forhold til for eksempel arbeidsmarked og offentlige instanser og hvordan aktører på ulike felter har behov for kunnskap og påvirkning.

Denne type breddekompetanse er velegnet når det gjelder å gi ”førstehjelp” til personer med innvandrerbakgrunn som søker bistand. Den er antagelig også velegnet når det gjelder vaktbikkjeoppgaven som dypest sett handler om å si fra når ting ikke fungerer i tråd med lover, regelverk, etikk og rettsoppfatning blant folk flest. Antagelig er også breddekompetansen tilstrekkelig når det gjelder utrustning av minoritetspersoner og brobyggeroppgaver mellom ulike etniske grupperinger, inklusive den etnisk norske majoritet. Til sistnevnte type oppgaver er organisering, kultur- og menneskekunnskap og evne til relasjonsbygging viktigere enn fagspesifikk dybdekompetanse.

Det man imidlertid kan spørre om er om organisasjonene har tilstrekkelig *dybdekompetanse* i forhold til alle de oppgaver de går inn i. Organisasjonenes komparative fortrinn er deres kompetanse i forhold til minoriteters situasjon, rettigheter, interesser og problemer. Sett i lys av at hver enkelt organisasjon har forskjellige innfallsvinkler kan man for de flestes vedkommende også si at de har en *minoritetsrelatert spisskompetanse*: MiRA har for eksempel en spesiell kompetanse når det gjelder minoritets- og kjønnsrelatert likestilling; NOAS har en spesiell kompetanse når det gjelder kunnskap om asylsøkere, osv. Men har organisasjonene tilstrekkelig med sektorspesifikke kunnskaper om alle de felter hvor de på vegne av minoritetspersoner prøver å hjelpe eller gjøre sin innflytelse gjeldene på det generelle og strukturelle plan? I hvilken grad vil en organisasjon eksempelvis kunne bidra ut over det å si fra når det gjelder diskriminering ved kjøp av bolig? Er det mulig å påvirke handlemåter og politikk uten inngående kunnskaper om hvordan boligmarkedet fungerer og hva som er de institusjonelle og rettslige rammene for dette? Selvsagt kan man forsøke å gjøre sin stemme hørt i det offentlige rom, men vil dette bli tatt hensyn til av de som tar beslutningene? Tilsvarende resonnementer kunne føres for en rekke sektorer som arbeid, skole, helse med videre. Organisasjonene har helt sikkert en vaktbikkjeoppgave å ivareta, og de vil kunne bidra med kunnskap og informasjon om minoriteters situasjon. Skal de i tillegg inneha en motekspertise for påvirkning av politikkutforming og iverksetting vil det normalt være påkrevd med en betydelig sektorspesifikk kunnskap.

OMOD, som forsøker å påvirke offentlige instanser på mange forskjellige forvaltningsområder (politi, skole, helse, med videre) erklærer seg uenig i en slik vurdering. De hevder at det finnes mange fellesstrekk og parallelle problemstillinger på tvers av sektorer som gjør at organisasjonen med sin opparbeidede kompetanse og erfaringer med offentlig diskriminering kan påvirke utviklingen på ulike felter. På noen områder har denne organisasjonen da også påviselig hatt innflytelse, slik som når det gjelder politiets arbeid. Andre organisasjoner vil kunne føre en tilsvarende argumentasjon for sitt virke, at de bidrar positivt på mange felter.

Organisasjonene har hatt positive bidrag. De har kompetanse på noen felter som gjør at de blir hørt. En annen side er imidlertid hvor sterkt gjennomslag de har. Selv den organisasjon som etter vår vurdering har spisset seg mest kompetansemessig og som uttrykker å legge særlig stor vekt på sin faglige profil, NOAS, kunne hatt et høyere kompetansenivå. Organisasjonen får bra karakter av mange informanter, men likevel ikke toppkarakter med hensyn til faglighet. Et kompetansemiljø handler om antall mennesker og type kompetanse. Sett i forhold til den primære innvandrerforvaltningen i

KRD og UDI, med tunge miljøer av juridisk fagkompetanse, fremstår NOAS som et lite fagmiljø.

Den breddekompetanse disse organisasjonene har på minoritetsfeltet er viktig. Men skal organisasjonene over tid ha en stemme som tillegges vekt både med hensyn til politikktutvikling og påvirkning av opinion, vil det etter vår vurdering være påkrevd med utvikling av dybdekompetanse.

Samarbeidsprofiler

Alle organisasjonene samarbeider i større eller mindre grad med andre frivillige organisasjoner, offentlig instanser eller private aktører. Kontaktflaten er viktig i forhold til i hvilken grad og på hvilken måte organisasjonens skal spille en integrerende rolle i samfunnet. Utover de åpenbare fordeler samarbeid har for faglig utvikling og politisk slagkraft, kan organisasjonsnettverk også fungere tillitskapende. Samarbeidet mellom ulike grupper eller organisasjoner innenfor forskjellige segmenter kan styrke forståelsen for andres verdier og interesser (Wollebæk og Selle 2000).

De landsdekkende organisasjonene inngår i samarbeidsrelasjoner på ulike nivåer. Det gjelder for det første samarbeidsrelasjoner på nasjonalt nivå i forhold til andre frivillige organisasjoner. De inngår som en del av det større humanitære organisasjonsfeltet og samarbeider med flere av de store norske organisasjonene som Røde Kors og Norsk Folkehjelp. For det andre har de relasjonene til enkelte lokale innvandrersamfunn. Disse er det imidlertid mange av og kontaktflaten kunne ha vært langt bedre utviklet. Organisasjonene inngår også i og får tilført kunnskap gjennom internasjonale samarbeidsrelasjoner.

De landsdekkende organisasjonene har ulike samarbeidsprofiler. ARS og MiRA har relativt brede samarbeidsnettverk relatert til et bredt virkefelt. NOAS, SEIF og OMOD har smalere samarbeidsnettverk særlig knyttet til deres kjerneaktivitet. KIA, SOS Rasisme og INLO har i hovedsak regionale/lokale samarbeidsrelasjoner.

Generelt sett kunne antagelig mange av organisasjonene ha benyttet seg enda mer av samarbeidsstrategier en sett på bakgrunn av at de er små organisasjoner. Eksempel på at samarbeid har betydning finner vi i de felles utspill en rekke av de landsdekkende organisasjonene pluss andre organisasjoner, nylig la frem med kritikk av sider ved norsk innvanderforvaltning. Ved slik å stå mange sammen forsterker man naturligvis vekten av det som sies, sett i forhold til om bare en organisasjon sier sin mening. Et annet eksempel på samarbeid handler om utvikling av relasjoner mellom OMOD og minoritetsungdomsorganisasjoner. På den ene side forsøker OMOD å hjelpe dem til å få offentlige tilskudd; på den annen side sees disse ungdommene også som en mulig rekrutteringsbase. Det er også eksempler på at en organisasjon kan benytte innspill til overnasjonale organisasjoner for å påvirke norsk politikk.

Etter vår vurdering ligger det gevinster og synergi for de landsdekkende organisasjonene om de i større grad utvikler permanente og tettere samarbeidsrelasjoner med hverandre og andre organisasjoner (eksempelvis de store humanitære). Gevinstene kan handle om en rekke forhold som kompetanseutvikling, politisk slagkraft og

økonomi. Det kan antas å være gevinster å hente på de fleste funksjonsområder ved samarbeidsrelasjoner hvor man utnytter hverandres komparative fortrinn. Det kan for eksempel gjelde bistand til enkeltmennesker hvor flere organisasjoner sprer seg over et bredt felt. Det samme kan også sies om ulike forvaltnings- og politikkområder som helse, skole med videre..

