

Evaluering av tilskuddsordning til aktiviteter for barn i asylmottak

Sluttrapport fra Oxford Research



Evaluering av tilskuddsordning til aktiviteter for barn i asylmottak

Oppdragsgiver

Utlendingsdirektoratet

Prosjektleder

Kristian Rostoft Boysen

Prosjektteam

Morten Grønås-Werring, Stine Meltevik, Tor Egil Viblemo og Rune Stiberg-Jamt

Ekstern samarbeidspartner

Professor Preben Bertelsen,
Psykologisk institutt ved
Aarhus Universitet

Prosjektperiode

Mai 2018 – Oktober 2018

Om Oxford Research

Knowledge for a better society

Oxford Research er et nordisk analyseselskap. Vi dokumenterer og utvikler kunnskap gjennom analyser, evalueringer og utredninger slik at politiske og strategiske aktører kan få et bedre grunnlag for sine beslutninger.

Vi kombinerer vitenskapelige arbeidsmetoder med kreativ idéutvikling for å tilføre våre kunder ny kunnskap. Vårt spesialfelt er analyser og evalueringer innen nærings- og regionalutvikling, forskning og utdanning samt velferds- og utdanningspolitikk.

Oxford Research ble grunnlagt i 1995 og har selskaper i Norge, Danmark, Sverige, Finland og Latvia. Oxford Research er en del av Oxfordgruppen og retter sitt arbeid mot det nordiske og det europeiske markedet.

Oxford Research AS
Østre Strandgate 1
4623 Kristiansand
Norge
(+47) 40 00 57 93
post@oxford.no
www.oxford.no

Forord

Oxford Research har gjennomført et oppdrag for Utlendingsdirektoratet i perioden juni – oktober 2018. Oppdraget har vært å evaluere tilskuddsordningen til aktiviteter for barn i asylmottak. I deler av arbeidet har Oxford Research samarbeidet med Professor Preben Berthelsen ved Psykologisk Institutt ved Aarhus Universitet.

I sum er dette en evaluering som gjennomgår og vurderer:

- 1) Sentrale sider ved forvaltningen av ordningen, og tilskuddsmottakernes bruk av den,
- 2) Ordningens relevans og måloppnåelse,
- 3) Endringsperspektiver og alternativbetraktninger

Oxford Research har gjort et meget stort antall intervjuer med forvaltningen, tilskuddsmottakere, asylmottak, samt beboere ved asylmottakene – både barn og foreldre. Videre har det vært utført en spørreundersøkelse rettet til tilskuddsmottakerne, samt dokumentstudier og analyse av registerdata.

I prosessen har Oxford Research samarbeidet godt med oppdragsgiver. Datainnsamlingsverktøy har vært delt, og foreløpige funn ble presentert for en referansegruppe 9. oktober. I referansegruppen satt representanter fra Justisdepartementet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, og Utlendingsdirektoratet. Vi vil benytte anledningen til å takke deltakerne for gode diskusjoner og innspill.

Vi håper rapporten vil bli et nyttig verktøy i det videre.

Med vennlig hilsen,

Kristian Rostoft Boysen

Prosjektleder

Innhold

1.	Sammendrag	1
2.	Summary	1
3.	Om oppdraget	4
3.1	Bakgrunn	4
3.1.1	Vår tilnærming: Tilværelsespsykologi	5
3.2	Metode og datagrunnlag	7
3.2.1	Dokumentstudier og registerdata	7
3.2.2	Kvalitative intervjuer	8
3.2.3	Spørreundersøkelse til søkere	8
3.2.4	Case studier ved utvalgte asylmottak	10
3.2.5	Kritisk vurdering av datagrunnlaget:	10
4.	Forvaltning	12
4.1	En ordning i endring	12
4.2	Populasjonen av tilskuddsmottakere	13
4.2.1	Aktivitetstyper	14
4.2.2	Mottakskategori	15
4.2.3	Aldersgrupper	16
4.3	Hvordan fungerer utlysning, vedtak og klagebehandling?	17
4.3.1	Utlyningsprosessen	17
4.3.2	Søknadsprosessen fra søkerens ståsted	19
4.3.3	Klagebehandling	21
4.4	Hvordan fordeles midlene?	22
4.4.1	Søknadsbehandlingen hos UDI	22
4.4.2	Er kriteriene tydelig angitt?	23
4.4.3	Søknads- og utbetalingstidspunkter i løpet av året	28
4.4.4	Ressursbruk	29
4.4.5	Forvaltningens tilgrensende ordninger	31
4.5	Funn og vurderinger	32
5.	Relevans og måloppnåelse	34
5.1	Gjennomgang av ordningens mål	34
5.1.1	Etablering av resultatkjede for tilskuddsordningen	34
5.1.2	Er målet for ordningen tydelig formulert?	34
5.1.3	Hvordan forholder tilskuddsmottakere seg til ordningens mål?	37
5.2	Hvordan få en hensiktsmessig rapportering på måloppnåelse?	40
5.2.1	Hva er fornuftig å måle frivilligheten på?	40
5.2.2	Potensial for rapportering i forhold til ordningens resultatkjede	41
5.3	Frivillighetens samarbeid med mottak	43
5.3.1	Frivillighetskoordinatoren som bindeledd til frivilligheten	49
5.4	Målgruppeproblematikk	51
5.5	Udekkede behov	56
5.6	Gir tilskuddsordningen en merverdi?	57
5.6.1	Gir tilskuddsordningen en merverdi utover krav til driftsoperatør?	59

5.7	Funn og vurderinger	61
6.	Veien videre	64
6.1	Status quo+	65
6.2	Hybrid	66
6.3	Sammenslåing	67
7.	Litteratur	69
8.	Appendiks	72
8.1	Intervjuguider	72
8.2	Spørreundersøkelse	78

Figurliste

Figur 1: Svarprosent på spørreundersøkelse	9
Figur 2: Innvilgede tilskuddsbeløp i 2017	13
Figur 3: Oversikt over type aktiviteter (Antall søknader: 315)	15
Figur 4: Type asylmottak aktiviteten skulle foregå i tilknytning til (Antall søknader: 299)	16
Figur 5: Prosessen i tilskuddsforvaltningen	17
Figur 6: Søkernes informasjonskanaler	18
Figur 7: Overordnet vurdering av saksbehandling	20
Figur 8: Vurdering av søkeprosedyre	21
Figur 9: Søkernes oppfatning om tildelingsperiode	28
Figur 10: Resultatkjede for tilskuddsordningen	34
Figur 11: Tilskuddsmottakernes oppfatning av rapportering på antall barn	38
Figur 12: Tilskuddsmottakernes vurdering av i hvilken grad det er mulig å beskrive og vurdere effekter	42
Figur 13: Tilskuddsmottakernes vurdering av om aktivitetene har gjort en forskjell for barna	42
Figur 14: Nåværende rapportering og potensial for fremtidig rapportering på effekter av aktivitetene	43
Figur 15: Tilskuddsmottakernes generelle oppfatning av samarbeidet med mottaket/mottakene	44
Figur 16: Andel mottak som hadde et fast kontaktpunkt for frivilligheten	44
Figur 17: Tilskuddsmottakernes oppfatning av samarbeid om informasjonsarbeid	46
Figur 18: Tilskuddsmottakernes oppfatning av samarbeid om tidsskjema	48
Figur 19: Tilskuddsmottakernes oppfatning av samarbeid om transport	48
Figur 20: Tilskuddsmottakernes vurdering av i hvilken grad det var samhandling med jevnaldrende norske barn i aktiviteten	53
Figur 21: Søkernes oppfatning av ordningens aldersmessige avgrensning	55
Figur 22: Hva ville skjedd med aktivitetene dersom UDI ikke hadde gitt deg/organisasjonen din støtte dette året?	58
Figur 23: Tilskuddets dekningsgrad	59
Figur 24: Hva skjedde med aktivitetene som et resultat av at UDI ikke ga deg/din organisasjon støtte?	59

Tabelliste

Tabell 1: Målsetting og vurderingskriterier (gjeldende for 2017 og 2018).....	23
Tabell 2: Spørsmål og svar fra fjorårets søknadsbehandling til bruk for saksbehandlere	24

1. Sammendrag

Denne evalueringen tar for seg UDIs tilskuddsordning til aktiviteter for barn i asylmottak. Evalueringen har fokus på ordningens forvaltning, relevans og måloppnåelse. Disse gjennomgås i to separate hovedkapitler med egne overordnede oppsummeringer. Avslutningsvis har rapporten et kapittel om «veien videre» som presenterer tre mulige endringsperspektiver for tilskuddsordningen.

Forvaltning

Evaluators vurderer UDIs administrering av tilskuddsordningen som god innenfor de gjeldende rammer. Tilskuddsordningen er etter alt å dømme utløsende for et stort volum av aktiviteter på mottakene som kommer i tillegg til aktivitetstilbud som driftsoperatørene selv står for og har merverdi utover over kravene som stilles til driftsoperatør.

Tilskuddsordningens mål og horisont

Tilskuddsordningens målsetting er begrenset til rammen av asylmottaket og har ingen mer langsiktige perspektiver på livet til barna utover mottaksfasen. Den uavklarte og midlertidige situasjonen som kjennetegner livet i mottakssystemet, kan virke hemmende på barnas tro på at det er verdifullt å sette seg mål for fremtiden. Det er viktig at tilskuddsordningens aktiviteter bidrar til å motvirke dette.

Selv om mange søkere ser ordningen i et integrerings- og inkluderingsperspektiv, er ikke dette en eksplisitt del av formålet med ordningen. I praksis er det imidlertid slik at ordningens ettårsprinsipp (utlysning, søknad og implementering innen samme år), hindrer tilskuddsmottakere i å få kontinuitet og lengre horisont på sine aktiviteter. Dette reduserer også volumet av aktiviteter i vinterhalvåret.

Utfordringer og grep

Evalueringen har identifisert en rekke utfordringer som skulle tilsi at det med fordel kan gjøres grep i tilskuddsordningens innretning. Dette er relatert spesielt til mulighetene for å se målgruppen i sammenheng med andre grupper, eksempelvis foreldre, eldre søsken, enslige voksne, og jevnaldrende fra lokalsamfunnet, enten de er nylig bosatte eller fra majoritetsbefolkningen. Ordningens gjeldende innretning og målstruktur skaper her tidvis utfordringer.

En del utfordringer kan imøtegås med forholdsvis enkle grep:

- Målet for ordningen bør nyanseres og konkretiseres med de tilværelsespsykologiske perspektiver som er foreslått i denne rapporten (kap. 5.1.2). Dette innebærer blant annet å myke opp fokuset på aktivitetsspesifikke ferdigheter, og legge større vekt på mer allmenne ferdigheter som handler om å skape og utvikle sosiale fellesskaper, få barna til å se verden på nye måter og se verdien i å sette seg mål. Dette vil gi nyttige og lettfattelige pekepinne til søkere på hvordan deres aktiviteter kan bidra til å oppfylle ordningens mål.
- Søknads- og rapporteringsskjema bør bedre tilpasses forvaltningsmessige behov – blant annet med hensyn til deltakelse, kjønn og varig oppmøte over tid. Tilskuddsmottakere

burde også kortfattet kunne kommentere skjønnsmessig på kunnskapservervelse og ferdigheter der det er mulig, samt barnas observerbare opplevelser i aktivitetene. Evaluators vurderer at dette er mulig ved endringer i søknads- og rapporteringssystemet *uten* at det fører til merarbeid for tilskuddsmottaker.

