

Frivillig arbeid i asylmottak

FOU-prosjekt



Knowledge for a better society

Oxford Research provide knowledge for a better society by combining our competence in research, strategy and communication.

We carry out analysis and evaluations across a number of thematic fields including industry- and regional development, welfare policies, labour market and education issues, as well as research- and innovation systems.

We also facilitate implementation- and change processes based on the outcome of our analysis and evaluations.

Oxford Research was established in 1995 and is part of Oxford Group. We have offices in Denmark, Norway, Sweden, Finland, Latvia, and in Belgium (Brussels).

Oxford Research AS

Østre Strandgate 1
4610 Kristiansand
Norway
(+47) 40 00 57 93
post@oxford.no
www.oxford.no

Oppdragsgiver

Utlendingsdirektoratet

Prosjektperiode

Juni 2019 – desember 2019

Prosjektteam

Kristian Rostoft Boysen
Tor Egil Viblemo
Morten Grønås-Werring
Iselin Bøge Rom



The venn-diagram is a stylistic representation of Oxford Research efforts to combine competence in research, strategy and communication, in providing knowledge for a better society.

Forord

Oxford Research har på oppdrag for Utlendingsdirektoratet (UDI) gjennomført et FOU-prosjektet om frivillig arbeid i asylmottakene. Bakgrunnen for prosjektet var UDIs behov for kunnskap om hvordan det frivillige arbeidet i mottakene fungerer – for beboerne, de frivillige, mottaket og UDI. Rapporten tar også for seg hvordan avtaleverk mellom UDI og noen av de største frivillige organisasjonene har fungert. anbefalinger og innspill er utformet på bakgrunn av funn vi har gjort oss i arbeidet.

Mesteparten av arbeidet ble utført høsten 2019. I perioden har vi hatt flere møter med referansegruppen for oppdraget. Denne hadde representanter fra mottak, frivillige organisasjoner og forvaltningen. Datagrunnlaget består primært av case-studier og kartleggingsskjemaer utsendt til både asylmottak og frivillige organisasjoner.

Oxford Research vil takke alle som har bidratt med refleksjoner, svar og innspill til rapporten. Det gjelder ansatte i UDI, representanter fra frivillige organisasjoner og personal ved asylmottakene.

Kristiansand, 16. desember 2019

Kristian Rostoft Boysen
Prosjektleder
Oxford Research AS

Innholdsfortegnelse

1	Sammendrag og anbefalinger	1
1.1	I hvilken grad bidrar frivillig arbeid til økt aktivitet og samhandling med lokalsamfunn?	1
1.2	Hvordan har intensjonsavtalene fungert?	2
1.3	Anbefalinger til UDI	2
2	Innledning	8
2.1	Bakgrunn og formål	8
2.2	Hovedproblemstillinger	8
3	Metodisk tilnærming	11
3.1	Bredestudie	11
3.2	Læringsseminar	13
3.3	Prosess og validitet	13
4	Frivillighet og aktiviteter for beboere i asylmottak	15
4.1	Omfang av frivillig arbeid og aktiviteter	15
4.2	Faktorer som påvirker aktivitetstilbud	18
4.3	Vurderinger av den frivillige innsatsens verdi og det relative utbytte av aktivitetstyper	28
4.4	Beboerinvolvering	31
4.5	Oppsummering	33
5	Virkingen av nasjonale intensjonsavtaler og lokale samarbeidsavtaler	36
5.1	UDIs styring og samarbeidsinitiativ	36
5.2	Tettere samarbeid mellom UDI og frivilligheten	38
5.3	Nærmere om intensjonsavtalene	40
5.4	Virking av intensjonsavtalene	44
5.5	Oppsummering	60
6	Bibliografi	62

Figurer

Figur 1: Analysemodell for oppdraget	9
Figur 2: Antall mottak hvor organisasjonen arrangerte aktiviteter for beboere (N=19)	16
Figur 3: Samlet aktivitetsfordeling på regelmessige aktiviteter (N=16).....	17
Figur 4: Samlet aktivitetsfordeling på enkeltstående begivenheter.....	18
Figur 5: Totalt innvilget tilskuddsbeløp og antall mottak organisasjonen arrangerte aktivitet.....	23
Figur 6: Enkel programteori for UDIs initiativ overfor frivillige organisasjoner	42
Figur 7: Utviklingen i antall innkvarteringssteder for asylsøkere og beboere	45
Figur 8: Fordeling av organisasjoner som arrangerer aktiviteter på mottak – med og uten nasjonal intensjonsavtale.....	47

Tabeller

Tabell 1: Antall deltagere i regelmessig aktivitet	16
Tabell 2: Innvilgede tilskuddsbeløp fra UDI og IMDi i 2018 og 2019	22
Tabell 3: Frivillighetskoordinatorstillinger	40

1 Sammendrag og anbefalinger

Frivillig sektor gjør et viktig arbeid for beboere på asylmottak. De arrangerer aktiviteter i og utenfor mottakene – både for voksne og barn – fra kultur og idrett til friluftsliv og kursing. Dette er verdifullt for dem som befinner seg i en krevende livssituasjon.

Utlendingsdirektoratet (UDI) på sin side har et overordnet ansvar for mottakene og et behov for å stimulere til godt frivillig arbeid innen trygge rammer.

Oxford Research har på oppdrag for UDI undersøkt hvordan det frivillige arbeidet i mottakene fungerer. Rapporten ser også nærmere på hvordan UDIs intensjonsavtaler med de største frivillige organisasjonene har virket. På dette grunnlaget gir rapporten innspill og anbefalinger til hvordan UDI på en hensiktsmessig måte kan legge til rette for et godt frivillig arbeid i asylmottakene. I dette sammendraget gjennomgår vi først hovedinntrykk og mer deskriptive funn relatert til hovedproblemstillingene for oppdraget. Deretter går vi inn på hva UDI bør foreta seg og konkretiserer innspill og anbefalinger.

1.1 I hvilken grad bidrar frivillig arbeid til økt aktivitet og samhandling med lokalsamfunn?

Frivilligheten skaper et betydelig volum av aktiviteter for beboere i asylmottak. I dette bildet er idrett og kultur de dominerende aktivitetstypene. Om lag tre av fire aktiviteter foregår i lokalsamfunnet utenfor mottaket. Det er indikasjoner på at noen aktiviteter gir mer utbytte enn andre. Disse kjennetegnes blant annet av at de sørger for nettopp kontakt med personer i lokalsamfunn, samt at de er regelmessige og gir struktur i hverdagen for personene som deltar. Det er også viktig at tilbudet har en lav terskel for deltakelse. Deltakelse på aktiviteter er avhengig av godt forarbeid og samarbeid mellom aktører i frivilligheten, mottakene og beboere.

Det er flere faktorer som kan hemme eller fremme omfanget av aktiviteter for beboere. Noen av disse er strukturelle, og kan ikke påvirkes av UDI. Blant annet har beliggenheten til mottaket betydning. Mottak med sentral beliggenhet har ofte flere aktivitetsmuligheter og tilbud, og det kan være enklere for beboere å komme seg dit hvor aktivitetene finner sted.

Tilgangen på tilskuddsmidler er også en viktig faktor. Rapporten viser en sammenheng mellom tilgjengelige midler og organisasjoners aktiviteter. Frivillige er også en knapp og flyktig ressurs, som kan være vanskelig for organisasjoner å disponere. For å tilrettelegge for godt frivillig arbeid innenfor trygge rammer, er langsiktighet et viktig stikkord. Det tar tid for frivillige å forstå sin rolle i aktiviteter sammen med beboere som befinner seg i en sårbar og usikker fase av livet. Samtidig tar det tid å bygge opp relasjoner mellom organisasjonene, mottakene og beboerne selv. Store endringer som nedleggelse av mottak, flytting og bortfall av økonomisk støtte har stor innvirkning på aktørene i frivilligheten og aktiviteter som tilbys beboere.

Beboere selv spiller en sentral rolle i mange mottak. Ressurspersoner og beboerråd kan ha stor innvirkning på deltakelsen i aktiviteter. På noen mottak ligger beboerrådet brakk, mens på andre mottak fungerer det bra. Der praksis er best, har man et råd som disponerer et reelt

budsjett, som har beslutningsmakt og blir involvert i forhold som angår mottaket. Asylmottakets aktive rekruttering av ressurspersoner, ansvarsdelegering til disse og veiledning i representantrollen synes også å være viktige brikker i god beboerinvolvering.

1.2 Hvordan har intensjonsavtalene fungert?

Intensjonsavtalene som UDI har inngått med ti av de største aktørene i frivilligheten har mye godt innhold. Hensikten med intensjonsavtalene er å regulere samarbeidet med frivillige og humanitære organisasjoner, skape bedre koordinering og stimulere og legge til rette for økt frivillig aktivitet på asylmottakene. Intensjonsavtalene skal også bidra til å kvalitetssikre personer som får tilgang til mottak.

Undersøkelsen viser imidlertid at avtalene var mer relevante da mottaksapparatet var stort og hadde mange ulike driftsoperatører som følge av flyktningkrisen i 2015. Avtalene hadde definitivt en innvirkning på organisasjonenes adgang til asylmottakene – spesielt i 2016 og 2017. Intensjonsavtalene har til en viss grad bidratt til å formalisere lokale samarbeidsrelasjoner, og enkelte organisasjoner fortalte at avtalene bidro til å gi et løft til opplæringen av frivillige i denne perioden. Kontakten mellom UDI og organisasjonene ser imidlertid ut til å ha avtatt i takt med nedskaleringen av mottaksapparatet.

Forventningen om at intensjonsavtalene medfører at mottakene per i dag prioriterer samarbeid med de nasjonale organisasjonene, er det lite belegg for. I mottakene er de nasjonale organisasjonene med intensjonsavtaler bare noen av dem som arrangerer aktiviteter for beboerne. Samlet sett utgjør disse ofte godt under halvparten av det totale antallet samarbeidspartnere til asylmottakene. Overordnet er inntrykket at mottakene prioriterer å samarbeide med lokale krefter som viser vilje til samarbeid og engasjement over tid, uavhengig av hvilken forening eller organisasjon de tilhører.

Mål om styrket sikkerhet ser ut til å ha blitt påvirket ved at mottakene i større grad har innhentet politiattester fra lokale samarbeidspartnere. Dette ser ut til å ha blitt styrket som følge av UDIs føringer. Hos mange organisasjoner var imidlertid innkreving av politiattest allerede etablert praksis. Både mottaksansatte og aktører i frivilligheten fremhever mange andre beskyttelseshensyn i arbeidet overfor beboere – særlig når det gjelder barn. Dette går spesielt på tilstedeværelsen av flere frivillige i aktivitetene (at ingen er alene med sårbare beboere) og varslingsrutiner. Politiattest er bare ett steg i vurderingen rundt sikkerhet. Flere organisasjoner vurderer skikkethet gjennom opplæringen og i samtaler. Mottaksansatte har også en viktig funksjon i å være årvåkne og stille kritiske spørsmål for å ta rede på motivasjonen til personer som ønsker å arrangere aktiviteter for beboere. Noen frivillige organisasjoner kunne ønske seg et tettere faglig samarbeid rundt sikkerhet der man i felleskap med driftsoperatører identifiserer forbedringspunkter.

1.3 Anbefalinger til UDI

Fra forvaltningshold har man ingen direkte myndighet over aktørene i frivilligheten. Å ta konsekvensen av dette vil ofte bety å fokusere sterkere på hvordan UDI skaper og ivaretar relasjoner med frivillighetsfeltet.

Det er verd å notere seg at problemstillingen rundt UDIs handlingsrom overfor frivillige aktører ikke er særegen for UDI. Det er snarere en økende interesse rundt tematikken på tvers av sektorer og forvaltningsnivå – og det finnes ingen enkle «løsninger» i denne sammenhengen.

For forvaltningsaktører er det naturlig å være primært opptatt av sine egne ansvarsområder og ytelser, mens frivilligheten opererer med begrenset innsikt i arbeidet til forvaltningen. I en slik vinkling kan imidlertid synet på frivilligheten bli ganske instrumentelt. Vi finner at analysemodellen vi har benyttet i dette oppdraget er godt egnet til å tenke rundt dette. Modellen legger til grunn at det som genererer gode aktiviteter for beboere i mottak er nettopp samspillet mellom mottakene, organisasjonene og beboerne selv. I et slikt perspektiv dreier det seg om hvordan UDI kan tilrettelegge for samspill mellom disse.

Begrensninger til tross, mener vi at UDI kan gjøre enkelte grep og justeringer. Disse har vi sammenfattet som anbefalinger under. I en tid med lave ankomster og en oversiktlig mottaksstruktur med solide driftsoperatører, bør UDI benytte anledningen til å gjøre forbedringer.

1.3.1 Utform en overordnet policy

UDI bør utforme et kort policynotat som oppsummerer tilnærmingen til frivillighetsfeltet – altså hvordan UDI forholder seg til frivilligheten, og hvordan man ønsker frivilligheten skal forholde seg til UDI. Et policynotat bør nedfelle noen prinsipper for hvordan UDI forvalter relasjonene med dette landskapet av aktører.

UDIs tilnærming til aktører i frivilligheten har vokst frem over tid, men uten noen overordnet veiledende policy. Rent forvaltningsmessig har UDIs tilnærming vært preget av instrumentelle behov – og reaktivt i forhold til hendelser og behov som oppstod i kontekst av flyktningkrisen.

Følgende konkrete punkter vurderer vi betydningsfullt å ta med seg i et policynotat:

- **Verdien av aktiviteter.** Begrunnelsen for et policynotat bør ligge i å prinsipielt stadfeste viktigheten av aktiviteter for beboere – uansett om det her er snakk om det som organiseres av *mottakene* selv, gjennom *frivilligheten* – eller av *beboerne* selv. I en tid hvor de ordinære mottakene opplever driften som krevende, er det enda viktigere å motvirke negative aspekter ved mottakstilværelsen – eksempelvis psykiske helseutfordringer og passivitet (Berg, et al., 2005; Jakobsen, Sveaas, Eide Johansen, & Skogøy, 2007; NKVTS, 2006). Disse tilstandene rammer i seg selv ikke bare den enkelte og mottaksmiljøet, men er i tidligere forskning også beskrevet som kontraproduktivt for returarbeidet (Winsvold & Engebriksen, 2010). På grunnlag av dette er det naturlig å tenke seg aktivisering som et uttalt forebyggende element i UDIs tilnærming – også når det kommer til å motvirke uønskede hendelser i mottakene. Aktiviteter, enten det er på beboeres eget initiativ uten frivillighetens mellomkomst, eller det er i regi av organisasjonene – er et gode som gagnar alle parter.

- **Gjensidighet.** Etter vårt syn kan UDIs tilnærming til frivillighetsfeltet ha en større grad av gjensidighet med aktørene. Det er tre ting vi mener organisasjonene selv synes er viktig på et helt overordnet nivå. Vårt inntrykk er at aktører i frivilligheten både har et behov for å bli sett (ift. arbeidet og resultatene av det de gjør) og et behov for å bli hørt (ift. kunnskapen og kompetansen aktørene besitter) og på grunnlag av dette verdsatt og anerkjent. Vi tenker at relasjoner som er tuftet på større grad av gjensidighet kan tilføre dynamikk og idéer i forholdet mellom UDI og aktørene. Dette bidrar til at relasjonene ikke stagnerer i tider med lave ankomsttall. Den konkrete oppfølgingen av avtaleverket vil være en god ramme for dette (jf. videre anbefalinger under).
- **Koplinger.** Policydokumentet bør etablere en helhetlig tankegang rundt tilskuddsordning, rundskriv og avtaleverk. Per i dag eksisterer det ikke et dokument som ser disse i sammenheng. Med dette mener vi ikke at selve avtaleverket skal inneholde løfter om midler eller liknende, men simpelthen at de konkrete redskapene sammenstilles i én oversikt. Det kan være en enkel tabellform som overordnet stadfester hvordan tilskuddsordning, rundskriv og intensjonsavtalene er relevante for UDIs relasjoner til frivilligheten og aktivitetstilbud for beboere.

1.3.2 Følg opp intensjonsavtalene mer aktivt

Som tidligere nevnt tyder funnene i denne rapporten på at avtalene a) var viktige før, b) er mindre viktige i dagens situasjon, og c) kan og bør bli viktigere i fremtiden. Etter vårt syn er intensjonsavtalene en ramme for å ivareta og bygge relasjoner til noen av de tyngste aktørene på feltet – og gjerne på et regionalt nivå som ligger nærmere lokalsamfunnene hvor mottak og lokallag befinner seg. For at relasjonene ikke skal stagnere, må man stimulere til mer dynamikk mellom forvaltning og frivillighet. Dersom relasjonene stagnerer vil det være vanskeligere både for UDI og aktørene på feltet å trå til i fremtidige kriser. Relasjonene må ikke ligge brakk når man trenger dem som mest.

Vi mener en mer aktiv oppfølging av avtalene kan gjøre dem mer relevante, og har gjennom prosjektet også oppfattet at dette er et område hvor UDI har ressurser å sette inn. For å styrke relasjonene bør UDI i større grad aktivt følge opp intensjonsavtalene med hensyn til møteplasser, dialog, samordning og kompetanseheving. Vårt inntrykk er at oppfølgingen her har vært dalende over tid. Møtehyppigheten nasjonalt har sunket. Dessuten er det kun Region Sør som har gjennomført samlinger med frivillige på regionalt nivå.

Å gi informasjon om asylkjeden vil alltid være viktig for UDI. Det er nyttig, men det er mulig å tenke seg at møteplassene kan bli mer interessante, og at innholdet kan preges av mer gjensidighet. Følgende punkter mener vi er viktige:

- Møteplasser bør også etableres regionalt. UDI bør utfordre aktørene i frivilligheten til å presentere sine oppfatninger på relevante problemstillinger. Behovet for transport kunne vært én slik problemstilling som kunne vært tatt opp for å se om det finnes løsninger man ikke så langt har tenkt på. En annen problemstilling dreier seg om

hvordan aktiviteter kan bringe unge og voksne asylsøkere sammen med innbyggere i lokalsamfunnet, heller enn at asylsøkere har atskilte tilbud. En tredje problemstilling kunne dreie seg om hvordan asylsøkere kan trekkes med i organisasjonenes øvrige arbeid og gis tillit og ansvar.

- UDI bør utfordre organisasjonene direkte på hvordan de koordinerer og samhandler seg imellom til beste for beboere ved mottakene. Vårt inntrykk er at organisasjoner på lokalt plan ofte ikke kjenner til hva andre tilbyr av aktiviteter og tilbud. Er det mulig å identifisere gode eksempler på hvordan organisasjoner samhandler for å løse utfordringer eller imøtekomme spesielle behov?
- Flere aktører kan inviteres inn på hele eller deler av møteplassene. Det er positivt om møteplassene kan stimulere til interaksjon og samspill mellom partene i aktørtriangelet: *organisasjonene* med frivillige, aktivitetsansvarlige på *mottak*, og representanter fra beboerråd, eller andre ressurspersoner blant *beboerne*.
- UDI bør se på muligheten for å invitere inn forskningsmiljø som kan bidra med faglige og kunnskapsbaserte innspill. Dette vil være en mulighet for å gjøre møteplassene mer attraktive for deltakelse.
- UDI kan se på muligheten for å invitere inn ressurser fra kommunen. I dette prosjektet er det svært få – om noen – mottak eller organisasjoner som har tilkjennegitt å ha regelmessig kontakt eller samarbeid med koordinatorene for frivillighet – eller andre liknende stillinger i kommunen.
- UDI kan gjennom møteplassene stimulere til informasjonsspredning innen aktørtriangelet mottak – frivillighet – beboer. Dette gjør UDI arbeid på i dag, men det kan være rom for å mer aktivt samle idéer og beste praksis, og at slike eksempler deles mellom regioner.

1.3.3 Styrk beboerinvolveringen

Som tidligere nevnt har vi identifisert faktorer som fremmer beboerinvolvering – spesielt i forhold til funksjonelle beboerråd. Vi mener det er rom for å ytterligere styrke fokus på dette. Følgende punkter mener vi er viktige i denne sammenhengen:

- Beboerrådet må disponere et reelt budsjett. UDI har i rundskrivsform krav om at alle mottak skal ha et beboerråd. Vi mener det kan tilføyes et krav om et reelt budsjett i denne sammenhengen. Med dette mener vi at budsjettet faktisk må romme noen meningsfulle prioriteringsmuligheter for aktiviteter eller innkjøp som kommer beboerne til gode.
- Beboerrådet må ha beslutningsmakt og bli involvert i forhold som angår mottaket. Dette faller stort sett på mottaksansatte å påse, men UDI kan etterspørre dette i sin oppfølging av mottakene, og omtale og oppfordre til det i rundskrivet. Involveringen trenger ikke kun gjelde selve rådet, men også enkeltbeboeres bidrag i ulike sammenhenger.

Asylmottakets aktive rekruttering av ressurspersoner, ansvarsdelegering og veiledning i representantrollen synes også å være viktige brikker i god beboerinvolvering. UDI kan i denne sammenhengen legge til rette for en mer systematisk opplæring av representanter for beboerråd. Dette kunne for eksempel bestå i at representanter for beboerråd får muligheten til å delta i kurs og/eller samlinger, samt at det utvikles en håndbok for beboerrådsrepresentanter. Dette kan gi representantene en bedre rolleforståelse og høyere grad av ansvarsfølelse og motivasjon. Flere av organisasjonene med intensjonsavtale har uttrykt at de kan bidra med å gi opplæring i sivilsamfunnskompetanse, demokrati og representasjon som er skreddersydd for beboerrådsrepresentanter. UDIs rolle kan være å ta initiativ til et samarbeidsprosjekt der disse tiltakene prøves ut.

1.3.4 Undersøk muligheter for samarbeid rundt sikkerhet

Frivillige har ikke ansvaret for sikkerhet i mottak. Men noen organisasjoner i frivillighetsfeltet sitter med stor kompetanse og praktisk erfaring. Dette gjelder ikke bare hvordan man organiserer aktiviteter med barn og unge innenfor trygge rammer, men også førstehjelp, traumehåndtering og rutiner i forbindelse med uønskede hendelser på aktiviteter. Enkelte kilder har i denne sammenheng ønsket at UDI kunne kople noen av de tyngre aktørene på feltet med driftsoperatørforum.

Etter vårt syn er det mulig at aktørene kunne hatt nytte av å bli bedre kjent med hverandres perspektiver på dette området. UDI bør undersøke om kompetente organisasjoner sammen med driftsoperatører kunne hatt prosjekt i form av en erfaringsutveksling med mål om økt trygghet både for beboere, mottaksansatte og frivillige. Dette kan gi bedre oversikt over potensielle risikomomenter, forebyggende tiltak og rutiner for respons ved uønskede hendelser.

1.3.5 Styrk langsiktighet for aktører i frivilligheten

UDI bør be Justis- og beredskapsdepartementet forskriftsfeste tilskuddsmidler til aktiviteter i mottakene, og om mulig utvide tilskuddsperioden til to år. Funnene i denne rapporten (og i vår tidligere evaluering av UDIs tilskuddsordning) viser at rammene og forutsigbarheten for frivillige aktører er svært viktig.

Når frivillige aktører har lengre planleggingshorisont, styrkes samarbeidsrelasjonen til både ansatte i mottakene og beboerne. Det åpner også for at frivillige har større mulighet til å falle inn i rollen som bidragsytere i aktiviteter. Slik kan det også ventes å gi bedre kvalitet på de aktivitetene som arrangeres. En lengre tilskuddsperiode vil også åpne opp for at man kan bruke hele kalenderåret. Per nå er det slik at søknadsbehandling og overføring av midler til organisasjonene gjør at aktiviteter ofte ikke kommer i gang før på våren og høsten.

1.3.6 Tilgjengeliggjør informasjon om hvilke organisasjoner som er til stede hvor

UDI kan gjøre det enklere for frivillige som ønsker å bidra ved flytting å komme i kontakt med hverandre. Dette kan for eksempel gjøres ved at UDI gjør informasjon om hvilke organisasjoner som er til stede på de ulike mottakene enkelt tilgjengelig på sine nettsider. For å innhente informasjonen kan UDI årlig etterspørre en oppdatert liste over de lokale samarbeidspartnerne som arrangerer jevnlig aktivitet for beboere, som ledd i kontraktsoppfølgingen. Her bør det også være mulig å føre opp konkrete kontaktpersoner (etter samtykke) eller generelle e-postadresser til klubben, foreningen eller lokallaget.

1.3.7 Sikre bredde i aktivitetstyper

Bredde i aktivitetstilbudet er avgjørende for å skape økt deltagelse i aktiviteter. Selv om noen aktiviteter er mer populære enn andre, er det viktig at det finnes et mangfold i tilbudene. Blant beboere er det minst like stor variasjon i interesser og forutsetninger som hos majoritetsbefolkningen. Vi ser det derfor ikke som formålstjenlig å skulle innføre retningslinjer for prioritering av aktivitetstyper på nasjonalt nivå.

2 Innledning

2.1 Bakgrunn og formål

Oxford Research har på oppdrag for Utlendingsdirektoratet (UDI) undersøkt det frivillige arbeidet i asylmottakene. Bakgrunnen for prosjektet var UDIs behov for kunnskap om hvordan det frivillige arbeidet i mottakene fungerer – for beboerne, de frivillige, mottaket og UDI.

Oppdragsgiver har bedt om innspill til hvordan UDI på en hensiktsmessig måte kan legge til rette for et godt frivillig arbeid i asylmottakene innenfor trygge rammer, og hvordan de relevante aktørene bedre kan samordnes. UDI har blant annet inngått en rekke intensjonsavtaler med nasjonale organisasjoner. Funnene fra dette prosjektet skal også brukes til å utvikle samarbeidet og reforhandle avtalene med disse aktørene i frivilligheten.

2.2 Hovedproblemstillinger

Denne rapporten har tatt for seg tre hovedproblemstillinger, som besvares i hvert sitt hovedkapittel:

1. I hvilken grad bidrar frivillig arbeid i asylmottak til økt aktivitet for beboerne og økt grad av samhandling med lokalsamfunnet?
2. Hvordan har nasjonale intensjonsavtaler og lokale samarbeidsavtaler virket?
3. Hvordan kan og bør UDI involvere seg i de frivilliges arbeid?