Geografiske profiler

Fire av organisasjonene har virksomhet i betydning av permanent fysiske nærvær i ulike deler av landet. På den ene side har dette selvsagt med økonomi å gjøre. Desto bedre økonomi, desto flere kan man engasjere og desto lenger flere kan man nå i antall og geografi. På den annen side har det antagelig enda mer med struktur og utviklingsstrategier å gjøre. Dette fordi en sunn økonomi gjerne er noe som kommer som et resultat av en vellykket, ekspansiv strategi, og ikke noe som kan forutsettes i utgangspunktet. Den organisasjon som har dokumentert den største aktivitetsveksten er SOS Rasisme. Denne organisasjonen har på den ene side relativt sunn økonomi- og finansieringsstruktur, og på den annen en strategi for utvikling av virksomheten der man forener en samlende sentral tenkning med vekt på lokal fleksibilitet og løsninger. Det samme kan også til dels sies for KIA og SEIF de to øvrige organisasjonene som synes å ha lykket bra med over tid å utvide virksomheten geografisk.

For at en organisasjon skal få til en bedre geografisk fordeling kreves det en klar strategi hvor sentrale føringer kombineres med lokal frihet. NOAS er et eksempel på at man ikke har lykket i dette. Denne organisasjonen hadde tidligere lokallag, men har ingen lenger. Det skyldes blant annet at man fikk problemer i forhold til lokale initiativ som ikke var godt koordinert med sentralledet.

INLO har gjennom sine medlemsorganisasjoner, de regionale innvandrerådene en bred geografisk struktur. Denne organisasjonen har ambisjoner om å samle det innvandrerorganiserte Norge under INLO som et effektivt talerør for innvandrerbefolkningen. Når denne organisasjonen i så liten grad har lykket med dette, kan det til dels også ha sammenheng med at en ikke har lykket i å definere et godt samspill mellom INLOs rolle som sentralt organ sett i forhold til de behov som regionale innvandreråd og lokale innvandrerorganisasjoner har.

De i hovedsak Oslo-baserte organisasjonene, ARS, MiRA, OMOD og NOAS har kontakter mange steder i landet og tar opp problemstillinger av nasjonal karakter. Deres virksomhet er slik sett i samsvar med tilskuddsordningens bredt formulerte krav til å være landsdekkende. Det er i en forstand ikke noe i veien for at disse organisasjonene vedblir å være Oslo-baserte. I to henseender er det imidlertid en svakhet. For det første fordi en ikke kan forutsette at problemene er de samme overalt. De utfordringer som minoriteter i en småby møter er til dels annerledes enn de mange innvandrere i Oslo står overfor. Risikoen er dermed at organisasjonene ikke alltid finner frem til lokalt tilpassede løsninger. For det andre dersom organisasjonene ønsker å spre sin kompetanse, sitt budskap, sine løsningsmodeller og gjerne også sin geografiske fordeling av støttespillere, vil det - selv i vår digitale tidsalder, alltid ligge begrensninger i et mangelfullt fysisk nærvær.

Det er som vist store forskjeller mellom organisasjonene når det gjelder geografisk fordeling av virksomheten. Slike geografiske strukturforskjeller kan som indikert ha med organisasjonenes strategier å gjøre. Det har også med hvilke oppgaver man går inn i å gjøre. En organisasjon med hovedmål å påvirke nasjonal politikk kan være lokalisert til Oslo og gjøre et akseptabelt arbeid, dersom den sørger for å ha et visst fysisk nærvær og gode kontakter også i andre deler av landet. Derimot vil en organisasjon som har ambisjoner om å være landsdekkende når det gjelder å bygge møteplasser mellom minoritet og majoritet, måtte finnes i ulike landsdeler.

Konklusjoner

I tabellen nedenfor har vi på en enkel måte sammenfattet hovedpunkter fra diskusjonen foran. Vi har samlet positive og negative momenter fra hvert enkelt profilområde og ut fra dette trukket en konklusjon.

Tabell 15 – Styrke og svakheter ved organisasjonsprofilene

	Oppgaver	Ressurser	Kompetanse	Samarbeid	Geografi
Positivt	Mye gjøres bra.	Mye gjøres med små ressurser	Alle har sine områder med spisskompetanse	Noen gode erfaringer finnes	Strukturene er i noen grad tilpasset kjernevirksomheten
Negativt	For mange til å utnytte hele potensialet.	For små til å gjøre alt like bra	For brede til å treffe godt i forhold til sektorielle behov	For spedt til å utnytte fellesskapets styrke fullt ut	For konsentrert til å treffe viktige lokale behov
Konklusjon	Fokusere mer eller fisjonere ut oppgaver	Fokusere mer eller skape vekst i antall støttespillere	Spesialisere kompetanse og satsninger	Utvidet samarbeid for utnyttelse av komparative fortrinn og felles slagkraft	Differensierte strukturer for lokalt nærvær

Det er etter vår vurdering for lettvindt å gi raske og detaljerte løsninger på hvordan den enkelte organisasjon kan gå frem. De konklusjoner som vi her summarisk peker på, må derfor betraktes som mulige retninger for den enkelte organisasjons strategiutvikling.

- Når det gjelder oppgaver, vil det etter vår vurdering kunne være fornuftig at den enkelte organisasjon anlegger et klarere fokus, eller alternativt skiller ut oppgaver som ikke ligger i kjerneområdet.
- Når det gjelder ressursene, står en på den ene side overfor krav om et sterkere fokus for å utnytte de begrensede ressurser man har. Alternativet er å arbeide for en økt ressurstilgang ved å knytte til seg flere støttespillere. Det kan for

eksempel skje ved utvikling av medlemsbaser og demokratiske strukturer, verving av støttespillere eller støttegrupper, etablering av inter-organisatoriske samarbeidsrelasjoner, med videre.

- Når det gjelder kompetansen, er utfordringen utvikling av dybdekompetanse og en sterkere spesialisering i forhold til samfunnsområder hvor en vil satse spesielt. En slik strategi henger blant annet sammen med et klart oppgavefokus.
- Når det gjelder samarbeidsprofilen, ligger utfordringen i et utvidet samarbeid for å utnytte komparative fortrinn. Poenget er for det første å finne frem til samarbeidsrelasjoner hvor man kan utnytte hverandres kompetanse og ressurser i det tilbud som gis. Videre kan det være et viktig poeng å samordne politiske fremstøt i saker der organisasjonene alene blir for svake.
- Når det gjelder geografi, er det på den ene side viktig med en eller annen form fysisk nærvær uansett hvilke oppgaver man fokuserer. På den annen side må man anta at ulikheter i oppgaver og satsningsområder naturlig kan innebære ulike geografiske strategier.

Summen av alle disse konklusjonene er det som man i strategilitteraturen (Porter, 1985) karakteriserer som et *differensiert fokus*: Dersom organisasjonene skal oppnå enda bedre resultater og måloppnåelse i tilskuddsordningens forstand, kan det være mye å vinne ved en sterkere fokusering og spesialisering med hensyn til oppgaver, kompetanse og strategier.

8 Tilskuddsordningen - konklusjoner og anbefalinger

I dette siste kapitlet vil vi først trekke frem hovedkonklusjoner med hensyn til hvordan tilskuddsordningen fungerer sett i forhold til mål og rammer for ordningen. For det andre, og til sist vil vi drøfte muligheten for større forandringer i tilskuddsordningen, gitt evalueringsfunn og antagelser om framtidens behov på feltet.

8.1 Evalueringens hovedkonklusjoner

Hovedkonklusjonen fra vår gjennomgang av et omfattende og mangfoldig datamateriale, er at *organisasjonene bidrar positivt sett i forhold til de overordnede målsettinger i tilskuddsordningen om å fremme minoriteters interesser og deltakelse i det norske samfunn.*

Som drøftet i forrige kapittel varierer graden av måloppnåelse på ulike felter. Størst synes organisasjonenes måloppnåelse å være i funksjoner som bistandsyter overfor enkeltpersoner, vaktbikkje og opinionspåvirker. De bidrar også på andre felter, men relativt sett i mindre grad. De påvirker i noen grad iverksetting og utforming av politikk, men kanskje mindre enn en kunne ha ventet. Enkelte organisasjoner bidrar i avgrensede miljøer til å bygge opp kompetanse og mestring hos personer med innvandrerbakgrunn, særlig ungdom og kvinner. Enkelte organisasjoner fungerer rundt om i landet som brobyggere mellom ulike minoritetsgrupper, herunder spesielt med hensyn til forholdet mellom minoriteter og den etnisk norske majoritet. Deres virke er relativt begrenset til avgrensede deler av befolkningen.