- Ordningens rammer for å inkludere barn og voksne – som er utenfor den strengt definerte målgruppen – i aktivitetene, bør klargjøres og utvides.
- Beboerne bør få større muligheter til medbestemmelse når det gjelder planlegging og gjennomføring av aktiviteter. Beboerrådene på mottakene burde kunne brukes mer aktivt for slik brukermedvirkning.
- Søknader bør ha en bekreftelse fra asylmottakene på at de er konsultert i søknadsprosessen, eksempelvis i form av en signatur fra mottaksleder. Dette vil gjøre aktivitetene bedre dimensjonert for den faktiske sammensetningen av beboere og mottakets rammebetingelser, og bedre tilpasset beboernes ønsker og behov.

Samarbeid og deltakelse i aktiviteter

Evalueringen presenterer flere interessante innsikter rundt deltakelse og oppmøte på aktiviteter. Rapporten finner at deltakelse i stor grad er et resultat av:

- Organisasjonens og de frivilliges samarbeid med mottaksansatte
- Sammenfall mellom beboeres behov og faktiske aktivitetstilbud
- Kvaliteten på kommunikasjonen med beboere, herunder frivillige organisasjoners rekruttering av deltagere
- Kvaliteten på planlegging og gjennomføring av aktivitetene

Barns deltakelse i aktiviteter er med andre ord ikke noe som «skjer av seg selv». Det krever ofte betydelig innsats av alle involverte. Det er samtidig mulig å legge bedre til rette for at familier skal kunne aktivisere seg selv. Dette er i mange tilfeller et spørsmål om transport og økonomi.

Evalueringen identifiserer en del udekkede behov og svake grupper – både i og utenfor ordningens primære målgruppe. Evalueringen finner indikasjoner på følgende:

- Livssituasjonen for familier med lang botid i Norge uten oppholdstillatelse bærer preg av at foreldrene over tid ikke har økonomiske midler til å fylle fritiden med innhold. Dette kan medføre at barna, som blir født i mottaksfasen eller kommer til Norge i svært ung alder, vokser opp i inntektsfattigdom og utenforskap.
- Overgangen fra enslig mindreårig asylsøker (EMA) til å bli «enslig voksen» på ordinært mottak oppleves svært tøff. De har vært vant til et høyt aktivitetsnivå og en utstrakt oppfølging. Tilbudene og oppfølgingen faller i stor grad bort på ordinært mottak.
- Enslige voksne – ofte menn – har for lite aktivitetstilbud, både ifølge kilder i frivilligheten og mottaksansatte.

- Det er enkelte indikasjoner på et udekket behov for kulturaktiviteter som barna kan delta i på regelmessig basis. Per i dag er det ikke mulig å få støtte til f. eks deltagelse på kommunal kulturskole eller andre kommunale tilbud der barna får lære å spille instrumenter og uttrykke seg kreativt.

Veien videre

Evalueringsens siste kapittel gir tre endringsperspektiver for tilskuddsordningen. Det er fullt mulig å se for seg en rekke andre løsninger og kombinasjoner som ligger «mellom» de tre alternativene.

- **Status quo+**
Det første alternativet er dagens ordning med utbedringer av ordningens forvaltningsverktøy, men ikke dens grunnleggende organisering og overordnede målsetning.
- **Hybrid**
Det andre alternativet er en hybrid som foreslår de samme utbedringer av verktøy, men i tillegg noen begrensede endringer i organisering og innretning som bedrer ordningens langsiktighet gjennom forskriftsfesting av midlene.
- **Sammenslåing**
Det tredje alternativet foreslår en sammenslåing av ordninger, og utgjør slik større endringer med forvaltningsmessige implikasjoner som går utover UDIs virksomhet. Dette alternativet er derfor kun beskrevet i svært korte trekk.

2. Summary

This report presents the results from a commissioned evaluation of The Norwegian Directorate of Immigration's (UDI) grant scheme, financing leisure activities for children under the age of 18 in Norwegian asylum reception centers. The focus of the evaluation has been on the administration, relevance and effectiveness of the grant scheme, dealt with in two main chapters with separate summaries. The last chapter suggests some possible alternative pathways for future development.

Administration

The evaluation team assesses that UDI's administration – within the current boundaries of the grant scheme – is carried out in a well-functioning manner. In all likelihood, the grant appears to produce a large volume of activities, in addition to what the operators of asylum centers are obliged to provide through their contracts with UDI.

The objective of the grant scheme

The scope of the grant scheme is limited to the asylum phase and does not go beyond this phase with any long-term perspectives. The unresolved and temporary situation that characterizes life in the asylum reception center, can impede the children's faith in the utility of setting aims for the future. It is therefore important that the activities contribute to rectifying this as much as possible.

Although many of the applicants for the grant see the scheme in light of integration and social inclusion, this is not an explicit part of its stated objectives. In practical terms, however, the fact that the funds are applied for, distributed and spent within the same year, impedes grant recipients from taking on a long-term perspective in their activities, as well as utilizing the winter season.

Challenges and measures to address them

The evaluation has however also uncovered a range of problems and challenges implying that the organization of the scheme should be modified and adjusted. This is in part linked to the bigger picture, for example the possibilities of viewing the target group in relation to parents, single adults, elder siblings and peers (recently resettled children, and children from majority population locally). In its current shape and form, the grant scheme occasionally causes challenges in this regard.

Some challenges can be addressed with relatively simple measures:

- The stated objectives of the grant scheme should be made more nuanced and concrete on the basis of general psychology. This involves a shift in focus from skills that are activity-specific over to more general life skills that pertain to the creation and development of social communities, the ability to view the world from different angles and recognize the value of setting aims for oneself. This will provide useful and easily grasped cues to applicants regarding how their activities might make a difference for the children.

- The application and report forms should be adjusted to the administrative needs of UDI, so that they have information about the number of unique participants, gender and attendance across time, that can be aggregated. Grant recipients should be able to briefly comment on the children's acquisition of knowledge and skills where possible, and at least their observable experiences during the activities.
- The conditions for including children and adults that are not within the strictly defined target group should be clarified and broadened.
- Applications should contain a confirmation from the asylum reception center that they have been consulted by the applicant, for example in the form of a signature from the manager of the center. This will make the activities better dimensioned for the composition of residents and the practical constraints of the particular asylum reception center, and better suited to the needs and wishes of the residents.
- Residents of the asylum centers should have more opportunity to co-create the activities, both in terms of planning and execution. The resident councils could be the conduit of such involvement.

Cooperation and participation

The report presents interesting findings and insights concerning participation in and attendance at activities. Participation is in large part a product of:

- The organization's and the volunteers' collaboration with the employees in asylum reception centers
- A match between the interests and needs of the residents and the activities being offered
- The quality of communication with the residents, including the volunteer organizations recruitment of participants
- The quality of planning and execution of the activities

Participation, in other words, does not happen by itself. Very often it is the result of considerable efforts in terms of outreach, mobilization and motivation. There is, conceivably, possible to stimulate families to be more active outside organized activities, but this is largely a question of transport and household economy.

The evaluation points to certain unmet needs and groups (both within and outside the primary target group) that may have been paid scant attention:

- Families having lived in Norway for a long time without being granted asylum, are in a particularly difficult position. The children in these families, often born in Norway or having arrived while still very young, may grow up in conditions of relative deprivation.
- The transition from being an unaccompanied minor to becoming a "single" grown up is particularly challenging. They have been accustomed to a high level of activity, follow-up and care which is – by and large – lost when transferred to a regular asylum reception center.
- Single adults – oftentimes men – have few activities available to them according to sources in the asylum reception apparatus as well as voluntary organizations.

- There are indications of a demand among the children for regular cultural activities that is not being met. Today it is not possible to get financial support to participate in organized programs provided by the municipalities, where they learn to play an instrument or express themselves creatively in other ways.

Future development paths

The evaluation provides some alternative models for how the grant scheme can be better adjusted to the needs of UDI, the organizations and the target group. There are many other modalities that can be derived from these three perspectives.

- **Status quo+**
The first alternative is a maintenance of today's grant scheme with adjustments in the tools of regulating and managing it, but without changing its basic organization and overarching aim.
- **Hybrid**
The second alternative proposes that the asylum reception centers take a more active role by reinstating a voluntary sector coordinator, as well as creating a more long-term perspective on the funding of activities.
- **Merger**
The third alternative proposes that the grants of UDI and the Directorate of Integration and Diversity should be amalgamated. This constitutes a change with implications going beyond mandate of UDI, and the alternative is therefore described in low resolution.

3. Om oppdraget

Oxford Research har på oppdrag for Utlendingsdirektoratet (UDI), gjennomført denne evalueringen av UDIs tilskuddsordning til aktivitetstilbud for barn i asylmottak, finansiert over kap. 490, post 71 på statsbudsjettet. Bakgrunnen for prosjektet var at Justis- og beredskapsdepartementet (JD) ba UDI om å vurdere om, og eventuelt hvordan, formålet med tilskuddet kan oppnås bedre og mer effektivt på andre måter, enn som en tilskuddsordning. Målet med ordningen er å sørge for at barn og unge under 18 år skal få en mest mulig meningsfull hverdag og normalisert barndom innenfor rammene av asylmottaket. Formålet med evalueringen har vært å:

- gjennomgå forvaltningen av tilskuddsordningen
- belyse tilskuddsmottakernes bruk av ordningen, samt asylmottakenes rolle og inngripen
- vurdere målstruktur for ordningen
- utrede alternative virkemidler for å oppnå målet
- skissere hvordan UDI kan få en mest mulig hensiktsmessig rapportering på måloppnåelse

Evalueringen baserer seg på registerdata og søknads- og rapporteringsskjemaer fra 2017. Spørreundersøkelsen retter seg mot tilskuddsmottakere fra dette året. Ordningen har imidlertid vært i endring, og evalueringen tar også for seg disse, herunder den nye internmeldingen og regelverksendringer. I intervjuene med forvaltning, mottaksansatte og tilskuddsmottakere har vi derfor også fokusert på ordningen slik den fremstår i dag.

I vurderingen av alternative veier videre for ordningen, ser rapporten også hen til ordningen slik den fremstår i dag. Evalueringen vil inngå som en del av beslutningsgrunnlaget for UDI sin anbefaling til JD.

3.1 Bakgrunn

Målgruppen for tilskuddsordningen er barn under 18 år som bor i asylmottak. Forskningslitteraturen viser at dette er en sammensatt gruppe: Den består av barn medfølgende foreldre og enslige mindreårige asylsøkere i ulike aldre. Barna kommer med forskjellig kulturell, skolemessig og sosioøkonomisk bakgrunn og unike livshistorier. I tillegg er de i ulike stadier av asylsøknadsprosessen og bor på forskjellige typer mottak, som kan være sentraliserte eller desentraliserte. Fellestrekket er at de er *vanlige barn i en uvanlig situasjon*.

Personer under 18 år som bor i asylmottak regnes som sårbare personer i norsk lovgivning og internasjonalt regelverk (Brekke m.fl. 2010). Det er nedfelt i FNs barnekonvensjon at hensynet til barns beste skal være et styrende prinsipp, samt at:

«Barnet har rett til hvile, fritid og lek og til å delta i kunst og kulturliv»
- Barnekonvensjonens artikkel 31

Konvensjonen har siden 2003 vært en del av norsk lovgivning, og prinsippet om barns beste gjenspeiles også i barneloven. I tillegg til utsattheten som følger av deres unge alder, har et flertall opplevd eller vært vitne til traumatiske hendelser (Jakobsen 2018; Jensen m.fl. 2014). Definisjonen på traumatiske hendelser, som brukes i faglitteraturen, er «en faktisk – eller umiddelbar trussel om – død, alvorlig skade eller krenkelse av den fysiske integriteten til seg selv eller andre» (American Psychiatric Association 2000, s. 467).