Den første hovedproblemstillingen er besvart i kapittel 4, og den andre problemstillingen er besvart i kapittel 5. Den siste problemstillingen er basert på totaliteten i oppdraget, og besvart gjennom anbefalingene i sammendraget.

2.2.1 Definisjoner

I rapporten baserer vi oss på Frivillighet Norges definisjoner av frivillighet og frivillige organisasjoner¹:

- Frivillighet Norge definerer frivillig virke som virksomhet, som for det vesentligste er basert på frivillige gaver/innsamlede midler og/eller frivillig tidsbruk, og som har et ikke-kommersielt formål.

En frivillig organisasjon:

- er en sammenslutning av personer eller virksomheter som driver virksomhet på ikke-fortjenestebasert og ikke-offentlig basis, jf. definisjonen i frivillighetsregisterloven §§ 3 og 4.

¹ www.frivillighetnorge.no

- baserer en vesentlig del av driften på medlemskontingenter, gaver, innsamlede midler og/eller frivillig arbeidsinnsats.

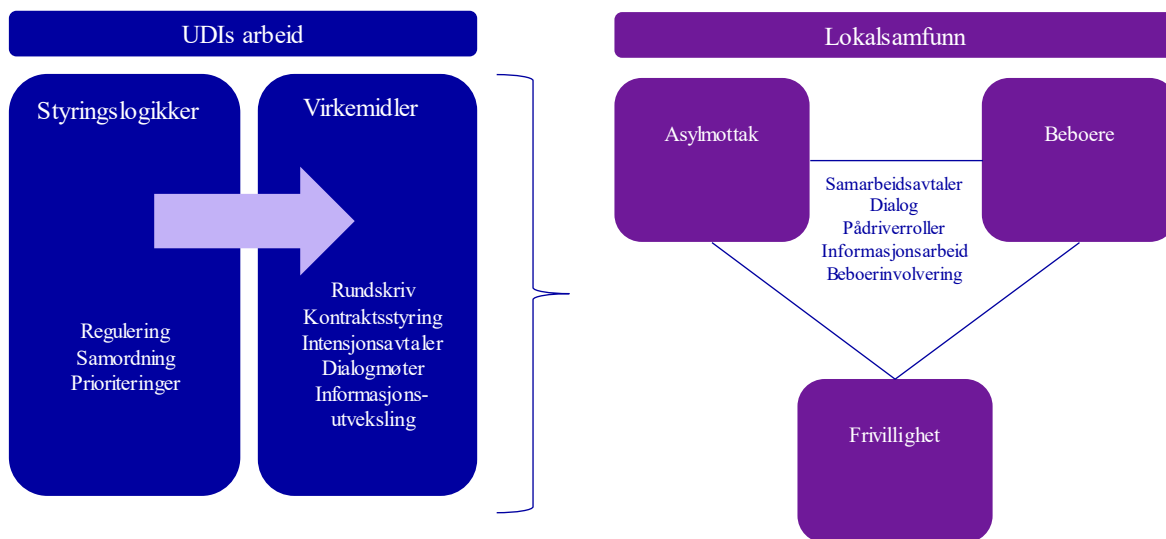
En frivillig organisasjon kan være:

- en forening (lag, forbund, nettverk eller en paraplyorganisasjon) med medlemmer og demokratisk oppbygging, eller
- en stiftelse eller ideelt aksjeselskap som ikke deler ut midler eller som bare foretar utdelinger til frivillig virksomhet, jf. definisjonen i frivillighetsregisterloven §§ 3 og 4.

2.2.2 Analysemodell

I arbeidet med prosjektet har vi lagt til grunn en analysemodell. Denne illustrerer hvordan UDI kan påvirke dynamikken mellom relevante aktørgrupper. I all hovedsak er materien preget av samspill mellom tre aktørgrupper – mottakene, beboerne og aktørene i frivilligheten. UDI kan påvirke dette samspillet gjennom bruk av ulike virkemidler.

Figur 1: Analysemodell for oppdraget



Analysemodellen består av to deler: UDIs arbeid og samspillet mellom asylmottak, beboere og frivillighet innen rammen av et lokalsamfunn. Den viser at UDIs styringslogikker kan grupperes innenfor kategoriene "regulering", "samordning" og "prioriteringer" og virkemidlene "rundskriv", "kontraksstyring", "intensjonsavtaler", "dialogmøter" og "informasjonsutveksling".

I triangelet mellom asylmottak, beboere og frivillighet tar samarbeidet form av "samarbeidsavtaler", "dialog", "pådriverroller", "informasjonsarbeid" og "beboerinvolvering". Figuren illustrerer at UDI kan påvirke rammene for dette samarbeidet, men at kvaliteten på det frivillige arbeidet er avhengig av kvaliteten på de sistnevnte elementene innenfor det lokale samarbeidet.

Som analysemodellen over viser, er UDIs rolle å legge premissene og lage gode rammer for at samarbeidet i aktørtriangelet skal fungere, og for at det frivillige arbeidet skal gi størst mulig

verdi for beboerne. Aktivitetene beboerne deltar i, finner sted i lokalsamfunn, i kommuner av ulik størrelse. Disse har sine særtrekk og ulike forutsetninger og tilbud.

3 Metodisk tilnærming

Prosjektet har blitt gjennomført som en breddestudie ved hjelp av kartleggingsskjema og en dybdestudie med bruk av dokumentanalyse, kvalitative intervjuer og case-studier og til slutt et læringsseminar med UDI. Vi har til sammen gjennomført 32 kvalitative intervjuer (hvorav 11 var gruppeintervjuer). Gjennom metodisk triangulering har vi tatt sikte på å få mest mulig detaljert innsikt i hvordan det frivillige arbeidet som pågår i tilknytning til asylmottak, fungerer innenfor de gjeldende rammer.

3.1 Bredestudie

For å ta rede på omfanget av ulike typer aktivitet og tilstedeværelsen til de nasjonale frivillige organisasjonene med intensjonsavtale, sendte vi ut to kartleggingsskjemaer. Skjemaene ble sendt per e-post til:

- alle ordinære mottak, Enslige Mindreårige (EM)-mottak, integreringsmottak og mottak med EM-avdeling
- de ti nasjonale frivillige organisasjonene med intensjonsavtaler

Vi ba mottakene om å fylle inn informasjon om omfanget av frivillig arbeid som pågår i tilknytning til mottaket. Vi ønsket med dette å få en oversikt over omfanget av og antall deltakere på de arrangerte aktivitetene i mottakene, samt hvilke organisasjoner det er inngått samarbeidsavtaler med og hvordan aktivitetene fordeler seg. I tillegg ønsket vi en forståelse av beboer- og samarbeidsrådenes involvering i planleggingen og gjennomføringen av aktiviteter, så vel som hvordan dette foregår og hvilke samarbeidsmodeller som virker å ha mest for seg.

Organisasjonene ble bedt om dokumentasjon knyttet til hvem og hvor mange asylmottak de har inngått lokale samarbeidsavtaler med, og hvor mange frivillige som har vært involvert i ulike typer aktiviteter. De ble videre bedt om å liste opp de regelmessige aktivitetene og enkeltstående begivenhetene som ble arrangert i perioden juni 2018 til juni 2019, samt antall deltakere og fordeling på type aktivitet. I tillegg ba vi organisasjonene redegjøre for hvordan de frivillige får relevant kunnskap om asylprosessen, samt til UDIs retningslinjer for mottaksarbeid (krav og føringer til driftsoperatører uttrykt i rundskriv og kontraktsoppfølging). Videre ba vi dem trekke frem eventuelle eksempler på aktiviteter som har fungert spesielt godt eller dårlig.

Breddestudien hjalp oss med å identifisere lokalsamfunn som ser ut til å ha fått samspillet i triangelet mellom asylmottaket, beboerne og frivilligheten til å fungere godt. Gode case-utvalg var avgjørende i dybdestudien, slik kartleggingen hadde som formål å bidra til. Kartleggingsskjemaet ble framstilt som et Word-skjema låst for redigering. UDI fikk dette til gjennomsyn med muligheter for innspill. 19 av 20 asylmottak fylte ut skjemaet og returnerte det.

3.1.1 Dybdestudie

Gjennom problemstillingen «Hvordan har nasjonale intensjonsavtaler og lokale samarbeidsavtaler virket?», ønsket oppdragsgiver å vite i hvilken grad intensjonsavtalene og samarbeidsavtalene har bidratt til å heve det frivillige arbeidet med hensyn til:

- Kunnskapsnivået hos de frivillige
- Sikkerhet
- Beboertilpasning

En rekke intervjuer med de ulike aktørgruppene har bidratt til å identifisere utfordringer og behov de frivillige organisasjonene, mottaksansatte og beboerne opplever i forbindelse med frivillig arbeid og aktiviteter, og hvordan disse eventuelt kan løses eller imøtekommes. Bredestudien hadde delvis til hensikt å bidra til å identifisere lokalsamfunn som virker å ha fått til et vellykket samspill mellom asylmottaket, beboerne og frivilligheten. Hensikten med dybdestudien ble derfor å finne ut *hvordan* de har fått det til og hva andre eventuelt kan lære av løsningene deres.

3.1.2 Dokumentanalyse

Tidlig i prosjektet ble korrespondansen mellom UDI og de nasjonale organisasjonene, interne notater fra UDI, avtaleutkast og endelige avtaler gjennomgått, som grunnlag for å utarbeide intervjuguider og etablere forståelse av UDIs tilnærming til frivilligheten. Vi har i tillegg gjennomgått relevante rundskriv med krav til mottakene om å legge til rette for frivillig arbeid. Vi har ikke hatt tilgang til UDIs beredskapsplaner, eller statistikk og rapportering på uønskede hendelser i mottakene.

3.1.3 Intervjuer med UDI og organisasjoner

Utover oppstartmøte, referansegruppemøter og løpende kontakt med oppdragsgiver, er det gjennomført tre dybdeintervjuer med ansatte i UDI. Disse har primært belyst arbeidet med intensjonsavtalene og hvordan de var ment å virke overfor frivilligheten og driftsoperatørene, og hvordan forpliktelsene i intensjonsavtalene har blitt implementert fra UDIs side.

Vi har i tillegg gjennomført åtte intervjuer med kontaktpersonene til de frivillige organisasjonene som inngikk intensjonsavtaler med UDI høsten 2016. Her har også fokuset vært på hvordan organisasjonene tok imot initiativet, hvilken nytte de har av intensjonsavtaler, hvordan de har fulgt opp intensjonsavtalene i sine organisasjoner, samt hvordan de har opplevd at samarbeidet med UDI har fungert. I tillegg har vi spurt om organisasjonenes arbeid med kursing og veiledning av frivillige, krav og retningslinjer, rutiner for sikkerhet ved aktiviteter i mottak og omfang av aktivitet.

3.1.4 Case-studier

På bakgrunn av kartleggingen, intervjuene og dokumentanalysen valgte vi ut fire case-mottak som fanger opp relevant variasjon blant asylmottakene, herunder sentralitet, type driftsoperatør og geografi. Det ble gjennomført både gruppeintervjuer ved hvert case-besøk og noen enkeltintervjuer. I gruppeintervjuene ønsket vi å inkludere flere aktørtyper i samme samtale. Aktivitetsansvarlig var med i de aller fleste gruppeintervjuene. Dette for å legge til rette for ulike refleksjoner hos deltakerne og få belyst problemstillingene fra ulike synsvinkler. I en slik dialog vil også informantens synspunkter på hverandres innspill komme frem og være en del av datamaterialet som produseres. Følgende informanter deltok i gruppeintervjuene:

- Aktivitetsansvarlig, representanter for beboerråd og eventuelt andre beboere som har vist interesse og engasjement når det gjelder frivillig arbeid og aktiviteter.
- Aktivitetsansvarlig og frivillige fra ulike lag og foreninger som har arrangert aktiviteter ved mottaket. Her har vi forsøkt å få med størst mulig bredde i typer aktivitet og erfaringer knyttet til de regelmessige aktivitetene mer enn enkeltstående arrangementer.
- Mottaksleder og aktivitetsansvarlig, samt andre ansatte som har befatning med aktiviteter.

Flere av de frivillige hadde ikke anledning til å stille til gruppeintervju på dagtid. I ett av casene gjorde vi derfor enkeltintervjuer med frivillige eller ansatte i frivillige organisasjoner over telefon i forkant av case-besøket.

3.2 Læringsseminar

Det ble det gjennomført et læringsseminar sammen med UDI. Her diskuterte vi overordnede funn og inntrykk fra prosjektet, samt felt hvor UDI har mulighet for å gjøre justeringer. Deres respons og diskusjon av sentrale problemstillinger knyttet til beboerinvolvering, midler og ressurser, bidro til å bringe klarhet i handlingsrommet til UDI. Rapportens innspill og anbefalinger har tatt mange av disse momentene om bord.

3.3 Prosess og validitet

Det er krevende for både frivillige organisasjoner og mottak å tallfeste omfanget av aktiviteter. Hverken organisasjoner eller mottak har nøyaktig oversikt over hvilke beboere som møter opp på aktiviteter. Mange av organisasjonene har heller ikke fullstendig oversikt over antall deltakere på aktivitetene.

Dette henger sammen med at de nasjonale organisasjonenes registreringssystemer ikke nødvendigvis er innrettet for å kunne hente ut informasjon om hvor mange beboere i asylmottak som har deltatt i aktivitet, med mindre det henger tett sammen med rapportering for en tilskuddsordning. Basert på en gjennomgang av besvarelsene av kartleggingsskjemaene, har vi aggregert de oppgitte deltakertallene for regelmessige

aktiviteter til samlede anslag. Vi må understreke at tallene er preget av stor usikkerhet, men at de likevel gir et inntrykk av det samlede omfanget av aktiviteter.

Prosjektet bygger på intervjusamtaler med mange forskjellige aktørtyper, hvorav en tredjedel ble gjennomført som gruppeintervjuer. Dette var til dels en krevende intervjusituasjon med mange deltagere. I intervjuene med representanter for beboerråd og andre beboere som var involvert i planlegging og gjennomføring av aktiviteter, var i tillegg språk en utfordring.

I ett av gruppeintervjuene brukte vi en profesjonell tolk, og i andre intervjuer ble samtalen gjennomført delvis på engelsk og delvis på norsk ved hjelp av oversetting fra mottaksansatt eller beboerrådsrepresentant som snakket flere språk. Dette fungerte stort sett tilfredsstillende, til tross for språkutfordringer.

Prosjektet bygger på en stor mengde empiri hvor intervjudata har en spesielt sentral plass. Rapportens funn er underbygget av uttalelser fra flere informanter – ofte på tvers av aktørgrupper. Vi trekker også veksler på tidligere utredningsoppdrag og forskning. Samlet sett vurderer vi å ha tilstrekkelig empiri til å besvare hovedproblemstillingene på en god måte.

4 Frivillighet og aktiviteter for beboere i asylmottak

I dette kapitlet presenterer vi hvordan det frivillige arbeidet i tilknytning til asylmottak fungerer. Vi belyser først i hvilken grad frivillig arbeid i asylmottak bidrar til økt aktivitet for beboerne. I denne delen beskriver vi det samlede omfang av aktiviteter som tilbys: deltagelse, fordeling på ulike aktivitetstyper samt faktorer som hemmer og fremmer aktivitet. Deretter følger en diskusjon om utbytte av forskjellige aktiviteter sett fra de ulike aktørenes ståsted. Her legger vi særlig vekt på om aktivitetene bidrar til økt grad av samhandling med lokalsamfunnet. Til sist redegjør vi for hvordan beboere involveres i organisering av aktivitet og i dialogen mellom mottaket og frivillige.

Kapitlet bygger på en analyse av kartleggings skjemaene, på intervjudata som primært stammer fra casestudier ved asylmottakene, men også fra representanter for hovedkontorene til nasjonale organisasjoner, samt enkeltintervjuer med ansatte i UDI. Vi analyserer datamaterialet fortløpende.

4.1 Omfang av frivillig arbeid og aktiviteter

Som grunnlag for å anslå volum av deltagelse i frivillige aktiviteter blant beboere i asylmottak, benytter vi oss av data fra kartleggings skjemaene. Verken mottakene eller de (fleste) frivillige organisasjonene har systemer for å spore unike deltagere og aggregere dette. Ettersom frivillige organisasjoner driver aktivitetene, får ikke mottaket vite hvilke beboere som møter opp på aktiviteten. De aktivitetsansvarlige har ikke noen standardisert metode for å registrere hver beboers deltagelse i aktivitet.

De nasjonale organisasjonenes registreringssystemer er heller ikke innrettet for å kunne hente ut informasjon om deltagelse på personnivå. En del aktiviteter har blandede grupper av deltakere. Arrangører vet dermed ikke, og kan neppe forventes å vite, om enkelte deltakere er beboere på et asylmottak eller bosatte som har fått vedtak om opphold. Det gjør at tallmaterialet som presenteres under, må tolkes med varsomhet. Oversikten i tabell 1 viser volumet av deltagelse i aktiviteter, men sier lite om passivitet eller grupper som faller utenfor. Enkelte mottak har unnlatt å svare på spørsmålet eller har kun besvart det delvis på grunn av manglende systemer/informasjon, illustrert ved følgende besvarelse:

«Mottaket informerer alle beboere i målgruppe for tilbudet, om at tilbudet eksisterer. For noen aktiviteter har vi oversikt over deltakelse, for andre ikke. For familie/barneaktiviteter; er det stor deltakelsesprosent. Mange ganger er det 100% oppmøte fra familier i målgruppen. Svømming; 4-15 pr gang. For resterende aktiviteter er ikke mottaket deltakende/involvert i gjennomføring, har ikke oversikt over antall deltakere på disse.» (Kilde: Kartleggings skjema besvart av aktivitetsansvarlig)

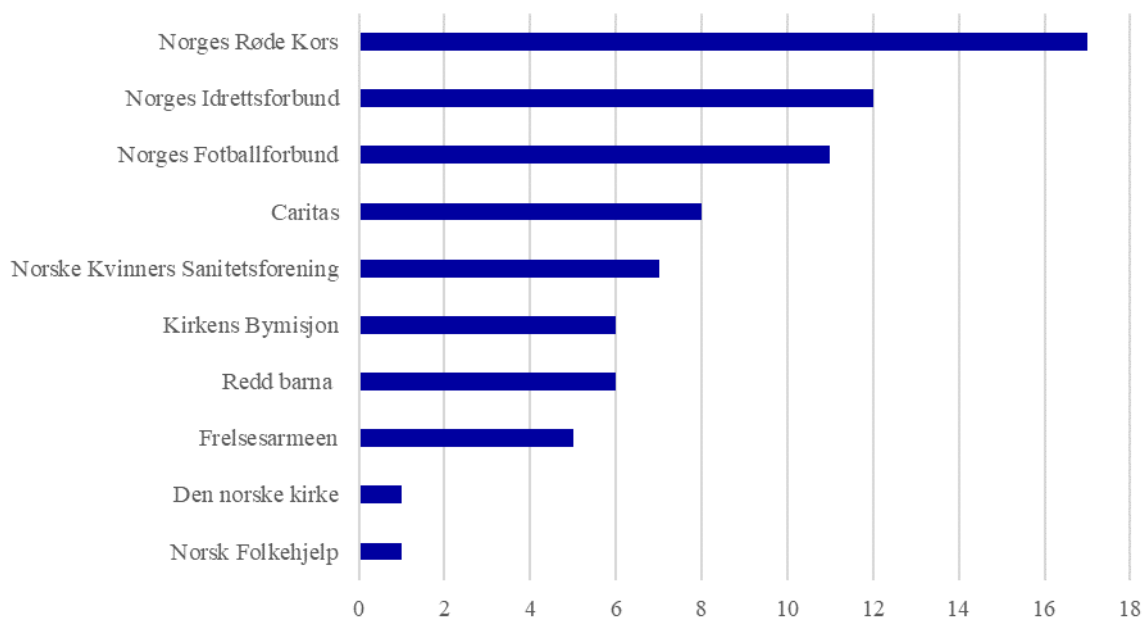
Dette indikerer at det er vanskelig tilgjengelig informasjon for både frivillighet og mottak. Basert på de mest valide besvarelsene har vi framstilt et samlet anslag over aktivitetsomfanget i neste tabell.

Tabell 1: Antall deltagere i regelmessig aktivitet

Sentraltendens og variasjonsbredde	Antall deltagere i gjennomsnitt per aktivitet (N=12)	Aggregert antall deltagere på aktiviteter (N=12)
Gjennomsnitt	18	130
Minimum	7	30
Maksimum	35	375

Ifølge våre data var antallet deltagere² i perioden juni 2018 til juni 2019 på 12³ mottak omtrent 1 300. Det var i gjennomsnitt 18 deltagere per aktivitet. På de samme tolv mottakene var det 1 698 beboere per april 2019. Det foregikk mellom 2-15 regelmessige aktiviteter på mottakene. I gjennomsnitt var 6,6 regelmessige aktiviteter tilgjengelige for beboerne på mottakene. Neste figur viser hvor mange mottak de ti organisasjonene var til stede i, ifølge mottakene selv.

Figur 2: Antall mottak hvor organisasjonen arrangerte aktiviteter for beboere (N=19)



² Her tas det ikke hensyn til at en beboer kan delta i flere regelmessige aktiviteter. Med andre ord summeres deltagerantallet for ulike aktiviteters oppmøtelister, slik at samme beboer telles flere ganger hvis han eller hun har deltatt i flere aktiviteter.

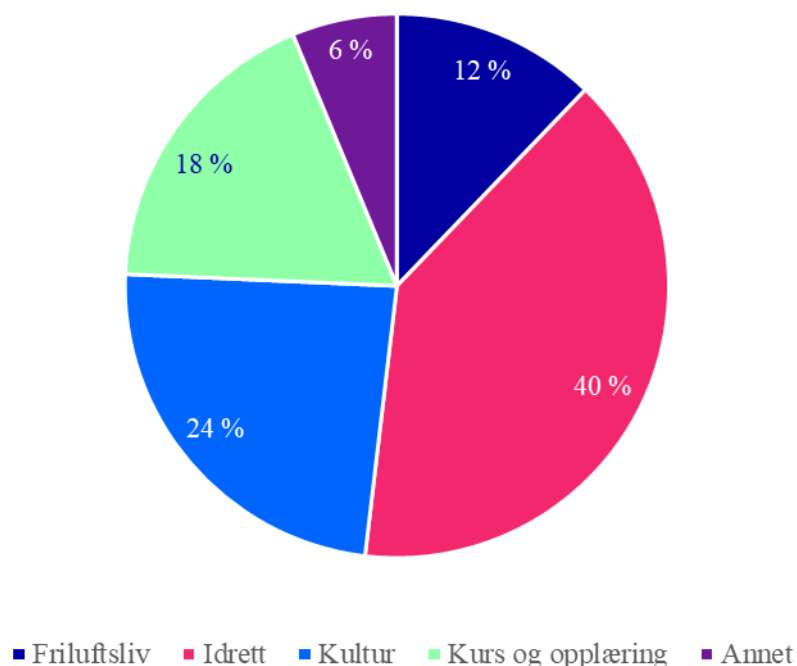
³ 19 mottak besvarte skjemaet, to skrev «vet ikke» og fire oppga antall eller andel beboere som holdt på med minst én aktivitet.

Norges Røde kors: 18 mottak; Norges Idrettsforbund: 14 mottak; Norges Fotballforbund: 11 mottak; Caritas: 8 mottak; Norske Kvinners Sanitetsforening: 7 mottak; Kirkens Bymisjon: 6 mottak; Redd barna: 6 mottak; Den norske kirke: 1 mottak, Norsk Folkehjelp: 1 mottak.

Figur 3 viser at Norges Røde Kors og idretten utmerker seg ved sin landsdekkende tilstedeværelse. Førstnevnte var til stede ved 17 mottak og dersom vi ser NFF og NIF under ett var de til stede ved 15 av mottakene.

Den anslåtte fordelingen av regelmessige aktiviteter i perioden juni 2018 til juni 2019 varierer mellom mottakene. Her er typer aktiviteter inndelt i «friluftsliv», «idrett», «kultur», «kurs og opplæring» og restkategorien «annet». Sistnevnte kategori har eksempler som kvinnegruppe, matlaging, bingo, religion og fellesvask. Sammensetningen av aktivitetstyper varierer en del mellom mottakene uten at det ser ut til å være noe spesielt mønster i dette. Alle mottakene tilbyr minimum to aktivitetstyper, mens noen mottak har alle fem kategoriene. Alle mottakene unntatt ett har idrettsarrangementer i regi av frivillige som en del av sitt aktivitetstilbud. Dette mottaket arrangerer til gjengjeld idrettsaktiviteter i egen regi. Friluftsliv er aktivitetstypen som oftest er fraværende. I figuren nedenfor ser vi fordelingen av aktivitetstyper for alle mottakene under ett. Idrett utgjør størstedelen av regelmessige aktiviteter etterfulgt av kulturaktiviteter, kurs og opplæring, friluftsliv og annet. De frivillige organisasjonene oppgir i sine besvarelser at de ofte tilbyr utflukter og turer ut av mottaket samt undervisning og kursing.