Selv om resultater og måloppnåelse på ulike felter varierer, er hovedinntrykket at de fleste organisasjonene gjør et viktig arbeid sett i forhold til målene for tilskuddsordningen. En organisasjon, INLO, har etter vår vurdering en lav måloppnåelse både i forhold til egne mål og målene med tilskuddsordningen. Flere mener at ideen med denne organisasjonen framdeles er god, at den skal være paraplyorganisasjon og talerør for det frivillige organiserte innvandrere-Norge på regional- og lokalplanet. Selv om en fastholder at ideen er god, så mener vi at denne organisasjonen bør vurdere å "nullstille" seg selv, og se med friske øyne både på den strukturelle og demokratiske organiseringen. Videre og ikke minst bør den vurdere hva som sett "nedenfra" - ut fra regionale og lokale behov, bør være organisasjonens hovedoppgaver. Endelig bør den selv om utfordringene kan synes mange, velge et klart og avgrenset fokus for virksomheten.

I støtteordningen opereres det med en rekke kriterier for å være støtteberettiget. Evalueringen viser for det første at organisasjonene i det alt vesentlige ligger innenfor de *generelle krav* som gjelder for ordningen:

- Tilskuddsordningen er definert som en støtteordning for landsdekkende organisasjoner. Organisasjonene er landsdekkende i den vide fortolkning av

begrepet som ligger i ordningen. Bare halvparten er imidlertid landsdekkende i betydning av en klar fysisk tilstedeværelse utenfor Oslo-området. Den andre halvparten har også nettverksrelasjoner og mottar henvendelser fra andre steder av landet. De kan videre også ha enkelte aktiviteter utenfor Oslo-området, men i hovedsak synes de å være Oslo-baserte.

- Det heter videre at organisasjonen skal ivareta interessene til asylsøkere og personer med innvandrerbakgrunn. De fleste organisasjonene har sitt fokus både på asylsøkere, flyktninger og personer med innvandrerbakgrunn som har bosatt seg i landet. En organisasjon har spesialisert seg på å gi tilbud til den ene gruppa, asylsøkerne.
- Videre oppfyller de fleste organisasjonene krav til styresammensetning med hensyn til minoritets- og kjønnsrepresentasjon i styrende organer. En organisasjon er unntatt. Denne har en grei sammensetning av styret, men problemet er at styret ikke er eksternt.
- Alle organisasjonene kan sies å ha et bredt fokus med hensyn til hvilke personer med innvandrerbakgrunn de har kontakt med. De har sitt virke knyttet til et stort spektrum av nasjonaliteter. Ingen av dem er kjennetegnet ved en snever etnisk dominans.
- Alle organisasjonene oppfyller kravet til kontinuitet. Alle er mer enn ti år gamle. For å kunne få tilskudd må de ha eksistert i minst to år.

I regelverket for tilskuddsordningen ligger det også *premisser av innholdsmessig karakter* når det gjelder organisasjonens kompetanse, hva de gjør og oppnår. Dels er disse kriteriene knyttet til forutsetninger om å bli med i ordningen, dels knyttet til vurdering av hvor mye støtte den enkelte organisasjon skal få.

- Det heter i regelverket at organisasjonene må inneha, utvikle og benytte en faglig kunnskap og kompetanse som bidrar til å nå målene om reell likestilling og samfunnsdeltakelse. Vår gjennomgang av organisasjonenes virksomhet viser tydelig at organisasjonene har både breddekompetanse og til dels dybdekompetanse når det gjelder personer med innvandrerbakgrunn og de utfordringer disse står overfor for å oppnå sine rettigheter og muligheter til deltakelse i samfunnet. Denne kompetansen har de ikke minst opparbeidet ved hjelp av en bred kontaktflate med mennesker av innvandrerbakgrunn. Det man kan stille spørsmål ved er om de burde hatt enda mer spesialisert kompetanse i forhold til samfunnssektorer som de arbeider opp mot for å fremme minoriteters interesser.
- Videre heter det at en skal ta hensyn til organisasjonenes samlede profil ved tildeling av tilskudd. Organisasjonene bør utfylle og supplere hverandre. På den ene side er det overlapping mellom organisasjonene med hensyn til hva de generelt sett er opptatt av og enkelte felter som de engasjerer seg i. På et område, asylsøkerfeltet, synes det å være en vel stor overlapping. På den annen side er organisasjonene også forskjellige med ulike formål, ståsted, målgrupper, arbeidsmetoder og aktiviteter.

- Man ønsker ikke flere organisasjoner av samme type i ordningen. Dersom en ny organisasjon skal inn, heter det at den bør den være bedre eller annerledes enn de som er innenfor. I hovedsak er de organisasjonene som er med i ordningen komplementære. Det er imidlertid større likhetstrekk mellom noen organisasjoner enn andre. En kategori legger hovedvekt på å kommunisere minoriteters likeverd. Et par organisasjoner er primært hjelpeorganisasjoner. Noen organisasjoner har et virke som særlig dreier seg om å utvikle relasjoner mellom ulike deler av befolkningen. Denne siste kategorien handler dels om ”brobygging” mellom ulike minoritetsmiljøer, dels om integrerende aktiviteter mellom personer med innvandrerbakgrunn og etnisk norske.

Når det gjelder forvaltning av ordning slik den fungerer i forhold til det regelverk som er laget, vil vi peke på følgende momenter:

- Tilskuddsordningen er ikke en ren grunnstøtteordning slik prinsippene for statlig støtte til frivillig virke er definert i frivillighetsmeldingen. Dette fordi forutsetninger for å få støtte ikke bare er begrenset til formelle og strukturelle krav som styring, medlemmer med videre. Det legges også vekt på det innholdsmessige i hva organisasjonene gjør, deres aktiviteter, kompetanse og resultater.
- Tilskuddsordningen fungerer som en relativt eksklusiv klubb. Det er ikke ofte at nye organisasjoner kommer inn i ordningen. Dette er ikke i seg selv et problem, gitt at det er de ”beste” organisasjonene som er med i ordningen. Problemet er imidlertid at kriteriene for å vurdere kompetanse og aktiviteter / måloppnåelse er relativt upresise.
- Størrelsen på det tilskuddet til organisasjonene varierer mye. Budsjettmessig inkrementelle økninger, dvs. en relativ stabilitet i tilskuddene over tid har stor betydning. Videre er økt aktivitet og måloppnåelse faktorer som synes å bli tillagt stor vekt av tilskuddforvalter ved økning av det tilskuddet enkeltorganisasjoner får. Også her kan det sees som et problem at kriterier og praksis for fastsettelse av størrelsen på tilskuddet i stor grad er skjønnsbasert. Faktorer som skal trekkes inn i vurderingen er økonomien i organisasjonen, alternative inntektskilder, hvordan organisasjonene utfyller hverandre, og måloppnåelse sett i forhold til egne og tilskuddsordningens formål.

8.2 Overordnede føringer for en revidert tilskuddsordning

Ved en eventuell revisjon av tilskuddsordningen vil det på den ene side være naturlig å vektlegge det evalueringen har vist om måloppnåelse på ulike felter, styrke og svakheter ved organisasjonenes virkemåte og resultater, samt forvaltningsmessige forhold. På den annen side er det viktig å knytte disse momentene sammen med vurderinger av hva det vil være behov for i framtida. Her vil vi ta utgangspunkt i en kortfattet drøfting av noen sentrale begreper i den nylig utgitte stortingsmeldingen om det flerkulturelle Norge (St.meld. nr. 49 (2003-2004)).