I tillegg kommer situasjonen i eksil som en ekstrabelastning. Usikkerheten i asylprosessen, alle forandringene det innebærer å tilpasse seg et nytt samfunn, samt adskillelsen fra de etterlatte og frykten for dårlige nyheter, bidrar til å gjøre livssituasjonen vanskelig. Dessuten kan opphold i mottak oppleves som belastende i seg selv. Trangboddhet, trange økonomiske kår og relokaliseringer som innebærer stadig nye oppbrudd i relasjoner, regnes som særlige utfordringer (Lidén m.fl. 2011).

Dette fører til at risikoen for å utvikle psykiske helseplager er høyere blant målgruppen enn befolkningen som helhet. De vanligste lidelsene er Post-traumatisk stresslidelse, angstlidelser og depresjon (Jakobsen 2018; Alisic m.fl. 2014; Vitus 2010; Nielsen m.fl. 2008, Bean m.fl. 2007). Foreldrenes evne til å ivareta foreldrefunksjon spiller en avgjørende rolle for forebygging og lindring av allerede oppståtte problemer (Hdir 2017).

Samtidig er det viktig å unngå et uhensiktsmessig stort fokus på sårbarheten til disse barna, fordi slike kategoriseringsprosesser lett kan innebære at de konstrueres som *problemer* og at det skapes et diagnostisk skille mellom «oss» og «dem». Dette kan bidra til økt stigmatisering, eller – enda verre – selvstigmatisering. Dessuten er ikke alle innenfor en risikogruppe like sårbare. Ved å rette fokus mot offerrollen kan man ende opp med å overse barnas ressurser, styrker og utviklingspotensial, noe som understrekes både nasjonalt og internasjonalt, i forskning og policydokumenter (Eide og Broch 2010, s. 42-50).

3.1.1 Vår tilnærming: Tilværelsespsykologi

Tilværelsespsykologi rommer en generell psykologisk teori og metode. Den er ikke rettet mot spesifikke diagnostiske eller psykososiale problemer. Tilnærmingen knytter sammen en praktisk orientering med psykologisk grunnforskning i form av empiriske kjensgjerninger, eksperimentelle funn og sentrale teorier innenfor psykologien (Bertelsen 2013). I denne evalueringen brukes metoden for å få grep om enkelte grunnleggende sider ved barns tilværelse og deltakelse.

Hvorfor bruke tilværelsespsykologi?

Denne evalueringen betrakter barna i målgruppen for tilskuddsordningen som «vanlige barn i en uvanlig situasjon». Her har tilværelsespsykologiens fokus på mestring av eget liv noe viktig å tilføre. Tilværelsespsykologi retter seg mot å styrke («empowers») barns og unges grep om egen og felles tilværelse. Dette gjøres med henblikk på trivsel og resiliens, altså motstandskraft mot mentale påkjenninger (Bertelsen 2013; Bertelsen 2018, under publisering). Dette er forhold som ikke er direkte målbare. Men de er like fullt viktige å ta i betraktning – både for tilskuddsmottakere og tilskuddsforvalter.

Uavhengig av livshistorie og kulturell bakgrunn er «en god tilværelse» noe som må bygges opp, vedlikeholdes og utvikles. Dette innebærer at barn må evne å håndtere visse utfordringer, dersom tilværelsen deres skal formes på en måte som er bra for dem selv og andre. Tilværelsespsykologi er derfor nyttig for å belyse mer grunnleggende forhold enn de rent konkrete ferdigheter som barn lærer i aktiviteter – for eksempel at man blir flink til å spille ball og liknende.

Tilværelsespsykologien kan bidra til å bevisstgjøre tilskuddsmottakere og frivillige på at det viktigste med aktivitetene ikke nødvendigvis er å fremme *aktivitetsspesifikke ferdigheter*. Aktiviteter kan også bidra til å ruste barna til å ta bedre vare på seg selv og sine omgivelser. En forutsetning for dette er at barna blir møtt på en måte som hjelper dem med å bli bevisst på hva de drømmer om og streber etter, styrker tilliten til egen mestring, hjelper dem til å få øye på ytre muligheter, og styrker faktisk handling og innsats.

Tilnærmingen gir oss med andre ord mulighet til å sette ord på grunnleggende sider ved barns deltakelse i aktiviteter. Dette bidrar til de overordnede vurderingene av tilskuddsordningens relevans og måloppnåelse (kap. 5.1.2).

Nærmere om tilværelseskompetanser

Utgangspunktet for tilværelsespsykologien er at vi er avhengig av å fungere godt sosialt for å ha et godt liv. Vi trenger derfor å finne en måte å delta i felleskap på, som fungerer for oss selv og andre. Med andre ord må deltakelsen fungere i samspill med andre mennesker, på en måte som er bra over tid, for en selv, for menneskene rundt en, og til sist for de større omgivelsene.

Å løse disse oppgavene på en god måte krever at man utvikler og styrker noen allmenne ferdigheter som kalles *tilværelseskompetansene*. Dette er ti kompetanser som grovt kan grupperes inn i tre hovedkategorier:

- I. Evne til å delta i, opprettholde og utvikle sosiale fellesskap, gjennom å:
 1. pleie de nære sosiale relasjonene
 2. sørge for at de praktiske rammene for ens eget dagligliv fungerer
 3. bidra til å ta vare på de litt større samfunnsmessige omgivelsene

- II. Evne til å avstemme livsprosjekter med omgivelsen ved å:
 4. forankre deltagelse i den umiddelbare virkeligheten her og nå gjennom å fordype seg i en oppgave eller et gjøremål
 5. gjøre pragmatiske vurderinger av om det man gjør fungerer etter hensikten, ved at man rent faktisk når målene med den framgangsmåten man benytter
 6. foreta moralske vurderinger om man lever i overensstemmelse med de verdier man innerst inne legger vekt på og kan stå inne for

- III. Evne til å se verden på ulike måter, gjennom å:
 7. være oppmerksom på de umiddelbare sanseinntrykkene og kroppsforbyggelsene sine
 8. reflektere over ens eget perspektiv på verden, og finne ut hva man tenker, føler og vil med sin tilværelse

9. sette seg inn i et konkret annet menneskes perspektiv og forholde seg åpen og undersøkende til hva vedkommende tenker, føler og vil med sin tilværelse
10. innta og sette seg inn i overordnede perspektiver og ideer bak regler, systemer og forklaringer i ens nettverk, kultur eller samfunn og forholde seg åpent og undersøkende til disse

I hvilken grad man er i stand til å gjøre bruk av disse ferdighetene, avgjør om tilværelsen her og nå og utsiktene til framtidig tilværelse, oppfattes som sikker, trygg, begripelig, meningsfull, håndterbar og rettferdig. I tilværelsespsykologi kalles dette for *tilværelsestilknytning*. En usikker tilværelsestilknytning ses derfor som den sentrale risikofaktor for psykisk uhelse. Tilværelsespsykologien har som særlig fokus å (gjen)skape en sikker tilværelsestilknytning som sentral base for trivsel og et meningsfullt liv gjennom å trene tilværelseskompetansene.

3.2 Metode og datagrunnlag

3.2.1 Dokumentstudier og registerdata

Dokumentene vi har gjennomgått og brukt som primærdata kan deles inn i to kategorier:

- policydokumenter, regelverk og styringsdialog mellom JD og UDI
- søknader, rapporter og korrespondanse mellom UDI og søkere/tilskuddsmottakere

Vi har lest og hentet ut relevant informasjon fra tildelingsbrev fra JD, ordningens regelverk på ulike tidspunkter, rundskriv, internmeldinger, maler for søknadsbehandling og møtereferater mellom UDI og nasjonale tilskuddsmottakere.

I tillegg fikk vi tilsendt de ulike regionkontorenes søknadsbehandlingsskjemaer i Excel-format. Her var e-postadressene til personene som stod ansvarlig for søknadene oppført, sammen med en stor mengde annen informasjon om søknadene, rapportene og UDIs behandling av disse. Vi satte sammen disse skjemaene til ett datasett, der vi hentet ut den mest relevante informasjonen og sammenstilte den.

Det var enkelte avvik med hensyn til hvordan skjemaene var blitt anvendt av de ulike regionkontorene og de forskjellige saksbehandlerne, og vi har etter beste evne forsøkt å kode likeartet informasjon på samme måte. Kodingen av aktivitetene er basert på en kolonne med tittelen og en kort beskrivelse av aktiviteten. Dersom det ikke klart har framgått av denne informasjonen hva aktiviteten skulle bestå i, har vi undersøkt navnet på organisasjonen som har søkt midler, begrunnelsen for innvilgelse/avslag og vurdering av måloppnåelse. Hvis innholdet i aktiviteten fortsatt har framstått uklart, har vi gjort et google-søk – men dette har ikke ført fram i alle tilfeller. Populasjonen beskrives nærmere i kapittel 4.2.

I tillegg har vi bedt om innsyn i og fått utlevert alle dokumenter relatert til søknadsprosessen for 65 søkere fra runden i 2017, herunder søknader, tilsagnsbrev, rapporter og korrespondanse. Vi la vekt på

å inkludere søkere som hadde fått støtte begge år og som tilbød aktiviteter i mottak som fortsatt var i drift. Etter at disse var identifisert, gjorde vi skjønnsmessig utvelgelse fra hver region, slik at vi endte opp med et utvalg som inkluderte både små og store beløp, privatpersoner og frivillige organisasjoner, ulike typer aktiviteter og en håndfull som fikk avslått søknaden sin på annet grunnlag enn formalia.

3.2.2 Kvalitative intervjuer

I forbindelse med prosjektet har vi totalt gjennomført 37 semistrukturerte intervjuer. Vi har snakket med åtte personer i forskjellige stillinger i ulike avdelinger og enheter i UDI, en representant for JD, tre representanter for nasjonale frivillige organisasjoner, to mottaksledere og en aktivitetsansvarlig.

Intervjuene ble stort sett foretatt med to personer fra prosjektteamet til stede. De tok form av samtaler der vi forsøkte å få intervjuobjektene til å snakke så fritt som mulig og reflektere rundt spørsmålene i intervjuguiden. Vi stilte derfor stort sett en blanding av åpne spørsmål og oppfølgingsspørsmål. I mange tilfeller ba vi også intervjuobjektene om å ta stilling til synspunkter fra andre informanter der det var relevant, uten å avsløre identiteten til vedkommende. Ved å presentere vurderinger, oppfatninger eller standpunkter vi hadde støtt på tidligere i datainnsamlingen fikk vi styrket, svekket eller nyansert foreløpige funn.

Fordelen med denne metoden er at intervjuobjektene blir komfortable i intervjusettingen og ledes inn i en sinnstilstand der verdifulle innsikter kan oppstå spontant. Ulempen er at reproduserbarheten og muligheten til sammenligning på tvers av intervjuer blir noe lavere enn ved en mer strukturert tilnærming. Dette har vi motvirket gjennom å triangulere funn fra intervjuene med dokumentstudier, registerdata og surveydata.