Figur 3: Samlet aktivitetsfordeling på regelmessige aktiviteter (N=16)

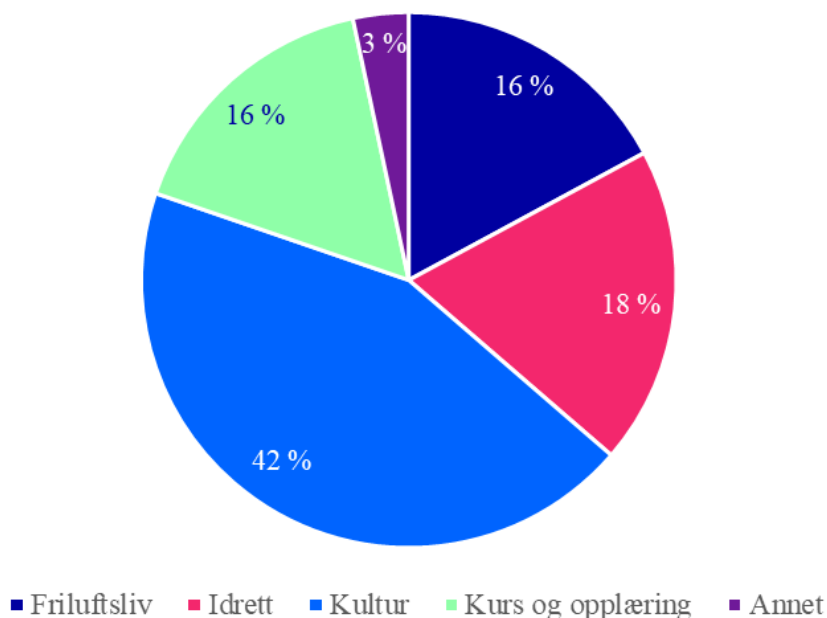


Rundt tre av fire regelmessige aktiviteter foregår utenfor mottaket. Dette kan ha sammenheng med at idrettsaktiviteter, som gjerne foregår på idrettsanlegg som disponeres av de lokale idrettsklubbene, kulturaktiviteter, som foregår i dertil egnede lokaler, og friluftsliv utgjør størstedelen av aktivitetstilbudet. Aktiviteter som foregår utenfor mottaket, er bedre egnet til å skape kontakt med personer i lokalmiljøet. Et miljøskifte bidrar også til å bryte opp

monotonien i mottakstilværelsen og fungerer helsefremmende. At beboerne skal få anledning til å delta i aktiviteter utenfor mottaket er også vektlagt i UDIs rundskriv (se 5.1)

Når det gjelder de enkeltstående begivenhetene er fordelingen av aktivitetstyper også varierende. De fleste mottakene har tre eller flere typer enkeltstående begivenheter. Ett mottak hadde kun kulturopplevelser. Figuren nedenfor viser tydelig at kulturaktiviteter er mye mer fremtredende som enkeltstående begivenheter og omtrent har byttet plass med idrettsaktiviteter. Friluftsliv forekommer oftere som enkeltstående begivenheter og «kurs og opplæring» forekommer i omtrent samme grad. Andelen enkeltstående begivenheter/opplevelser som foregår utenfor mottaket, er også omtrent tre av fire.

Figur 4: Samlet aktivitetsfordeling på enkeltstående begivenheter



Kartleggingsskjemaene viser at det jevnt over pågår mye aktivitet som beboere i asylmottak deltar i. Samtidig er det variasjon i hvor omfattende aktivitetstilbudet er og hvor mange av beboerne som benytter seg av det. Likevel er det noen tendenser som utmerker seg: Idrett og kultur er de dominerende aktivitetsformene som arrangeres i større eller mindre omfang på alle mottakene. Hovedtyngden av aktivitet foregår utenfor mottakene. Røde Kors og idretten er til stede på de fleste mottak. Tallmaterialet vårt sier imidlertid lite om passivitet og om grupper som faller utenfor.

4.2 Faktorer som påvirker aktivitetstilbud

Intervjuene og case-besøkene viser noen mulige forklaringer på hvorfor aktivitetsvolumet og bredden i aktivitetstilbud varierer. Utfordringene ligner ofte på hverandre på tvers av mottak, men trekk ved lokalitet, organisering, arbeidsrutiner blant ansatte og profilen til den lokale frivilligheten gjør at de likevel antar noe ulik form og løses på ulike måter. Innsikter rundt

hvilke mekanismer som fremmer eller hemmer aktivitet, kan gi viktige pekepinner om hvordan UDI kan involvere seg på en god måte.

4.2.1 Transportutfordringer og sentralitet

Transport beskrives gjennomgående som en vesentlig utfordring for både mottak, beboere og frivillige når det gjelder å skape aktivitet for asylsøkere. På grunn av kostnadene, er ikke kollektivtransport til og fra aktivitet tilgjengelig for de fleste beboere. Unntakene er beboere ved integreringsmottak som får dekket månedskort, og beboere som får dekket reiseutgifter i den perioden norskundervisningen finner sted, når reiseavstanden er minst seks kilometer hver vei⁴. Det store flertallet av beboere er altså avhengig av at aktivitetstilbud er innenfor gå- eller sykkelavstand dersom de skal ha muligheten til å komme seg dit på egenhånd. Beboere med lavere mobilitet, som f. eks små barn, eldre eller beboere med funksjonsnedsettelse, har en enda mindre aksjonsradius.

Noen mottak har egen minibuss som kan brukes til å skyse beboere til aktivitet. Ansatte bruker også ofte sine privatbiler til å frakte beboerne rundt på arrangementer, utflukter eller dagligdagse ærender. I casene er det også eksempler på at mottaksansatte bruker sin egen fritid på å transportere beboere til og fra aktivitet etter stengetid. Når frivillige organisasjoner arrangerer aktiviteter som foregår utenfor mottaket, går som regel en vesentlig del av tilskuddsmidlene med til å dekke transportutgifter. I utkantstrøk kan det i tillegg være få avganger og langt å gå til busstoppet. Lav sentralitet innebærer også at det er få innbyggere og et begrenset antall foreninger, lag og klubber i nærheten av mottaket. Dessuten er det mindre sannsynlig at nasjonale organisasjoner, foruten Røde Kors, er til stede.

De mottakene som ligger i eller nær byer, har ofte flere aktivitetsmuligheter. Mottakets geografiske sentralitet ser derfor ut til å bety mye for beboernes muligheter til aktivisering. Vi har her brukt SSBs sentralitetsindeks, som fanger opp «hvor lett eller vanskelig tilgangen er til det meste av det man har bruk for i hverdagen; arbeidsplasser, skole, helsetjenester, butikker, kulturtilbud, naboer etc.» (Høydahl, 2017). Sentralitetsindeksen er basert på reisetid til arbeidsplasser og servicefunksjoner fra alle bebodde grunnkretser. Antall organisasjoner som arrangerer aktiviteter ved mottaket, er den mest pålitelige variabelen vi har for å måle aktivitetsomfang ettersom det hefter stor usikkerhet ved deltagelsestallene. Det kan imidlertid diskuteres om den er den mest målevalide variabelen ettersom den ikke direkte fanger opp hvor mange av beboerne som benytter seg av tilbudene eller hvor hyppig aktivitetene finner sted. Vi har likevel, ut ifra de kvalitative dataene våre, grunn til å tro at det er en sammenheng mellom antall tilbud og deltagelse blant beboerne, slik at antall organisasjoner til en viss grad fanger opp deltagelse i tillegg. Datamaterialet vårt viser at mottak i vertskommuner med høyere sentralitet samarbeider med flere organisasjoner enn mottak i vertskommuner med lavere sentralitet.

I forbindelse med et case-besøk tok mottakslederen opp at asylsøkere i Tyskland får tildelt gratis eller rabatterte månedsbilletter for kollektivtransport, blant annet i Berlin. I den norske konteksten kunne mye av problemet være løst dersom asylsøkere hadde tilsvarende rettigheter

⁴ <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2008-035/rs-2008-035v1/>

som barn, honnør og vernepliktige til sosialt rabatterte billetter for transport. Å innlemme asylsøkere i den sosiale rabattordningen, ville innebære en endring i Rundskriv N-3/2019 om rabattordninger i kollektivtransporten. Dette ligger under Samferdselsdepartementets (SD) ansvarsområde og vil trenge politisk behandling for å endres.

4.2.2 Tilgang på frivillige

Flere informanter melder om utfordringer med å engasjere frivillige. Dette henger sammen med noen overordnede trender i frivillig sektor. Ifølge en studie av det norske sivilsamfunnet, er langvarig medlemskap i frivillige organisasjoner på vei ned. Dette skjer samtidig som det er en økning i kortsiktig frivillig arbeid, for eksempel i forbindelse med festivaler og sportsarrangementer. Flere ønsker å realisere sine personlige mål, heller enn å la sin frivillige innsats styres av målene og interessene til en bestemt organisasjon (Eimhjellen, Steen-Johnsen, Folkestad, & Ødegård, 2018). Med mer løst tilknyttede frivillige, blir det også mindre deltakelse i meningsdannelse og beslutningsprosesser i organisasjonene. Når de frivillige mister interessen eller er misfornøyd med organisasjonen, forlater de den (Sivesind, Arnesen, Gulbrandsen, Dyrnes Nordø, & Enjolras, 2018). Det gjør at arbeidsmengden deles på færre skuldre, og det blir mer krevende for de etablerte frivillige organisasjonene å opprettholde aktiviteter for beboere.

«Det er viktig med lokale frivillige – vi legger ikke inn i budsjettet at noen skal reise lange avstander. Derfor er det viktig å engasjere lokale frivillige. Vi måtte slutte med barneaktiviteter fordi vi sliter med å finne nok frivillige her, men der vi har nok frivillige er det to til tre timers aktivitet med minimum tre frivillige.» (Kilde: Intervju med ansatt i frivillig organisasjon (Case 1))

Flere er også bekymret over hvordan erfaringene fra oppbygging og nedbygging av mottak vil påvirke motivasjonen til frivillige for å bidra ved et eventuelt nytt behov. Det påpekes at frivillige organisasjoner ofte gjør forarbeid i forbindelse med at mottak opprettes. Man investerer tid og krefter i å bygge opp aktiviteten og samarbeidet med mottaket. Dersom mottaket blir nedlagt, kan arbeidet føles bortkastet:

«Det er demotiverende for frivillige når mottaket plutselig legges ned. Det tar tid å bli varm i trøya, også skjer dette på så kort varsel. Mange ville nok kviet seg for å gjøre dette en gang til. [...] Man velger kanskje å involvere seg som frivillig på andre felt. Arbeidet er veldig ildsjelsbasert.» (Kilde: Intervju med representant for nasjonal organisasjon)

Intervjumaterialet indikerer at frivillige er en knapp ressurs, som over tid blir mer flyktig og vanskeligere for organisasjonene å disponere. Aktivitet som er organisert av frivillige, er sårbar for raske omstillinger, som for eksempel endringer i økonomiske rammevilkår eller nedleggelse av mottak. Det er en spenning mellom hensynet til et kostnadseffektivt mottakssystem, som til enhver tid er tilpasset gjeldende ankomstall, og den langsiktige tidshorisonen som kreves for å bygge opp et velfungerende samarbeid og aktivitetstilbud i frivillighetens regi. Det finnes ingen åpenbare måter å hankses med denne utfordringen. Det er snarere en del av kompleksiteten med asylfeltet som politikkområde. Likevel er det et punkt å notere seg for både UDI, mottakene selv og aktører i frivilligheten. Organisasjoner

kan samarbeide bedre på tvers av regioner og lokaliteter når beboere flyttes fra et mottak til et annet. Ofte vil noen av de samme organisasjonene være til stede. Vi har sett eksempler på organisasjoner som tar kontakt med lokallag i andre vertskommuner ved flytting, slik at beboere kommer raskt inn i aktivitet på nytt mottak. Dette har gjerne funnet sted i forbindelse med nedleggelser. Lokallaget i organisasjonen har da tatt kontakt med lokallag der beboerne skal flyttes til og bedt dem om å ta disse godt imot. Dette ser ut til å ha fungert godt i disse tilfellene, men vi har ikke inntrykk av at dette er noen utbredt praksis. UDI kan med fordel ta opp problemstillingen rundt hvordan organisasjonene kan samarbeide ved flytting gjennom dialogmøtearenaen. I denne forbindelse kan det være aktuelt å både se på samarbeidet innad (blant lokallag i samme organisasjon) og utad (mellom lokallag i andre organisasjoner), for å bidra til en mykere overgang for beboere som må flytte. UDI kan gjøre det enklere for frivillige som ønsker å bidra ved flytting, å komme i kontakt med hverandre. Dette kan for eksempel gjøres ved at UDI gjør informasjon om hvilke organisasjoner som er til stede på de ulike mottakene, enkelt tilgjengelig på sine nettsider. For å innhente informasjonen kan UDI årlig etterspørre en oppdatert liste over de lokale samarbeidspartnere som arrangerer jevnlig aktivitet for beboere, som ledd i kontraktsoppfølgingen. Her bør det også være mulig å føre opp konkrete kontaktpersoner (etter samtykke) eller generelle e-postadresser til klubben, foreningen eller lokallaget.

4.2.3 Økonomiske ressurser

Tilgjengelige midler, både hos mottak og frivillighet, har stor betydning for aktivitetstilbudet. Dette betyr imidlertid ikke at andre virkemidler, som for eksempel intensjonsavtalene, er uviktige (se kap. 5). At midler har stor betydning er likevel et gjennomgående funn fra intervjuer med frivillige på nasjonalt nivå og informanter fra både frivillighet og mottak på lokalt nivå. Økonomiske rammer er kommet opp som tema i nær samtlige intervju, på informantens initiativ:

«Frivilligheten er ikke gratis, særlig når det gjelder barn, hvor det trengs mange sikkerhetstiltak.» (Kilde: Intervju med representant for nasjonal organisasjon)

«På grunn av forsvunnet finansiering så forsvant våre store aktiviteter – da var vi henvist til å føre dette til lokal basis og lokallagenes egen evne og vilje til å drive dette i etterkant. Vi har også hatt [andre konsepter] blant annet et gammelt prosjekt vi har drevet over hele verden i mange år. Vi har drevet det i mottak likevel, men i mindre omfang. Men nå finner vi ikke finansiering. Disse tre prosjektene har vi måtte legge bort som landsdekkende tilbud med asylmottak.» (Kilde: Intervju med representant for nasjonal organisasjon)

Sitatene over viser at det koster å arrangere aktiviteter, selv om de frivillige jobber gratis. Som vi kommer tilbake til i kapittel 5.4.5, krever flere organisasjoner at frivillige ikke skal være alene med barna. Dette gjør at aktiviteter med barn krever flere frivillige, og kostnadene forbundet med aktiviteten øker. Dessuten krever det ressurser å utvikle og administrere konsepter og metoder. Ofte kreves egne koordinatorstillinger for å planlegge, samordne og gjennomføre arrangementer, produsere materiell, sørge for kompetanseoverføring mellom ulike geografiske enheter og følge opp frivillige. I tillegg kommer behandling og

kvalitetssikring av regnskap og rapporter fra grupper med frivillige og videre rapportering til tilskuddsforvaltere.

Tilskudd til aktiviteter for barn i asylmottak som forvaltes av UDI, og tilskudd til integreringsprosjekter i asylmottak som forvaltes av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), er de to ordningene som i hovedsak gir støtte til aktiviteter for beboere i asylmottak. Sistnevnte er rettet mot voksne beboere. I evalueringen av førstnevnte (Oxford Research, 2018) ble det påpekt at tilskuddet til aktiviteter for barn og unge hadde høy grad av addisjonalitet. Det vil si at søkere som hadde fått avslag på tilskudd, oppga at de ikke arrangerte aktivitet eller gjorde det i et mindre omfang enn de ellers ville gjort. Frivillige som fikk midler, svarte at de ikke ville gjennomført aktivitet eller gjennomført i mindre omfang dersom de ikke hadde fått midler det gjeldende året.

Neste tabell viser den økonomiske støtten organisasjonene med intensjonsavtale har fått til å arrangere aktiviteter for beboere i asylmottak i 2018 og 2019 gjennom tilskudd fra UDI og IMDi. IMDis tilskudd til integreringsprosjekter i asylmottak ble i 2019 innlemmet i tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner. Det hefter derfor en viss usikkerhet ved tildelingsbeløpene fra IMDi i 2019, ettersom midlene kan ha kommet andre enn beboere i asylmottak til gode (se tabell 2).

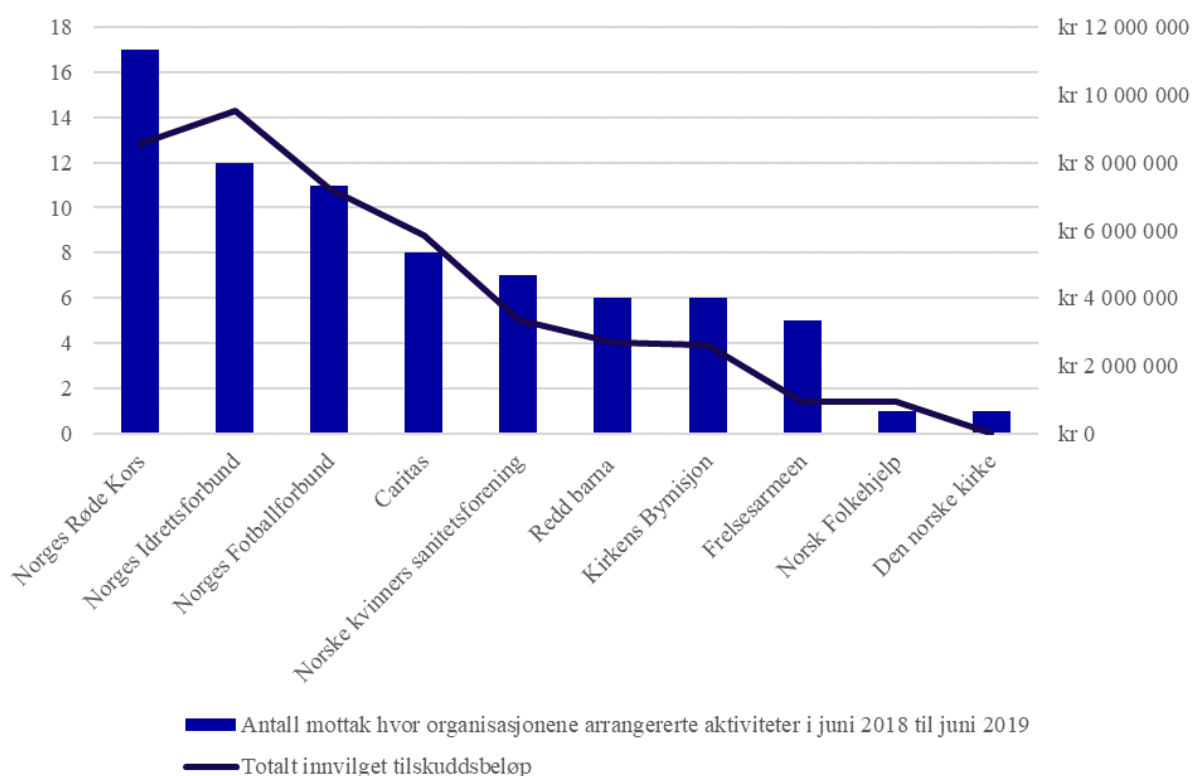
Vi har videre koplet tallmaterialet i tabellen med antall mottak som oppgir at organisasjonen har arrangert aktiviteter for sine beboere i 2018/2019. **Figur 5** viser med tydelighet en sterk sammenheng mellom økonomisk støtte og aktivitetsomfang. Tallene viser altså at aktivitet er avhengig av økonomisk støtte. Dersom frivillige organisasjoner ikke får dekket kostnader i forbindelse med aktiviteter for beboere i asylmottak, fører det til at de nedskaleres eller ikke gjennomføres i det hele tatt. Noen organisasjoner har definert aktiviteter for beboere i asylmottak blant sine kjerneaktiviteter, men for andre organisasjoner vil det innebære en nedprioritering av hovedvirksomheten å arrangere aktiviteter for beboere i asylmottak, uten særskilt støtte til dette formålet. På bakgrunn av datagrunnlaget vårt, framstår økonomiske ressurser som en viktig – men ikke tilstrekkelig – forutsetning for at aktiviteter skal være tilgjengelig for asylsøkere.

Tabell 2: Innvilgede tilskuddsbeløp fra UDI og IMDi i 2018 og 2019

Organisasjon	Tildelinger UDI 2018	Tildelinger UDI 2019	Tildelinger IMDi 2018	Tildelinger IMDi 2019	Totalt
Norges idrettsforbund	kr 4 508 004	kr 3 180 645	kr 683 320	kr 1 156 000	kr 9 527 969
Norges Røde Kors	kr 2 234 000	kr 1 100 000	kr 1 835 250	kr 3 387 750	kr 8 557 000
Norges Fotballforbund	kr 2 000 000	kr 1 500 000	kr 1 970 000	kr 1 759 000	kr 7 229 000
Caritas	kr 1 930 000	kr 1 300 000	kr 1 500 000	kr 1 100 000	kr 5 830 000
Norske Kvinners Sanitetsforening	kr 700 000	kr 400 000	kr 869 280	kr 1 402 000	kr 3 371 280
Redd Barna	kr 1 282 000	kr 600 000	-	kr 800 000	kr 2 682 000
Kirkens bymisjon	kr 749 000	kr 600 000	kr 750 000	kr 500 000	kr 2 599 000
Frelsesarmeen	-	-	kr 950 000	-	kr 950 000
Norsk Folkehjelp	-	-	-	kr 950 000	kr 950 000

Den norske kirke	-	-	-	-	-
Totalt	kr 13 403	kr 8 680 645	kr 8 557 850	kr 11 054 750	kr 41 696 249

Figur 5: Totalt innvilget tilskuddsbeløp og antall mottak organisasjonen arrangerte aktivitet



Driftsoperatør har en budsjettpost som er øremerket aktivitet for beboere og blir omtalt som «aktivitetsbudsjettet». Dette skal oppfylle kravene i rundskriv som er beskrevet i kapittel 5.1. Mottakenes aktivitetsbudsjett er begrenset og hvor mye aktivitet midlene muliggjør, varierer mellom mottak. Midlene brukes gjerne til kontingenter eller ulike avgifter og abonnementer. Dersom mottaket har fått i stand avtaler med rabatterte priser på treningsstudio, den lokale kinoen, svømmehallen eller andre tilbud i nærmiljøet, innvirker det positivt på mulighetene til å aktivisere seg. Noen har også tilgang på idrettsanlegg i gangavstand som mottaket leier til visse tider. Mottakene har i tillegg bygd opp et utstyrslager som er til utlån for beboere⁵, men mengden utstyr og bredden i utvalg varierer. Dette kan også påvirkes av lokale avtaler og tilbud i vertskommunen:

«[Utstyrsbua] er et samarbeidsprosjekt der det er et bibliotek for idrettsutstyr – du kan låne ski, fotballsko, kajaker, sykler osv. så alt av aktivitetsutstyr. Det er også slik at de kjøper inn nytt utstyr dersom man uttrykker ønske om det. Det er et samarbeid med NAV og flere aktører. Det er veldig gunstig lokalitet rett over veien og vi er en av de

⁵ I tråd med krav i rundskriv: <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2008-031/>

største brukerne av dette tilbudet. Så vi bruker det veldig aktivt.» (Kilde: Intervju med Aktivitetsansvarlig (Case 2))

Noen mottak har også vært pådrivere lokalt for at ulike lag og foreninger i nærmiljøet søker midler, og har gjerne bistått i søknadsuforming. Enkelte steder står en frivillig aktør formelt som søker på midler, som i realiteten muliggjør aktiviteter i regi av de mottaksansatte. Dette henger sammen med at mottaket tidligere søkte om og fikk bevilget midler fra tilskuddsordningen i årene da driftsoperatører fortsatt var omfattet av ordningen. De ansatte har slik vært i stand til å videreføre vellykkede aktiviteter fra denne perioden. Oppfatningen deres er at de kjenner beboerne godt og har bedre oversikt over deres ønsker og behov enn frivillige, samt at frivillige ofte ønsker at ansatte skal delta på aktiviteter.

Flere mottaksledere og ansatte har imidlertid uttrykt bekymring over hvordan rammene for drift har endret seg gjennom de siste årene:

«For et mottak på vår størrelse, hvis vi går 10 år tilbake i tid, hadde vi tre til fire flere ansatte. Men med økonomi og konkurranse, så blir det skjært til beinet. Til slutt kommer en situasjon hvor vi ikke har mer å kutte og de som har sittet eller stått i dette, finner seg noe annet. [...]. Vi er nødt til å ha en viss kapasitet og det bør være et minimum i forhold til stillingsstørrelse og type stillinger. Jeg skulle ønske det at når det legges ut anbud så står det tydelig definert at vi må ha såpass store stillinger slik at det blir fleksibelt og vi kan hente inn og beholde gode ansatte.» (Kilde: Intervju med Mottaksleder (Case 4))

«På siste møte vi hadde med UDI om rammeavtale, så diskuterte vi kompetansekrav. Det er folk som har jobbet her 10-15 år, og da går det ikke an å bare si opp folk. [...] Det er noen arbeidsmiljøregler osv. Jeg var litt sjokkert over holdningene til UDI med å få ned kostnader og lønninger.» (Kilde: Intervju med Mottaksleder (Case 2))

Disse mottakslederne opplever altså at kvaliteten de er i stand til å levere, har blitt lavere, og de frykter at den vil bli forringet ytterligere. De vurderer at det blir vanskelig å tiltrekke og beholde ansatte med høy kompetanse. Dette skyldes primært at de ser på arbeidsvilkårene i mottaksbransjen som mindre attraktive sammenlignet med andre arbeidssteder dyktige medarbeidere kan få jobb. Dyktige ansatte er viktig for å skape et godt aktivitetstilbud i samarbeid med frivillige og for deltagelsen i denne sammenheng. På sin side poengterer UDI at det ikke har blitt gjort noen endringer i kontraktsbetingelser, krav eller økonomiske rammevilkår på en god stund. UDI mener opplevelsen av en strammere økonomi kan skyldes interne prioriteringer hos driftsoperatørene, en mer krevende beboermasse som et resultat av at andelen lengeboende øker når antallet beboere synker, tap av prosjektstillinger og nedleggelse av avdelinger som reduserer det samlede antall ansatte.

En del mottaks vurdering er at pris vektlegges sterkt som konkurransekriterium. Gitt at dette er riktig, fører det til at driftsoperatørene må tilpasse seg dersom de skal få fornyet kontraktene. Fokus på kostnadseffektivitet kan derfor ha medført at ikke-essensielle poster har blitt nedprioritert. Dette ser ut til å ha medført færre ansattressurser knyttet til aktiviteter og frivillighet. Samtidig har UDI liten innflytelse over hvor tellende pris skal være i forbindelse med valg av driftsoperatører. Her er de underlagt sterke føringer fra JD og politisk ledelse.

