

Integrasjon og nettverksbygging i flerkulturelle lokalsamfunn

Guro Ødegård og Synne Sætrang, Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor

Hva er problemet?

Innvandring og integrasjon er blant de viktigste og mest omstridte utfordringene i vår tid. Med bakgrunn fra hele 222 land (SSB 2015), er sammensetningen av dagens innvandrerbefolkning vesentlig mer mangfoldig når det gjelder kulturell, religiøs og etnisk bakgrunn enn den var for få tiår tilbake. Til tross for at innvandrere i Norge, sammenlignet med andre OECD-land, er relativt godt integrert på arbeidsmarkedet og i utdanningssektoren, viser forskning fremdeles tydelige utfordringer på flere områder. Dette gjelder ikke minst lavere sysselsetting, vedvarende lavinntekt og fattigdom i deler av innvandrerbefolkningen. Innvandrerbefolkningen deltar også i mindre grad på sivilsamfunnets arenaer og i det politiske systemet, selv om det er store variasjoner mellom ulike grupper. Mangel på samhandling mellom samfunnsgrupper gjennom yrkesliv, utdanningsinstitusjoner og sivilsamfunn kan ha konsekvenser for tillitsstrukturen i lokalsamfunn, og kan bygge opp om frykt og fordommer mellom grupper. Hvis noen grupper systematisk er underrepresentert på sentrale samfunnsarenaer vil det på sikt også være et demokratisk problem.

Mens hovedfokuset tidligere først og fremst har vært på den såkalte «arbeidslinja», har integrasjonsdebatten de senere årene i økende grad omfattet spørsmål om sosial, politisk og kulturell inkludering. I utredningen *Bedre integrering* (NOU:2011) fremmes sivilsamfunnet og nærmiljøet som en særlig viktig arena:

For å bygge tillit er det viktig å legge til rette for møteplasser og aktiviteter lokalt, der minoritets- og majoritetsbefolkning kan samhandle. Å bygge tillit gjennom deltakelse i frivillige organisasjoner, lokale aktiviteter m.m. er en viktig del av det forebyggende arbeidet for å redusere generell mistillit, som igjen kan gi utslag på deltakelsen på andre samfunnsarenaer (som valgdeltakelse og deltakelse i utdanning og arbeid) (NOU 2011:19).

I et tillitsbasert «frivillighetsland» som Norge, med høy organisasjonstetthet og bred deltakelse, har nettopp det lokale foreningslivet, som idrettslag, kulturforeninger, menigheter og andre aktivitetsnettverk potensiale til å bygge nettverk, tillit og normer for gjensidighet mellom individer og gruppe. Det er dette som kalles *sosial kapital* (Putnam 2000). Foreningslivet regnes som en sentral arena for dannelsen av denne; ved å fungere som møteplasser der ulike samfunnsgrupper kan komme sammen på grunnlag av felles interesser. Særlig for innvandrere med kort botid i Norge blir denne type sivilsamfunnsdeltakelse løftet frem som viktig, da det er en arena for dannelsen av verdifulle nettverksressurser.

Det er ingen selvfølge at sivilsamfunnet evner å aktivere et slikt potensiale. Innvandrerbefolkningen er underrepresenterte som medlemmer i det tradisjonelle foreningslivet (Enjolras og Wollebæk 2010). Årsakene er sammensatte: Individuelle barrierer, som svake økonomiske ressurser, manglende språkkompetanse, kort botid og avgrensede sosiale nettverk, reduserer sannsynligheten for deltakelse i en frivillig organisasjon. I tillegg kan det tradisjonelle norske foreningslivet være bærere av en sementert organisasjonskultur preget av selvrekutterende nettverk som øker terskelen for grupper som ikke er sosialisert inn i den norske foreningskulturen (Ødegård et al 2014). En studie av fire flerkulturelle lokalsamfunn i Norge har synliggjort at det tradisjonelle foreningslivet sliter med å rekruttere nye deltakere og frivillige i lokalsamfunn som har hatt store demografiske endringer på kort tid (ibid).