I analysen av intervjumaterialet har vi brukt analyseprogrammet MAXQDA for å sortere og kategorisere utsagn fra intervjuobjektene, og i analysekapitlene har vi brukt en stor mengde av disse utsagnene som empirisk belegg for funnene våre.

3.2.3 Spørreundersøkelse til søkere

Spørreundersøkelsen ble utarbeidet på bakgrunn av tolv kvalitative intervjuer og gjennomgang av søknadene og rapportene til omkring seksti søkere fra 2017. Spørreskjemaet ble utviklet gjennom tett samarbeid i prosjektteamet og deretter pilottestet internt og eksternt. Den endelige versjonen av spørreskjemaet er inkludert i appendikset under avsnitt 8.2.5, bakerst i dokumentet.

Vi benyttet oss av verktøyet SurveyXact til å utforme og administrere spørreundersøkelsen. Informasjonen vi hadde sammenstilt ut fra søknadsbehandlingsskjemaene ble lastet inn i SurveyXact, slik at vi kunne bruke disse som bakgrunnsvariabler til bruk for ruting av spørsmål og for å gjøre enkle kryss-tabellanalyser når svarene var kommet inn.

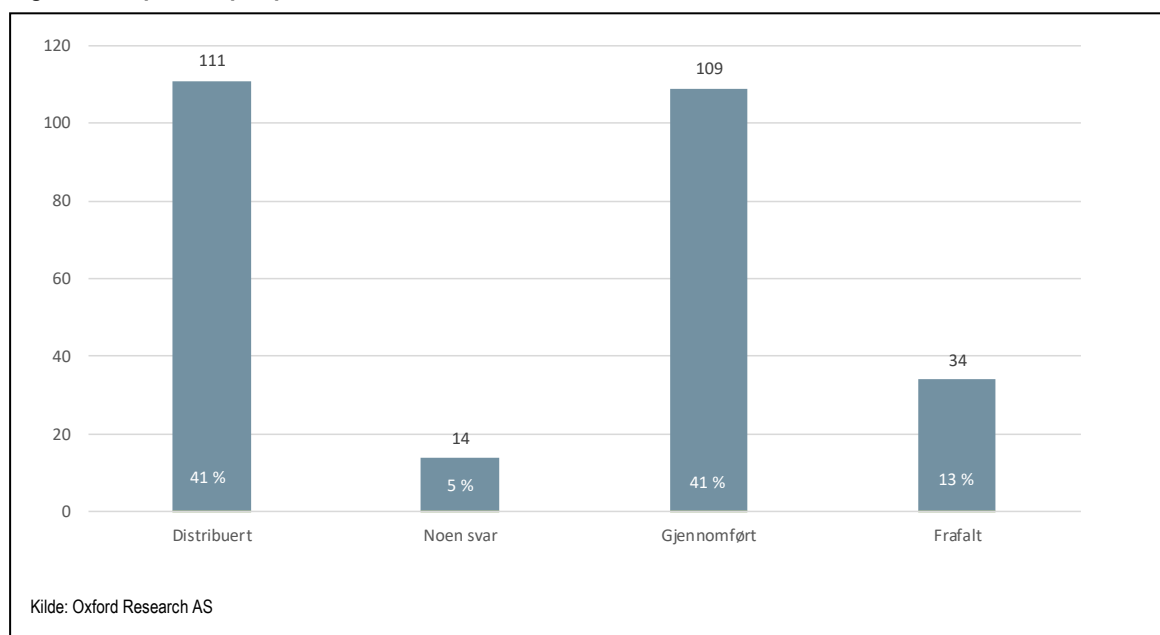
Avgrensingen av populasjonen krevde noen metodiske valg. I 2017 kom det inn 315 søknader til UDI, fra til sammen 269 unike søkere, hvorav 268 hadde oppført en e-postadresse. En del søkere fikk innvilget flere søknader, noen søkere fikk avslått alle, mens enkelte fikk innvilgelser på noen av søknadene sine og avslag på andre. Ettersom flere av surveyspørsmålene kun er relevante dersom man har fått

avslag, var den metodiske utfordringen hvordan surveyen skulle ta hensyn til sistnevnte gruppe i rutingen. Dette løste vi ved å formulere en egen invitasjonsmail tilpasset disse «dupliserte søkerne», der vi ba dem ta utgangspunkt i søknaden som fikk innvilget det høyeste beløpet i besvarelsen av spørsmålene.

Spørreundersøkelsen ble sendt ut tirsdag 4. september i puljer med skreddersydde invitasjonsmaler (se appendiks 8.2), tilpasset hhv. dupliserte og ikke-dupliserte organisasjoner og privatpersoner. Det ble sendt to påminnelser til respondenter som ikke hadde besvart undersøkelsen og den ble avsluttet torsdag 20. september.

Av 268 respondenter hadde rundt 13 prosent e-postadresser som var ugyldige, inaktive eller besvarte invitasjonen med en automatisk fraværsmelding om at respondenten var i permisjon eller lignende. Vi fikk også en håndfull returmailer fra respondenter som hadde misforstått at undersøkelsen var myntet på alle som hadde *søkt* midler og ikke bare dem som hadde fått *innvilget* midler. Noen svarte også at asylmottaket var blitt lagt ned. Vi fikk 109 fullstendige besvarelser og 14 ufullstendige, og oppnådde dermed en svarprosent på mellom 41 og 46 prosent, avhengig av spørsmål:

Figur 1: Svarprosent på spørreundersøkelse



I figurene som viser svarfordelinger fra spørreundersøkelsen i resten av rapporten oppgir vi antall respondenter for hvert spørsmål.

3.2.4 Case studier ved utvalgte asylmottak

Som et ledd i å undersøke hvordan kontekstuelle forhold påvirker planleggingen og gjennomføringen av aktiviteter, samarbeidet mellom frivillige og mottaket og utbyttet av dem for barna og ungdommene, har vi gjennomført fire case-studier ved utvalgte mottak. Vi la vekt på å sette sammen et utvalg caser med ulike mottakstyper, ulik geografisk profil og ulike typer driftsoperatører (i prioritert rekkefølge), slik at vi kunne sammenligne hvordan mottakene arbeidet med aktiviteter under forskjellige rammebetingelser og hvilken betydning dette hadde for beboernes opplevelse av aktivitetstilbudet. Utvalget av caser inkluderte følgende dimensjoner:

- Ett transittmottak, to ordinære mottak hvorav ett hadde en avdeling for EMA og ett integreringsmottak
- Ett mottak i en storby, ett i en mellomstor by, ett i en småby og ett i ei lita bygd
- To desentraliserte mottak, ett delvis sentralisert og ett sentralisert mottak
- To mottak på Sør-Vestlandet, ett på Østlandet og ett i Nord-Norge
- Tre private driftsoperatører organisert som aksjeselskaper og ett kommunalt mottak

Hovedhensikten med disse dybdestudiene var å komme nærmere selve aktivitetene og få et bedre innblikk i perspektivene til mottakspersonalet og beboere. Vi intervjuet mottaksledere, aktivitetsansvarlige og barnefaglig ansatte, én til to representanter for frivillige organisasjoner som organiserte aktiviteter finansiert av tilskuddsordningen og en håndfull foreldre og ungdommer i alderen 15-18 år med bakgrunn fra Afghanistan, Syria, Tyrkia, Irak og Iran ved de ulike mottakene. Til sammen gjennomførte vi 23 intervjuer som en del av case-studiene. I de fleste tilfellene snakket beboer-informantene våre tilstrekkelig norsk eller engelsk til at vi kunne føre enkle samtaler om aktiviteter uten bruk av tolk, og vi brukte profesjonelle tolketjenester i fire intervjuer. Samtidig brukte vi tiden ved mottakene til å gjøre observasjoner av fasilitetene og ha uformelle samtaler med personalet.

3.2.5 Kritisk vurdering av datagrunnlaget:

- Registerdataene hadde enkelte feiloppføringer som førte til at feil person mottok invitasjon til survey på vegne av organisasjonene – eller mottok invitasjon flere ganger. Dette rettet vi opp i de tilfellene der vedkommende sendte oss en returmail, men det kan ha ført til at svarprosenten ble lavere enn den ellers kunne vært.
- Surveyen gir oss begrenset informasjon om effekter av aktivitetene, tilskuddets merverdi og annet som søkerne har en sterk interesse i. I tillegg var det en metodisk utfordring at respondentene var ulike med hensyn til hvor nært aktivitetene de var plassert, hvor mange mottak de hadde befatning med mv., slik at det var krevende å finne balansen mellom brede og spissede spørsmål.
- Beboer-informantene ble rekruttert av mottaksansatte, men vi har ikke indikasjoner på at de ble valgt ut selektivt for å gi et mer positivt bilde av aktivitetstilbudet. Verdien lå heller i å få et korrektiv til personalets og de frivilliges virkelighetsframstillinger, ettersom det gjennomgående var en viss diskrepans mellom deres opplevelser av aktivitetstilbudet. Vi fikk også en bedre forståelse av livsbetingelsene på mottak og hvordan dette spiller inn på barnas og ungdommenes muligheter til å delta på fritidsarenaen i lokalsamfunnet.

- Samlet sett vurderer vi datagrunnlaget som å gi tilstrekkelig bredde, dybde og omfang til at funnene, vurderingene og anbefalingene våre hviler på solid empiri.

4. Forvaltning

I dette kapitlet besvarer vi to hovedspørsmål. Det første er hvordan dagens ordning fungerer med hensyn til utlysning, vedtak, og klagebehandling. Det andre spørsmålet er hvordan midlene fordeles. I slutten av kapitlet listes funn og konklusjoner punktvis. Kapitlet trekker primært på UDIs registerdata og søknads- og rapporteringsdokumenter fra 2017. Spørreundersøkelsen retter seg mot tilskuddsmottakere fra dette året. Ordningen har imidlertid vært i endring, og evalueringen tar også for seg disse, herunder den nye internmeldingen og regelverksendringer. I intervjuene med forvaltning, mottaksansatte og tilskuddsmottakere har vi derfor også fokusert på ordningen slik den fremstår i dag.

4.1 En ordning i endring

Tilskuddsordningens historikk strekker seg tilbake til 2006, da UDI startet med å kanalisere aktivitetsmidler til bruk for barn og unge i asylmottak. Fram til 2007 bestod ordningen kun av «aktivitetsmidler» på omkring 5-6 millioner. I 2008 ble ordningen supplert med «tiltaksmidler» som ble fordelt til samarbeidspartnere blant frivillige organisasjoner og profesjonelle aktører, samt til opplæring av ansatte og kursing av foreldre. Med suppleringen ble den totale potten til fordeling også tilnærmet fordoblet. Fra og med 2010, da UDI ble overført fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Justis og politidepartementet, ble aktivitetsmidlene fordelt til mottakene som rammetilskudd og rapporteringen skulle fra da av rettes til UDI sentralt etter forenklede regler (Seland og Liden, s. 11-12).

I 2014 ble det fordelt omlag 15 millioner og i 2015 ca. 19 millioner. Som et resultat av de store ankomsttallene i 2015 var det rekordmange barn og unge i mottak i 2016, og UDI lyste derfor ut 60 millioner kroner gjennom ordningen dette året. I 2017 ble tilskuddsmidlene omtrent halvert igjen til 31 millioner kroner og i 2018 ble det lyst ut 24 millioner kroner. De siste årene har tilskuddsordningen hatt betydelig restbeløp som har blitt lyst ut på nytt igjen med en søknadsfrist i august.