Et viktig poeng i denne sammenheng er spenningen mellom tankegangen knyttet til hva et asylmottak *er* og *skal være* mellom UDI og mottaksansatte, særlig de som har arbeidet i

mottakssystemet lenge. Basert på uttalelser fra personer i ledende posisjoner i UDI⁶, definerer direktoratet asylmottaket som et botilbud med enkelte støttetjenester, administrasjons- og informasjonsoppgaver – ikke en institusjon. Kravene og rammene for mottaksdrift, blant annet skriftliggjort i RS 2011-017 Reglement for drift av asylmottak, sier at «Mottaksapparatet skal utgjøre et nøkternt og forsvarlig innkvarteringstilbud, med tilknyttede midler til livsopphold». For ansatte som har investert store deler av sitt yrkesliv i å arbeide ved et asylmottak, går jobben langt utover å være en service-funksjon. De er opptatt av å bygge opp et godt psykososialt miljø som ivaretar behovene til beboerne i størst mulig grad, å forebygge konflikter, motivere til deltagelse og aktivitet. Erfarne ansatte ser altså på høy kompetanse hos personalet som avgjørende for å ivareta mottakets funksjoner.

I denne forbindelse kan det trekkes en direkte linje til et ideologisk skifte som fant sted på midten av nittitallet. Det ble tatt et oppgjør med den rådende omsorgs- og hjelpeideologien som gjaldt i 1980-årene i St.meld. nr. 17 (1994–95) Om flyktningpolitikken og i et tilhørende nyhetsbrev som begrunnet de foreslåtte endringene. Her uttrykte regjeringen at det ikke kunne være riktig å ha som utgangspunkt at asylsøkere først og fremst trengte omsorg og hjelp. Utgangspunktet måtte være at de aller fleste kunne klare seg selv – med litt veiledning (NOU 2011: 10). Basert på dette prinsippet anså myndighetene på asylfeltet det som viktig å fjerne «institusjonspreget» ved mottakene.

Uenigheten bunner imidlertid ikke i at mottaksansatte ønsker å hjelpe beboere med ting som de klarer selv. For å utføre informasjonsarbeid, sosialt arbeid, miljøarbeid, omsorg for enslige mindreårige og konfliktforebygging og håndtering, definert som mottaksansattes primærfunksjoner (ibid. s. 144-145), opplever de mottaksansatte at det nettopp kreves både tid og kompetanse hos de ansatte for å veilede og tilrettelegge for at beboere tar best mulig hånd om eget liv. Oppgavene ligner ofte på hva som kreves for å ivareta miljøet på en skole eller andre komplekse institusjoner. Deres ankepunkt ser ut til å være at UDI undervurderer hva som skal til for å ivareta disse oppgavene på en god måte.

4.2.4 Mottaksansattes oppfølging og motivering av beboere til deltagelse i aktivitet

Det hender at beboere som har meldt seg på aktiviteter i forkant, ikke møter opp. Dette er en stor utfordring for de frivillige, og mottaksansatte opplever det som en pinlig situasjon. I en del tilfeller ser det ut til at de frivillige tolker det som at ansatte ikke har vært flinke nok til å formidle informasjon og retter irritasjonen dit. Fra intervjuer med mottaksansatte i tilskuddsevalueringen (Oxford Research, 2018) har vi inntrykk av at dette ofte dreier seg om det de beskriver som kulturforskjeller; noen takker ja til å være med for å være høflige, selv om de ikke er interesserte. Flere mottaksansatte har også snakket om kulturforskjeller knyttet til hvordan avtaler om tidspunkt skal tolkes.

Flere av casemottakene legger derfor vekt på god oppfølging og dialog med beboerne. Ansatte på mottak arbeider på ulike måter med å skape eierskap til aktiviteten blant beboerne, formidle viktigheten av oppmøtetider og at påmeldinger faktisk må betraktes som bindende.

⁶ I forbindelse med referansegruppemøter, intervjuer og workshop med UDI.

For eksempel forteller ansatte om hvor dyrt tilbudet er, at frivillige bruker av egen fritid og at det er noen andre som ikke får plassen hvis de unnlater å møte opp. En del mottak opplever også at problemet reduseres ved god tilpasning av aktivitetstilbudet; at beboerne får delta i aktiviteter de kunne tenke seg å holde på med på sikt. Et annet vellykket grep er å gi ansvar til ressurspersoner blant beboerne for å sørge for at de som melder seg på, faktisk møter opp:

«Vi har blitt vant til å gå den runden rundt, og hente beboere. Men så forsøkte vi å la være, og se om de kom på egen kjøl. Men da ble det [beboer] som gjorde litt den jobben med å samle sammen beboerne å sette dem i bussen – det er en som skal i dusjen, en som skal drikke te og en som skal slappe av – det er noe med at man må vise interesse selv og vise at man deltar aktivt selv. Da tenker man ja, han kan nok hjelpe: Det er en som også er med aktivt hver gang og setter pris på aktiviteten og han har også fått et ansvar for å samle de andre. Og han tar det ansvaret. [...]» (Kilde: Intervju med Aktivitetsansvarlig (Case 1))

I dette tilfellet fikk beboeren en symbolsk påskjønnelse i form av nye fotballsko som takk for innsatsen og ble gjerne prioritert når det var rift om plassene for å være med på andre aktiviteter. Flere mottak viser til lignende erfaringer med å gi enkeltbeboere ansvar for at beboere møter opp (se også kap. 4.4.2).

Mottaksansatte jobber også med å ivareta dem som av ulike grunner står i fare for å bli passiviserte. Mange framhever at selve mottakstilværelsen, særlig for dem som har fått avslag på sin søknad om beskyttelse, fører til at mange blir nedbrutt psykisk, snur døgnet og mister motivasjonen til å holde seg aktive. Psykiske plager er et betydelig problem blant beboere i asylmottak (Berg, et al., 2005; Jakobsen, Sveaas, Eide Johansen, & Skogøy, 2007) og dette medfører gjerne særegne belastninger:

- Ventetidens usikkerhet om status kan føre til depresjon, angst og mangel på affektkontroll med aggressive utbrudd. Dette kan bli spesielt vanskelig dersom asylsøkeren i tillegg har posttraumatiske plager.
- Egenomsorg kan svikte. Søvn og matinntak forstyrres. Stell og ivaretakelse av kroppen blir mangelfull. Aktiv tilbaketrekking fører til ensomhet og isolasjon.
- Familien kan være en av de viktigste ressursene for asylsøkeren og kan gi hjelp og støtte til den enkelte i vanskelige perioder. Man ser imidlertid også svikt i omsorgen familiemedlemmer er i stand til å yte hverandre. Spenninger og konflikter som har ligget latente kan bli overfokuset.
- Usikkerhet om skjebnen til familie og venner i hjemlandet medfører angst, bekymringer og skyldfølelse (NKVTS, 2006)

Ett av case-mottakene har utfordret en lokal partner til å lage et aktivitetstilbud som er rettet mot beboere med psykiske lidelser. Aktivitetsansvarlig hadde lenge forsøkt å involvere disse i ulike former for aktivitet uten hell. Dette tilbudet innebærer opphold på en gård med fokus på samvær med dyr og tilvirking av sunn tradisjonsmat:

«Vi bruker gården som arena med dyr – jeg er husstellærer og utdannet pedagog og kollegaen min er sykepleier – så mat og slikt er kjempeviktig. Det å få skikkelig god mat blir verdsatt. Ro og det å få lov til å være «her og nå», er nok av en opplevelse for mange. Vi har lagt opp til fisketurer og bærturer som er nært og enkelt og sendt med syltetøy hjem, men for mange er det nok å sitte og se ut av vinduet [...] Da vi fikk høre

at 900 kroner skal holde til 14 dager, antok vi at frokosten vår skulle vært et skikkelig trekkplaster, men det er så mye depresjon og psykisk nedbrutthet [...] Så når det ikke er nok til at folk stiller klokka tyder det på at det er tunge motkrefter i spill. Vi har skjønnet at vi må få folk rundt frokostbordet og så ta pulsen på dem – det kan bare være omsorg og kjærlighet og holde hverandre i hånda.» (Kilde: Intervju med frivillig (Case 2))

Tilbudet ser ut til å ha vært verdifullt for dem som har deltatt, men illustrerer vanskeligheten av å bøte på allerede oppståtte psykiske helseproblemer ved hjelp av aktiviteter. Gården tilbyr også aktivitetsdager for barn og barnefamilier på mottaket, og etterspørselen er alltid større enn antallet tilgjengelige plasser. Selv med et skreddersydd kvalitetstilbud som dette er det altså svært krevende å få mennesker med depresjon, angst eller andre psykiske lidelser ut av rommet sitt. Samtidig kan nettopp aktiviteter som innebærer kontakt med dyr og natur fungere terapeutisk for de som klarer det. Forskningen på dyreassistert terapi tyder på at dette kan redusere symptomer på en rekke psykiske lidelser (Friedman, Son, & Saleem, 2019)

Analysemodellen vår (se **Figur 1**) tar utgangspunkt i at volumet og kvaliteten på aktiviteter for beboere oppstår som et resultat av samarbeidet mellom frivillige, beboere og mottaksansatte innenfor rammene av et lokalsamfunn. Vi har her forsøkt å vise hvordan samspillet påvirkes av ytre forhold som varierer på tvers av mottak. Faktorene som påvirker aktivitet henger til dels sammen. Mottak i utkantstrøk kan ha mindre tilgang på frivillige, det kommer færre ressurser gjennom tilskuddsordningen og vertskommunen har færre fritidstilbud og mindre bredde i tilbudene. Samtidig kan det riktignok være enklere å skape kontakt og personlige bekjentskaper mellom beboere og innbyggere på små steder og involvere beboere i diskusjonsfora og beslutningsorganer. Det er dessuten ingen automatikk i at det vokser fram et godt aktivitetstilbud i mottak som holder til i mer sentrale strøk. Mottaksansattes prioritering av tilrettelegging for aktivitet og innsatsen til enkeltpersoner i den lokale frivilligheten kan kompensere for krevende rammebetingelser.

UDI bør derfor ta hensyn til at utfordringene knyttet til å skape gode aktivitetstilbud for beboerne er forskjellige fra mottak til mottak. I en pulserende by med et mylder av aktiviteter kreves andre arbeidsmåter fra mottakets side enn i ei bygd med noen få «hjørnestensforeninger». Noen steder kan det bli mer og bedre aktivitet hvis mottaket eller beboerne får anledning til å arrangere den. Andre steder vil det gjerne være tilstrekkelig å utarbeide gode oversikter, betale for kontingenter og eventuelt sørge for at det finnes en funksjon (på mottaket, i frivilligheten eller i vertskommunen), som kan løse beboere til en aktivitet som er tilgjengelig. Beboere er også forskjellige og har ulikt behov for oppfølging.

UDIs styring bør legge til rette for fleksibilitet lokalt og fungere støttende for aktørene som skal skape aktivitetstilbudet sammen. Dette innebærer blant annet å legge til rette for lokale og regionale fora for erfaringsutveksling og finne ut hvordan UDI kan tilby hjelp og informasjon i ulike sammenhenger. Ofte vil dette dreie seg om å være tilgjengelig for henvendelser og kommunisere uheldige utslag av regelverk, føringer og ressursbruk til eierdepartementet (JD) med sikte på å løse konkrete problemer.

4.3 Vurderinger av den frivillige innsatsens verdi og det relative utbytte av aktivitetstyper

Tilbudet om aktiviteter til beboere skal ivareta flere hensyn: Fremme god psykisk og fysisk helse og bidra til langsiktige mål om inkludering og integrering. I det følgende ser vi nærmere på hvordan de ulike aktørene vurderer den frivillige innsatsen. UDI ønsket også å få vite i hvilken grad de frivillige mener at deres innsats verdsettes av de andre aktørene. Vi har bedt ulike aktørgrupper reflektere rundt hvilke virkninger aktivitetene har for deltagerne, med særlig vekt på hvordan de bidrar til den overordnede målsettingen om mer kontakt med lokalsamfunnet. Med utgangspunkt i dette diskuterer vi betydningen av den frivillige innsatsen, og om det er forskjellig utbytte av ulike typer aktivitet.

4.3.1 Frivilliges opplevelse av å bli verdsatt for arbeidet de gjør

Mottakene ser overordnet ut til å være fornøyde med arbeidet frivilligheten gjør og gir uttrykk for at de ser viktigheten av arbeidet. De frivillige motiveres i hovedsak av responsen de får fra dem som deltar i aktivitetene, men opplever i varierende grad at mottaksansatte verdsetter det de gjør. Frivillige opplever at UDI verdsetter det frivillige arbeidet i minst grad. De frivilliges forventninger til hvordan de ulike aktørgruppene kan vise at de verdsetter det frivillige arbeidet er forskjellig og ser ut til å henge tett sammen med deres forståelse av ansvarsforhold og makt.

Beboere viser at de setter pris på aktiviteten ved å møte opp og gi direkte uttrykk for at de opplever det som verdifullt å delta. Mottaket kan vise det ved hvor tilgjengelige de er og formen på kommunikasjonen med organisasjonene, men også ved hvor hjelpelige de er med å formidle informasjon til beboere og annen praktisk tilrettelegging. UDI bedømmes i større grad etter innsats og kvalitet på oppgaveløsning. Dette kan handle om (1) hvor godt de løser koordineringsutfordringer, (2) hvor godt systemene de har ansvar for, og som frivilligheten må forholde seg til, fungerer, (3) betalingsviljen for administrasjonsarbeid som muliggjør frivillig aktivitet, og (4) omfanget av faglige samlinger for erfaringsutveksling:

«Fra beboere og mottak, blir innsatsen verdsatt. Der har vi hatt hyppig og tett dialog med de fleste. Vi har følt oss verdsatt fra kvinnene og barna vi har arrangert aktiviteter for også. Interessen fra UDI føler vi har dabbet av. Den var der mest i starten. Vi kunne trengt mer drahjelp og gjerne møttes ofte for å løfte felles utfordringer. [...] UDI kunne også bidratt mer med å utforme forslag til aktiviteter, og koordinert mer. Hvis [organisasjon] har tre aktiviteter i ett mottak kunne vi for eksempel bidratt i mottak hvor det ikke finnes noe tilbud. Vi må lete fram all informasjonen på egenhånd.» (Kilde: Intervju med Representant for nasjonal organisasjon)

«Det er jo tilskudd som er alfa omega, men hvis man tilrettelegger for samarbeidsmøter og jobber eksplisitt med at frivilligheten spiller en viktig rolle inn i mottakene så viser man jo at frivilligheten er verdsatt. Før var det jo frivillighetskoordinatorer, og det er savnet. Det å stille krav kan også være et signal på anerkjennelse. Ellers er det organisering av fagseminarer for frivilligheten med litt faglig påfyll, og hvor man jobber for bedre samarbeid med andre frivillige organisasjoner [...] Det er jo knyttet lønnskonstanter til det å koordinere og administrere frivillig aktivitet, det tar tid og er

veldig ressurskrevende. En annerkjennelse av det kunne vært aktuelt.» (Kilde: Intervju med Frivillig (Case 4))

UDI kan altså påvirke hvorvidt de frivillige opplever å bli verdsatt både direkte og indirekte: Direkte gjennom virkemidler under deres kontroll, som riktignok er innenfor begrensninger satt av JD, indirekte gjennom hvor godt mottakene er skodd for å imøtekomme frivilliges behov for tilrettelegging. Et eksempel på førstnevnte er nettsidene til UDI. Flere informanter har trukket fram at de ikke alltid er oppdaterte når det gjelder kontaktinformasjon til mottak og hvilke mottak som er i drift. Dette var særlig aktuelt i forbindelse med opp- og nedbygging av mottakskapasitet, og gjorde det vanskelig for organisasjonene å planlegge hvor mange steder de skulle arrangere aktiviteter og hvor store budsjetter de ulike tilbudene skulle ha. Et annet eksempel er formen på og innholdet i dialogmøtene, omtalt under kap. 5.4.7. Noen informanter har også trukket fram at administrasjonsbyrden ikke kompenseres tilstrekkelig av tilskuddet. Et eksempel på sistnevnte er også trukket fram i sitatet over og dreier seg om fraværet av en kontaktperson som har kapasitet til å ta imot henvendelser og følge dem opp. Der mottakene ikke har kapasitet til å være tilgjengelig for henvendelser fra frivillige som ønsker å arrangere aktiviteter, opplever de seg heller ikke verdsatt av mottaket. Mange informanter har trukket fram frivillighetskoordinatoren som en tydelig anerkjennelse av at arbeidet deres ble verdsatt.

4.3.2 Utbyttet av aktiviteter

Det er mange dimensjoner som kan trekkes fram for å vurdere utbyttet av aktivitet. Meningsfulle aktiviteter er ett av få tiltak som bidrar til å fylle ventetiden i mottak med innhold og forebygge psykiske helseproblemer (Berg, et al., 2005). Hva som oppleves som «meningsfulle aktiviteter» vil imidlertid variere etter alder, kjønn, helsetilstand, interesser, tidligere erfaringer og nåværende situasjon. Fysisk aktivitet kan gi tilgang til sosiale nettverk, bedre fysisk helse, avhjelpe søvnproblemer og gi adspredelse og fristed fra bekymring og plagsomme tanker. Arbeidslignende aktiviteter gir struktur i hverdagen, økt kompetanse, tilgang til faglige nettverk og økt opplevelse av å mestre tilværelsen. Opplevelsen av å gjøre nytte for seg kan bidra til å styrke selvbildet. (Berg, et al., 2005).

Mange informanter trekker fram at en viktig verdi er opprettelse og styrking av sosiale bånd. Aktiviteter kan føre til bedre bekjentskap beboerne imellom, de frivillige, mottaksansatte og lokalbefolkningen. Flere informanter framhever imidlertid at hovedhensikten med den frivillige innsatsen og aktivitetene er å skape tettere kontakt med innbyggere i lokalsamfunnet. Beboere foretrekker jevnt over å komme seg ut i nærmiljøet, fremfor å delta i aktiviteter kun med andre beboere. Dette henger sammen med et ønske om å lære norsk, bygge nettverk og lære lokalsamfunnet bedre å kjenne. Imidlertid gir våre data inntrykk av at denne typen aktiviteter ofte er mangelvare og krevende å få i stand, særlig for voksne beboere. Ofte er tilbudene segregerte, slik at beboere får bruke svømmehaller eller andre fasiliteter til egne tider, uten at innbyggere i lokalsamfunnet deltar. Et unntak er dersom beboerne deltar i lokale idrettslag. Idrett oppleves ofte som enklere å gjøre i felleskap, både av de frivillige og beboerne, fordi det ikke er behov for språkforståelse i samme grad som enkelte andre aktiviteter. Det poengteres også at idrett har fokus på lagfølelse, og at dette bidrar til at deltagerne føler tilhørighet og samhold.

Dessuten har flere beboere gjennom frivillige aktiviteter blitt trukket med i nettverk hvor de kommer i kontakt med og får en stemme inn i ulike fora i lokalsamfunnet. For eksempel er det ved et av case-mottakene blitt etablert et samarbeidsorgan i kommunen der ansatte ved mottaket er representert. I tillegg er det to flerkulturelle komiteer som samarbeider med hverandre: En i den lokale menigheten og én i kommunen. Her blir innspill fra beboerrådet formidlet. I disse gruppene er det til enhver tid én eller to tidligere asylsøkere som representanter. Disse foraene har bidratt til å etablere en god kontakt mellom asylmottaket og lokalsamfunnet.

Det ser ut til at aktiviteter med en mer praktisk og nyttig innretning har suksess. Eksempler er svømmekurs, førstehjelpskurs og språkkaféer. Opplevd mestringsfølelse trekkes ofte frem av mottakene i deres beskrivelser av slike tilbud. Imidlertid er det flere som uttrykker frustrasjon over at beboere ikke får lov til å utføre oppgaver som er egnet til å fortrenge annen økonomisk aktivitet (jf. utlendingsforskriften, §1-1A). Dette innebærer at arbeid som skaper verdier som er mulig å omsette i et marked, ikke kan utføres med mindre beboeren har midlertidig arbeidstillatelse. En midlertidig arbeidstillatelse gjelder perioden der man venter på svar på asylsøknaden. Forutsetninger for å få innvilget midlertidig arbeidstillatelse er at man har gjennomført asylintervju, ikke har fått avslag på søknad om beskyttelse og har identitetspapirer i orden (Jf. [UDI 2010-180 Rett til å ta arbeid for asylsøkere](#)). Ifølge NOAS (2016) var det i 65 prosent av asylsøkere som fikk innvilget oppholdstillatelse i 2016, men kun fem prosent av dem som fikk asylsøknaden realitetsvurdert, fikk innvilget midlertidig arbeidstillatelse. Dette betyr at mange beboere ikke lengre får tilegne seg yrkesfaglige ferdigheter som for eksempel innenfor mekanikk, snekring, vaktmestertjenester, hårklipp osv.

«Vi hadde et prosjekt der vi undersøkte muligheter om at de kunne være i praksis rundt omkring. Men hvis man skaper verdi, da er det arbeid, så enhver sysselsetting som skjer til fortrensel av annen arbeidskraft er ikke greit [...] Ikke en gang med de som skal bosettes er det mulig å pense dem inn på dette med yrkesaktivitet i en eller annen form.» (Kilde: Intervju med Mottaksleder (Case 1))

Det er altså et ankepunkt for dette mottaket at de ikke opplever å kunne pense beboere som enda ikke har fått svar på asylsøknaden sin inn på yrkesrettede aktiviteter. Det er imidlertid mange som poengterer at mindre «matnyttige» aktiviteter, som idrett og lek, har en viktig funksjon for å fremme trivsel og psykisk helse, særlig for barn og unge. Barn bearbeider traumer gjennom lek, og disse aktivitetene gir også mestring og nyttige erfaringer. Det ser ut til å være de regelmessige aktivitetene, med et fast opplegg gjennom hele året, som skaper mest verdi for beboerne på mottakene. Samtidig poengteres det gjerne at en kombinasjon av regelmessige aktiviteter og enkeltstående opplevelser er det beste:

«Regelmessige aktiviteter gir struktur i hverdagen, mens enkeltstående opplevelser blir husket lenge» (Kartleggings skjema).

Flere aktivitetsansvarlige har gitt uttrykk for at aktiviteter utenfor mottaket, hvor beboerne kan delta på like vilkår som andre innbyggere i kommunen, styrker selvbildet til deltagerne. Slike aktiviteter gir en opplevelse av å bli sett som likeverdige heller enn hjelpetrengende. Lavterskel-aktiviteter som ikke krever så mye av beboerne, gjør at en større andel av beboerne får mulighet til og ønsker å delta.

Et viktig poeng er imidlertid at bredde i aktivitetstilbud er nødvendig ettersom asylsøkere som gruppe er svært sammensatt. Det er minst like stor variasjon i interesser og forutsetninger som

hos majoritetsbefolkningen. Å prioritere aktører som tilbyr aktiviteter til et «minste felles multiplum» av beboere, vil dermed kunne føre til økt passivitet for mange. Flere informanter vil derfor oppfordre til varsomhet med å gjøre for mange prioriteringer på aktivitetstyper.

4.4 Beboerinvolvering

Det varierer mellom mottakene i hvilken grad det legges til rette for dialog med frivillige organisasjoner gjennom deltakelse i beboer- og samarbeidsråd. Det er også ulikheter i hvilken rolle disse rådene spiller. Noen steder har mottaket problemer med å holde liv i beboerrådet og andre steder er beboerrådet meget velfungerende og en nærmest uunnværlig ressurs for ansatte og ledelse i den daglige driften. Denne variasjonen har flere forklaringer, som vi beskriver nedenfor.

4.4.1 Beboerråd/Samarbeidsråd

I rundskriv (UDI 2008-034 Krav til beboermedvirkning i ordinære asylmottak) fastsetter UDI at driftsoperatør skal:

- sørge for at beboerne har et representativt organ, i form av et samarbeidsråd eller beboerråd, med et skriftlig mandat som sikrer samarbeidet mellom beboerne og mottakets ledelse
- sikre kvinners deltakelse i samarbeidsrådet/beboerrådet, på linje med menns. Minimum én plass i samarbeidsrådet skal forbeholdes kvinner
- sikre at det på nyetablerte mottak, eller når et råd har gått i oppløsning, oppnevnes et interimråd for en begrenset periode inntil valg kan avholdes innen rimelig tid.

Beboerrådet skal være en kanal for innflytelse for beboerne og skal være rådgivende for ledelse og ansatte. Rådet kan også være organisert i form av et samarbeidsråd der representant(er) for beboere og personalet deltar. Leder av rådet og minimum to tredjedeler av deltakerne skal være beboere. Det kan også være et rent beboerråd, så lenge det finnes nedfelte rutiner for hvordan den formelle kontakten med mottaksledelsen skal foregå. Beboerne skal kunne uttrykke sitt syn på driften av mottaket til UDI, både under utøving av kontroll og oppfølging med mottaket og ellers. UDI anbefaler at denne oppgaven inngår i mandatet til samarbeidsrådet/ beboerrådet, i det følgende omtalt under ett som «rådet».

Kartleggingsskjemaene gir inntrykk av at graden av rådernes involvering i arbeidet med aktivitet er varierende. Noen er ikke delaktige i det hele tatt, mens det i andre mottak er rutine at alle nye forslag til aktiviteter skal gå gjennom rådet. Noen råd har også deler av ansvaret for kontakten utad, med de frivillige organisasjonene, mens andre mottak oppgir at rådet er lite involvert i arbeidet med frivilligheten. Noen er tydelige på at det kun er mottaksansatte som håndterer dialogen med de frivillige samarbeidspartnerne.