I meldingen, "Mangfold gjennom inkludering og deltakelse", understrekes det hvordan *mangfoldspolitik* er noe mer enn integreringspolitikk. Et kulturelt, verdimesig og religiøst mangfold er kommet for å bli. En mangfoldspolitik handler om at alle grupper i befolkningen skal være inkludert og representert på alle samfunnsområder. I dette ligger også at ulike grupper har ulike karakteristika og behov. Det er ikke gjennom en politikk for likhet, men ved en politikk for likeverd en kan møte denne forskjelligheten. En mangfoldspolitik handler også om at den enkelte skal kunne gjøre selvstendige valg uavhengig av hva et flertall måtte mene.

En mangfoldspolitik handler om noe langt mer enn å innlemme innvandrere i samfunnet. Det handler også om *etterkommerne*, et økende antall som er født eller har bodd det meste av sitt liv i Norge. Etterkommerne vil øke i antall over tid. Når det gjelder språk, erfaringer og kompetanse, er de med sin minoritetsbakgrunn like mye "norske" som etnisk norske kvinner og menn.

En politikk for integrering vil det være bruk for så lenge det kommer nye innvandrere til landet. Det samme gjelder selvsagt en asyl- og flyktningpolitikk. En mangfoldspolitik med *virkemidler for inkludering og deltakelse* kan ses i forlengelsen av nåværende politikkområder på innvandringsfeltet. Etterkommerne har et erfaringsgrunnlag og en kompetanse som gjør at de ikke behøver introduksjonsordninger eller andre former for kvalifisering i det "norske". De har derimot bruk for andre virkemidler som sikrer at de kan delta i samfunnet på like linje og i samme grad som andre grupper. Hvordan en helhetlig mangfoldspolitik måtte se ut, er ikke vårt tema. Vi vil konsentrere oss om hvordan det er relevant å benytte frivillige, ikke-myndighetsbaserte organisasjoner som verktøy for å fremme mangfold. I den forbindelse vil vi peke på tre aktuelle områder:

- Det er behov for frivillige aktører som kan hjelpe og styrke etterkommere i deres muligheter for deltakelse på ulike arenaer. De kan bidra til å motvirke "dekvalifisering"/hindre diskriminering på grunn av verdier, hudfarge, mangel på relevant erfaring og kunnskap, påkledning etc.
- Skal det gis rom for et verdimesig, kulturelt og religiøst mangfold er det viktig at ulike minoritetspolitiske aktører kan delta i den offentlige debatt og på politiske arenaer. Hvorvidt det bør innebære at staten bør eller ikke bør støtte smale minoritetspolitiske grupper, har vi ikke grunnlag for å drøfte i denne sammenheng. Det vi vil understreke, er at i et samfunn med mange etterkommere er behovet for organisasjoner som ivaretar muligheten for minoritetspolitisk interessehevding kanskje enda større enn før. Det handler da ikke bare om en generell kamp mot diskriminering og rasisme. Det handler også om aksentuering av en politikk for likeverd hvor også særstandpunkter har en plass.
- Den norske befolkning vil bli mer og mer flerkulturell og sammensatt. Det vil da være behov for en politikk som er noe langt mer enn sameksistens mellom atskilte grupper. Det er behov for virkemidler som i etnisk-kulturell forstand går i "alle" retninger: fra majoritet mot minoritet, fra minoritet mot majoritet og mellom minoritetsgrupper. Det handler om økte muligheter for samhandling og dialog mellom befolkningsgrupper på tvers av et stort kulturelt, religiøst og verdimesig mangfold. For at dette skal kunne fungere er det viktig at personer

med ulike typer bakgrunn samles om noe de har felles, for eksempel kulturtilbud, idrett eller helt andre ting av interesse.

Vender vi nå tilbake til kategoriseringen av våre åtte landsdekkende organisasjoner, ser vi klare paralleller mellom de tre punktene foran og vår kategorisering av de landsdekkende organisasjonene. Hjelpeorganisasjoner likeverdorganisasjoner, og brobyggerorganisasjoner, vil også være aktuelle i framtida. Innholdet i deres virke vil imidlertid måtte dreies over tid.

8.3 Drøfting og anbefalinger om endringer i tilskuddsordningen

En tredelt tilskuddsordning

I sin nåværende form er tilskuddsordningen for landsdekkende organisasjoner på innvandrersfeltet svært bred. Den har målsettinger som dekker det meste av det innvandrersrelaterte feltet. De fleste organisasjonene har i tråd med dette et bredt virkefelt. Gjennom denne evalueringen har vi drøftet hvordan det eksisterer et spekter av forskjellig behov og oppgaver som organisasjonene går inn i. Vi har også pekt på at organisasjonene med fordel kan fokusere og målrette sitt virke, og dermed styrke sin måloppnåelse. Implikasjonen av dette er etter vår vurdering at tilskuddsordningen kunne vært organisert med et sterkere fokus og smalere målsettinger. Om dette gjøres ved å opprette flere tilskuddsordninger eller ved å opprette ulike tilskuddsblokker innen samme tilskuddsordning etter vår vurdering et teknisk-administrativt spørsmål. Vi ser heller ikke noe til hinder for at en organisasjon om den er kvalifisert, kan motta tilskudd fra ulike ordninger/blokker.

Vårt forslag er at tilskuddsordningen deles i tre blokker¹⁶:

1. Asylsøkere og flyktninger
2. Likeverd og minoritetspolitikk
3. Bistand og brobygging

En egen blokk for aktivitet rettet mot asylsøker og flyktningsfeltet kan begrunnes i at dette politikkkfeltet er klart annerledes fra, og til dels kan oppfattes å stå i motsetning til det øvrige innvandrersfeltet. Det har man tatt konsekvensen av når det gjelder organisering av innvandrersforvaltningen. En blokk for asylsøkere og flyktninger kunne både omfatte NOAS og andre organisasjoner som kan dokumentere spesielle kvalifikasjoner. En tilskuddsblokk for likeverd og minoritetspolitikk ville kunne omfatte mye av den informasjonsmessige og politiske virksomhet som organisasjoner som Antirasistisk Senter, MiRA og OMOD gjør. Her måtte det selvsagt også være rom for andre organisasjoner som fungerer som vaktbikkje, opinionsdannere, eller forsøker å

¹⁶ Andre varianter er også mulig som å skille mellom bistand og brobygging.

påvirke iverksetting og utforming av politikk på sine felter. Blokken for bistand og brobygging omhandler aktivitet og tilbud rettet mot enkeltmennesker og miljøer. Dette må antas å kunne bli det bredeste feltet da både bistand til enkeltmennesker, ”empowerment”-aktiviteter og etablering av møteplasser på tvers av kulturer inngår.

Inngangskriterier

Vi har i evalueringen pekt på betydningen av at organisasjonene anlegger et smalere oppgavefokus, at de spesialisere seg og utvikler dybdekompetanse på satsningsområder. En oppdeling av tilskuddsordningen i smalere fokusområder vil kunne bidra i den retning. Det forutsettes imidlertid at kravene for å være støtteberettiget tydeliggjøres. Det dreier seg om to typer krav: Formal og strukturkrav og kompetanse/kvalitetskrav. Typen av krav vil kunne variere mellom ulike tilskuddsblokker.

Når det gjelder *formal og strukturkrav* er det noen generelle krav som kan forutsettes for alle organisasjoner, slik som krav til styrene om uavhengighet, minoritets- og kjønnsrepresentasjon. Krav til kontinuitet i virksomheten er også et slikt generelt krav. Det samme gjelder krav om vedtektsfestede målsettinger som samsvarer med generelle mål om minoriteters rettigheter og deltakelse og prinsippet om et bredt nasjonalt/kulturelt og etnisk fokus. Det er mulig å differensiere styrken i kravene mellom blokkene ved eksempelvis å ha høye krav til minoritetsrepresentasjon i organisasjoner som driver likeverd og minoritetspolitikk. Likeledes kan man tenke seg at det stilles lengre kontinuitetskrav, dvs. for organisasjonens aktive virksomhet, når det gjelder organisasjoner som søker om støtte til bistand eller brobygging. Det kan være viktig for å sikre at bare ”seriøse” organisasjoner som over tid har dokumentert at de kan gjøre en innsats, kommer inn i ordningen.