Fram til 2014 var potensielle tilskuddsmottakerne definert som «frivillige organisasjoner, ikke-kommersielle aktører, kommuner og andre som organiserer aktiviteter for barn i mottak». I regelverket framgår det at dette også inkluderte kommuner, driftsoperatører av asylmottak og kommersielle virksomheter. Næringsdrivende kan imidlertid ikke samlet få en støtte som overstiger 200 000 Euro for de siste tre regnskapsårene, referert til som *bagatellmessig støtte* (UDI rundskriv 2013-12-16).

Fra og med 2015 ble regelverket gradvis innstrammet med hensyn til hvilke typer aktører som var omsluttet av ordningen. Først ble en begrensning innført ved at driftsoperatører «kan få tilskudd til aktiviteter i asylmottak, forutsatt at det ikke kommer inn kvalifiserte søknader om aktiviteter fra [frivillige organisasjoner og ikke-kommersielle aktører] og forutsatt at tilskudd er innenfor rammene av «bagatellmessig støtte» (UDI rundskriv 2015-01-06). Fra 2017 ble det slått tydelig fast at ordningen var forbeholdt frivilligheten: «Offentlige etater (herunder kommuner) kan ikke motta tilskudd. Næringsdrivende (herunder driftsoperatører for asylmottak) kan ikke motta tilskudd» (UDI rundskriv 2017-12-21). I utlysningen ble det også klart formulert at privatpersoner kunne søke om «tilskudd til dekning av faktiske utgifter til organisering av aktiviteter, men ikke til dekning av lønn». Videre ble det

presisert at «enkeltmannsforetak regnes som næringsdrivende, og kan dermed ikke søke om midler» (UDI 2017).

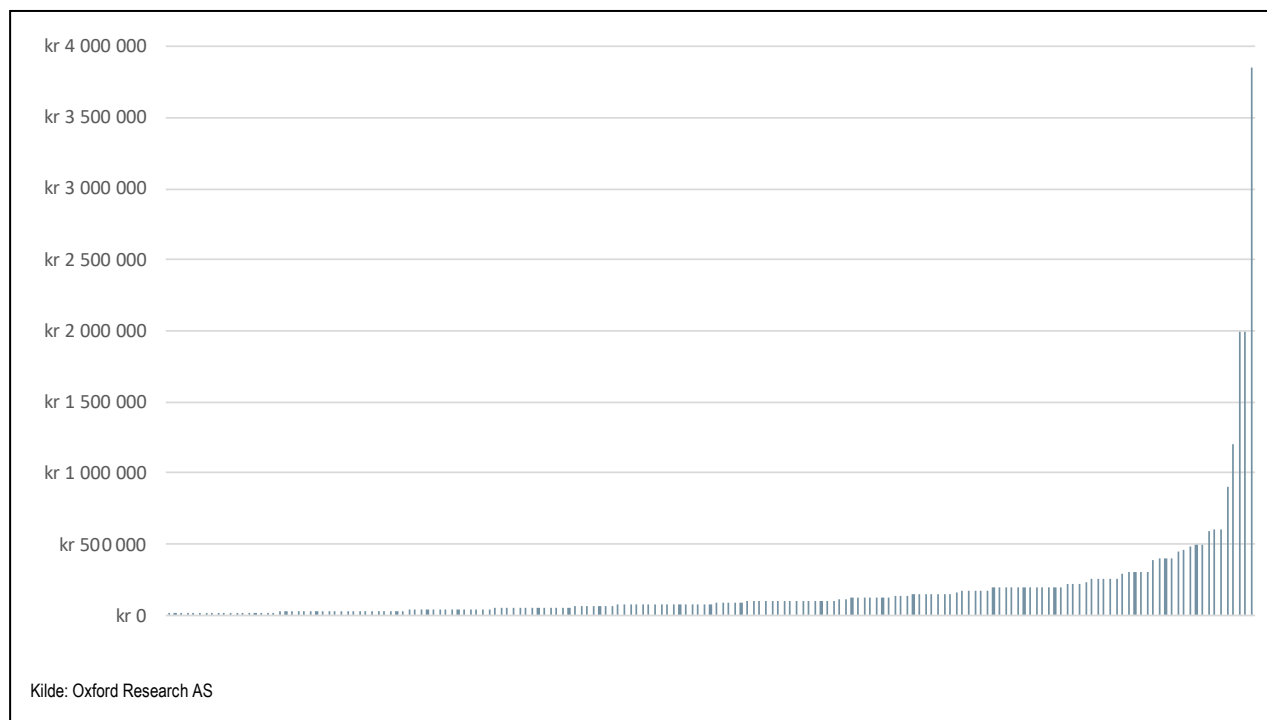
4.2 Populasjonen av tilskuddsmottakere

Ordningen omslutter i dag følgende aktørgrupper:

- Landsdekkende frivillige organisasjoner
- Lokale foreninger
- Ikke-fortjenestebaserte virksomheter
- Privatpersoner

I 2017 var det 315 søknader om tilskuddsmidler fra UDI til aktiviteter for barn i asylmottak. UDI oppgir på sine nettsider at det var 177 organisasjoner og privatpersoner som fikk innvilget søknaden sin helt eller delvis. Beløpene varierte fra 8 390 kr til i overkant av 3,8 millioner:

Figur 2: Innvilgede tilskuddsbeløp i 2017



4.2.1 Aktivitetstyper

Kategorisering innebærer vekting av det generelle mot det spesielle. Når et mylder av fenomener skal reduseres til et begrenset sett med gjensidig utelukkende kategorier, vil man oppleve et krysspress mellom hensynet til presisjon og nyansering, og behovet for et antall som er håndterlig og lar seg framstille på en oversiktlig måte. Et annet vesentlig hensyn er at kategoriene helst bør være informert av tidligere forskning på området, både slik at kommunikasjonen lettes blant forskere og praksisfeltet og at endringer lar seg studere over tid. I arbeidet med kodingen er disse hensynene forsøkt balansert så godt det lar seg gjøre.

Vi har tatt utgangspunkt i kategoriene som er brukt av Seland og Lidén (2011) i deres kartlegging og vurdering av aktivitetstilbudet for barn i asylmottak, og plassert aktivitetene der de hører hjemme. I neste figur ser vi hvordan søkerne fordeler seg på ulike aktivitetstyper. Vi viser også hvor mange søkere som har fått helt eller delvis innvilget søknadsbeløpet sitt sammenlignet med hvor mange som har fått avslag innenfor de ulike kategoriene.

Kategorien friluftsliv inneholder mye forskjellig – det kan være sommerleirer/leirskoleopplegg, turer i skog og mark, til fjells eller til havs med fiske, bading, padling, terrengsykling og annet innhold. Det kan også være gårdsbesøk eller jevnlig stell av dyr, ridning eller lignende. I tillegg inneholder en del av aktivitetene en opplæringskomponent som førstehjelpskurs eller opplæring i skismøring osv. Grensene mellom friluftsliv og idrett er til dels flytende. Skigåing er et godt eksempel på dette: Søkeren kan legge opp til organisert skitrening eller det kan være snakk om skiturer og skilek. Førstnevnte har vi forsøkt å plassere i idrettskategorien og sistnevnte i friluftsliv – men det er ikke alltid tydelig om det er snakk det ene eller det andre. Vi har også skjelt til om organisasjon som tilbyr aktiviteten er et idrettslag eller ikke.

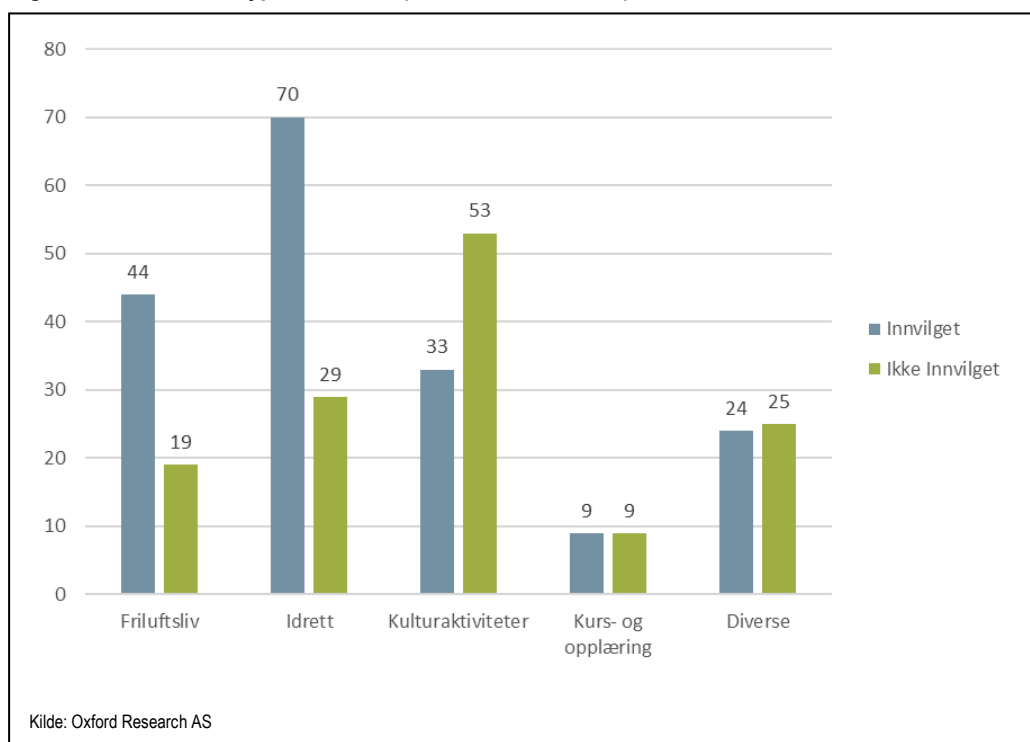
Idrett rommer de fleste former for organisert idrett som bedrives rundt omkring i landet, herunder ulike former for ballspill, der fotball er den mest utbredte, svømmetrening, friidrett, sykling, skitrening, kampsport, turn osv. I tillegg har vi plassert organisert lek og aktivitetsdager i denne kategorien.

Kulturaktiviteter inkluderer mer enn den tilsvarende kategorien til Seland og Lidén (2010). Vi har valgt å inkludere hobbyaktiviteter, besøk på kulturinstitusjoner og kulturelle arrangementer innenfor denne kategorien. Dette henger dels sammen med at kunstaktiviteter som innebærer forming eller maling vanskelig kan betegnes som «hobbyaktiviteter», samt at det i mange tilfeller både er en deltakelseskomponent og en tilskuerkomponent i de ulike kulturarrangementene. I tillegg har underholdnings-/opplevelsesbaserte aktiviteter som besøk i fornøylesparker, kino, festivaler funnet veien inn i denne kategorien.

Kurs- og opplæringstilbud er den minste kategorien og inneholder matlagingskurs, leksehjelp, kurs i kultur- og samfunnsforståelse med språkopplæring, realfag m.m. I tillegg inneholder den en håndfull tilbud som bærer preg av å skulle fungere som terapi.

Diverse-kategorien inneholder søknader som legger opp til flere aktiviteter innenfor ulike kategorier, eller aktiviteter som ikke passer naturlig inn i noen av de andre kategoriene. I tillegg er den en restkategori for søknader der innholdet i aktiviteten er uklart.