Ut fra case-besøkene ser rådets kontroll over ressurser og reelle innflytelse på mottakets beslutningsprosesser ut til å ha betydning for hvor godt beboerinvolveringen fungerer. Der rådet ga inntrykk av å være mest aktivt og involvert, ga ansatte ved mottaket tydelig uttrykk for at representantene er viktige ressurspersoner for mottaket. De poengterte at rådet har en

stor del av æren for trivselen og det gode miljøet blant beboerne. I tillegg har eksterne samarbeidspartnere, både i kommunen og blant frivillige lag og foreninger, deltatt på rådets møter, og rådet har ansvaret for en vesentlig del av planlegging og organisering av aktiviteter. De forvaltet også hele mottakets aktivitetsbudsjett:

«Jeg har vært på andre mottak hvor rådet overhodet ikke har fungert. Her har folk erfaring fra ulike mottak. Nå har vi laget en plan for tiden helt fram til jul, så alle vet hva som skal skje fremover. Vi sender planen til [driftsoperatør] som deler den ut til alle. Folk er veldig fornøyde. Hvert år får vi 120.000 kroner som vi prioriterer bruken av. Vi kommer alltid fram til en løsning sammen. Det er vi som planlegger og arrangerer alt [...] Det er første gang jeg opplever å få forvalte et budsjett i beboerrådet. Sånn har det vært alle årene her». (Kilde: Intervju med Representant fra beboerråd (Case 3))

I de andre mottakene forvalter rådet mindre budsjetter og opplever i mindre grad å ha innflytelse på aktivitetstilbudet. Det er gjerne stort rom for å komme med forslag, men tilbakemeldingen fra mottaket er som regel at det ikke er mulig å gjøre noe med. Inntrykket er også at de har et mindre handlingsrom for å gjøre prioriteringer. Ressurssituasjonen gjør at diskusjonene på rådsmøtet kan være begrenset til hvorvidt man skal sette av penger til å kjøpe en mikrobølgeovn.

Ledelsen og ansatte ved mottakene legger i noe varierende grad vekt på å gi representantene veiledning, støtte og opplæring i representantrollen og til å danne en god forståelse for organisasjonsarbeid og møtekultur. I enkelte av rådene er det også lengeboende beboere som har opparbeidet seg en omfattende erfaring i rollen, og har kompetanse som kommer nyere representanter til gode. Hvorvidt rådet evner å kommunisere godt og diskutere seg åpent fram til konsensus i saker som har betydning for representantene, ser ut til å henge sammen med mottakets evne til å identifisere og dyrke fram ressurspersoner. Disse finnes ved alle mottak, men noen steder er man dyktigere på å gi dem ansvar og oppgaver.

Samtidig er det også andre faktorer som påvirker hvor godt rådet fungerer. Forutsetninger for å få til god kommunikasjon er sentralt. På noen mottak treffes beboerne hyppig, mens de på andre mottak bare treffes ved enkelte anledninger. Dette spiller inn på hvor involverte beboerne blir i aktivitetsplanleggingen. En del av rådene brukte sosiale medier som kanal for å få inn forslag fra beboerne og kommunisere avgjørelser som et supplement eller alternativ til personlig kontakt. Språkbarrierer kan videre være en utfordring, og dette avhenger av antallet språkgrupper som er representert ved mottaket og i rådet. I noen tilfeller skaper dette vanskeligheter med å skulle videreformidle budskapet til de andre beboerne i mottaket. Men det gjør det også vanskeligere å rekruttere små språkgrupper til å engasjere seg i beboerrådet eller i det hele tatt følge med på hva som skjer der.

Hvor godt rådene fungerer kan altså forklares med mottakets tilrettelegging. De viktigste faktorene som bidrar til god beboerinvolvering, ser ut til å være: Størrelsen på budsjettet som rådet disponerer; hvor aktivt og bevisst mottaket rekrutterer ressurspersoner; hvor mye ansvar og beslutningsmakt som mottaket delegerer til rådet; hvor sterkt rådet involveres i forhold som angår mottaket; samt hvor mye vekt mottaket legger på å sette representantene inn i hva det innebærer å være en valgt representant. Samtidig kan forhold ved mottakets beliggenhet, størrelse og omgivelser som påvirker beboernes muligheter til å samhandle sosialt, ha betydning. Det samme kan språksammensetningen ved mottaket.

4.4.2 Engasjerte enkeltpersoner

Beboerinvolvering foregår også utenfor beboerrådene. Når det gjelder planlegging og gjennomføring av konkrete aktiviteter på mottakene, forteller flere mottak at enkeltpersoner spiller en viktig rolle:

«Enkeltpersoner med interesser innenfor det området frivilligheten tilrettelegger for, er med på å påvirke og organisere planlegging av opplegg og oppmøte». (Kilde: Kartleggingsskjema til mottak)

«Det er ikke noe formelt samarbeid, men enkeltbeboere ved mottaket har i perioder vært med å arrangere for eksempel språkkafé i samarbeid med [organisasjon]» (Kilde: Kartleggingsskjema til mottak)

Beboere med spesiell interesse for ulike typer aktivitet tar gjerne initiativ til å sette i gang aktiviteter for beboere på egenhånd eller i samarbeid med lokale klubber. Flere mottak trekker frem engasjerte beboere, som selv velger å bidra som frivillige. Det hender også at beboerne får støtte fra de frivillige til å organisere aktiviteter og lage mat. I noen tilfeller har beboere spesiell kompetanse eller erfaring fra idretts- eller yrkeskarrierer som gjør at de blir ressurser for den lokale frivilligheten. For eksempel nevnte ett av case-mottakene at en tidligere beboer hadde vært nasjonal mester i kickboksing i hjemlandet. Han ble trener for et lag som den lokale idrettsklubben opprettet. Et annet eksempel ble nevnt av en frivillig organisasjon som gjennomførte kurs i førstehjelp for beboere. Da viste det seg at flere var sykepleiere eller leger, og disse ble aktivt rekruttert som ordinære organisasjonsmedlemmer.

Enkelte mottak oppgir å ha strategier for å inkludere og bruke beboerne der de egner seg. De som utmerker seg får ansvar for små og store ting:

«Vi videregir ansvar i ny og ne. For eksempel får noen ansvar for å ordne fotballaget en kveld. Hvis man klarer å finne riktig person, som har nettverket på mottaket til å rekruttere til deltakelse, kan dette være vellykket, og det skaper mestringfølelse og eierskap. At noen føler eierskap er alfa og omega – hvis ingen føler eierskap blir det heller ingenting. Det gjelder både ansatte og beboere». (Kilde: Intervju med frivillig (Case 2))

Et annet mottak nevner at de har hatt en bevisst strategi for å involvere foreldre og oppfordre dem til å engasjere seg i barnas aktiviteter. Foreldrene har for eksempel vært ansvarlige for å drive kiosk under idrettsarrangementer og organisere kjøring og henting av barna. Flere mottak trekker frem engasjerte foreldre som en suksessfaktor. Noe som går igjen når det gjelder involvering av foreldre i mottakene, er at det spesielt er ungdom og kvinner som ønsker å bidra i det frivillige arbeidet. I flere mottak ser enkeltpersoner ut til å ha en like sentral eller større rolle enn beboer- og samarbeidsrådet.

4.5 Oppsummering

I dette kapitlet har vi besvart hovedspørsmålet: «I hvilken grad bidrar frivillig arbeid i asylmottak til økt aktivitet for beboerne og økt grad av samhandling med lokalsamfunnet?» For å belyse dette har vi undersøkt omfanget av aktiviteter i mottak, deltagelse, fordeling på ulike aktivitetstyper, samt faktorer som hemmer og fremmer aktivitet. Vi har også diskutert

utbyttet av forskjellige aktiviteter, sett fra de ulike aktørenes ståsted. Til sist redegjorde vi for hvordan beboere involveres i organisering av aktivitet og dialogen med frivillige. Analysen vi har presentert i dette kapitlet har dannet utgangspunkt for anbefalingene i kap. 1.

Rent deskriptivt om volum og aktiviteten finner vi at:

- Det er betydelig volum av aktivitet ved asylmottakene som skapes gjennom frivillig arbeid, men det er ikke mulig å tallfeste eksakt hvor mye aktivitet det frivillige arbeidet avstedkommer for beboere. Grunnen til dette er at verken mottakene eller organisasjonene har gode data om hvor mange som deltar i aktiviteter.
- Idrettsaktiviteter og kulturaktiviteter dominerer aktivitetsbildet
- Omkring tre av fire aktiviteter i regi av frivillige foregår i lokalsamfunnet utenfor mottakene
- Aktiviteter i regi av de nasjonale organisasjonene er i varierende grad til stede ved mottakene – bare tre av de ti (Røde Kors, NIF og NFF) hadde aktiviteter på over halvparten av de 19 mottakene.

Vi har identifisert flere faktorer som hemmer eller fremmer omfanget av aktivitet:

- I vertskommuner med mindre sentral beliggenhet finnes færre organisasjoner som tilbyr aktiviteter. Det er også vanskeligere for personer i disse kommunene å komme seg til og fra aktiviteter.
- Tilgangen på frivillige i lokalsamfunnet som ønsker å bidra inn i mottak, er en knapp og flyktig ressurs og påvirkes negativt av raske endringer i økonomiske rammebetingelser og oppbygging/nedbygging av mottak
- Tilgangen på tilskuddsmidler er i mange tilfeller en forutsetning for aktivitet. Aktiviteter forsvinner når tilskudd kuttes eller blir redusert.
- Deltagelse blant beboerne forutsetter ofte at det gjøres et omfattende oppfølgings- og motiveringsarbeid. Dette utføres ofte av ansatte, men flere steder med suksess – også av engasjerte beboere. Det krever imidlertid godt tilpassede aktiviteter.

De frivillige opplever seg mest verdsatt av beboerne som deltar, dernest føler de seg i varierende grad verdsatt av mottaksansatte og i minst grad av UDI. Til tross for at all aktivitet ansees som et gode, er det noen kjennetegn ved aktivitetene som ser ut til å gi mest utbytte:

- Deltagerne kommer i kontakt med personer i lokalsamfunnet og deltar på like vilkår som disse.
- Aktivitetene pågår regelmessig og gir struktur i hverdagen.
- Deltagerne tilegner seg nyttige ferdigheter eller et håndverk som kan bli til et levebrød.
- Deltagerne (gjærne barn og unge) får utfolde seg fysisk i lek eller idrett.
- Aktiviteten er lavterskel.

Datamaterialet viser at for å lykkes med tilpasning av aktivitetene er det avgjørende å kjenne beboernes behov og ønsker. Dette forutsetter en velfungerende beboerinvolvering i form av:

- Et beboerråd/samarbeidsråd som disponerer budsjett, har beslutningsmakt og blir aktivt involvert i forhold som angår mottaket
- Mottakets aktive rekruttering av ressurspersoner, delegering av ansvar til beboerråd og engasjerte enkeltpersoner, samt opplæring i og veiledning av beboerrådsrepresentantene i representantrollen
- At mottaket legger til rette for direkte kontakt mellom beboere og frivillige organisasjoner når det gjelder planlegging og gjennomføring av aktiviteter, eksempelvis gjennom å invitere frivillige til å delta på beboerrådsmøter.

5 Virkningen av nasjonale intensjonsavtaler og lokale samarbeidsavtaler

I dette kapitlet ser vi nærmere på hvordan nasjonale intensjonsavtaler har fungert. UDI har et overordnet ansvar for asylmottakene, men har ikke mulighet til å styre det frivillige arbeidet direkte. Aktører i frivilligheten som organiserer aktiviteter for beboere, må imidlertid forholde seg til krav som UDI stiller til mottakene. Derfor redegjør vi først for UDIs formelle krav til mottak. Deretter gjennomgår vi bakgrunnen for hvorfor og hvordan UDI inngikk i en tettere relasjon og samarbeid med frivillige organisasjoner før vi vurderer hvordan avtalene har virket.

Utover dokumentstudier, trekker dette kapitlet på intervjudata (kilder som var involvert i å utarbeide de nasjonale intensjonsavtalene for de nasjonale organisasjonene), data fra casestudier ved asylmottakene samt enkeltintervjuer med ansatte i UDI.

5.1 UDIs styring og samarbeidsinitiativ

UDI fastsetter krav til drift av statlige mottak gjennom et driftsreglement, som fastslår hvilke målsettinger og rammer som gjelder for mottaksapparatet generelt, og for den enkelte mottakstype spesielt. Disse kravene beskriver ansvarsfordelingen mellom UDI og driftsoperatøren. I forbindelse med det frivillige arbeidet i asylmottak er det utarbeidet tre direkte relevante rundskriv; «UDI 2011-041 Krav til arbeid med barn og unge i statlige mottak», «UDI 2008-054 Krav til samarbeid med lokale instanser» og «UDI 2008-001 Krav til fritidsaktiviteter under opphold på statlig mottak» (Utlendingsdirektoratet, 2019). Rundskrivene tar for seg reglementet på de ulike feltene.

5.1.1 UDI 2011-041 Krav til arbeid med barn og unge i statlige mottak

Rundskrivet «Krav til arbeid med barn og unge i statlige mottak» gjelder alle typer asylmottak og har som målsetting at «alle asylmottak skal ha målrettede tiltak for barn og unge under 18 år. Tiltakene skal sikre barn og unge en trygg, forutsigbar og meningsfylt hverdag.» De generelle kravene fastsetter at «alle ansatte skal være kjent med UDIs rutiner og retningslinjer som gjelder for barn og unge». Mottaket skal videre «ha skriftlige rutiner for arbeidet med barn og unge», samt «legge til rette for at barn og unge kan ha kontakt med barn og ungdom i lokalmiljøet, og at de kan delta i ulike aktiviteter utenfor mottaket». Det er også utarbeidet noen krav for å sikre omsorg, som sier at mottaket skal legge til rette for «at foresatte skal kunne ivareta sitt omsorgsansvar». Videre skal det også tilrettelegges for at «barna blir hørt og får den informasjonen de har rett på». Barna og de unges utviklingsbehov skal ivaretas. Dette krever «et godt samarbeid med kommunale etater og aktuelle instanser i lokalsamfunnet». I tillegg skal mottaket ha skriftlige rutiner for håndtering av «omsorgssvikt, overgrep, misbruk, vold, menneskehandel og barneekteskap». De skal utover dette ha generell kontakt med barnevernet, spesielt med tanke på bekymringsmeldinger.

Barn fra ett år til grunnskolealder skal ha et tilrettelagt tilbud på minst tre timer hver dag, mandag til fredag, gjerne i form av en barnebase. Dette skal sikre at barna har et tilbud den tiden foreldrene deltar på tiltak, som for eksempel norskundervisning. Vertskommunen mottar tilskudd til heldags barnehageplass. For barn i ordinære mottak dekkes barnehageplass fra barnet er to år, og for ettåringer der hvor kommunen kan tilby gratis kjernetid. For barn i integreringsmottak dekkes barnehageplass fra ett år i tillegg til skolefritidsordning (Jf. UDI 2011-025 Tilskudd til vertskommuner for asylmottak og omsorgssenter).

5.1.2 UDI 2008-054 Krav til samarbeid med lokale instanser

Rundskrivet «krav til samarbeid med lokale instanser» inneholder UDIs krav til «mottakenes samarbeid med og relasjon til enkeltpersoner og relevante instanser i lokalsamfunnet». Målsettingen er at «mottakenes lokalsamfunnsarbeid skal sikre god kommunikasjon og samhandling mellom mottakets personale, beboere og lokalsamfunnet». Arbeidet skal videre bidra til «å fremme kunnskap om mottakssystemet og asylpolitikken og fremme prinsippene om ikke-diskriminering, brukertilpasning og respekt for annerledeshet». Det foreligger et krav om at mottaket «skal tilstrebe et konstruktivt samarbeid med vertskommunen.» Særlig viktig er samarbeidet med helsetjenesten, barnevernet, skolen og voksenopplæringen. Det skal også tilstrebes et godt løpende samarbeid med politiet (hvor det også skal foreligge skriftlige rutiner), brannvesenet og bibliotekjenten. Videre skal mottaket bidra til at «offentlige samarbeidspartnere får et godt utgangspunkt for å håndtere sitt eget informasjonsansvar overfor beboerne, gjennom å formidle kunnskap om mottakssystemet og asyl- og flyktningpolitikken».

Når det gjelder krav til kontakt med og informasjon til nærmiljøet skal mottaket ha en skriftlig plan for dette. Mottaket skal også «tilstrebe et godt samarbeid med lokale media og søke å profilere mottaket på en positiv måte». Det holdningsskapende arbeidet skal sikres «gjennom et godt samarbeid med skoler, frivillige lag, organisasjoner og andre ressurspersoner». På samme måte skal «naboer og næringsdrivende som berøres av mottaket» få god informasjon om forhold som angår dem. Beboerne er også ment å kunne bidra med denne informasjonen til nærmiljøet.

5.1.3 UDI 2008-001 Krav til fritidsaktiviteter under opphold på statlige mottak

Rundskrivet «krav til fritidsaktiviteter under opphold på statlige mottak» har til hensikt å «tilrettelegge for at beboerne kan delta i, og være pådrivere for fritidsaktiviteter på og utenfor mottaket». Mottakene skal «ha et aktivitetsprogram som beboerne har hovedansvaret for. Programmet skal inkludere tilrettelagte fritidsaktiviteter og fellesarrangementer», hvor deltakelse skal være frivillig. Mottaket skal tilrettelegge for at «foresatte og andre voksne beboere kan delta i planlegging, utforming og gjennomføring av fritidstilbudet for barn og ungdom». Mottaket skal også «legge til rette for og følge opp at ulike aldersgrupper har et fritidstilbud som ivaretar deres ønsker og behov».

I sum pålegger rundskrivene mottaket å sikre et godt samarbeid med frivillige lag, organisasjoner og ressurspersoner. De krever videre at mottaket skal legge til rette for beboermedvirkning i forbindelse med aktivitetstilbudet. Reglementet vektlegger kontakt med nærmiljøet som et viktig hensyn; både barn og unge og voksne skal få delta i aktiviteter på og utenfor asylmottaket. UDI pålegger også mottakene å ivareta beboernes behov for trygghet og sikkerhet (jf. UDI 2011-017 Reglement for drift av asylmottak). I den grad mottakene etterlever kravene, må også frivillige organisasjoner forholde seg til dem. Ellers kommer de ikke i kontakt med målgruppen. Samtidig har UDI gjort en stor innsats for å kommunisere innholdet i kravene til nasjonale organisasjoner. Disse har forpliktet seg gjennom intensjonsavtaler til å påse at aktivitetene deres ivaretar hensynene. Videre i kapitlet beskriver og vurderer vi denne innsatsen.

5.2 Tettere samarbeid mellom UDI og frivilligheten

UDI har gjennom de siste årene arbeidet med å etablere et tettere og mer formalisert samarbeid med frivilligheten. Foranledningen for dette var en satsning i 2014 knyttet til returarbeidet. Hensikten var å nå ut med informasjon til migranter som ikke bodde på mottak. Det var krevende å nå ut med korrekt informasjon til personer som oppholdt seg i Norge uten lovlig opphold, og som skjulte seg for norske myndigheter. Som del av en bredere oppfølging av anbefalinger i en FoU-rapport om irregulære migranter, gjennomført av UniRokkansenteret, tok UDI kontakt med statlige etater som er i kontakt med asylsøkere og mottaksbeboere på grunn av sitt ansvarsområde. Dette inkluderte helseforetak og sykehus, kommunehelsetjenestene, Utdanningsdirektoratet og grunnskolen, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, kommunalt barnevern og Arbeidstilsynet. UDI tok også kontakt med flere frivillige organisasjoner, blant annet Røde Kors og Frelsesarmeen⁷, som regelmessig møter denne målgruppen. I første omgang fikk UDI adgang til å legge igjen informasjonsmaterieill hos dem. Etter hvert ønsket UDI å samarbeide mer systematisk og inviterte flere frivillige organisasjoner til felles informasjonsmøter om returarbeidet. Dermed fikk organisasjonene økt kunnskap om UDI sitt regelverk, system og arbeidsmåter⁸.

5.2.1 Framveksten av de nasjonale intensjonsavtalene

I løpet av 2015 kom det over 30.000 asylsøkere til Norge, hvorav nesten 5.500 enslige mindreårige asylsøkere. Etter et halvår med få asylankomster, gikk tallene rett til værs på sensommeren 2015. UDIs organisasjon var tilpasset et ankomstnivå på 11 000, og beredskapsplanene tok ikke høyde for omfanget og varigheten av krisen (Utlendingsdirektoratet, 2016). Dette medførte blant annet raske opprettelser av nye mottak, utstrakt bruk av akuttinnkvartering og andre nødløsninger. Innsatsen som frivilligheten la ned i å hjelpe flyktninger og avlaste offentlige tjenester, hadde karakter av en nasjonal dugnad. Frivillige, både innenfor sivilsamfunnet og nye organisasjoner som aktivt brukte sosiale medier til mobilisering, var avgjørende i innsatsen for omsorg og ivaretagelse av flyktninger

⁷ Intervju med representant for UDI.

⁸ Intervju med representant for UDI

og migranter. Innsatsen er blitt løftet fram av myndighetene både høsten 2015 og i Integreringsmeldingen i 2016 (Aasen, Haug, & Lynnebakke, 2017).

I forbindelse med den økte flyktningsstrømmen inviterte daværende assisterende direktør i UDI, Birgitte Lange, sentrale og nasjonale humanitære- og frivillige organisasjoner til et møte på nyåret 2016. Mange av disse hadde UDI allerede etablert et samarbeid med i forbindelse med returarbeidet. Her diskuterte deltagerne hvordan frivilligheten kunne bidra inn mot beboere i asylmottakene. Dette var starten på arbeidet med intensjonsavtalene.

Hensikten med intensjonsavtalene må ses i sammenheng med at det frivillige engasjementet var uvanlig stort. Mange personer, som ikke tidligere hadde erfaring med frivillig arbeid, fikk et ønske om å bidra til å hjelpe nyankomne asylsøkere. Denne gruppen utgjorde om lag en femtedel av dem som bidro med frivillig innsats (Fladmoe, Sætrang, Eimhjellen, Steen-Johnsen, & Enjolras, 2016). Flere av de nye frivillige initiativene oppstod utenfor den etablerte frivilligheten, uten kursing eller oppfølging av de frivillige. Mange enkeltpersoner oppsøkte dessuten mottak uten å være tilknyttet noen organisasjon. Til sammen var om lag 20 prosent av de frivillige bidragene ikke i regi av en tradisjonell frivillig organisasjon (ibid.). Dette hang sammen med at personer som meldte seg, ønsket å komme i gang med å hjelpe raskest mulig, gitt den akutte situasjonen (Sætrang, 2016).

Mangelen på formelle strukturer framheves av Refugees Welcome to Norway som en styrke i akutfasen, der de nyopprettede initiativene i mange tilfeller var i stand til å stille opp på kort varsel med akutt nødhjelp (ibid.). Imidlertid kan evnen til å utføre godt frivillig arbeid betraktes som en kompetanse som må opparbeides gjennom kurs og erfaring. Dette innebærer rolleforståelse og evne til å opptre i tråd med normer som er retningsgivende innenfor humanitært arbeid. En del frivillige «nybegynnere» manglet forståelse for hvordan frivillige bør opptre overfor beboere og ansatte i mottak for ikke å gjøre ting som er direkte kontraproduktive eller skadelige. De etablerte organisasjonene opplevde altså et gap mellom frivilliges ønske om å hjelpe og nødvendige kvalifikasjoner for å gi god hjelp til utsatte og traumatiserte mennesker i krevende situasjoner (Frivillighet Norge, 2016). Mange frivillige ble dessuten eksponert for hendelser og inntrykk som de verken var forberedt på eller trent i å takle (Frivillighet Norge, 2016).

Det ble meldt om flere uheldige episoder høsten 2015 der frivillige som ble rekruttert uten nærmere kvalifisering, var involvert. Eksempler som trekkes fram av UDI, er frivillige som kom inn i mottaket uten å presentere seg eller uten å ha tatt kontakt på forhånd. Det har også vært tilfeller hvor frivillige har opptrådt som tilsynsmyndigheter overfor mottak ved å påpeke forhold som de mente var kritikkverdige. Frivillige med liten kunnskap om asylkjeden kom tidvis også i skade for å gi feil informasjon til beboere om deres situasjon og fremtidsutsikter. Selv om frivillige hadde de beste hensikter, var manglende rolleforståelse et problem. Bedre kvalifisering ble derfor ansett som viktig for alle parter – både beboerne, mottakene og de frivillige.⁹

⁹ Intervju med representant for UDI og UDIs internevaluering av beredskapen høsten 2015

5.3 Nærmere om intensjonsavtalene

Gjennom våren og sommeren 2016, arbeidet UDI derfor med å inngå bilaterale intensjonsavtaler med åtte nasjonale humanitære og frivillige organisasjoner:

- Norges Idrettsforbund
- Norges Røde Kors
- Redd barna
- Norsk Folkehjelp
- Norske Kvinners Sanitetsforening
- Caritas
- Kirkens Bymisjon
- Frelsesarmeen

I 2017 ble det også inngått avtaler med:

- Norges fotballforbund
- Den norske kirke

For å løse utfordringene nevnt ovenfor, ønsket UDI å kanalisere det frivillige engasjementet gjennom de etablerte organisasjonene. Slik kunne disse ta ansvar for at frivillige ble kurset, forsikret og hadde levert politiattest. UDI ønsket også å overføre denne praksisen til organisasjoner som var nyere på feltet. For UDI var det også sentralt å etablere en arena med faste møtepunkter og en fast kontaktperson hvor man kunne ta opp spørsmål og utveksle informasjon. Derfor forpliktet UDI seg til å gi informasjon om status og utviklingen i mottakssystemet gjennom dialogmøter med de frivillige organisasjonene på nasjonalt nivå og til å diskutere utfordringer og finne løsninger i felleskap. Høsten 2016 fikk UDI bevilget 5,4 millioner kroner over statsbudsjettet til å opprette en prøveordning med frivillighetskoordinatorer. Denne ble etablert for å understøtte målsettingene i intensjonsavtalene (Utlendingsdirektoratet, 2017), og ble omtalt på følgende måte i Regjeringens integreringsmelding i 2016:

«Formålet er å legge til rette for mer aktivitet for mottaksbeboerne gjennom å systematisere samarbeidet mellom mottakene og frivillig sektor, lokalt næringsliv og kommunen. UDI inngår nå intensjonsavtaler med flere store frivillige organisasjoner, og koordinatorene vil bidra til å systematisere kontakten mellom mottakene og ulike aktører. Frivillighetskoordinatorer vil ivareta ønsker fra næringslivet, frivilligheten og enkeltpersoner om en enkel måte å bidra på. I tillegg vil man unngå å legge ytterligere press på det kommunale tjenesteapparatet» (Meld. St. 30, 2015-2016).