Hvis en derimot tar deltakelse i religiøse foreninger og innvandrer- og flyktningeforeninger med i beregningen, er innvandrerbefolkningens deltakelse nesten på nivå med majoritetsbefolkningen (Eimhjellen og Seggaard 2010¹). Utfordringen ligger i at utviklingen har ført til fremveksten av et parallelt foreningsliv, hvor rekrutteringsgrunnlaget baseres på felles landbakgrunn og kulturell tilhørighet. Selv om innvandrerforeninger og trossamfunn er viktige møteplasser for grupper som deler en felles identitet- og slik sett bidrar til å styrke tilhørighet og fellesskapsfølelse, er dette foreningslivet til en viss grad internt orientert og står i fare for å forbli

¹ Dette gjelder grupper med min. 5 års botid i Norge, og som behersker norsk språk.

isolerte øyer uten tilkobling til andre organisasjoner eller grupper i lokalsamfunnet (Rogstad 2007, Enjolras og Wollebæk 2010, Ødegård et al 2014). En forutsetning for dannelsen av sosial kapital er at nettverkene ikke bare er sammenbindende, men også knytter en til mennesker som er *ulik* en selv på viktige områder. I sosial kapital-terminologien kan mer internt orienterte nettverk sies å være viktige for deltakernes sammenbindende/bonding sosial kapital, men de evner i begrenset grad å fungere brobyggende (bridging) mellom grupper og mennesker på tvers av økonomiske, etniske, religiøse og sosiale forskjeller.

Gjennom utviklingen av parallelle foreningsliv i flerkulturelle lokalsamfunn er det en velbegrunnet fare for at det opereres med et foreningsliv for majoritetsbefolkningen og et for etnisk minoritetsbefolkning som i liten grad har kontakt med hverandre (Ødegård et al 2014). Når enkeltgrupper er underrepresenterte i de deler av sivilsamfunnet som har som sitt oppdrag å påvirke politikken på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå, står viktige stemmer i fare for ikke å bli hørt. Mangel på felles møteplasser mellom grupper med forskjellig religiøs- og /eller landbakgrunn kan bidra til å svekke tillitsstrukturen i et lokalsamfunn og dermed også innbyggernes identitet og tilhørighet til stedet de bor på. Selv om slike møteplasser kan oppstå innenfor sivilsamfunnet basert på enkeltmenneskers og organisasjoners initiativ, skaper de seg ofte ikke selv.

Lokale myndigheters utfordring

Forskningen har de senere årene rettet økende oppmerksomhet mot den betydning politiske styringsformer, statlig institusjonsbygging og velferdsregimer har for dannelsen av tillit og nettverk i et samfunn (Rothstein 2002, Ødegård, Loga et al. 2014). Myndighetenes rolle betegnes som *lenkende* sosial kapital, og handler i en kommune-kontekst om lokale myndigheters kompetanse, prioriteringer og vilje til aktivt å ta del i å knytte ulike nettverk sammen (Woolcock 1998).

Deler av integreringsarbeidet i kommuner overlates ofte til det lokale foreningslivet, som fra før sliter med svak økonomi, få frivillige hender og manglende kompetanse til å drive mangfolds- og integreringsarbeid. Selv om foreningslivet har muligheter for å søke prosjektmidler, gir dette ofte kortsiktige og fragmenterte integrasjonstiltak som ikke har bærekraft over tid. Mangel på en helhetlig politikk- og strategiutforming innenfor integrasjonsarbeidet er påfallende i enkelte kommuner. En mulig forklaring på dette er at feltet opererer innenfor flere politikkområder. Eksempelvis har vi *frivillighetspolitikken*, som regulerer offentlig støtte til frivillige organisasjoner, *integrasjonspolitikken*, som inneholder et sett virkemidler som skal brukes på tvers av sektorer, samt *religionspolitikken*, som regulerer den offentlige støtten til trossamfunn og livssynsorganisasjoner.

Undersøkelser fra både en norsk (Ødegård et al 2014) og dansk (Oxford Research 2013) kontekst viser at integreringsarbeidet i utvalgte flerkulturelle lokalsamfunn preges av manglende koordinering mellom ulike offentlige, frivillige, ideelle og relevante private aktører. Dette svekker mulighetene for å utvikle en helhetlig planlegging av målsettingen med integrasjonsarbeidet, og hvilke strategier som skal legges til grunn. I de kommuner/bydeler hvor det finnes slike planer og strategier, er disse sjelden forankret hos de som er involvert- eksempelvis tradisjonelle organisasjoner, innvandrereforeninger, menigheter, fritidsklubber og skoler. Manglende institusjonelt samarbeid mellom ulike lokalsamfunnsaktører bidrar til at nettverkene opererer hver for seg, uten muligheten til å foreta et felles løft for å delta i og påvirke formingen av lokalsamfunnet.