Kompetanse og kvalitetskrav vil variere mye mellom blokkene. For organisasjoner som engasjerer seg for asylsøkere og flyktninger må man kunne forutsette en grunn- eller spesialkompetanse. For eksempel vil det å ha anerkjennelse som saksbehandler fra Justisdepartementet kunne være et kvalifikasjonsgrunnlag. Alternativt kan man også tenke seg organisasjoner som har kompetanse på spesielle segmenter slik som politiske flyktninger, barn, spesielle etniske grupper eller annet. Poenget må her også være at det finnes en prosedyre for vurdering av kvalifikasjoner ved opptak av nye organisasjoner.

For organisasjoner som driver med likeverd og minoritetspolitikk, vil aktuelle kriterier være: (i) nasjonal/kulturell/etnisk bredde, (ii) kompetanse og (iii) medvirkning/deltakelse. Kravet om bredde er satt opp ut fra en forutsetning om at man ikke ønsker å gi støtte til etnisk baserte organisasjoner på nasjonalt nivå. Kompetanse er et viktig kriterium. Det handler om dokumentert kunnskap og aktivitet i forhold til generell informasjon/formidling på den ene siden og/eller om virksomhet i forhold til politisk arbeid på den annen. Medvirkning /deltakelse er også et sentralt kriterium sett ut fra at det er politisk virksomhet dette dypest sett handler om, og at det gjennom en statlig støtteordning ikke bør gis støtte for at små miljøer og enkeltpersoner skal kunne drive politikk. Antagelig må en akseptere at tradisjonelt medlemsdemokrati ikke er veien å gå for alle organisasjoner. Det kan alternativt settes opp andre målevariable for

medvirkning/deltakelse, slik som permanent deltakelse i organisasjonsnettverk, deltakelse i arbeidsgrupper, møter mv., osv.

For organisasjoner som skal være bistandsyttere eller brobyggere kan kriteriene være mange fordi dette kan gjøres på svært mange måter alt etter hva slag organisasjon man er og hvilke behov man ønsker å møte. Et hovedpoeng er at den enkelte organisasjon har et gjennomtenkt og utprøvd konsept for det man gjør. Et minstemål av aktivitet og geografisk spredning er andre viktige kriterier. Kompetanse kommer man heller ikke her utenom. Det handler først og fremst om kompetanse i organisering, kultur og mellommenneskelig kommunikasjon.

Kriterier og rapportering for aktiviteter og resultatoppnåelse

Et siste sett av kriterier er de som behøves for å måle og vurdere organisasjoners aktiviteter og resultater. Slik dette i dag fungerer, rapporterer alle organisasjoner ut fra svært ulike prinsipper. Det gjør det vanskelig å sammenligne på tvers av organisasjoner. Det er også med den rapportering som gis vanskelig å se hvordan utviklingen i en enkelt organisasjon er over tid. Det synes nødvendig med et mer standardisert sett av indikatorer, i hvert fall innen den enkelte tilskuddsblokk.

Vi skal her summarisk trekke frem mulige aktivitets- og resultatindikatorer som kan gjøre rapporteringen bedre og som kan knyttes til beregninger av tilskudd. De passer i ulik grad til ulike tilskuddsblokker.

- Saksbehandling enkeltpersoner. Det kan rapporteres i antall, med vekt på saksfelt og nasjonalitet. Det er viktig å skille mellom enkle saker som kan gjøres i løpet av kort tid og de som krever omfattende saksbehandling og støtte over lang tid.
- Medlemmer/deltakere/nettverk. Poenget er å telle opp de personer som har et langvarig, engasjert forhold til organisasjonen og hvor dette forholdet handler om mer enn en klientrelasjon.
- Faste aktiviteter og tilbud. Noen organisasjoner opererer med permanente aktiviteter og tilbud. Omfang, antall og deltakelse i disse gir indikasjon på deres betydning.
- Møter og arrangementer. Noen organisasjoner har et variert tilbud for ulike grupper. Type, antall og tilslutning er igjen viktig å rapportere.
- Politisk og opinionsdannende virksomhet. Indikatorer her kan være mye forskjellig. Høringsuttalelser, avisoppslag, deltakelse i permanente eller ad hoc pregede utvalg og komiteer, deltakelse i høringer i Stortinget med videre.
- Geografisk spredning. Den geografiske fordeling av virksomhet rapporteres på fylke eller annet regionalt nivå. For organisasjoner uten permanent virksomhet eller lokale lag/koblinger utenfor Oslo, kan fysisk tilstedeværelse på møter eller arrangementer rapporteres.

Når det gjelder resultatoppnåelse er det mye vanskeligere å finne adekvate rapporteringsformer som fungerer bra på tvers av organisasjoner. Fra en side sett handler resultatoppnåelse i stor grad om aktivitet. Fra en annen side sett handler det også om at man har oppnådd noe i forhold til et sluttledd. Det kan være en tilfredsstillende hjelp for en enkeltperson, påvirkning av en politisk prosess eller annet. Det er også viktig med resultatrapportering. Former for rapportering er interne eller eksterne evalueringer, brukerundersøkelser med videre. En kvalitativ eller kvantitativ egenrapportering relatert til organisasjonenes egne formulerte mål er klart av interesse.

Tilskuddsbeløp og økonomi

Et siste felt handler om organisasjonenes økonomi. Hvor stort tilskudd skal den enkelte organisasjon få? Etter vår vurdering vil man ved videre utvikling av det system som er skissert kunne komme nærmere en mer objektiv utmåling av tilskuddets størrelse. Det kan man gjøre ut fra følgende prinsipper.

- Det kan skilles mellom basistilskudd og aktivitets/resultatbaserte tilskudd. Hver organisasjon kan i prinsippet få begge deler. Basistilskuddet gis som en rund sum, mens det aktivitets/resultatbaserte tilskuddet beregnes ut fra hva organisasjonen gjør.
- Enkeltorganisasjoner kan om de er kvalifisert få tilskudd fra flere blokker.
- Størrelsesforholdet mellom basistilskudd og aktivitets/resultatbaserte tilskudd kan variere mellom tilskuddsblokker. For eksempel bør antagelig organisasjoner som driver med likeverd og minoritetspolitikk ha høyere basistilskudd enn støtten som gis i de andre blokkene. En større del av kostnadene her antagelig vil være faste og ikke aktivitetsrelaterte.
- Basistilskudd kan differensieres innefor en enkelt tilskuddsblokk ved at organisasjoner med høyere kvalitet og kompetanse får et høyere tilskudd.
- Aktivitets/resultatbaserte tilskudd kan knyttes til en rekke indikatorer. Hvordan dette skal gjøres i detalj avhenger først og fremst av hvordan myndighetene ønsker å prioritere mellom ulike mål.

Et siste poeng. Vi har tidligere påpekt det problematiske i at enkelte organisasjonen er så avhengig av tilskudd fra en enkeltstående tilskuddsordning. Etter vår vurdering vil en sterkere fokusering og spesialisering kunne gjøre den enkelte organisasjon mer vekstkraftig og dermed skape en bredere økonomisk basis. Dette avhenger av organisasjonens egen strategi, kompetanseutvikling, aktiviteter og resultater. Det skal også framheves som en finansielt viktig faktor at en mangfoldspolitikk også impliserer et større økonomisk ansvar for minoriteters muligheter, deltakelse og rettigheter i andre sektorer enn den primære forvaltning for innvandrere og mangfold.

Litteratur

Alle organisasjoner: Årsrapporter 2000 - 2003, årsregnskap 2003, vedtekter, diverse egne publikasjoner

Allern, E. H. m.fl. (2001): "Mellom konflikt og integrasjon. Evaluering av kontaktutvalget mellom innvandrere og myndigheten", Prosjektrapport 11. Oslo: NIBR.

Berven, N. og P. Selle, red. (2001): "Frivillig organisering, makt og demokrati – om betydningen av ulike perspektiv". Notat 0014, Bergen: LOS-senteret.