Figur 3: Oversikt over type aktiviteter (Antall søknader: 315)



Vi ser en tydelig tendens til at idretts- og friluftslivsaktiviteter i større grad fikk støtte fra UDI sammenlignet med de andre aktivitetstypene. Kulturaktivitetene skiller seg også ut ved at det var langt flere avslag enn innvilgelser innenfor denne søkergruppen. Dette kan skyldes at de ofte er dyrere enn de andre aktivitetene og at mange av søkerne som har fått avslag har avsatt mye til lønn og kjøp av utstyr. Mange enkeltstående eller tidsbegrensede aktiviteter som besøk i fornøylesparker, konserter og forestillinger har også fått avslag, men her er praksisen noe ulik mellom regionkontorene. De eksplorative intervjuene viste at saksbehandlerne forsøker å sørge for at barn i alle mottak får *noe* aktivitet – om valget står mellom en «engangs-happening» eller ingenting blir det gjerne førstnevnte.

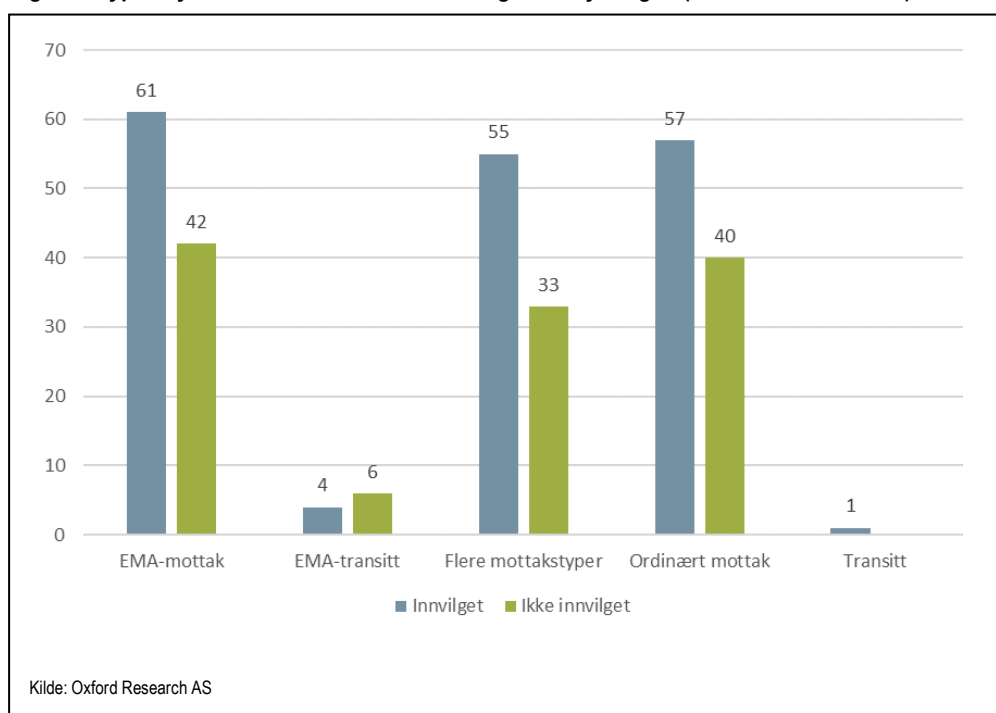
En del av avslagene skyldes videre at søkeren er en fortjenestebasert virksomhet – det er tre til seks ganger så mange avslag av denne årsaken innenfor kulturaktiviteter enn de andre kategoriene.

4.2.2 Mottakskategori

I rådataene fra RMA er det oppgitt hvilken mottakskategori barna som er målgruppen for aktiviteten bor i, basert på saksbehandlers kategorisering av mottakene som skal være gjenstand for aktivitetene i søknaden. Fordelingen er framstilt i neste figur. 15 av søkerne har ikke spesifisert hvilke(t) mottak aktiviteten skal gjelde for, eller så har saksbehandleren ikke registrert det i skjemaet og én søker hadde beboere på et omsorgssenter som målgruppe, hvilket faller utenfor ordningens målgruppe. Disse er ikke inkludert i søylediagrammet.

Det er ingen påfallende forskjeller i innvilgelsesandelen for de ulike mottakstypene. Vi ser imidlertid forskjeller knyttet til hvor mange søknader som er tilknyttet de ulike typene mottak. Diagrammet viser tydelig at det er færre søknader rettet mot barn i transittmottak enn mot resten, selv om det riktignok skjuler seg ni ekstra transittmottak blant kategorien «flere mottakstyper¹». Dette skyldes den lave andelen av beboere i transittmottak i forhold til beboere i ordinære mottak, som lå på mellom 4 og 9 prosent gjennom året (UDI 2017). Vi ser også at søknadene i stor grad er rettet mot EMA, og dette henger nok sammen med at denne gruppen utgjorde en betydelig andel av barn i mottak. Av det totale antallet barn mellom 0 og 18 år, var 1458 av 3876 eller 38 prosent EMA i januar 2017, mens de utgjorde hele 80 prosent av barna i alderen 11-17².

Figur 4: Type asylmottak aktiviteten skulle foregå i tilknytning til (Antall søknader: 299)



4.2.3 Aldersgrupper

Dersom vi ser på hvilke aldersgrupper som var målgruppe for aktivitetene, var den klart største gruppen barn i ungdomsskole- og videregåendealder (13-18 år). Det var svært få aktiviteter spesifikt rettet mot de yngre barna, selv om barn under 11 år utgjorde over halvparten av barna i asylmottak i januar

¹ Dersom en søknad retter seg mot flere enn ett mottak er det ofte slik at de retter seg mot flere *typer* mottak. Derfor har saksbehandlerne operert med denne samlekategori.

² UDI har ikke tilgjengeliggjort dokumentasjon til statistikken, slik at det ikke framgår klart om tallene inkluderer EMA som bor i Bufdir sine omsorgssentre.

2017. Riktignok var hovedtyngden av disse i alderen 0-5, og bare omkring en tredjedel var i aldersgruppen 6-10. Imidlertid ser vi også at en svært stor andel av aktivitetene rettet seg mot barn i alle aldre, slik at de yngre barna likevel ser ut til å ha fått en del aktivitetstilbud.

Data for ulike aldersgrupper er ufullstendig. Dette skyldes delvis at søknadsskjemaet åpner for ulike måter å fylle dette ut på. Målgruppens alder er imidlertid en omskiftelig størrelse, og intervjuene med frivillige organisasjoner viser at den faktiske deltakelse ofte er ulik målene man hadde for aktivitetene på planleggingsstadiet:

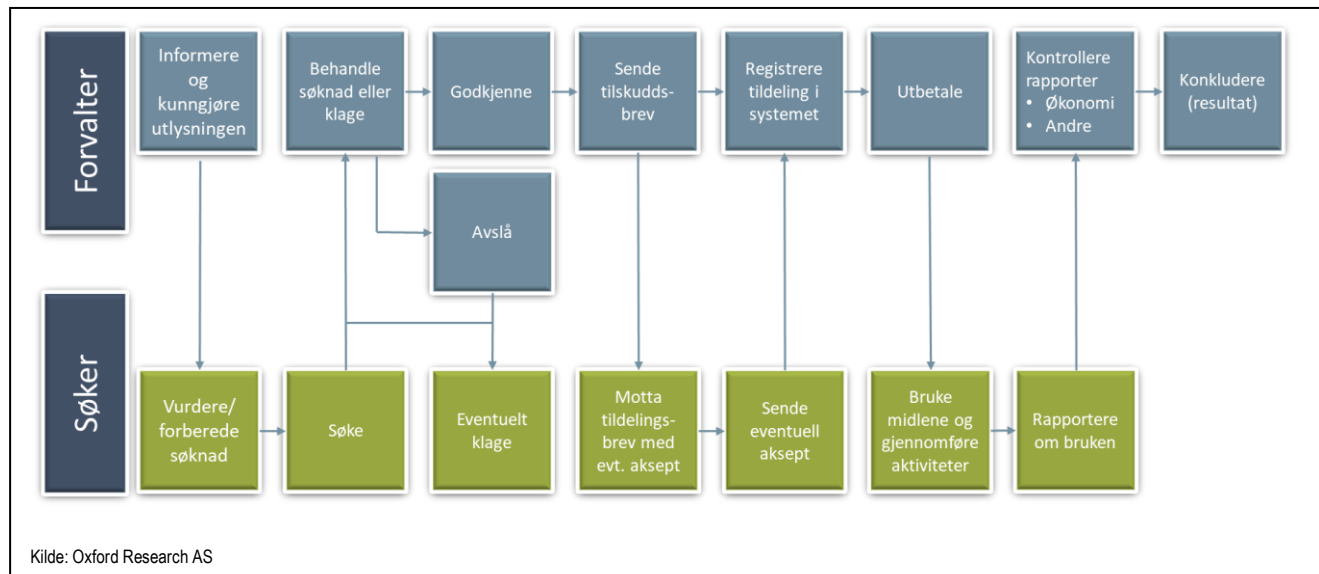
«Når vi søker om støtte til aktiviteten så har vi allerede laget planen, og den fullføres som regel. Og jeg føler at vi gir det vi har lovet, men hvor mange barn som deltar er umulig for oss å vite i forkant.»

-Representant for frivillig organisasjon

4.3 Hvordan fungerer utlysning, vedtak og klagebehandling?

I figuren nedenfor har vi framstilt de administrative arbeidsoppgavene forbundet med tilskuddsordningen og prosessforløpet i et flytdiagram basert på DFØs veileder for evaluering av tilskuddsordninger:

Figur 5: Prosessen i tilskuddsforvaltningen



4.3.1 Utlysningsprosessen

Datoen for utlysning har variert noe de siste årene, men stort sett kommet i første halvdel av januar, når rammen i statsbudsjettet har vært klarlagt. UDI har tilstrebet å sørge for at søknadsfristen skal

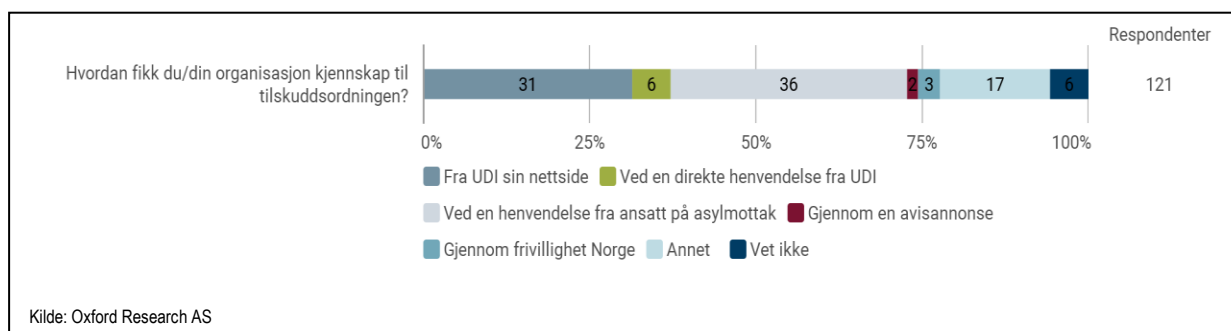
sammenfalle best mulig med rapporteringsfristen for fjorårets tildeling, som er 15. januar. Det har vært et mål fra UDI sin side å få startet med søknadsbehandlingen så tidlig som mulig, for at aktivitetene skal kunne komme i gang før sommeren.