Et felles utgangspunkt for de norske og danske undersøkelsene, som ligger til grunn for dette notatet, er at etablering møteplasser og lokalsamfunnsdeltagelse for grupper og individer på tvers av forskjellighet, ikke kan overlates til frivillige organisasjoner alene.

Tiltak på kommunalt nivå

- **Koordinerende rolle**

Det må tas et helhetlig kommunalt grep rundt integrasjonssatsningen. En mulig strategi er å opprette en koordinator som får i oppdrag å skape kontakt mellom ulike lokalsamfunnsaktører, både offentlige, frivillige, ideelle og private (som skoler, velforeninger, innvandrerforeninger, idrettsforeninger, politi, trossamfunn og bibliotek, lokalt næringsliv etc). Hensikten er å involvere aktører med ulik kompetanse, nettverk og erfaringer til å utvikle felles møteplasser og arenaer som bidrar til å senke barrierene for integrasjon og fellesskap. Ved å innta en koordinerende rolle inngår kommunen som en aktør i integreringsarbeidet- på likefot med andre aktører, fremfor «pengekasse» og kontrollant. Forsøk med opprettelsen av en slik funksjon har vært en suksess i danske kommuner (se Oxford Research 2013) og på Veitvet i Oslo (Ødegård et al. 2014).

- **Oppsøkende arbeid** i foreningslivet har vist seg å være et godt utgangspunkt for sektorovergrepene samarbeid både i en dansk og norsk kontekst: Gjennom at representanter for kommunen/bydelen tar direkte kontakt med frivillige foreninger og uformelle nettverk - ansikt til ansikt - bygges tillitsbaserte relasjoner samt kunnskap om bredden i det lokale sivilsamfunnet. Dette gir en pekepinn på mulig mobiliserings- og samarbeidspotensiale i lokalsamfunnet, samtidig som kommunen blir mer tilgjengelig for foreningene.

- **Kommunen som kompetanseutvikler**

Det er stor forskjell på foreningenes forutsetninger for å drive integrasjonsarbeid. Noen har bruk for mer støtte og veiledning enn andre. Innvandrerforeninger kan ha utfordringer med å navigere i det byråkratiske systemet, og tradisjonelle foreninger kan oppleve vanskeligheter med å nå ut til nye grupper. Gjennom målrettet kompetanseutvikling kan kommunen bidra til å styrke foreningene slik at de kan spille en større rolle i integreringsarbeidet.

- **Mektiggjøring av innvandrerforeninger**

Innvandrerforeninger blir i liten grad brukt i det lokale integrasjonsarbeidet. Innvandrernettverkene må inviteres inn i samarbeidet, da disse besitter nettverksressurser, kulturforståelse og mangfoldskompetanse som er avgjørende for et godt integrasjonsarbeid.

- **Fra top-down til bottom-up**

For å bygge samarbeidsklima mellom ulike lokalsamfunnsaktører hvor reservoaret av ressurser og makt (som bla penger og politisk beslutningsmyndighet) er stor, er det viktig at myndigheter ikke bare inviterer aktører inn for å løse de utfordringer som på forhånd er definert. Det må bygges en felles forståelse av hvilke utfordringer kommunen/lokalsamfunnet står ovenfor og mulige strategier for å løse disse. For mange foreninger og organisasjoner kan offentlige integreringstiltak oppleves som toppstyrt, uten lokalt eierskap. Tiltakene må altså ikke bare forankres, men også utvikles gjennom de ulike nettverk som finnes i lokalsamfunnet. Lokale myndigheter må bestrebe seg på å dreie innsatsen fra en *top-down* til en *bottom-up*-initiert integrasjonspolitik. Dette kan bidra til å sikre et samarbeid mellom myndigheter og frivillige organisasjoner uten at det går på bekostning av organisasjonenes autonomi.