Bogason, Peter (2001): "Fragmentert forvaltning", *Demokrati og netværkstyring i decentralisert lokalstyre*, systime

Christensen, A-D og N. Raaum (1999) "Politiske mobiliseringsmodeller. Likestilte demokratier? Kjønn og politikk i Norden", red. C. Bergqvist, A. Borchorst, A-D Christensen, N. Raaum og A. Styrkasdottir. Oslo: Universitetsforlaget.

Christiansen, P. M. og H. Rommetvedt (1999) "From corporatism to lobbyism? Parliaments, Executives and Organized Interests in Denmark and Norway". I *Scandinavian Political Studies*, vol. 22 (3): 195-220.

Deakin, N. (2001): "In Search of Sivil Society", Palgrave

Egeberg, M. (1981) "Stat og organisasjoner. Flertallsstyre, partsstyre og byråkrati i norsk politikk". Bergen: Universitetsforlaget.

Hammer, O. og I. Brun (2000) "Etniske minoriteters indflydelseskanaler". Århus: Magtutredningen.

Hovik, S og S. Opedal (1997): "Miljøpolitikk eller sektorpolitikk", i Klausen, J.E. og H. Rommetvedt, ed. "Miljøpolitikk Organisasjonene, Stortinget og forvaltningen

Kjellberg, F. og M. Reitan (1995): *Studiet av offentlig politikk – en innføring*. Oslo: TANO.

Klausen, J. E. og H. Rommetvedt (1997) "Miljøpolitikk. Organisasjonene, Stortinget og forvaltningen." Oslo: Tano.

Nordby, T. (1994) "Korporatisme på norsk", Oslo: Universitetsforlaget.

Olsen, J. P. (1983) "Organized Democracy". Oslo: Universitetsforlaget.

Opedal, S. og H. Rommetvedt (1995) "Miljøvernorganisasjonenes påvirkningsstrategier: Korporatisme, lobbyisme, aksjonisme". Arbeidsnotat RF 95/052. Stavanger: Rogalandforskning.

OMOD (2001): "Dokumentasjon av prosesser i 5 diskrimineringsaker"

Opsal, J. (1999): "KIA 25 år", Stavanger, Misjonshøgskolens forlag.

Papendorf, K og M. Furulund (2003): "Veien Videre 2003 "På flukt fra tvangsekteskap – hvordan har det gått med de unge?" , www.seif.no

Porter, M. E. (1985): "*Competitive Advantage. Creating and Sustaining Superior Advantage*", The Free Press

Powell, W. W. and P. J. DiMaggio (1991): "*The New Institutionalism in Organizational Analysis*", The University of Chicago Press.

Predelli, L. N. (2003) "Uformelle veier til makt: Om minoritetskvinneres politiske innflytelse". Makt- og demokratiutredningens rapportserie.

Rambøll Management (2004): "*Framtidig organisering av forvaltningsapparatet på innvandrings- og integreringsfeltet*", KR D

Statskonsult (2000): "*Evaluering av tilskudd til landsdekkende innvandrersorganisasjoner*", rapport 2000:5.

St.meld. nr. 27 (1996-97): "*Om statens forhold til frivillige organisasjoner*".

St.meld. nr. 49 (2003-2004): "*Mangfold gjennom inkludering og deltakelse - Ansvar og frihet*".

St.prp. nr. 1 (2004-2005): "*For budsjetterminen 2005*"

Utlendingsdirektoratet (2003): "*Statsbudsjettet år 2004 – kap. 521, post 73, tilskudd til landsdekkende organisasjoner*", rundskriv nr. 30/3

Wollebæk, D., P. Selle, og H. Lorentzen (2000): "*Frivillig innsats. Sosial integrasjon, demokrati og økonomi*", Fagbokforlaget

Wollebæk, D., P. Selle 2002): "*Det nye organisasjonssamfunnet*", Fagbokforlaget

Vedlegg: Intervjuguider/spørreskjema

Spørreguide organisasjoner på innvandrerfeltet

Fokus

(Formål: Få frem organisasjonen's raison d'être)

- Kort om organisasjonens etablering og historie
- Hvordan er organisasjonens selvforståelse? Hvilke hovedutfordringer mener organisasjonen å bidra til å løse sett i forhold til det multikulturelle Norge?
- Finnes det andre frivillige organisasjoner som arbeider/overlapper med deres virkeområde?
- Hvilke visjoner og overordnede mål har organisasjonen for sitt virke? Hvorfor er det viktig at organisasjonen er til?
- Finnes det vedtekter og/eller grunnlagsdokumenter hvor organisasjonens grunnlag og visjoner fremkommer?

Formell oppbygning

- Hva er organisasjonens juridiske status?
- Organisasjonskart: Skisser og gjør rede for de enheter (avdelinger, selvstendige del-enheter, organisasjonsnivåer mv.) som organisasjonen består av. Deres størrelse (lønna årsverk), plass i organisasjonen, funksjoner og lokalisering.
- Hvordan er organisasjonens styrings- og ledelsesstruktur? Hvilke organer: styrer, arbeidsutvalg, generalforsamling, råd, kontrollkomité (eller tilsvarende) etc. har overordnet ansvar for styring av organisasjonen? Hvordan skjer oppnevning/representasjon i disse organene?
- Hvordan er den etniske og kjønnsmessige fordeling i styrende organer?
- Hvordan og hvem har ansvar for den daglige ledelse av virksomheten på ulike områder? Hvordan er rolle- og oppgavefordeling mellom styrende organer og administrativ ledelse?

Ressurser

- Hvor mange lønna ansatte har organisasjonen? Hva er deres funksjoner og geografiske plassering? Hvordan er fordelingen mellom ansatte med innvandrerbakgrunn og etnisk norske: a) i ledersjiktet, b) andre funksjoner? Hvordan er kjønnsfordelingen?

- Gjør organisasjonen systematisk bruk av frivillige for i den daglige drift av organisasjonen? I hvilket omfang og til hvilke arbeidsoppgaver? Hva er deres kompetansemessige og etniske bakgrunn?
- Hvilke kompetanser besitter organisasjonen sett i forhold til de utfordringer og problemer innvandrerbefolkningen står overfor? Hva gjøres for å bevare og utvikle denne kompetansen?
- Gjør rede for organisasjonens økonomiske situasjon med hensyn til inntekter og utgifter. Herunder også hva pengene fra tilskuddsordningen betyr.
- Hva er organisasjonens eksterne inntektskilder? I hvilken grad har en medlemskontingenter, bruker/deltakeravgifter og tilsvarende? Samler en inn penger gjennom andre inntektsskapende tiltak (lotterier, sponsorer eller tilsvarende)?
- Hva går pengene fra tilskuddsordningen til? Hvordan utgiftsbudsjettet totalt sett? Hva er bundet opp i faste kostnader som lønn til i faste stillinger, lokaler mv. ? Hvor mye er prosjektrettet og prosjektfinansiert?
- Hvordan vil du beskrive kontinuiteten med hensyn til bruk av ansatte og frivillig personell? Har en personer som har vært i organisasjonen lenge? Kommer nye mennesker inn i virksomheten? Er det store utskiftninger?
- Hva oppfatter dere som ressursmessig hovedutfordringer med hensyn til drift av virksomheten? Hva betyr i denne sammenheng midlene fra KR/UDI?
- Legg ved årsregnskap for 2002 og 2003.

Mål, strategier og aktiviteter

- Hva er målsettinger og strategier for organisasjonens virksomhet? Legg ved ev. strategi- eller handlingsplaner hvor dette er nedfelt.
- Gjør rede for organisasjonens løpende virksomhet. Skisser opp hovedsatsningsområdene og gjør rede for hver enkelt: Målsettinger, målgrupper, aktiviteter, ressursbruk og hvilke mennesker en jobber for.
- Hva man mener en å ha oppnådd på de ulike satsningsområdene? Hvordan har utviklingen vært over de siste 3-5 årene?
- Legg ved årsrapporter fra de siste fem (tre?) årene.