Utlysningen gjøres som en kunngjøring på UDI sine nettsider, med informasjon om hvem som kan søke om midler, lenker til regelverk og søknadsskjema, samt skjema for budsjett. En andel av de bevilgede midlene brukes også til annonsering i aviser, og regionkontorene oppfordres til å få redaksjonell omtale av ordningen.

I 2018 ble det spesifisert i den reviderte internmeldingen at 0,75 prosent av de bevilgede midlene til regionkontorene kan brukes til annonsering i lokale aviser. I tillegg kontaktes tidligere mottakere og relevante organisasjoner. Fagansvarlig i regional- og mottaksavdelingens fagstab sender invitasjon til nasjonale samarbeidspartnere og regionkontorene sprer informasjon til sine lokale partnere. I den reviderte internmeldingen er det kommet inn et sterkere fokus på at informasjonsarbeidet ikke skal være konkurransevridende og i eventuelle møter med enkeltsøkere kan det for eksempel ikke gis veiledning om hvordan søknaden skal utformes for å bli innvilget.

I spørreundersøkelsen har vi spurt de frivillige hvordan de fikk kjennskap til tilskuddsordningen. Svarfordelingen er framstilt i prosent i neste figur.

Figur 6: Søkeres informasjonskanaler



Vi ser at den største gruppen av søkere, 36 prosent, ble gjort oppmerksom på tilskuddsordningen gjennom en henvendelse fra en ansatt på et asylmottak. Dette samsvarer godt med det mottaksledere og aktivitetsansvarlige på ulike mottak har fortalt om sitt arbeid med å legge til rette for et godt aktivitetstilbud til sine unge beboere. I en del tilfeller er samarbeidet med den lokale frivilligheten bygd opp gjennom flere år, og strekker seg tilbake til da mottakene selv søkte om midler. I andre tilfeller vet vi at frivillighetskoordinatoren som ble ansatt for en relativt kort periode etablerte et kontaktnettverk med lag og foreninger i lokalsamfunnet.

Den nest største andelen fikk kjennskap til tilskuddsordningen fra UDI sin nettside. Sammen utgjør disse om lag to tredjedeler av søkermassen. Blant de 17 prosent som svarte «annet», framgår det at

over halvparten av disse søkerne ble gjort oppmerksomme på ordningen gjennom sitt personlige kontaktnettverk – kollegaer, medlemmer av egen organisasjon, samarbeidspartnere og venner. Resten nevner nettsøking, kommunen eller en kombinasjon av de faste svarkategoriene.

Et par søkere nevner også «Tilskuddsportalen», som er en automatisert tjeneste fra et selskap som heter scan4news. Programmet henter informasjon om tilskuddsutlysninger og samler dette i en søkbar database. Denne abonneres på av om lag 100 kommuner og er gratis for frivillige organisasjoner som hører til i kommunen (scan4news 2018). 6 prosent fikk kjennskap til ordningen ved en direkte henvendelse fra UDI, og en håndfull søkere gjennom frivillighet Norge eller en avisannonse.

Overordnet ser vi at om lag halvparten ble gjort oppmerksomme på ordningen gjennom direkte henvendelser og halvparten gjennom bred avertering.

4.3.2 Søknadsprosessen fra søkerens ståsted

For de nasjonale organisasjonene vi har snakket med, framstår søknadsmalene og utfyllingen av disse som en grei oppgave for sentraladministrasjonen. Disse har et godt utbygget administrativt apparat og høy grad av profesjonalitet. Pengene blir som regel bevilget fra UDI til hovedkontoret i april eller mai, og etterpå har organisasjonene ulike rutiner for hvordan den interne søknadsprosessen er organisert. Noen lager en sak på nettsiden og sender ut en felles e-post til lokale grener av organisasjonen med frist og oppfordring til å søke, mens andre har en egen søknadsportal for alle offentlige tilskudd der lokallagene kan hente ut søknadsskjemaer for dem som passer. Det er også én organisasjon som i tillegg har en intern søknadsfrist på neste års midler som er lagt til slutten av inneværende år for å skape større grad av forutsigbarhet for lokallagene.

Spørreundersøkelsen viser at de nasjonale organisasjonene som har en intern utlysning og søknadsprosess i varierende grad opplever å kompenseres tilstrekkelig for administrasjonskostnadene ved den interne forvaltningen. Spørsmål om i hvilken grad tilskuddsordningens grense for administrasjonskostnader er rimelig sett i forhold til arbeidsbyrden ved forvaltningen for hovedkontoret ble rutet kun til nasjonale organisasjoner. Dette er en gruppe som utgjør 18 organisasjoner, og syv av dem har besvart undersøkelsen. Av disse svarte to «i stor grad», tre «i noen grad» og to «i svært liten grad». De sistnevnte påpeker i fritekstkommentarfeltet at grensen er lav sammenlignet med IMDi sin tilsvarende ordning og at oppfølgingsarbeidet ovenfor de frivillige ikke kompenseres i tilstrekkelig grad.

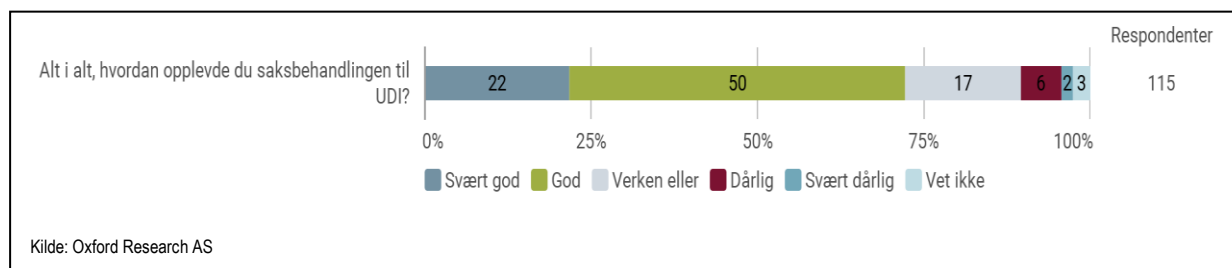
Intervjuene og surveyen viser at det er satt av fra 0,1 til 2 årsverk (0,5 i snitt) til å ta seg av søknadsbehandling, fordeling, oppfølging, rapportinnhenting og sammenstilling av dokumentasjon på hovedkontoret hos de nasjonale organisasjonene. Kontaktpersonen fra UDI er blitt beskrevet som profesjonell og konstruktiv i dialogen, men det er også enkelte som har opplevd omorganiseringen av søknadsbehandlingen til to regionkontorer som et uheldig brudd i kontinuiteten. Etter et møte mellom de største nasjonale søkerne og UDI, ble det enighet om å avvise søknader fra lokallag og oppfordre disse til å søke fra hovedkontoret. De nasjonale organisasjonene hadde blant annet uttrykt at direkte tildelinger fra UDI utenom prosessene internt i organisasjonen ble opplevd som mindre ryddig sett fra hovedkontorenes side:

«Lokallagene var veldig selvstendige, slik at det hendte de sendte søknader direkte til UDI utenom distriktskontorene. Det kom [flere] selvstendige søknader, som vi ikke visste om. UDI var demokratiske og behandlet alle søknadene. Vi oppfordret disse til å si til lokallagene at de måtte gå gjennom hovedkontoret. Dette var ikke helt ryddig, så hvis vi fikk f. eks 5 mill, så smørte vi dette ut til dem som hadde søkt. Det var vår oppgave. Så skrot den lille lokalforeningen av at de hadde fått 30 000 kr fra UDI selv. Da sa vi til UDI at disse måtte rapportere til UDI selv. Det var de lokalforeningene som burde få opplæring at de måtte søke via hovedkontoret.»

- Representant for nasjonal frivillig organisasjon

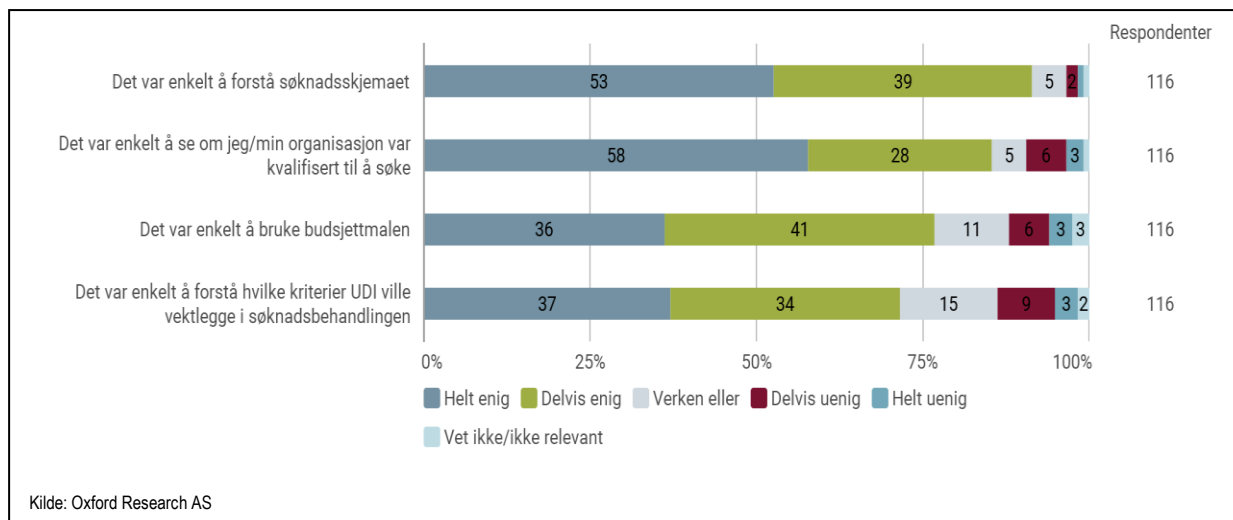
Dersom man ser på søkermassen som helhet, er det 72 prosent av dem som svarte på spørreundersøkelsen som opplevde saksbehandlingen som god eller svært god. Kun 8 prosent som opplevde den som dårlig eller svært dårlig.

Figur 7: Overordnet vurdering av saksbehandling



Dersom vi går nærmere inn på enkeltelementene, er det tydelig at frivilligheten i overveiende grad er enige i at søknadsprosessen er enkel å forholde seg til. Vi ser likevel at en del søkere opplevde at budsjettmalen ikke var så enkel å bruke og uklarhet med hensyn til hvilke kriterier som ville vektlegges i søknadsbehandlingen.

Figur 8: Vurdering av søkeprosedyre



4.3.3 Klagebehandling

Omfanget av klager har vært relativt lavt i de årene vi har sett på, noe som har sammenheng med at UDI i stor grad gir søkerne mulighet til å omforme søknadene sine og at gjennomføres to utlysninger:

Som regel fastholder JD de vedtakene vi har gjort. Vi innvilger så langt vi kan. Har andre søknadsrunde – så i stedet for å gi avslag ga vi søkere anledning til å søke på nytt, i stedet for å sende videre til klagebehandling osv.

-Ansatt i UDI

Saksgangen er slik at en klage først sendes til regionkontoret som behandlet søknaden, som deretter foretar en ny vurdering av søknaden. Dersom UDI opprettholder sitt vedtak, oversendes klagen til JD for videre behandling.