Med midlene opprettet UDI prosjektstillinger med frivillighetskoordinatorer i totalt 42 mottak, de første i september 2016. Frivillighetskoordinatorene fordelte seg på stillinger slik tabellen nedenfor viser (Utlendingsdirektoratet, 2017):

Tabell 3: Frivillighetskoordinatorstillinger

Stillingsprosent	Antall
25 prosents stilling	16
50 prosents stilling	17

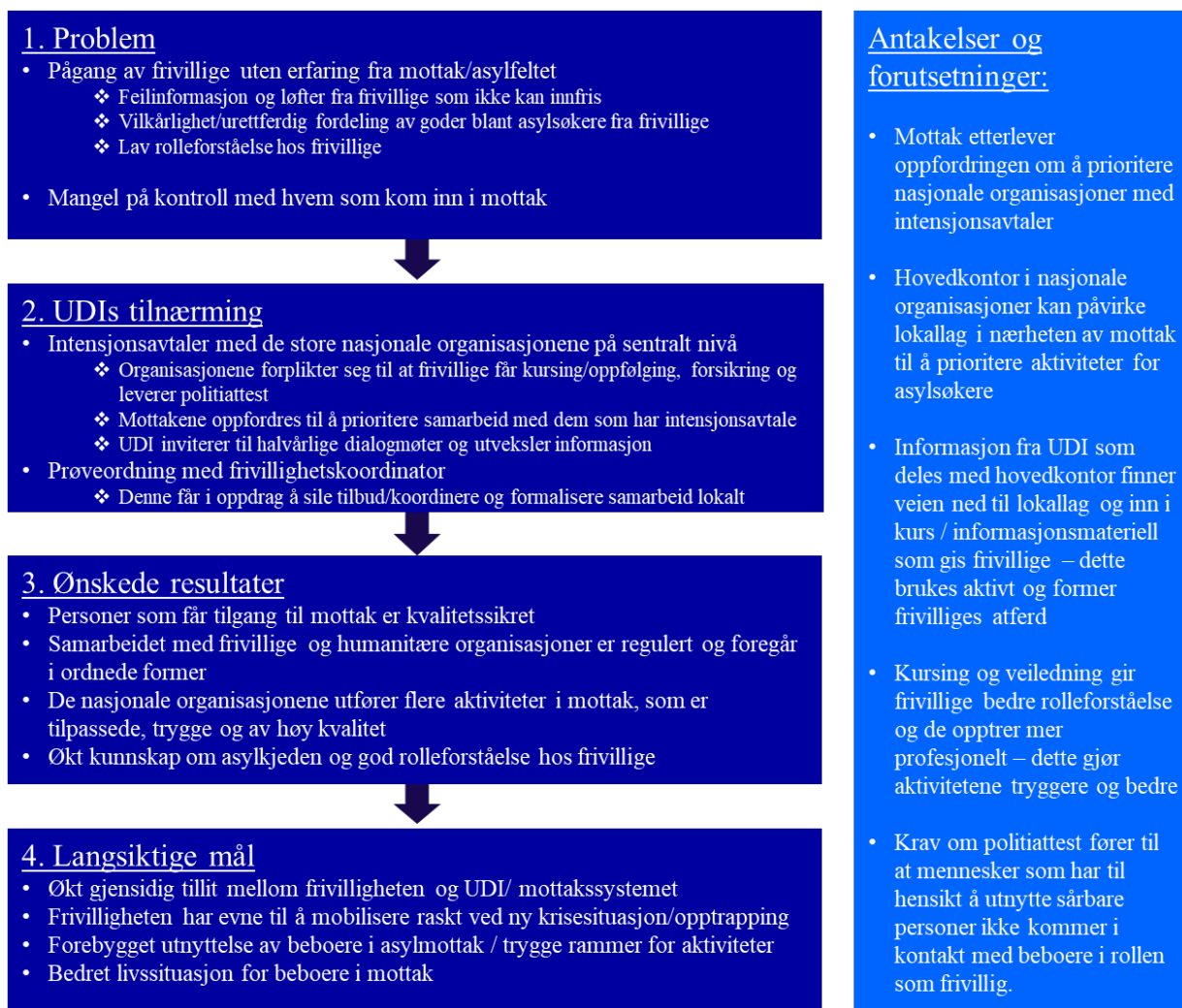
100 prosents stilling, eks. integreringsmottak	6
--	---

Disse skulle samordne og innrette det frivillige arbeidet opp mot behovene som fantes på det enkelte mottak, styrke samarbeidet med frivillig sektor lokalt og fokusere på å legge til rette for frivillige aktiviteter til beboerne (Hero Norge AS, 2016). Prøveordningen hadde gode resultater (Utlendingsdirektoratet, 2017) og prosjektet ble videreført i 2017, men fikk ikke videre bevilgning i 2018. Frivillighetskoordinatorerne hadde som del av sitt mandat, å opprette lokale samarbeidsavtaler med lokale frivillige. Mottak ble også oppfordret til å prioritere samarbeid med organisasjoner som UDI hadde opprettet nasjonale intensjonsavtaler med. Hensikten med dette var dels å proaktivt dyrke de gode forbindelsene med organisasjoner som hadde lang fartstid og høy grad av profesjonalitet. Dels var det at innholdet i intensjonsavtalene skulle kommuniseres nedover til lokallag og at rammer og føringer dermed ble harmonisert mellom lokallag fra de ulike organisasjonene, slik at det ble lettere for mottak å vite hva de hadde å forholde seg til.

En felles avtale viste seg å bli for krevende, ettersom alle organisasjonene hadde ulike behov og/eller særegenheter som de ønsket reflektert i avtaleverket. Tidlig i prosessen oppdaget arbeidsgruppen i UDI at andre statlige direktorater hadde intensjonsavtaler med frivillige organisasjoner, og at disse var tilknyttet tilskuddsmidler. UDIs tilskuddsmidler er øremerket barn. På grunn av det vurderte arbeidsgruppen at de ikke skulle brukes på alle beboerne. UDI var derfor tydelige på at de ikke hadde noen ekstra midler å ta av, men kunne tilby tilgang til UDI, tettere samarbeid og informasjon. De frivillige organisasjonene var særlig interessert i informasjon om hvor det skulle opprettes nye mottak og adgang til mottakene. UDI formidlet på sin side begrensningene knyttet til kunngjøring av kontraktsinngåelse som ligger i anskaffelsesregelverket, samt hva organisasjonene måtte gjøre for å lettere få tilgang. Særlig viktig var det å sørge for kursing og veiledning av frivillige, at de var forsikret og hadde levert politiattest.

En enkel intervensjonslogikk er sammenfattet i figuren nedenfor. Denne oppsummerer de viktigste momentene i utfordringsbildet, samt valg av virkemiddel og intenderte resultater av UDIs aktiviteter rettet mot frivilligheten:

Figur 6: Enkel programteori for UDIs initiativ overfor frivillige organisasjoner



1. Problem:

Pågang av frivillige uten erfaring fra mottak/asylfeltet -

- Feilinformasjon og løfter fra frivillige som ikke kan innfris;
- Vilkårighet/urettferdig fordeling av goder blant asylsøkere fra frivillige;
- Lav rolleforståelse hos frivillige.

Mangel på kontroll med hvem som kom inn i mottak.

2. UDIs tilnærming:

Intensjonsavtaler med de store nasjonale organisasjonene på sentralt nivå

- Organisasjonene forplikter seg til at frivillige får kursing/oppfølging, forsikring og leverer politiattest;
- Mottakene oppfordres til å prioritere samarbeid med dem som har intensjonsavtale;
- UDI inviterer til halvårslige dialogmøter og utveksler informasjon;

Prøveordning med frivillighetskoordinator

- Denne får i oppdrag å sile tilbud/koordinere og formalisere samarbeid lokalt.

3. Ønskede resultater:

- Personer som får tilgang til mottak er kvalitetssikret;
- Samarbeidet med frivillige og humanitære organisasjoner er regulert og foregår i ordnede former;
- De nasjonale organisasjonene utfører flere aktiviteter i mottak, som er tilpassede, trygge og av høy kvalitet;
- Økt kunnskap om asylkjeden og god rolleforståelse hos frivillige.

4. Langsiktige mål:

- Økt gjensidig tillit mellom frivilligheten og UDI/ mottakssystemet;
- Frivilligheten har evne til å mobilisere raskt ved ny krisesituasjon/opptrapping;
- Forebygget utnyttelse av beboere i asylmottak og trygge rammer for aktiviteter;
- Bedret livssituasjon for beboere i mottak

Antakelser og forutsetninger:

- Mottak etterlever oppfordringen om å prioritere nasjonale organisasjoner med intensjonsavtaler;
- Hovedkontor i nasjonale organisasjoner kan påvirke lokallag i nærheten av mottak til å prioritere aktiviteter for asylsøkere;
- Informasjon fra UDI som deles med hovedkontor finner veien ned til lokallag og inn i kurs / informasjonsmateriell som gis frivillige – dette brukes aktivt og former frivilliges atferd;
- Kursing og veiledning gir frivillige bedre rolleforståelse og de opptrer mer profesjonelt – dette gjør aktivitetene tryggere og bedre;
- Krav om politiattest fører til at mennesker som har til hensikt å utnytte sårbare personer ikke kommer i kontakt med beboere i rollen som frivillig.

5.3.1 Innholdet i intensjonsavtalene

Intensjonsavtalene er moralsk forpliktende – men ikke økonomisk og juridisk forpliktende. Avtalene fungerer som verktøy for å regulere samarbeidet mellom UDI og de frivillige organisasjonene og inneholder informasjon om avtalens formål, informasjon om partene og deres roller og intensjoner, de frivilliges rolle på asylmottakene, taushetsplikt, økonomi, bruk av logo og informasjon om oppfølging og eventuell endring/opphevelse av avtalen. Hensikten med intensjonsavtalene er å regulere samarbeidet med frivillige og humanitære organisasjoner, skape bedre koordinering og stimulere og legge til rette for økt frivillig aktivitet på asylmottakene. Intensjonsavtalene skal også bidra til å kvalitetssikre personer som

får tilgang til mottak.¹⁰ Deltakelse i frivillige aktiviteter er ment å øke beboernes livskvalitet mens de får behandlet sine søknader om oppholdstillatelse. Aktivitetene har også som formål å fremme integrering og toleranse og øke kultur- og kompetanseutveksling samt å bekjempe fremmedfrykt, rasisme og diskriminering.

Hver enkelt intensjonsavtale tar hensyn til organisasjons særtrekk, men de er samtidig forholdsvis likeartede. Avtaledelen om UDIs rolle og ansvar, partenes selvstendighet, de frivilliges rolle, rutiner rundt taushetsplikt, økonomi, bruk av logo, oppfølging og avtalens opphør eller endring er så å si identisk på tvers. De fleste intensjonsavtalene inneholder generelle formuleringer som kunne vært rettet mot flere aktivitets- og organisasjonstyper. Eksempler på slike formuleringer som går igjen, er «organisasjonen skal informere sine lokalforeninger om avtalen med UDI slik at de er orientert om formålet og innholdet, og kan legge til rette for at lokale avtaler inngås», «organisasjonen skal bidra til kompetanseutvikling i UDIs aktuelle møteplasser» og «organisasjonen skal etablere meningsfulle aktivitetstilbud og introduksjon til det norske samfunnet innenfor trygge og forutsigbare rammer». Spesifikasjonene rettet mot de frivillige er også de samme – på tvers av intensjonsavtalene.

Variasjon på tvers av avtalene finnes i avtalens formål og delen hvor den enkelte organisasjonens ansvarsområde og rolle beskrives. Dette er tilpasset organisasjonens særpreg og virkeområde. For eksempel er Den norske kirkes intensjonsavtale rettet mot tro og livssyn, mens Norsk idrettsforbund sin avtale er sentrert rundt idrett og lokale idrettslag.

Det varierer også hvor utfyllende disse beskrivelsene er i avtalene. For eksempel er Norges Idrettsforbund og Caritas sitt ansvarsområde bare beskrevet med noen setninger på et relativt generelt nivå, som for eksempel at «organisasjonen skal ha tett samarbeid med UDI om utfordringer knyttet til å skape aktivitet på mottak». Andre intensjonsavtaler er mer konkrete rundt typer aktiviteter som skal tilbys. Frelsesarmeen sin avtale inneholder for eksempel en punktliste over forslag til aktiviteter, som felles middager, kulturverksted, musikkaktiviteter, foreldrekurs og café. Den norske kirkes avtale inneholder også konkrete aktivitetsforslag, slik som kor og friluftaktiviteter.

Organisasjonenes særtrekk er med andre ord en del av det større bildet. Dette kan bety både kjerneaktiviteter som den enkelte organisasjon har kompetanse på og verdigrunlaget den bygger på.

5.4 Virkning av intensjonsavtalene

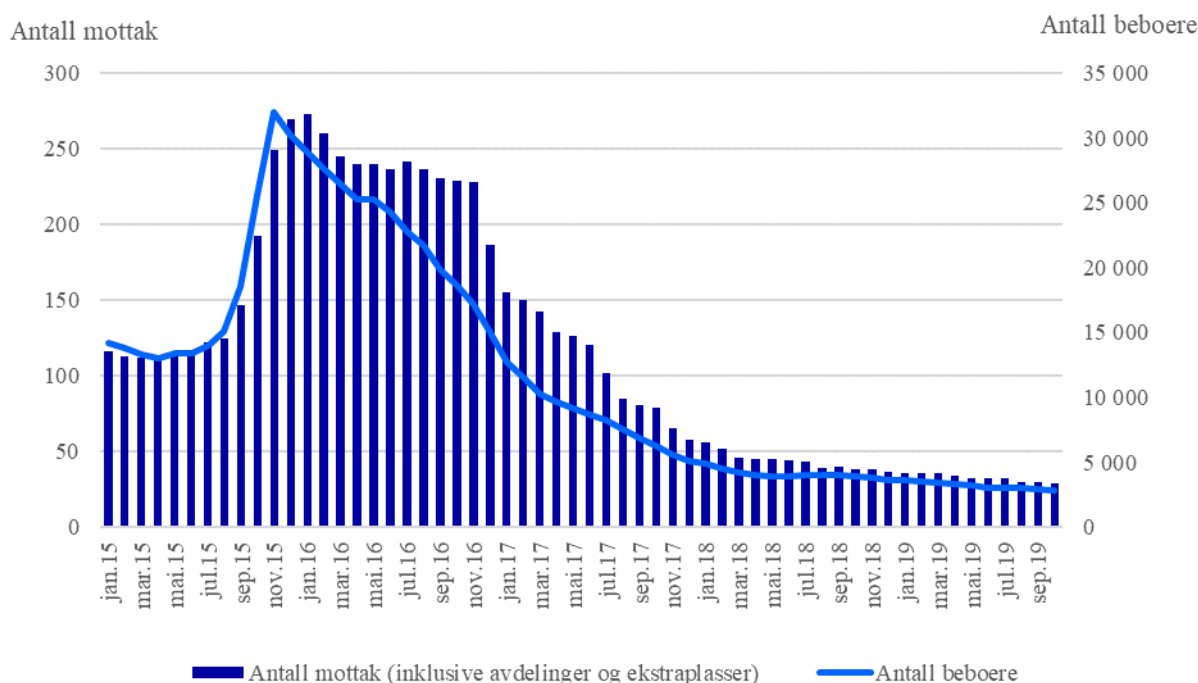
Intensjonsavtalene må ses opp mot målene og hensikten UDI hadde for utarbeidelsen av avtaleverket. Vurderingen fra kilder i organisasjonene på sentralt hold, lokallag og mottaksansatte er spesielt sentrale for å belyse dette.

Konteksten aktørene på asylfeltet opererer i, har endret seg vesentlig siden perioden da intensjonsavtalene ble utformet. Som neste figur viser, har mottakssystemet vært gjennom en voldsom omveltning i løpet av de siste fire årene. Antallet beboere i asylmottak har gått fra et toppunkt på nesten 32 000 i november 2015 til rundt 2500 ved utgangen av 2019. Det er en nedgang på over 90 prosent. Kapasiteten i mottakssystemet ble bygget opp i høyt tempo for å

¹⁰ UDI (2016): Intensjonsavtaler - signering og oppstart, Internt notat (21.06.2016)

innkvartere det store antallet asylsøkere. I januar 2016 var det dermed 273 asylmottak og midlertidige innkvarteringssteder på ulike hoteller og campingplasser rundt om i landet. Dersom vi ser bort fra midlertidige botilbud, har det på det meste vært 241 ordinære mottak, transittmottak/avlastningstransittmottak, ankomstsentre, avdelinger for enslige mindreårige (EM-avdelinger) og tilrettelagte avdelinger (TA-avdelinger). Ved utgangen av 2019 var det kun 24 mottak igjen, hvorav 15 var ordinære mottak.

Figur 7: Utviklingen i antall innkvarteringssteder for asylsøkere og beboere¹¹



Denne utviklingen har vært svært krevende å forholde seg til for både driftsoperatører og frivillige organisasjoner på asylfeltet. Mange organisasjoner har mobilisert vesentlige ressurser, både menneskelige og økonomiske, for å bidra inn mot beboere i asylmottak. Det tar tid og krever vilje å bygge opp et velfungerende samarbeid mellom lokale frivillige og mottak. Med den raske nedbyggingen, opplevde mange frivillige at denne innsatsen nærmest var forgjeves, og at de vil vegre seg for å gjøre en lignende innsats i fremtiden (jf. kap. 4.2.2.) I lys av dette er kontinuitet, langsiktighet og forutsigbarhet viktige behov for de frivillige organisasjonene. Omskifteligheten og uforutsigbarheten i mottakssystemet gjør det imidlertid krevende å oppfylle disse behovene.

¹¹ Figuren er utarbeidet på bakgrunn av tabeller hentet fra: <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/>

5.4.1 Prioritering av organisasjoner med intensjonsavtale

Et viktig formål med intensjonsavtalene har vært å kanalisere frivillig engasjement inn i de etablerte organisasjonene. UDI har derfor oppfordret mottak til å prioritere samarbeid med disse organisasjonene lokalt.

Dette ser ut til å ha hatt betydning. På sentralt nivå i organisasjonene omtales intensjonsavtalene som nyttige og relevante i forbindelse med å etablere kontakt med nye mottak i kjølvannet av 2015-krisen. Det følgende sitatet illustrerer dette. Én nasjonal organisasjon fikk eksempelvis flere meldinger fra sine lokallag om at de ikke slapp til på nyopprettede mottak:

«Vår fagansvarlig på frivillighet fikk henvendelser fra lokale grupper frivillige knyttet til lokalforeninger rundt enkeltmottak. De hadde fått beskjed om at de frivillige ikke kunne komme inn og ha aktivitet. Dette var i forbindelse med den store strømmen av flyktninger og opprettelse av mottaksplasser i privat regi, hvor det var en del av de private mottakene som ikke slapp til [våre aktiviteter]. De ville ikke slippe til frivillige inne på mottakene. Det kan ha vært kanskje fire-fem episoder i løpet av kort tid. Det var høy aktivitet på etablering av nye plasser, det skjedde veldig mye veldig fort.» (Kilde: Intervju med representant for nasjonal organisasjon)

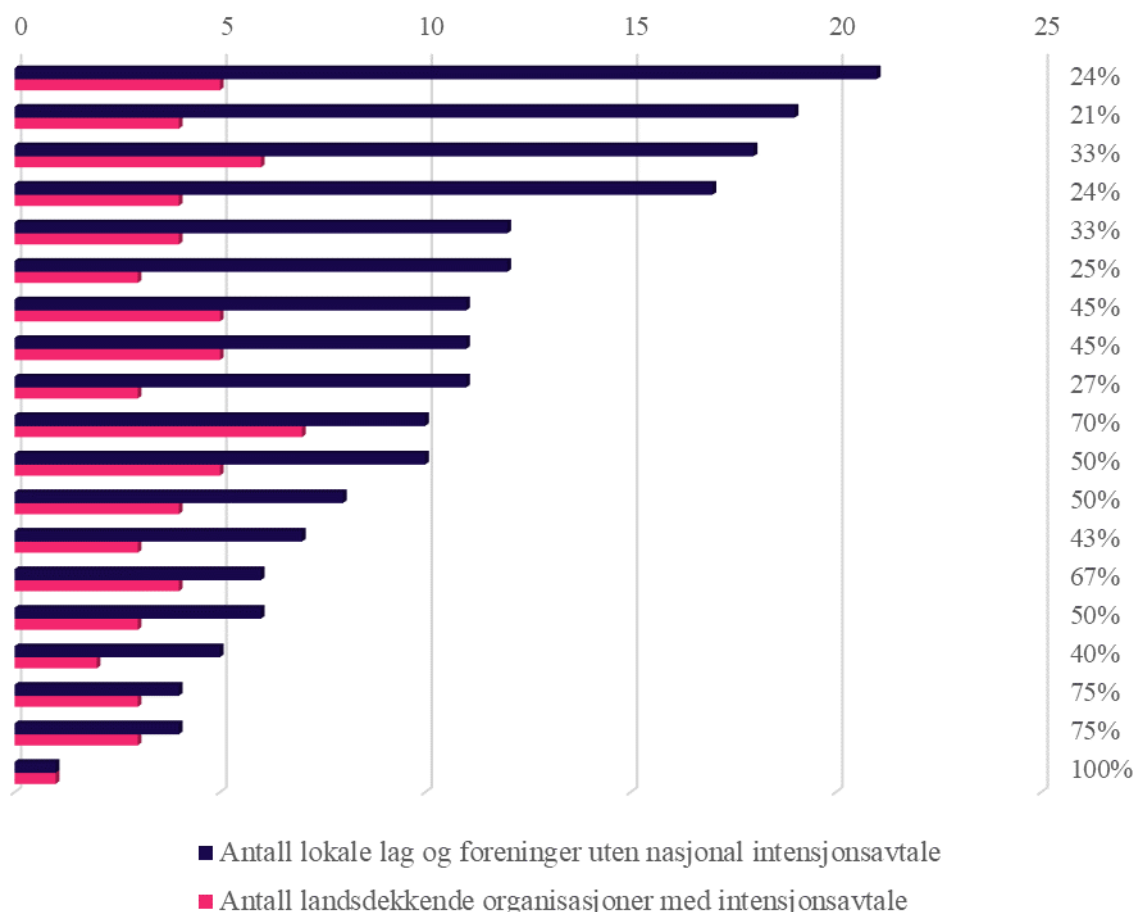
For denne organisasjonen var intensjonsavtalen et middel som sikret tilgang til mottaket. En annen organisasjon hadde liknende erfaringer med avtalen:

«Særlig i oppstartsfasen var dokumentet godt å henvise til. Vi hadde en eller to opplevelser med mottaksledere som misforsto oss, fordi de var redde vi drev med [aktivitet]. Da var det greit å kunne vise til intensjonsavtalen.» (Kilde: Intervju med representant for nasjonal organisasjon)

Slike utsagn viser at mottak prioriterte samarbeid med organisasjoner som hadde tegnet intensjonsavtaler, i starten av avtaleperioden, og at det således gav organisasjonenes frivillige tilgang til nyopprettede mottak. Imidlertid ser det ut til at betydningen av avtalene har dalt over tid. Intervjuene gir inntrykk av at det er forholdsvis lav bevissthet om de nasjonale intensjonsavtalene ute i lokalitetene rundt mottakene. Både informanter fra mottak og frivillige organisasjoner har ofte kjennskap til at de nasjonale intensjonsavtalene eksisterer, men de oppleves ikke som spesielt relevante for det løpende samarbeidet med den lokale frivilligheten. Få kjenner til innholdet i dem og de beskrives gjennomgående som noe man i liten grad forholder seg til lokalt.

I **Figur 8** viser vi 19 mottakssamarbeidspartnere – både de med og uten intensjonsavtale. Andelen samarbeidspartnere som *har* nasjonal intensjonsavtale ved det enkelte mottak kan leses av til høyre i figuren.

Figur 8: Fordeling av organisasjoner som arrangerer aktiviteter på mottak – med og uten nasjonal intensjonsavtale



Samlet sett utgjør de nasjonale organisasjonene ofte godt under halvparten av det totale antallet samarbeidspartnere til asylmottakene. Tendensen er slik at jo flere frivillige organisasjoner som arrangerer aktiviteter for beboerne, desto lavere er andelen med nasjonal intensjonsavtale.

Case-studiene viser at mottakene prioriterer å samarbeide med lokale krefter som viser vilje til samarbeid og engasjement over tid, uavhengig av hvilken forening eller organisasjon de tilhører. Mottakenes oppfatning av hvordan representanten til den frivillige organisasjonen eller foreningen opptrer når de kommer i kontakt med mottaket, og de personlige relasjonene som oppstår etter hvert som samarbeidet vokser fram over tid, er avgjørende.

Det skilles gjerne mellom to typer frivillige: Noen er interessert i å bli kjent med mottaket og beboerne. De viser dette ved å ha en langsiktig tidshorison for kontakt og ved å inkludere mottaket og beboere på planleggingsstadiet. Andre kommer med ferdiglagde opplegg uten å ha snakket med mottaket i forkant. De har gjerne aktiviteter bare noen ganger i året. En mottaksleder er tydelig på at de prioriterer førstnevnte:

«Vi får inn tilbud og forespørsler daglig fra alt fra lag og foreninger til privatpersoner, og det vi ofte må gjøre er å si nei fordi vi ikke har kapasitet. Og vi

må ta noen valg fordi vi har tross alt har holdt på siden [årstall] her, og i den perioden har vi bygd opp en del relasjoner og vi har noen som har vært med oss i [antall] år og mer enn det, og vi må ta noen valg også i forhold til å ikke støte fra oss de gode samarbeidspartnerne vi har hatt over lang tid, kontra noen nye som kommer med en fin og flott ting som bare er en gang eller to.» (Kilde: Intervju med mottaksleder (Case 4))

Prioritering av nasjonale organisasjoner fordrer dessuten at disse er til stede lokalt. Organisasjonene har ikke nødvendigvis aktive lokallag eller nok frivillige i lokalsamfunnene der det ligger mottak, jf. diskusjonen i kapittel 4.2.2.

UDI ser altså overordnet ut til å ha begrenset innflytelse på mottakenes prioritering når det gjelder valg av samarbeidspartnere. UDI kan bidra til å «åpne døren» for organisasjoner, men deretter er det opp til organisasjonen å holde den åpen.