Appendiks

Innvandrergruppers representasjon i norsk foreningsliv

- Forskning viser at innvandrerbefolkningen er sterkt underrepresentert som medlemmer i frivillige organisasjoner, særlig i organisasjoner knyttet til fritidsaktiviteter (se bl.a Enjolras og Wollebæk 2010).
- Selv om unge innvandrere og etterkommere er bedre integrert i idretten enn sine foreldre, deltar de i betydelig lavere grad enn majoritetsungdommen (Strandbu og Bakken 2007. Se også Friberg 2005, Krange & Strandbu 2004, Ødegård 2006). Særlig lav er deltakelsen blant jenter med innvandrerbakgrunn.
- Deltakelsesnivå avhenger blant annet av faktorer som botid i Norge, yrkesdeltakelse og norsksferdigheter.
- Den viktigste veien inn i frivillig innsats er gjennom nettverk, ikke via nære venner og familie, men de mer løse nettverkene (bridging nettverk) (Wollebæk, Sætrang og Fladmoe 2015). Enkelte grupper i innvandrerbefolkningen mangler de nødvendige nettverksressursene for å tre inn i foreningene – og mange tradisjonelle foreninger mangler ressursene som må til for å nå ut til nye grupper (Ødegård et al. 2014)

Innvandrerforeninger

- I 2003 ble det anslått at det fantes rundt 1000 lokale innvandrerforeninger i Norge, hvorav om lag 1/3 falt innenfor det offentlige kriterier for støtteverdige organisasjoner (se Hagelund og Loga 2009, Mjelve 2003). En kan anta at tallet er enda høyere i dag.
- Det er særlig de innvandrerfette fylkene i sentrale østlandsområder, samt Hordaland og Rogaland hvor antallet registrerte innvandrerforeninger er størst. Dette forteller oss at framveksten av minoritetsorganisasjoner ikke er et «Oslo-fenomen», de etableres også i områder rundt de større byene i Norge.

Tabell 1. Antall innvandrerorganisasjoner som ble tildelt driftstilskudd, post 271 i Statsbudsjettet, 2014, innenfor hvert fylke.

Fylke	Ant org.
Østfold	22
Akershus	26
Oslo	23
Hedmark	4
Oppland	1
Buskerud	21
Vestfold	14
Telemark	9
Aust Agder	2
Vest Agder	10
Rogaland	23
Hordaland	21
Møre og Romsdal	7
Sogn og Fjordane	4
Nord Trøndelag	5
Sør Trøndelag	5
Nordland	6
Troms	10

Finmark	0
Sum	213

- Studier av flerkulturelle lokalsamfunn viser at aktivitetstilbud av og for etniske minoritetsgrupper er langt mer omfattende enn hva lokale myndigheter fanger opp gjennom sine frivillighetsregistre. Fordi mye av aktiviteten er uorganisert (dvs ikke registrert som formelle, selvstendige foreninger), er det en utfordring å kartlegge omfanget av etniske-, kulturelle og/eller religiøse fellesskap.

Litteratur

Eimhjellen, I. og S. B. Seggaard (2010). *Etniske minoriteter og frivillige organisasjoner*. Rapport 8/2011. Oslo/Bergen: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.

Enjolras, B. og D. Wollebæk (2010). *Frivillige organisasjoner, sosial utjevning og inkludering*. Rapport 2/2010. Oslo/Bergen: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.

NOU (2011:14). *Bedre integrering. Mål, strategier, tiltak*. Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Oxford Research AS (2013). *Evaluering af initiativ 6 under «Mangfoldigt foreningsdanmark». Forsøg med styrke af samarbejdet om den lokale integrationsindsats*. Slutrapport. Social- og Integrationsministeriet.

Putnam, R. D. (2000). *Bowling alone: the collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster.

Rogstad, J. (2007). *Demokratisk fellesskap. Politisk inkludering og etnisk mobilisering*. Oslo: Universitetsforlaget

Rothstein, B. (2002). «Social Capital in the Social Democratic State». I: R.D. Putnam (red.): *Democracy in Flux: The Evolution of Social Capital in contemporary Society*. New York, Oxford University Press: 289-332.

Woolcock, M. (1998). "Social capital and economic development: Toward a theoretical synthesis and policy framework." *Theory and Society* **27**(2): 151-208.

Ødegård, G., L. Loga, K. Steen-Johnsen og B. Ravneberg (2014). *Fellesskap og forskjellighet. Integrasjon og nettverksbygging i flerkulturelle lokalsamfunn*. Oslo: Astrakt Forlag.