Organisasjonens nettverk

- Beskriv det nettverk av personer, grupper, lag og ev. organisasjoner som organisasjonen forholder seg til, jobber for og representerer. Definer hovedkategorier i dette nettverket med hensyn til ulike kjennetegn (etnisk bakgrunn, innvandrerstatus, demografisk, juridisk mv.)

- Hvordan er den geografiske fordeling av de ulike grupperinger i nettverket?
- Hvilke utfordringer og problemer står de ulike kategoriene i nettverket overfor? Hvordan arbeider organisasjonen for å støtte dem?
- I hvilke grad har deres virke fokus på å styrke innvandrer miljøene internt, ressursmessig og sosialt sett? I hvilken grad har det fokus på å styrke kontakten mellom mennesker med innvandrerbakgrunn og etnisk-norske miljøer og samfunnsinstitusjoner? Hvor ligger hovedvekten?
- I hvilken grad og hvordan fungerer deler av dette nettverket som støttespillere for organisasjonen i dens virksomhet? I hvilken grad og hvordan involveres de i strategiutvikling (hva skal organisasjonen drive med) og organisering (hvordan skal ting gjøres i praksis) av virksomheten?
- På hvilke arenaer/møteplasser etableres kontakt mellom organisasjonen og ulike grupperinger? I hvilken grad og hvordan tar organisasjonen initiativ? I hvilken grad og hvordan tar enkeltpersoner eller grupperinger initiativ? Beskriv nærmere kontaktformer og relasjoner.
- Hvilke arbeidsmåter og virkemidler tar organisasjonen i bruk for å utvikle kontakter og virksomhet i forhold til sitt nettverk og målgrupper? Hvordan er ressursbruken? Har det her skjedd endringer over tid.
- Hvordan mener dere at nettverket deres fungerer? Hva fungerer bra og hva fungerer mindre bra? Hvordan har utviklingen vært over tid? Er det grupperinger dere foreløpig ikke har fanget opp på en tilfredsstillende måte?

Institusjoner og arenaer en jobber i forhold til

- Gjør rede for de myndighetsorganer (departement, aetat, politi etc.) og/eller andre aktører/organisasjoner som organisasjonen jobber overfor på vegne av målgruppene. List opp de hovedaktører eller grupper av aktører man jobber overfor. Hvor er disse aktørene lokalisert?
- Hvilke problemstillinger står sentralt for dere? Hvordan jobber dere som interesseaktør og påvirkningsagent overfor ulike grupperinger?
- I hvilken grad og hvordan jobber dere overfor det sentrale politiske miljø?
- Hvilke aktører etterspør deres kompetanse og deltakelse? Til hva?
- Hvor synes dere å få best gjennomslag for deres virke? Hva har dere oppnådd og hvordan har utviklingen vært over tid?
- Hvor er utfordringene/problemene størst? På hvilke temaområder og overfor hvilke institusjoner/arenaer er det vanskelig å få gjennomslag og hvorfor tror dere dette er vanskelig?

Sammenfatning: resultater og måloppnåelse

- Hva er hovedresultater av deres virksomhet de siste 2-3 årene?
- Hvilke resultater dere mener å ha oppnådd på følgende områder:
 - a) Rettigheter for asylsøkere, flyktninger og innvandrere
 - b) Bekjempe etnisk diskriminering og rasisme
 - c) Fremme kontakt, dialog, samarbeid mellom innvandrerbefolkning og resten av befolkningen, samt med myndighetene.
- Hva ville skje dersom deres organisasjon ikke fantes?

Intervjuer med politikere og andre representanter for myndighetsorganer

Spørsmål vedrørende organisasjonene:

Antirasistisk Senter, INLO, KIA, MiRA, NOAS, OMOD, Seif, SOS Rasisme

Trenger 3-5 aktører fra omtalen av hver av organisasjonene som kan være aktuelle informanter på myndighetssiden (Stortinget, KRD, UDI, politi, aetat, trygdevesen, kommuner)

Introdusere prosjektet og formålet med samtalen. Finne ut hvordan organisasjonene jobber i forhold til ulike myndighetsorganer.

1. Har du/dere hørt om noen av disse organisasjonene?
2. Fortell om din/deres kontakt og erfaring med organisasjonen(e)? Er de aktive eller passive i forhold til andre frivillige organisasjoner dere måtte være i kontakt med?
3. Hvor ofte er du/ dere i kontakt med organisasjonen(e)? Er det noen form for regelmessig kontakt (møter og lignende.), eller handler det om en mer ad hoc og saksrettet kontakt?
4. I hvilke saker har dere hatt kontakt med organisasjonen(e)? Jobber organisasjonen med et bredt saksfelt eller har den en nisje/kjerneaktivitet som den jobber med?
5. Hva har organisasjonen betydd for deg /dere? Kan du vise til eksempler på at organisasjonen(e) har hatt innflytelse i konkrete saker eller på annen måte på den virksomhet du tilhører?
6. Hva slags inntrykk har du av organisasjonen(e)? Er det en interesseorganisasjon/ politisk aktør som er mest opptatt av lobby/ myndighetspåvirkning eller er det en grasrotorganisasjon? Eller er det en organisasjon som er mest opptatt av holdningspåvirkning/opinionspåvirkning? (eller en kombinasjon av flere roller?)
7. Er organisasjonen et dyktig talerør for innvandrerbefolkningens (flyktninger, asylsøkere, innvandrere) interesser slik du ser det? Hvilke grupper representerer den?
8. Er organisasjonen et nyttig korrektiv til utlendingsforvaltningen etter din oppfatning? Fungerer den som en vaktbikkje i forhold til myndighetene?
9. Har organisasjonen en kompetanse og ekspertise som er nyttig for dere? Representerer den en form for motekspertise til myndighetenes egen kompetanse?
10. Hvilke sterke sider har denne organisasjonen? Har den eventuelt noen svakheter? (Stikkord: kompetanse, oppbygning, styring, påvirkningsmuligheter, lokal (ev. regional) forankring, aktiviteter, ev. annet.)
11. Er det viktig at denne organisasjonen eksisterer? Hvorfor? Eventuelt, hvorfor ikke?

Informantintervjuer med målgrupper og støttespillere

1. Fortell om din/deres kontakt og erfaring med organisasjonen
2. Etter din oppfatning hva gjør denne organisasjonen (formål / aktiviteter)?
3. Hva har denne organisasjonen betydd for deg eller for ditt arbeid?
4. Hva slag grupperinger jobber denne organisasjonen for (etnisk bakgrunn, alder, kjønn, sosial status, annet)?
5. Hvilken gjennomslagskraft mener du organisasjonen har i sin virksomhet? Får de uttrettet noe? I det offentlige rom?
6. Hvilke grupperinger, miljøer, organisasjoner støtter denne organisasjonens virke? Er du/dere blant støttespillerne?
7. Hvor godt kjent er etter din vurdering denne organisasjonen i: a) Ulike deler av innvandrerbefolkningen? b) Blant andre miljøer eller aktørgrupper i det norske samfunn?
8. Hvilke sterke sider har denne organisasjonen? Har den eventuelt noen svakheter? (Stikkord: kompetanse, oppbygning, styring, påvirkningsmuligheter, lokal (ev. regional) forankring, aktiviteter, ev. annet.)
9. Er det viktig at denne organisasjonen eksisterer? Hvorfor? Eventuelt, hvorfor ikke?
10. Har du/dere hørt om, eller kjenner til, noen av disse organisasjonene?
 - a. Seif:
 - b. Omod (Organisasjonen mot offentlig diskriminering)
 - c. Mira:
 - d. NOAS (Norsk Organisasjon for Asylsøkere):
 - e. SOS Rasisme:
 - f. Antirasistisk Senter:
 - g. INLO (Innvandrerne Landsorganisasjon):
 - h. KiA (Kristent interkulturelt arbeid):

Sjekkliste intervju med tilskuddsforvaltersiden

Formål

- Hva oppfatter dere som hovedmålet med denne støtteordningen?
- Hvilke forventninger har dere med hensyn til hva en får igjen for å bruke offentlige penger på disse organisasjonene?