UDIs beslutninger om tildeling av tilskuddsmidler fører noen ganger til at mottakene mister gode partnere og får tilbud om aktiviteter som det er lite interesse for blant beboerne. Mottakene ønsker derfor å medvirke i tildelingsprosessen. De mener at informasjonsgrunnetil UDI, som brukes til å vurdere hvilke lokale aktører som bør prioriteres, er svakere enn deres eget. Mottakene har konkrete erfaringer med gitte personer å basere sine beslutninger om samarbeid på. Dette indikerer at strammere føringer knyttet til prioritering av visse typer organisasjoner ikke vil være hensiktsmessig sett fra mottakenes side.

5.4.2 Økt formalisering

Et videre formål med intensjonsavtalene var å sørge for at samarbeidet lokalt kom inn i mer ordnede former og at det ble utarbeidet lokale samarbeidsavtaler som skulle sørge for en tydelig ansvarsfordeling mellom mottaket og den frivillige organisasjonen. Igjen var tanken at UDI skulle gi føringer om å inngå lokale samarbeidsavtaler til asylmottakene, og for mottakene som hadde frivillighetskoordinator var inngåelse av lokale samarbeidsavtaler en del av de definerte arbeidsoppgavene. På sin side skulle organisasjonene oppfordre sine lokallag til å ta initiativ til å lage avtaler med mottakene de drev aktiviteter i tilknytning til.

Utbredelsen av lokale samarbeidsavtaler ser ut til å variere fra mottak til mottak. Ved case-mottakene var det et fåtall lokale samarbeidsavtaler. Der det er inngått samarbeidsavtaler, framgår det heller ikke alltid klart av redegjørelsene til informantene hvor initiativet har kommet fra og når. Enkelte mottak oppgir å ha hatt lokale samarbeidsavtaler i en årrekke før dette ble et «krav fra UDI», men avtalene har gjerne vært avgrenset til spesifikke problemstillinger. Personvern er et område der mottakene ofte mener de har vært i forkant sammenlignet med føringer fra UDI. Eksempelvis har flere mottak lenge hatt fokus på samtykke til fotografering og publisering. Avtaler knyttet til slike problemstillinger har blitt inngått ved behov, enten muntlig eller skriftlig. Dessuten er krav til politiattest og andre retningslinjer for frivillige innarbeidet hos de fleste frivillige organisasjoner som har regelmessig aktivitet for barn og unge.

For organisasjonenes del er det også forskjeller med hensyn til hvor sterk koblingen er mellom lokallag og hovedkontor og mellom ansatte i organisasjonen og de frivillige som

faktisk arrangerer aktiviteten. Særlig de humanitære organisasjonene har vært opptatt av å inngå lokale samarbeidsavtaler, mens lokale idrettslag ikke har fått like sterke signaler på dette fra organisasjonen sentralt.

Hvis en aktivitet og et samarbeid har pågått over en viss tidsperiode, har mottakene ofte opplevd det som hensiktsmessig å ha skriftlige avtaler. Også der samarbeidet har pågått over lang tid, kan oppfordringer til å inngå en lokal samarbeidsavtale oppleves som en ren formalitet. Avklaringer av ansvarsfordeling er da foretatt på et tidligere tidspunkt, og problemstillinger som mottaket eller organisasjonen har vært opptatt av, er allerede håndtert. En lokal samarbeidsavtale dreier seg da kun om å få noen signaturer på plass:

«Til nå så ser jeg ikke behovet, men jeg har tenkt at det er et krav fra UDI å ha [en avtale]. Og det er derfor jeg har initiert det. Det er også en kvalitetssjekk på de samarbeidene vi har, at de går knirkefritt. Vi møter dem i hverdagen, i forkant av ferier osv. så har vi planlegging av hva som skal skje neste kvartal. Så egentlig blir en sårn samarbeidsavtale en formalitet vi huker av på, fordi dette går. Det er så velfungerende, fordi vi har samme målsetning.» (Kilde: Intervju med aktivitetsansvarlig (Case 4))

Nytten av skriftlighet og formalisering er ikke alltid umiddelbart synlig for mottaksansatte, men vi opplevde at det kunne bli et skifte i hvordan informantene snakket rundt dette underveis i intervjuet. Flere informanter gikk fra å framheve at det beste er å gjøre samarbeidet så ubyråkratisk som mulig, til å erkjenne at det kan være nyttig å ha en utvetydig ansvarsfordeling som er tilgjengelig i skriftlig form. Mottaksansatte opplever det også som nyttig å ha en avtalemal klar dersom det skal inngås nye samarbeid.

Også for frivillige er det delte meninger om nytten ved skriftlighet og samarbeidsavtaler. Noen uttrykker at de ivaretar kontakten gjennom uformelle kontaktpunkter og personlige bekjenskaper. Mange oppfatter dette som et nyttig verktøy som bidrar til økt klarhet:

«Mottaksleder ønsket en lokal avtale basert på de statlige føringene [i intensjonsavtalen]. Jeg tror dette er nødvendig, grunnet lovverket vi forplikter oss til, for eksempel når det gjelder personopplysninger. For oss ble det mer ryddig når vi undertegnet den avtalen. Det er mye ift. formaliteter, for eksempel når det gjelder fotografering av barna. Her trengs det kunnskap.» (Kilde: Intervju med frivillig (Case 1))

«En eller flere ulike maler for samarbeidsavtaler tenker jeg er positivt. Kanskje politiattest ikke er så viktig i arbeid med voksne, men veldig viktig for barna. For noen kan man ta bilder – for andre skal det absolutt ikke tas bilder. Det gir en definisjon for forventninger og ansvar og for frekvensen av aktivitet. Med skriftlighet, system og struktur så løser man mye. Det tror jeg var mye av utfordringen når det kom den store strømmen av flyktninger: En fantastisk innsats, men i liten grad koordinert.» (Kilde: Intervju med frivillig (Case 4))

Sitatene viser at samarbeidsavtaler kan bidra til forutsigbarhet, tydelighet og trygghet for de frivillige om at de etterlever viktige krav og føringer. Delte meninger om nytten av formalisering av samarbeid ser ofte ut til å henge sammen med størrelsen på foreningen/lokallaget samt kompleksiteten i oppgavene som den frivillige har påtatt seg. Noen steder er forholdene små, oversiktlige og preget av tette personlige relasjoner med hyppig uformell kontakt. Da kan en skriftlig avtale framstå som overflødig eller til og med

begrensende. Med økt størrelse og kompleksitet tvinger behovet for ansvarsfordeling og skriftlighet seg fram og blir åpenbart for de frivillige. Det opplevde behovet for samarbeidsavtaler varierer, men de som har inngått en avtale, er som regel fornøyde med den.

5.4.3 Kunnskapsnivå hos de frivillige

Et annet formål var å sørge for at de frivillige fikk høyere kompetanse og bedre kunnskap om asylkjeden og mottakssystemet. En del av hensikten bak intensjonsavtalene var å kanalisere det frivillige engasjementet gjennom de etablerte organisasjonene, for dermed å løfte de frivilliges kunnskapsnivå gjennom organisasjonenes opplærings- og kvalitetssikringsaktiviteter. Samtidig skulle UDI sørge for at informasjon om mottakssystemet og rammene for mottaksdrift skulle tilflytte organisasjonene, slik at dette kom inn i kursingen av og informasjonsmateriellet til de frivillige. Dette har materialisert seg i ulik grad og på forskjellige måter mellom de ulike organisasjonene som det er inngått intensjonsavtaler med, men det avtegner seg også noen mønstre som vil beskrives nærmere i det videre.

5.4.4 Erfarne organisasjoner på asylfeltet

Flere av de humanitære organisasjonene har tung sosialfaglig kompetanse og kunnskap om asylkjeden som frivillige rutinemessig ble kurset i, også før arbeidet med intensjonsavtalene ble initiert. De tolket dermed initiativet som primært å være rettet mot andre aktører som var nye på feltet og i større grad hadde behov for veiledning og faglig bistand fra UDI:

«Vi har vært inne på feltet lenge [...] og vi har hatt et nært samspill med UDI siden UDI ble etablert. Denne forhistorien har betydning for dialog, samspill og tilskudd der vi alltid har hatt en god relasjon. Intensjonsavtalen har nok ikke gjort så mye forskjell siden vi hadde dette fundamentet [...] Vi hadde en opplevelse at vi hadde en høy grad av kompetansesikring selv, men for å sikre en kompetanseheving av frivillige generelt var det et godt initiativ.» (Kilde: Intervju med representant for nasjonal organisasjon)

«[Vi hadde] kollegaer som var på diverse samarbeidsmøter rundt om i landet [...] Det var situasjoner hvor vi reagerte på de frivillige som var i møtene. De var ikke representert av noen. Vi så behovet for kvalitetssikring og sikkerhet. [...] Det står noe [i avtalen] om gjensidig kompetanseheving og informasjonsutveksling, og at vi har hovedansvar for opplæring. Jeg vil ikke si intensjonsavtalen har så mye å si for det, et er vi generelt opptatt av.» (Kilde: Intervju med representant for nasjonal organisasjon)

Disse organisasjonene delte UDIs situasjonsforståelse og bekymring om hva som kunne bli konsekvensene av manglende opplæring og kvalitetssikring av frivillige utenfor de etablerte organisasjonene. De var samtidig av den oppfatning at de ikke selv var i målgruppen for kompetansehevende tiltak.

5.4.5 Mindre erfarne organisasjoner på asylfeltet

Andre organisasjoner hadde mindre erfaring med asylfeltet, men var i gang med egne satsninger og opplevde å ha behov for en endring i hvordan de ga opplæring til frivillige i forbindelse med den økte flyktningstrømmen. Noen så på et tettere samarbeid med UDI som et kjærkomment bidrag til utvikling:

«Opplæringen av frivillige endret seg som et resultat av samarbeidet med UDI. Vi tilbyr aktiviteter for barn og familier i en sårbar situasjon – dette gjorde at vi måtte definere rollen som frivillig for oss selv, og finne ut hva slags informasjon en trengte. Tidligere arrangerte vi integreringssamlinger årlig for frivillige. Men vi så at det er forskjell på å drive en sy-gruppe for kvinner og å takle situasjoner enslige asylsøkere står i. Mange var syke, og de frivillige måtte forholde seg til tunge historier og asylsystemet, som de ikke kjente fra før. Det ble et større behov for retningslinjer og debrifinger.» (Kilde: Intervju med representant for nasjonal organisasjon)

«For vår del kom [intensjonsavtalen] inn som et resultat av flyktningkrisen. Vi fikk i gang et kort tilbud i [lokaler] der vi husa 90 asylsøkere i tre dager. Dette var starten for oss. [...] Fra 2016 har vi hatt direkte samarbeid med UDI tilknyttet aktiviteter for barn og ungdom [...] De kursene vi holdt [...] var alltid én ansatt sammen med frivillige. [...] Etter hvert reiste to frivillige alene. Dette var ordnede forhold. Her er krav og rolleforståelse viktig.» (Kilde: Intervju med representant for nasjonal organisasjon)

Disse organisasjonene har implementert grundige rutiner for informasjonsspredning og opplæring i asylprosessen. Ifølge kartleggings skjemaene informerer de om UDIs retningslinjer for mottaksarbeid og om asylprosessen i sine interne kanaler, dvs. nyhetsbrev, hjemmeside, medlemsnett, veileder for frivillige, medlemsblad samt på årlige samlinger for frivillige som er involvert i aktiviteter på asyl- og integreringsfeltet. Frivillige gjennomgår grundig individuell opplæring, som består av informasjon om sentrale aktører som UDI, mottak og andre organisasjoner som tar del i tilbudene. Deres ulike roller og ansvarsområder blir forklart og presisert.

5.4.6 Livssynsbaserte organisasjoner uten spesifikk opplæring i asylkjeden

Noen livssynsbaserte humanitære organisasjoner har grundig opplæring av frivillige i sosialt arbeid, men de ser det ikke som nødvendig med en systematisk opplæring om selve asylprosessen:

«Samtlige frivillige blir intervjuet og opplært på [navn] Frivilligsentral i det å være trygge frivillige i møte med barn. De må fremvise politiattest og signerer kontrakt inkludert taushetsplikt og gjennomgang av etiske retningslinjer. Videre får de informasjon om hva selve arbeidet består i knyttet til aktivitetene [...]. I tillegg får samtlige skriftlige rutiner for selve gjennomføringen av arbeidet. Vi har ikke systematisk opplæring i asylprosessen som del av vår introduksjon da de frivillige ikke skal gå inn i samtaler om asylstatus e.l. i arbeidet ute. Om man kommer frem til at det

bør gjøres, er det sikkert lurt med felles materiell til frivillige organisasjoner som vi bør bruke i opplæringen av de frivillige.» (Kilde: Kartleggings skjema til organisasjoner)

«Det opplevdes ikke som relevant å snakke med de frivillig om dette, annet enn rammene rundt arbeidet. [...] Hovedpoenget fra [vår] side er å vise medmenneskelighet, skape relasjoner og vennskap der det er mulig, og støtte mennesker gjennom utfordrende livsperioder. Godt samarbeid og god dialog med mottaket hele veien er nødvendig. De frivillige settes ikke inn i asylprosessen som en del av opplæringen. Det ses ikke på som nødvendig for innsatsen.» (Kilde: Kartleggings skjema til organisasjoner)

Sitatene over illustrerer litt ulike begrunnelser for hvorfor opplæring rundt asylkjeden ikke er nødvendig. For den ene dreier det seg om at den frivillige ikke skal gå inn i enkeltpersoners asylsak, mens for den andre ser det ut til å være begrunnet i en tanke om at asylstatus ikke skal ha betydning for hvordan man blir møtt.

Den Norske Kirke har eksempelvis ingen nasjonale rutiner for opplæring av frivillige, og kanskje er det naturlig ettersom de i liten grad til stede med aktiviteter for beboere i egen regi. Asylsøkere inviteres gjerne inn i aktivitet med et bredere nedslagsfelt eller så samarbeider de lokale menighetene med kristne organisasjoner om å drive språkkafeer og lignende. Dessuten poengteres det at mangel på slike rutiner også betinges av kirkens organisasjonsstruktur med liten mulighet for styring av de enkelte kirkesognene.

5.4.7 Idrettsorganisasjoner

Idretten står i en særstilling i forhold til de andre organisasjonene med intensjonsavtaler, ettersom deres formål er sterkt knyttet til selve utøvelsen av idrett. Men det et stort antall lokale idrettsklubber som engasjerer seg i inkluderingsarbeid og som har valgt å gjøre en innsats for beboere i asylmottak. Innsatsen er i varierende grad satt i system nasjonalt. NFF har imidlertid arbeidet strategisk og målrettet med inkluderingsarbeid og har en egen policy for aktivitet rettet mot beboere i asylmottak og en egen seksjon som arbeider med inkludering og integrering. Innenfor disse rammene pågår det også stor grad av kompetanseutvikling.

5.4.8 Kobling mellom nasjonalt og lokalt nivå i organisasjonene

Intervjuene med lokale frivillige gir også inntrykk av at det er variasjon mellom organisasjonene når det gjelder organisatorisk kapasitet, kommunikasjon og omfang av kurs, samlinger og veiledning av frivillige lokalt. Dette betyr med andre ord gradforskjeller av hvor effektivt man sprer informasjon ut i de lokale leddene som faktisk utfører aktiviteter for beboerne. Dette kan illustreres med følgende to sitater fra frivillige ved to forskjellige case-mottak:

«[Organisasjon] har veldig god oppfølging av oss som driver med frivillig arbeid, med kurs og erfaringsutveksling der man kan fortelle om hva som har fungert her og i andre deler av landet, og er opptatt av å opplyse om at man kan søke gjennom kanalene til [organisasjon].» (Kilde: Intervju med frivillig (Case 2))

«Hvis UDI har inngått avtale med [organisasjon] sentralt, er det antagelig mye informasjon som går mellom disse, men som ikke nødvendigvis når ned til oss her. Det har ikke vært mye som har blitt sendt til oss lokalt. UDI har heller ikke vært representert på møter med oss lokalt. Vi har jo hatt noen regionale møter, men det er nok enklere nær de store byene. Men det meste av den opplysningen som vi har fått er gjennom erfaring.» (Kilde: Intervju med frivillig)

Sitatene viser at noen frivillige opplever å ha tett kontakt med hovedkontoret. De får også god drahjelp fra organisasjonen med tilbud om relevante kurs og møteplasser der man utveksler erfaringer på tvers av landsdeler. Andre opplever organisasjonene som fraværende, og at de nærmest er overlatt til seg selv med å finne en tilnærming til å arbeide med målgruppen.

Mottaksansatte og -ledere har inntrykk av at det er et stort spenn i kunnskapsnivået hos de frivillige. Informanter fra mottak trekker gjerne fram eksempler på at frivillige har oppfatninger av mottaksdrift som ikke stemmer overens med virkeligheten som møter dem når de kommer til mottaket:

«Det hender at personer som kommer hit blir overasket over hva et mottak er. De ser for seg store inngjerdede områder hvor beboerne bor, at det er institusjonspreget. Mens fakta er at mottak kan være så mangt, og i delvis desentraliserte mottak sånn som vi har så bor folk rundt om i nærområdet og skal leve så normalt som mulig [...] De skal leve et normalt liv! De har ønsker håp og drømmer for framtiden akkurat som alle andre. Man må få tanken bort fra dette med mottak og asylsøkere, til å tenke at vi jobber med mennesker: Ungdom, barn og familier.» (Kilde: Intervju med mottaksleder (Case 4))

De nasjonale organisasjonenes redegjørelser tyder på at opplæringen hos mange av dem har fått et løft etter at intensjonsavtalene trådte i kraft. For mottaksansatte er det imidlertid krevende å bedømme om opplæringen av frivillige har blitt bedre etter at intensjonsavtalene trådte i kraft, ettersom de ofte ikke har noen direkte befattning med aktivitetene. Vi har derfor få vurderinger fra mottaksansatte av hvilken innvirkning dette opplæringsløftet har hatt på de frivilliges kunnskapsnivå eller kvaliteten på aktivitetene. Vårt inntrykk, etter mange intervjusamtaler, er at kunnskapsnivået blant frivillige som representerer organisasjonene med intensjonsavtale, er høyt. Vi har ikke grunnlag for å vurdere om det jevnt over er høyere enn blant frivillige fra organisasjoner uten avtale.

5.4.9 Beboertilpasning

Ut fra intensjonsavtalene er det uklart hvordan avtalene skulle bidra til et mer tilpasset tilbud til beboerne i betydningen «skreddersøm», ettersom beboermedvirkning eller -involvering ikke er nevnt noe sted. Kunnskap om rammene for mottaksdrift og asylprosessen kan imidlertid gjøre frivillige i stand til å gjøre tilpasninger til asylsøkere som gruppe, ved at man kjenner til viktige rammebetingelser og faktorer som påvirker deres livssituasjon og tar hensyn til disse i planlegging og gjennomføring.

For eksempel fører ventingen og usikkerheten forbundet med asylsøknadsbehandling ofte til økt friksjon mellom familiemedlemmer. Det samme gjør trange boforhold (NKVTS, 2006). Noen ganger kan aktiviteter som gir et miljøskifte og inkluderer hele familien, bidra positivt til å styrke båndene og minske friksjonen. Et annet eksempel er størrelsen på basisytelsen. På

en del typer aktivitet kan det være vanskelig å ha medbrakt mat. Dermed kan foreldre lett befinne seg i en situasjon der barna blir sultne og de må bruke penger de ikke har, på en dyr barnemeny. Hvis aktiviteten varer lenge eller inkluderer barn, er mottaksansatte derfor opptatt av at man sørger for matsservering.

Traumeforståelse og risikovurdering i forbindelse med ulike typer aktiviteter, samt kunnskap om førstehjelp kan også være nyttig, noe vi kommer tilbake til i neste delkapittel. Som vist i forrige delkapittel, har ikke alle organisasjonene det samme fokuset på opplæring i asylprosessen og rammer for mottaksdrift. Imidlertid poengterer lokale frivillige at kunnskap om levekår for asylsøkere også tilegnes gjennom å arbeide med målgruppen over tid.

Vår vurdering er at for å gjøre tilpasninger til den enkelte beboer eller beboergruppe kreves mer inngående kjennskap til behov og ønsker ved mottaket man samarbeider med. Kunnskap om dette avhenger av kvaliteten på kommunikasjon innad i mottaket blant beboerne, mellom beboere og ansatte og mellom frivillige og mottaket. Det finnes som nevnt i kapittel 4.4, eksempler på direkte involvering av beboere, der representanter for lokale lag og foreninger deltar på møter i beboerrådet. For at kommunikasjon og planlegging skal fungere, er det imidlertid nødvendig at ansatte ved mottaket har ressurser til og prioriterer å følge det opp, jamfør redegjørelsen i kapittel 4.2. Beboermedvirkning er et viktig hensyn for både ansatte og frivillige, selv om de ikke alltid lykkes like godt med å få det til i praksis. For førstnevnte er det også et krav fra UDI å jobbe med beboermedvirkning.

5.4.10 Sikkerhet og risikohåndtering

Spørsmålet om avtalene har hatt innvirkning på sikkerhet er sammensatt og krevende å vurdere. De fleste av organisasjonene som UDI inngikk intensjonsavtaler med, hadde allerede rutiner for å forebygge utnyttelse og overgrep. Dette var nettopp en del av begrunnelsen for at UDI ønsket å kanalisere det frivillige engasjementet gjennom disse. Flere av disse organisasjonene var også pådrivere for at UDI skulle stille strengere krav til kvalitetssikring av frivillige. Det er riktignok eksempler på at enkelte av organisasjonene innførte nye sikkerhetsrutiner eller skjerpet eksisterende praksis, blant annet for innhenting av politiattest, som et resultat av kontakten med UDI. Etter vår vurdering må avtalene derfor kunne sies å ha hatt noe innvirkning.

Ved at lokallagene til de nasjonale organisasjonene har lagt vekt på sikkerhet og risiko for overgrep i dialogen med mottak, og at mottakene har fått oppfordringer om å etterspørre politiattest, kan lokale lag og foreninger ha endret praksis på dette området. Vi har imidlertid begrenset empiri som kan belyse dette.

Enkelte observasjoner tyder imidlertid på at det finnes et potensial for å heve arbeidet med sikkerhet i deler av den lokale frivilligheten, utenfor de etablerte nasjonale organisasjonene. Vi har sett eksempler på at frivillige ikke ser behovet for innhenting av politiattest og varslingsrutiner. Når forholdene er små, preget av høy tillit og de fleste kjenner hverandre i lokalsamfunnet, kan det oppleves som unødvendig og byråkratisk å innhente en politiattest. Det kan dessuten være tidkrevende og innebære merarbeid for personer som jobber ulønnet. Vi har lite grunnlag for å vurdere hvor utbredte slike holdninger til sikkerhets- og varslingsrutiner er. Men det gir en pekepinn om at det kan være mye å hente på å legge til

rette for samarbeid og erfaringsutveksling på tvers av frivilligheten, også på lokalt og regionalt nivå. Uavhengig av om det skyldes mangel på bevissthet eller en oppfatning om at politiattester og varslingsrutiner innebærer unødvendig ressursbruk, kan kunnskapsdeling og diskusjoner bidra til å endre holdninger.

Flere informanter mener at krav om politiattest ikke er tilstrekkelig for å hindre at personer som har til hensikt å utnytte beboere, får komme i kontakt med dem. Følgende sitater viser viktige vurderinger utover krav om politiattest:

«Vi sitter og har et ansvar for en målgruppe, og noen frivillige har en annen motivasjon for å komme inn i mottak. [...] UDI er opptatt av politiattest, men hvem i heiteste er det som får noe på rullebladet? De fleste som driver med faenskap og ulovligheter får det ikke på rullebladet.» (Kilde: Intervju med mottaksleder (Case 1))

«Alle frivillige må signere etiske retningslinjer som blir nøye gjennomgått. Dessuten gjøres det en vurdering gjennom samtaler. Det får man ofte en magesfølelse på der og da. Politiattest er ikke nok, men det er et av grepene man har. Så må man delta i opplæring. I den prosessen blir det gjort en vurdering på egnethet. En ting vi tenker er viktigere enn attesten er å ikke gi noen lov til å være alene med barn. Ingen enkeltpersoner får ha aktiviteter alene. Det er det viktigste.» (Kilde: Intervju med representant for nasjonal organisasjon)

«Det er aldri noen som er alene med barna. Det er en kontrollfunksjon i å være en gruppe. Vi kan ikke være tilstede på alle aktivitetene med de små tilskuddene som er, så det er viktig å ha lokalt forankrede frivillige. I tillegg til politiattest og god dialog med mottaksansatte tenker vi det er viktig å opptre i team.» (Kilde: Intervju med representant for nasjonal organisasjon)

Sitatene viser at mottaksansatte kan ha en viktig funksjon i å være årvåkne og stille kritiske spørsmål for å ta rede på motivasjonen til personer som ønsker å komme i kontakt med beboere. Flere organisasjoner har innhenting av politiattest som første ledd i en utsilingsprosess. Videre vurdering gjøres også gjennom samtaler i forbindelse med opplæring og ved observasjon under aktivitetene. Et avgjørende poeng er at ingen frivillige skal få være alene med barn.

Flere organisasjoner er også klare på at det bør være kontaktpunkter for varsling. Dersom deltagerne skulle oppleve noe ubehagelig i forbindelse med aktivitet bør de vite hvor de kan henvende seg. Frivillige burde også ha klart for seg hvem de kan ta opp mistanke med. Noen organisasjoner har et eget varslingscenter der man kan henvende seg hvis mistanken gjelder personen som skal være første varslingsinstans, eller dersom det ikke iverksettes tiltak ved gjentatte varslinger. Det er altså grunnlag for UDI å vurdere om innhenting av politiattest bør suppleres med andre krav: For eksempel at det skal være flere frivillige i forbindelse med aktiviteter med sårbare personer og at organisasjonene informerer deltagerne om muligheter for varsling.

5.4.11 Andre sikkerhetsaspekter

De etablerte humanitære organisasjonene har også fokus på førstehjelp, traumehåndtering og rutiner i forbindelse med uønskede hendelser på aktiviteter, for eksempel dersom et barn

skulle bli borte eller det oppstår voldsepisoder eller lignende. Enkelte organisasjoner er opptatt av at de frivillige kjenner til sikkerhetsarbeidet på mottakene, som er en del av HMS-arbeidet. En informant tok til orde for at organisasjoner og mottak kunne samarbeidet tettere om sikkerhet og risikohåndtering:

«[...] hvis UDI kunne hatt en større rolle i å koble sammen aktørene og snakke om det operative perspektivet der man kunne hatt faglig samarbeid med driftsoperatørforum, kunne det vært mange spennende diskusjoner om sikkerhet og risikohåndtering. Man kunne hatt et samarbeidsprosjekt der vi kunne identifisert forbedringspunkter for å styrke sikkerhetsarbeidet – både når det gjelder beboeres og frivilliges sikkerhet. Det er mye som kan tas tak i og det hadde vært superinteressant å få muligheten til å sette seg ned sammen med disse. Dette er vi avhengige av at UDI fasiliteter. Da blir det mulig å jobbe mer konkret med utfordringer knyttet til det å være til stede som frivillige i mottak.» (Kilde: Intervju med representant for nasjonal organisasjon)

Sitatet over viser ønske om et tettere faglig samarbeid rundt HMS-arbeidet der man i fellesskap med driftsoperatører identifiserer forbedringspunkter. Utover de generelle kravene til HMS-arbeid som framgår av Arbeidsmiljøloven og Internkontrollforskriften, har UDI utformet mer spesifikke krav til trygghet og sikkerhet gjennom rundskriv UDI 2008-031 Krav til innkvarteringstilbud i ordinære asylmottak og UDI 2010-177 Krav til innkvarteringstilbud i transittmottak. Mottakene skal blant annet: «Søke å skjerme beboerne mot uønsket oppmerksomhet fra andre; sikre at kvinner ikke blir utsatt for vold, trakassering eller seksuelle overgrep; ha oversikt over hvem som til enhver tid oppholder seg der, dersom mottaket har egen innkvarteringsløsning for enslige mindreårige; ha skriftlige rutiner for krisehåndtering; ha skriftlige rutiner for håndtering av kriminalitet og vold; ha skriftlige rutiner for brannberedskap og ha skriftlige rutiner for systematisk sjekk av brannrisikoer og brannsikkerhetstiltak i alle boliger».

Et viktig element i HMS-arbeid dreier seg om å gjennomføre jevnlige og systematiske undersøkelser hvor man forsøker å ta rede på (1) Hva kan gå galt? (2) Hva er konsekvensen hvis det skjer? (3) Hva kan vi gjøre for å forhindre at det skjer eller redusere konsekvensene dersom det skjer? Det handler altså om kartlegging, risikovurdering og utforming av avbøtende tiltak. Risikomomenter kan både være forhold som kan forårsake skader og sykdom i tillegg til psykososiale risikofaktorer som stress og konflikter (Arbeidstilsynet, 2020).

Aktørene kunne hatt nytte av å bli bedre kjent med hverandres perspektiver på dette området. Frivillige organisasjoner som arrangerer aktiviteter med beboere kan ha nytte av å ha kjennskap til driftsoperatørenes/mottakenes risikovurderinger og tiltak. De kan også bidra med nyttige perspektiver knyttet til å identifisere hva som kan gå galt. UDI kan legge til rette for at driftsoperatører og de nasjonale organisasjonene som har lang erfaring fra asylfeltet, får anledning til å komme sammen på nasjonalt eller regionalt nivå for å lære av hverandre.

Et tettere samarbeid om HMS-arbeid betyr ikke at lokale frivillige skal påta seg ansvar for HMS-arbeidet ved mottaket. Men det kan være nyttig for mottakene å involvere gode samarbeidspartnere i den lokale frivilligheten til å tenke høyt om risikomomenter og hvordan de kan håndteres. Dette kan UDI bidra til gjennom å oppfordre mottakene til å invitere til jevnlige møter med alle de frivillige som arrangerer aktiviteter for beboerne, der sikkerhet bør være et punkt på agendaen. Flere organisasjoner deltar aktivt i kriserespons og har høyt fokus

på beredskap. I denne forbindelse kan det også ligge muligheter i å involvere beboere i sikkerhetsarbeid ved mottak i større grad. Flere av de humanitære organisasjonene har høy ekspertise på håndtering av kritiske situasjoner og kan potensielt bidra systematisk til å gi opplæring i dette:

«Vi har hatt beboergrupper i våre mottak som har drevet sikkerhetsarbeid, og vært i beredskap hvis det skjer ting i deres mottak. Vi har opprettet sikkerhetsgrupper der våre lag har gitt opplæring i rutiner og førstehjelp til beboere som har vært med i gruppene, og til andre også.» (Kilde: Intervju med representant for nasjonal organisasjon)

En beboergruppe med kompetanse i førstehjelp og kriserespons vil potensielt kunne ha en betydning med hensyn til sikkerhet og beredskap som strekker seg utover å gi tryggere rammer rundt aktiviteter.

Datainnsamlingen vår gir indikasjoner på at det er vesentlige forskjeller på hvor bevisste frivillige utenfor de etablerte nasjonale organisasjonene er på risiko rundt aktiviteter og hvor godt rustet de ville være til å håndtere eventuelle situasjoner som kan oppstå. Enkelte informanter ønsker mer kunnskap og kompetanse om risikohåndtering og sikkerhet.

Et tema som enkelte frivillige har uttrykt usikkerhet rundt, er forsikring. UDI har lagt vekt på at *frivillige* må være forsikret, men blant informantene fra både hovedkontor og lokallag har det blitt rettet oppmerksomhet mot forsikring av *beboere*:

«Så er det dette med forsikring og det toppet seg da det kom hester og barna skulle ri – vi har forsikret våre ansatte og når vi har demenstilbud er det kommunen som står for forsikringen – men vi var usikre da vi gjennomførte en aktivitet på om vi kunne bli erstatningsansvarlige hvis et barn brakk ryggen [...] UDI har svart at asylsøkere ikke er forsikret.» (Kilde: Intervju med frivillig (Case 2))

Mangel på klarhet rundt forsikring kan føre til at frivillige legger bånd på seg. Hvis en frivillig organisasjon skulle ende opp med erstatningsansvar vil det kunne ha alvorlige følger for villigheten til å gjennomføre aktiviteter med asylsøkere. Vi har i dette oppdraget ingen holdepunkter for å vurdere realismen i en nasjonal forsikringsordning for beboere. Dette burde imidlertid UDI undersøke mulighetene for.

5.4.12 Forholdet mellom krav og vilje til engasjement

Det kan tenkes at det vil være en motsetning mellom mengden krav til frivillige og antallet personer som engasjerer seg for målgruppen. Personer som deltok i Refugees Welcome-nettverket, framhever at de ønsket å komme i gang raskest mulig og at de etablerte organisasjonene ikke var i stand til å respondere hurtig nok på folks ønsker om å bidra. Disse påpeker at det ikke alltid bør være nødvendig med lange kurs for å få lov til å bidra frivillig på mottak. Særlig ikke i en situasjon med akutte behov for frivillige hender og grunnleggende bidrag som sortering og utdeling av klær og utstyr (Sætrang, 2016).

I intervjumaterialet anerkjenner flere informanter at det spontane engasjementet som oppstod i forbindelse med den kraftige økningen i ankomster på sensommeren i 2015 var viktig for å håndtere krisen, og at deres evne til å mobilisere raskt var en styrke:

«De store organisasjonene er mer tungroddede, og da tar det lengre tid å komme i gang. Jeg merket i samarbeidsmøter at de uorganiserte jobbet på en helt annen måte. Man står mye friere, mens vi har retningslinjer å forholde oss til. Vi deler disse med dem som ønsker det. Jeg vil ikke kritisere Refugees Welcome, for jobben de gjorde var helt nødvendig. Folk kunne engasjere seg på dagen, og det er det mye bra med, men det er ikke sånn vi jobber. Vi er opptatt av å kvalitetssikre de som skal jobbe med barn. Så trenger de frivillige støtte når de skal møte sårbare mennesker i ulike situasjoner. 'Refugees' var ikke organisert sånn. Det er der forskjellen ligger.» (Kilde: Intervju med representant for nasjonal organisasjon)

Det er imidlertid forskjell på en situasjon med et offentlig apparat som i en krise ikke hadde kapasitet til å dekke behovene for et stort antall nyankomne asylsøkere, og normalsituasjonen i mottakssystemet. Dessuten er det en vanlig observasjon fra de etablerte organisasjonene at frivillig engasjement har en tendens til å smuldre bort dersom det ikke settes ordentlig i system:

«Vi så at skulle man lykkes med frivillighet så må man ha en koordinator og et program samt et ferdig opplegg for å få dette til å bære. I motsetning til ustrukturert frivillighet [...] Man gir de frivillige en tyngde i det de gjør, og det fører til at det ikke bare blir borte relativt fort. Vi ser jo ofte det at det forvitrer og blir litt borte hvis man har manglende plan og fokus for hva de frivillige gjør.» (Kilde: Intervju med representant for nasjonal organisasjon)

Det ser ikke ut til å være noen entydig negativ sammenheng mellom å stille krav til frivillige og beholde frivillig engasjement. Det kan imidlertid få aktualitet ved en ny beredskapssituasjon hvor mange nye kommer til.

Et helhetlig samarbeid mellom driftsoperatører og frivillige organisasjoner som resulterer i en policy for sikkerhetsarbeid i mottak, kunne potensielt gi økt trygghet både for beboere og frivillige som arbeider på asylfeltet. For UDIs del handler dette om å fasilitere en dialog mellom disse aktørene slik at de i felleskap får bedre oversikt over potensielle risikomomenter, utvikler forebyggende tiltak og rutiner for respons dersom det skulle oppstå uønskede hendelser.

5.4.13 Vurdering av UDIs oppfølging og innsats

Som gjennomgangen viser, ser det ut til at de etablerte organisasjonene har gode systemer for kvalitetssikring og opplæring av sine frivillige, selv om ikke alle krever egen opplæring i asylkjeden for å arrangere aktiviteter for beboere i asylmottak. Imidlertid er inntrykket at intensjonen med avtalene om gjensidig kompetanseheving i begrenset grad er realisert. De følgende sitatene tar opp ulike skråblikk fra organisasjonene på fokus og kvalitet i møteplassene mellom UDI og aktørene i frivilligheten:

«Det har vært ganske mye enveiskommunikasjon [i dialogmøtene]. Det blir gjerne en presentasjon om et litt snevert tema som ikke nødvendigvis engasjerer alle som sitter der [...] Det er mer informasjonsdeling enn kompetanseheving [...] Det jeg savner er å samarbeide om å utforme konkret frivillighetspolitikk der man arbeider som partnere: Kunne man for eksempel blitt enige om noen minimumskrav for frivillige? Noen måter

å løfte arbeidet mot seksuelle overgrep gjennom felles arbeid? Det krever selvfølgelig overskudd og ressurser fra UDIs side.» (Kilde: Intervju med representant for nasjonal organisasjon)

«UDI arrangerer mye seminarer vi prøver å delta på dersom det er relevant. Men det har ikke vært noe som har vært direkte for [organisasjon] og kompetansehevende for oss, det er mest seminarer som er åpne for alle.» (Kilde: Intervju med representant for nasjonal organisasjon¹²)

I sitatene etterlyses det både at UDI med fordel kunne ha en større grad av gjensidighet i sin tilnærming til aktører i frivilligheten, samt at innhold og ambisjonsnivået kunne vært hevet. Målsettingen om å delta med innledere og foredragsholdere til interne kurs og seminarer hos organisasjonene har ikke blitt realisert. Organisasjonene har heller ikke blitt invitert til interne kompetansehevingstiltak hos UDI for å fortelle om organisasjonens arbeid og erfaringer på asylmottak. Etter vår vurdering bør UDI derfor øke innsatsnivået inn mot dialogmøtene og legge til rette for mer interaksjon. Formen på dialogmøtene kan i større grad være orientert rundt ulike former for diskusjon, f. eks paneldebatter, diskusjoner i mindre grupper og plenumsdiskusjoner. UDI kan også gjøre alvor av målsettingene om å invitere inn organisasjonene til interne kompetansehevingstiltak i UDI og bidra med innledere og foredragsholdere hos dem. Det kan også hentes inn ekstern kompetanse fra fagmiljøer i UoH-sektoren.

Møteplassene mellom UDI og aktører i frivilligheten har muligheter ved seg som flere i organisasjonene er opptatt av. Som en informant uttalte:

«Det er et stort mulighetsrom for å jobbe sammen med store og små aktører til å komme med innspill til hva som kunne blitt en mer tydelig policy. En sammenslåing av tilskuddsordninger kunne vært en start og at man må ta lokale behov til etterretning og gi mulighet til å ta de lokale vurderingene for de frivillige. Noen ganger er det best at mottaket selv driver aktivitet. Det er mye konseptualisering som kan gjøres for å rydde opp i landskapet og ta et bredere perspektiv knytte til samarbeid med skole og andre aktører for inkludering og normalisering av tilværelsen med aktiviteter i lokalsamfunnet.» (Kilde: Intervju med representant for nasjonal organisasjon)

Flere av de nasjonale organisasjonene etterlyser større grad av samordning og invitasjoner til faglige seminarer der frivillige på asylfeltet kan utveksle erfaringer og utforme en mer helhetlig tilnærming i fellesskap med UDI for å sikre en god spredning i aktivitetstyper, harmonisering av krav til frivillige og dekning av mottak og beboergrupper. Det blir også av flere foreslått å organisere samlinger på regionalt nivå, som per i dag kun er gjennomført i region Sør.

Dessuten spiller ikke tilskuddsordningen til aktiviteter for barn og unge, som UDI forvalter, på lag med intensjonsavtalen på flere punkter:

- Gjeldende internmelding¹³ for forvalterne av ordningen slår fast at lønnsutgifter kun kan brukes direkte til aktiviteter sammen med barna. Dette innskrenker i praksis

¹² Gjennomført i forbindelse med case-besøk

¹³ IM 2015-005, revidert 19.06.2018

muligheter for organisasjonene til å bruke tilskuddsmidler til å gjennomføre opplæring, oppfølging og kvalitetssikring av frivillige.

- Regelverket og forvaltningspraksis er også innrettet slik at man tildeler midler til privatpersoner som ikke er medlemmer av noen organisasjon, noe som strider mot intensjonen om å kanalisere det frivillige engasjementet gjennom etablerte organisasjoner.
- Mottakene opplever i liten grad å være inkludert i beslutninger om hvem som tildeles midler, noe som i en del tilfeller fører til at gode lokale samarbeid som har blitt bygget opp over flere år strander på grunn av tap av finansiering.
- Mottak får ingen informasjon om hvilke organisasjoner som er innvilget søknader om midler til å gjennomføre aktiviteter ved mottaket, hvor mye og til hva, noe som vanskeliggjør planlegging og koordinering lokalt.
- EØS-regelverket hindrer organisasjoner fra å søke tilskudd om å arrangere aktiviteter hvis de er driftsoperatør av mottak. Dette gjør at organisasjoner med erfaring fra egen mottaksdrift, og presumptivt er blant dem med høyest ekspertise på asylfeltet, ikke får støtte til å arrangere aktiviteter.

5.5 Oppsummering

Dette kapitlet besvarer hovedproblemstillingen om hvordan nasjonale intensjonsavtaler og lokale samarbeidsavtaler har virket. I analysen har vi sett på hvordan nasjonale intensjonsavtaler har fungert opp mot de målene UDI selv har satt for avtaleverket. Gjennomgangen av hvordan intensjonsavtalene har fungert viser overordnet at:

- Avtalene var mer relevante før – spesielt da mottaksapparatet var større og mer omfattende som følge av flyktningkrisen i 2015. Kontakten mellom UDI og organisasjonene ser ut til å ha avtatt i takt med nedbyggingen av kapasiteten.
- Det er empirisk belegg for å hevde at avtalene har hatt en innvirkning på organisasjonenes adgang til asylmottak, og et visst bidrag til økt formalisering av lokale samarbeidsrelasjoner.
- Det er mer krevende å vurdere innvirkningen på det generelle kunnskapsnivået blant frivillige som arrangerer aktiviteter for beboere i asylmottak fordi:
 - Kanalisering av frivillige inn i etablerte organisasjoner som resultat av UDIs inngripen, er ikke direkte målbart, og våre data belyser dette i liten grad.
 - Organisasjonene tilskriver i liten grad opptrapping av opplæring om asylkjeden til intensjonsavtalene eller UDIs informasjonsarbeid. Likevel kan avtalen ha hatt indirekte virkninger gjennom å bidra til et økt fokus på beboere i asylmottak hos organisasjonene.
- Sikkerheten og risikohåndteringen ser primært ut til å ha blitt påvirket gjennom økt fokus på innhenting av politiattester, selv om dette allerede var praksis hos de fleste av organisasjonene.

- Det er svakt belegg for at avtalene har hatt en betydningsfull innvirkning på volumet av aktivitet slik situasjonen er i dag, men avtaleverket har vært viktigere tidligere. Dette handlet primært om å gi organisasjoner adgang til mottakene.

Det er en rekke underliggende forutsetninger og antakelser for avtaleverket som til dels er urealiserte eller ufunderte, blant annet:

- Mottakene prioriterer ikke organisasjoner med intensjonsavtale. Valg av samarbeidspartnere styres av konkrete lokale erfaringer og tilgang på lokale frivillige.
- Organisasjonene har ulik oppbygging og ulik kapasitet til å spre kunnskap og informasjon nedover til lokale ledd.
- Politiattester er ikke et tilstrekkelig sikkerhetstiltak for å unngå overgrep. Flere framhever betydningen av varslingsrutiner, å ikke tillate frivillige å være alene med barn og andre sårbare beboere og samtalebaserte vurderinger av personlig egnethet som bør gjøres i forbindelse med opplæring.

I sum finner vi at intensjonsavtalene er et potensielt viktig verktøy i UDIs tilrettelegging for frivilligheten og aktivisering av beboere på asylmottak. Det er imidlertid behov for at avtalene følges opp i sterkere grad, og tar inn momenter som aktualiserer dem, og bidrar til et kjedet samspill i aktørtriangelet, mottak, beboer og organisasjon innenfor lokalsamfunnet. Dette dreier seg primært om å legge til rette for større grad av samhandling og erfaringsutveksling på lokalt og regionalt nivå – både på tvers i frivilligheten og mellom UDI, driftsoperatører og organisasjoner. Det kan i denne forbindelse være rom for å anlegge et noe bredere perspektiv på sikkerhet og risikohåndtering for å oppnå målet om trygge rammer rundt aktivitetene. Et faglig samarbeid rundt HMS med organisasjonene kan resultere i at avtalenes fokusområde utvides. Dette kan f. eks innebære formuleringer rundt fysisk og psykologisk førstehjelp og beredskapsrutiner knyttet til uhell og hendelser. Vi konkretiserer og utdyper dette i kap. 1.

6 Bibliografi

- Aasen, B., Haug, M., & Lynnebakke, B. (2017). *Frivillighetens ressurser langs asylsøkerkjeden: En studie av frivillige organisasjoners innsats under og i etterkant av de store ankomstene i 2015*. Oslo: By-og regionforskningsinstituttet NIBR: Høgskolen i Oslo og Akershus. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/6cbf38c6b3fa4004b2901cb05b5b402c/nibr-rapport_frivillighetens-ressurser_-2017-3.pdf
- Arbeidstilsynet. (2020). *Risikovurdering*. Hentet fra [Arbeidstilsynet.no: https://www.arbeidstilsynet.no/hms/risikovurdering/](https://www.arbeidstilsynet.no/hms/risikovurdering/)
- Berg, B., Lauritsen, K., Meyer, M. A., Neumayer, S. M., Tingvold, L., & Sveaas, N. (2005). *"Det hainnle om å leve..." Tiltak for å bedre psykisk helse for beboere i asylmottak*. Trondheim: SINTEF Teknologi og Samfunn.
- Eimhjellen, I., Steen-Johnsen, K., Folkestad, B., & Ødegård, G. (2018). Changing Patterns of Volunteering and Participation. I B. Enjolras, & K. Strømsnes, *Scandinavian Civil Society and Social Transformations: The Case of Norway*. Springer International Publishing.
- Fladmoe, A., Sætrang, S., Eimhjellen, I., Steen-Johnsen, K., & Enjolras, B. (2016). *Nordmenns bidrag i flyktnings situasjonen 2015/2016*. Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor 2016. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/77bd671c96a34ff995241cc097bbec08/vr_2016_6_rapport_v4.pdf
- Friedman, E., Son, H., & Saleem, M. (2019). Relasjonen mellom mennesker og dyr: Helse og livskvalitet. I H. A. Fine, *Håndbok i dyreassisterte intervensjoner: Faglig grunnlag og retningslinjer* (ss. 107-125). Bergen: Fagbokforlaget.
- Frivillighet Norge. (2016). *Sivilsamfunnets bidrag i flyktnings situasjonen*. Oslo: Frivillighet Norge. Hentet fra <https://www.frivillighetnorge.no/filestore/Dokumenter/FrivillighetNorgeRapportSivilsamfunnetFlyktnings situasjon.pdf>
- Hedström, P., & Udehn, L. (2009). Analytical Sociology and Theories of the Middle Range. I P. Hedström, & P. Bearman, *The Oxford Handbook of Analytical Sociology*. Oxford: Oxford University Press. doi:10.1093/oxfordhb/9780199215362.013.2
- Hero Norge AS. (2016). Frivillighetskoordinator - Stavanger mottakssenter. Hentet fra <https://karrierestart.no/ledig-stilling/728054>
- Høydahl, E. (2017). *Ny sentralitetsindeks for kommunene*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå. Hentet fra https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/330194?_ts=15fdd63c098
- Institutt for samfunnsforskning. (2018). *Seks trender for norsk frivillighet*. Hentet fra Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor: <https://www.samfunnsforskning.no/sivilsamfunn/aktuelt/nyheter/seks-trender-for-frivilligheten.html>

- Jakobsen, M., Sveaas, N., Eide Johansen, L. E., & Skogøy, E. (2007). *Psykisk helse i mottak: Utpøving av instrumenter for kartlegging av psykisk helse hos nyankomne asylsøkere*. Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS).
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2018). *Migrasjonskjeden*. Hentet fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/tema/innvandring-og-integrering/innsikt/migrasjonskjeden/id2339878/>
- Meld. St. 30. (2015-2016). *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/6676aece374348ee805e9fc5f60b6158/no/pdfs/stm201520160030000d>
- Meyer, E. (2014). *The Culture Map: Breaking Through the Invisible Boundaries of Global Business*. PublicAffairs.
- NKVTS. (2006). *Psykiatrisk og psykososialt arbeid med flyktninger - veileder*. Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS).
- Norsk organisasjon for asylsøkere. (2016). *Høringssvar – Endring i Utlendingsloven – Midlertidig arbeidstillatelse til asylsøkere – vilkår om gjennomført intervju*.
- NOU 2011: 10. (2011). *I velferdsstatens venterom. Mottakstilbudet for asylsøkere*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/78ca1005cf834de8961f06357c91aa92/no/pdfs/nou201120110010000dddpdfs.pdf>
- Oslo Economics. (2018). *Hvem arbeider i asylmottakene? Bemanning og kompetanse ved asylmottakene, 2003-2017*.
- Oxford Research. (2017). *Evaluering av Leksehjelp, Gatemebling og Ferie for alle*. Rapport. Hentet fra <https://oxfordresearch.no/wp-content/uploads/2017/12/Evaluering-av-Leksehjelp-Gatemebling-og-Ferie-for-alle.pdf>
- Oxford Research. (2018). *Evaluering av tilskuddsordning til aktiviteter for barn i asylmottak*. Evalueringsrapport. Hentet fra <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/forsknings-og-utviklingsrapporter/evaluering-av-tilskuddsordning-til-aktiviteter-for-barn-i-asylmottak-2018/>
- Sivesind, K. H., Arnesen, D., Gulbrandsen, T., Dyrnes Nordø, Å., & Enjolras, B. (2018). *An Organizational Landscape in Transformation*. I B. Enjolras, & K. Strømsnes, *Scandinavian Civil Society and Social Transformations: The Case of Norway*. Springer International Publishing.
- Sætrang, S. (2016). *«Ikke bare en Facebook-gruppe»: En case-studie av Refugees Welcome-nettverket i Norge*. Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Hentet fra <https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/handle/11250/2442825>
- Utlendingsdirektoratet. (2016). *Beredskap høsten 2015: Rapport fra egevalueringen*. Egevaluering. Hentet fra <https://docplayer.me/26245335-Beredskap-hosten-rapport-fra-egvalueringen.html>

- Utlendingsdirektoratet. (2017). *Evaluering av ordningen med frivillighetskoordinator*. Oslo: Utlendingsdirektoratet. Hentet fra <https://www.mercell.com/m/file/GetFile.ashx?id=85505889&version=0>
- Utlendingsdirektoratet. (2017). Årsrapport 2016 for Utlendingsdirektoratet. Hentet fra https://www.udi.no/globalassets/global/aarsrapporter_i/aarsrapport-2016-for-utlendingsdirektoratet.pdf
- Utlendingsdirektoratet. (2019). *UDI regelverk*. Hentet fra <https://www.udiregelverk.no/rettskilder/departementenes-rundskriv-og-instrukser/>
- Winsvold, A., & Engebriksen, A. I. (2010). *For barnas skyld: En undersøkelse av returforberedende arbeid med barnefamilier på asylmottak – med forslag til nye modeller og arbeidsformer*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA).



OXFORD RESEARCH

Denmark

Oxford Research A/S
Falkoner Allé 20
2000 Frederiksberg
office@oxfordresearch.dk

Norway

Oxford Research AS
Østre Strandgate 1
4610 Kristiansand
post@oxford.no

Sweden

Oxford Research AB
Norrländsgatan 11
103 93 Stockholm
office@oxfordresearch.se

Finland

Oxford Research Oy
Fredrikinkatu 61a, 6krs.
00100 Helsinki
office@oxfordresearch.fi

Baltics/Riga

Oxford Research Baltics SIA
Elizabetes iela 51-12
LV-1010, Rīga
info@oxfordresearch.lv

Belgium/Brussels

Oxford Research c/o ENSR
5. Rue Archimède
Box 4, 1000 Brussels
office@oxfordresearch.eu