Opptak i ordningen og tildelingskriterier:

Formål, målgrupper og kompetanse. Hvilke vurderinger gjøres av organisasjonslandskapet med hensyn til hvilke organisasjoner som kommer med, hvorfor noen ev. faller ut og hvorfor noen ikke kommer inn?

Nasjonal karakter og landsdekkende virksomhet: Hva vektlegger dere? Hvor anvendelig er dette kriteriet for å skille mellom organisasjoner? Handler det her om å være på et minstenivå mht. landsdekkende fokus?

Ivaretagelse av interesser til asylsøkere, flyktninger og personer med innvandrerbakgrunn. Vurdert ut fra formål, gjennomførte og planlagte aktiviteter.

Hvor operasjonelle er kriteriene?

Hvorfor har akkurat disse organisasjonene kommet med og ikke andre?

Forvaltning av tilskuddsordningen

Søknad og søknadsbehandling

Avslag og håndtering av dem .

Opptak av nye kandidater

Føringer overfor støttemottakerne. Bevilgningsbrev.

Rapportering og oppfølging

Er forvaltningsoppgaver delegert til organisasjonen?

Forhold til /koordinering med andre støtteordninger.

Forventninger til effekter av støtteordning.

Forholdet til organisasjonene

- kommunikasjon og dialog (med hvem, hvor ofte, saker etc.)
- UDI/KRD's henvendelser til og bruk av organisasjonene

Hvordan mener du organisasjonen ivaretar interessene til asylsøkere, flyktninger og personer med innvandrerbakgrunn i Norge?

Vurderinger av de enkelte organisasjonene

- Formål og plass i det multikulturelle samfunnet: a) overfor innvandrerne, b) overfor den etnisk norske majoriteten – hvilke oppgaver dekker man?
- Aktiviteter og betydning som interessepolitisk aktør
- Aktiviteter og betydning som vaktbikkje og forsvarer av innvandreres rettigheter
- Aktiviteter og betydning for integrering og dialog

Tabell 1: Hvor ofte har de landsdekkende innvandrersorganisasjonene myndighetskontakt og mediekontakt?

Kontakt med:	Daglig kontakt	Ukentlig kontakt	Månedlig kontakt	Årlig kontakt	Aldri kontakt
a) Departementene					
b) Direktoratere/ ytre etat					
c) Stortingsrepresentanter/ partigrupper					
d) Stortinget/ stortingskomiteene					
e) Fylkeskommunale/ kommunale myndigheter					
f) Ulike medier					

Tabell 2: Hvilke departementer har de landsdekkende innvandrersorganisasjonene hatt kontakt med de siste 2-3 årene?

Kommunal- og regionaldepartementet	
Arbeids- og sosialdepartementet	
Barne- og familiedepartementet	
Finansdepartementet	
Fiskeri- og kystdepartementet	
Forsvarsdepartementet	
Helse- og omsorgsdepartementet	
Justis- og politidepartementet	
Kultur- og kirke departementet	
Landbruks- og matdepartementet	
Miljøverndepartementet	
Moderniseringsdepartementet	
Nærings- og handelsdepartementet	
Olje- og energidepartementet	
Samferdselsdepartementet	
Utdannings- og forskningsdepartementet	
Utenriksdepartementet	

Tabell 3: Hvilken betydning tillegges de landsdekkende innvandrersorganisasjonene ulike former for myndighetskontakt?

	Stor betydning	Noe betydning	Liten betydning	Ingen betydning	Uaktuelt/ vet ikke
a) Å være representert i offentlige styrer, råd og utvalg					
b) Å avgi høringsuttalelser					
c) Å ha direkte kontakt gjennom telefonsamtaler og møter					
d) Å ha felles kontaktfora slik som seminarer, konferanser og faglige fora					

Tabell 4: Hva er viktigst for de landsdekkende innvandrersorganisasjonene å påvirke?

	Svært viktig	Ganske viktig	Mindre viktig	Ikke så viktig	Uaktuelt/ vet ikke
a) Beslutninger i Stortinget					
b) Beslutninger i statsforvaltningen					
c) Beslutninger i kommunal/fylkeskommunal forvaltning					
d) Befolkningens holdninger					

Tabell 5: Hvor dekkende de landsdekkende innvandrersorganisasjonene mener følgende begreper/beskrivelser er i forhold til å karakterisere organisasjonene.

	Lite dekkende	Noe dekkende	Svært dekkende	Vet ikke/ uaktuelt
a) Paraplyorganisasjon for lokale innvandrersorganisasjoner				
b) Medlemsorganisasjon med en demokratisk beslutningsstruktur				
c) Hjelpeorgan for enkeltindivider med problemer (asylsøkere/ flyktninger)				
d) Kompetansesenter i innvandrers- og minoritetsspørsmål				
e) Grasrotorganisasjon hvor hensynet til brukerne og medlemmene er det sentrale				
f) Profesjonell lobbyorganisasjon hvor myndighetskontakt er det sentrale				
g) Iverksetter av offentlige oppgaver som er delegert organisasjonen				
h) Uformell organisasjon sammensatt av ildsjeler som brenner for en sak				
i) Aktivistorganisasjon som legger stor vekt på aksjoner og mediaoppmerksomhet				

Tabell 6: Hvordan de landsdekkende innvandrersorganisasjonene vurderer ulike typer ressurser og deres betydning for organisasjonene?

	Stor betydning	Noe betydning	Liten betydning	Ingen betydning	Uaktuelt/ vet ikke
a) Organisasjonens kjerneverdier					
b) Organisasjonens historie					
c) Organisering av virksomheten					
d) Måten organisasjonen jobber på					
e) Tilskuddet fra UDI					
f) Annen finansiell støtte					
g) Innsats fra frivillige					
h) Organisasjonens medlemmer/medarbeidere					
i) Daglig ledelse av organisasjonen					
j) Styret for organisasjonen					
k) Det personnettverk som ledelse og ansatte har					
l) Organisasjonens samarbeidspartnere					
m) Geografisk spredning av virksomheten					
n) Spesiell kunnskap og kompetanse, presiser hva:					
o) Annet					

Tabell 7: Hvilke tiltak de landsdekkende innvandrerorganisasjonene vurderer som viktigst for å oppnå organisasjonenes målsettinger?

	Svært viktig	Ganske viktig	Mindre viktig	Ikke så viktig	Uaktuelt/vet ikke
a) Få flest mulig medlemmer og/eller støttespillere					
b) Gi støtte og hjelp til enkeltpersoner					
c) Påvirke offentlig politikk gjennom direkte kontakt med sentrale myndigheter					
d) Søke mediedekning for organisasjonens utspill					
e) Delta i aksjoner og demonstrasjoner					
f) Ha et bredt tilbud av tjenester eller aktiviteter til målgruppen					
g) Annet					

Tabell 8: Hvordan de landsdekkende innvandrersorganisasjonene vurderer grad av måloppnåelse i forhold til de målene som er formulert nedenfor?

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt	Uaktuelt/vet ikke
a) Fremme positive holdninger til minoriteter blant folk flest					
b) Skape møteplasser mellom personer med minoritetsbakgrunn og etniske norske miljøer					
c) Bygge opp kunnskap og kompetanse om innvandrer- og minoritetsspørsmål					
d) Avdekke/ bekjempe rasisme og diskriminering					
e) Påvirke myndighetenes innvandringspolitikk					
f) Endre lover og regelverk innen feltene innvandring, integrering og inklusjon					
g) Hjelp enkeltpersoner med minoritetsbakgrunn i å oppnå rettigheter i forhold til det offentlige					
h) Sikre personer med minoritetsbakgrunn muligheter på arbeidsmarkedet					
i) Sikre personer med minoritetsbakgrunn muligheter på boligmarkedet					
j) Sikre personer med minoritetsbakgrunn kunnskap om norsk språk og samfunn					
k) Andre mål					