I 2017 var det åtte klager som ble videresendt til JD. De fleste ble avslått fordi søker ikke ble regnet som frivillig organisasjon eller annen ikke-fortjenestebasert virksomhet, jf. regelverkets punkt 3.1. Dette kunne f. eks være fordi søker var en kommunalt eid virksomhet. Én klage ble avslått fordi klageren ikke oppfylte flere av vurderingskriteriene i punkt 3.2., og én ble avslått fordi deler av midlene ble brukt til barn utenfor mottaket, altså ikke til målgruppen som er barn i mottak. JD opprettholdt UDIs avslag i alle sakene. I 2018 kom det inn én klage til første søknadsrunde, og avslaget var begrunnet med at deler av midlene ble brukt til barn utenfor mottaket, altså ikke til målgruppen. JD opprettholdt UDIs avslag også i dette tilfellet.

4.4 Hvordan fordeles midlene?

4.4.1 Søknadsbehandlingen hos UDI

I tidligere år ble behandlingen av søknader foretatt av regionkontoret som hadde ansvar for de aktuelle asylmottakene, og regionkontor Øst hadde ansvaret for de nasjonale organisasjonenes søknader. I 2016 var det rekordmange søknader som et resultat av det store antallet nyankomne asylsøkere året før, og det ble bevilget 60 millioner over statsbudsjettet til ordningen. Hvert regionkontor fikk tildelt et beløp på forskudd ut fra en fordelingsnøkkel som administrasjonsstaben hadde laget. Ifølge en kilde i UDI ble det på grunn av stor arbeidsmengde og manglende samordning igjen en forholdsvis stor pott til høsten som ble utlyst på nytt. Dette var fordi noen regionkontorer ikke fikk fordelt alle midlene sine, og siden pengene måtte brukes opp innen 31. desember ble det knapt med tid for organisasjonene å gjennomføre aktiviteten.

Det ble satt i gang prosesser for å forenkle dette, blant annet ved at saksbehandlerne brukte samme skjema som ble lagret i et fellesområde alle regionkontorene hadde tilgang til, og gjennomførte ukentlige møter for å samordne og diskutere praksis. Det ble også foretatt to utlysninger i 2017, og dette hang sammen med at asylmottak ble lagt ned i raskt tempo.

Fra 2018 ble søknadsbehandlingen fordelt til to regionkontorer, Sør og Nord, hvorav sistnevnte også har fått i oppdrag å håndtere nasjonale søknader. Dette ble gjort av tre årsaker: For det første fordi antall mottak er blitt langt lavere på grunn av reduksjonen i ankomster de siste par årene, noe som dermed har ført til færre søknader fra frivillige.³ For det andre er Regional- og mottaksavdelingen (RMA) i gang med en omfattende omorganiseringsprosess for å skape et mer fleksibelt mottakssystem. Målsettingen er å kunne øke kapasiteten raskt for å håndtere store ankomster og bygge ned kapasiteten igjen når den ikke lenger er nødvendig. Og for det tredje var dette et ledd i å få en mer ensartet saksbehandling, ettersom regelverket fra JD ga rom for ulike tolkninger.

I 2016 ble det tilført nye personellressurser til forvaltningen av ordningen og igangsatt arbeid med å få på plass nye systemer rundt søknadsbehandlingen. I forbindelse med dette var det ukentlige møter rundt samordning, diskusjon av praksis og tolkning av regelverket. Saksbehandlerne har kunnet benytte seg av en «Internmelding med retningslinjer for tildeling av midler», som har blitt revidert to ganger. I 2017 utviklet fagstaben i UDI et felles skjema som inkluderte alle de kvalitative punktene som var relevante for å gi tilsagn eller avslag og fastsette beløp. Dette var tilgjengelig for alle saksbehandlerne gjennom UDIs digitale mappesystem, slik at det var mulig å sjekke praksisen i andre regionkontorene. I denne forbindelse kom det fram at det var betydelige sprik i praksisen mellom de ulike regionkontorene. En arbeidsgruppe med representanter fra regionkontorer kom fram til at det beste ville være at søknadsbehandlingen ble lagt til to kontorer, noe som også ville frigjøre ressurser da søkermassen ble mindre.

Det har stort sett vært to personer med det praktiske ansvaret for tildeling av midler, noe som har vært begrunnet i å redusere risikoen for økonomisk kriminalitet. Den konkrete arbeidsprosessen med å behandle de innkomne søknadene har foregått forholdsvis likeartet på de ulike regionkontorene. Et

³ Den sterke nedgangen i antall mottak gjorde også at mange ikke fikk brukt opp midlene i 2017.

første steg består gjerne av en grovsortering av søknader basert på formalia, der søkere blir diskvalifisert på bakgrunn av at UDI ikke kan godta vedtektene – eksempelvis dersom søkeren er en fortjenestebasert virksomhet, driftsoperatør eller lignende.

Deretter går saksbehandlerne systematisk gjennom søknaden og ser på området søkeren dekker, typen aktivitet, om det er en aktivitet som pågår over tid, om budsjettet ser rimelig ut med hensyn til beløp per barn, hvor mye som ble budsjettet til kjøp av utstyr og administrasjon, og gjennomførbarhet. Fastsetting av tildelingsbeløp har blitt opplevd som krevende ettersom mange søker om mer enn det som virker realistisk og f. eks et høyere beløp enn fjoråret, til tross for at antall mottak hadde gått ned. Imidlertid viser dokumentgjennomgangen at mange organisasjoner har inngått i en dialog med saksbehandler om nedjustering av budsjett og tilpasset seg deres anvisninger.

4.4.2 Er kriteriene tydelig angitt?

I tabellen under er målsettingen og vurderingskriterier for dagens ordning referert. Siden vurderingskriteriene refererer til målet for ordningen er disse sammenstilt:

Tabell 1: Målsetting og vurderingskriterier (gjeldende for 2017 og 2018)

Målsetting og vurderingskriterier (punkt 2 og 3.2) fra regelverket
Tilskuddsordningen skal bidra til at barn i mottak får en meningsfull hverdag og en så normalisert barndom som mulig innenfor rammene av et asylmottak.
Det er et mål at barna skal være i fysisk aktivitet og at de skal tilegne seg ferdigheter gjennom forskjellige aktiviteter. Målgruppen for tilskuddsordningen er barn som bor i norske asylmottak. Med barn menes personer under 18 år.
Vurderingskriterier: I vurdering av søknadene prioriteres: <ul style="list-style-type: none">• Tiltak som oppfyller ordningens mål• Tiltak som treffer flest mulig barn og gir mest mulig aktivitet sett i forhold til tilskuddsbeløpet• Tiltak som sikrer tilbud som ikke ellers er tilgjengelig for barna i deres nærmiljø
Søknad kan avslås med følgende begrunnelser: <ul style="list-style-type: none">• Søknaden gjelder for få barn, en begrenset aldersgruppe eller et for kort tidsrom• Søknaden har ikke tilstrekkelig opplysninger om søker og/eller om prosjektet/tiltaket• Søknaden kommer til UDI etter søknadsfristen• Søker har ikke rapportert tilstrekkelig etter tidligere års tildeling av tilskudd• Søker har tidligere brutt forutsetninger for tildelte offentlige tilskudd• Tiltaket har høye administrasjonsutgifter• Mottatte søknader overstiger disponibelt beløp på tilskuddsordningen og søknad er derfor ikke prioritert
Kilde: Justis- og beredskapsdepartementet

Disse kriteriene er utformet av hensyn til både saksbehandlerne og søkerne, slik at man sikrer en samforståelse om hva som ligger til grunn for tildelinger, avslag og utbetalingsbeløp. Imidlertid er kriteriene langt tydeligere operasjonalisert for saksbehandlerne enn for søkerne, noe vi vil gå nærmere inn på i det følgende.

Mal for søknadsbehandling

Det ble utarbeidet en detaljert mal for søknadsbehandling i 2017 gjennom et samarbeid Regional- og mottaksavdelingens regionkontorer og fagstab i samarbeid med Analyse- og utviklingsavdelingen. Her er det veiledning til tolkning av de ulike kriteriene og foreslått framgangsmåte for å innhente opplysninger. For eksempel når det gjelder å prioritere «Tiltak som treffer flest mulig barn og gir mest mulig aktivitet sett i forhold til tilskuddsbeløpet» gir malen følgende veiledning:

Søknadssum per barn som er dobbelt så høyt som landsgjennomsnittet markeres i rødt. Søknadssum som er mellom 50% og 100 % høyere enn landsgjennomsnittet markeres i gult. Fargekode er ikke avgjørende for innvilgelse eller avslag - kun en indikasjon på nivået.

I tillegg er det flere momenter som skal inngå i vurderingen hos saksbehandler enn søkerne gjøres oppmerksom på:

- Kritikkverdige forhold avdekkes ved google-søk
- Søker har andre inntekter enn tilskudd fra UDI
- Søker går med overskudd
- Søker har eiendeler, herunder bankbeholdning (balansen)

Malen inneholder også spørsmål og svar om tolkning av kriteriene fra tidligere år, framstilt i tabellen under:

Tabell 2: Spørsmål og svar fra fjorårets søknadsbehandling til bruk for saksbehandlere i 2018

Skjema for saksbehandling: Spørsmål og svar fra 2017

Spørsmål: Hvordan vet jeg om en virksomhet som ikke er registrert i frivillighetsregisteret er en ikke-fortjenestebasert virksomhet?

Svar: Med begrepet «ikke fortjenestebasert» siktes det til aktiviteter som ikke er egnet til å generere fortjeneste for dem som står bak aktivitetene.

En organisasjon kan likevel drive en aktivitet som isolert sett er egnet til å gå med overskudd og virksomheten kan være et aksjeselskap (AS). Betingelsen er at overskuddet i sin helhet blir ført tilbake til den frivillige virksomheten. Det må være nedfelt i vedtektene til organisasjonen at et eventuelt overskudd skal tilbakeføres til formålet. Dersom en organisasjon driver virksomhet som generer overskudd som føres tilbake til formålet, men har nedfelt i vedtektene at utdelinger kan foretas til eiere/medlemmer, vil organisasjonen ikke anses for å drive ikke-fortjeneste basert virksomhet.

Spørsmål: Søker er del av landsdekkende organisasjon. Hvordan vet jeg om de er fortjenestebasert eller ikke når de ikke er registrert i frivillighetsregisteret?

Svar: Sjekk vedtektene til den landsdekkende organisasjonen på internett eller etterspør disse. Se svar på spørsmålet over for kontroll av vedtektene.

Spørsmål: Søker er privatperson. Kan vi innvilge lønnsmidler til denne?

Svar: Nei. Vi kan få arbeidsgiveransvar for utbetaling av lønn til privatperson. Når privatpersoner søker kan vi kun utbetale tilskudd til dekking av utstyr, transport og liknende

Spørsmål: Privatperson som søker om tilskudd er ansatt ved asylmottak. Kan søknaden innvilges?

Svar: Dagens regelverk hindrer ikke ansatte ved mottak kan innvilges tilskudd. Praksis er midlertid følgende:

- Den som søker kan ikke være ansatt i en ledende stilling på mottaket, og slik sett ha myndighet til å påvirke den daglige driften av mottaket i stor grad
- Driftsoperatøren må uansett oppfylle sin plikt til å gi et aktivitetstilbud i henhold til driftsavtalen
- Det må presiseres i innvilgelsesbrevet at de aktivitetene det gis tilskudd til skal komme i tillegg til denplikten mottaket har til å levere aktivitetstilbud, og at tilskuddet ikke kan betraktes som en adgang for mottaket til å nedskalere dette tilbudet
- Aktiviteten må gjennomføres av de ansatte på deres fritid
- Det må kun søkes om dekning av faktiske utlegg, og ikke om lønnsmidler
- Tilskuddsmottaker må føre regnskap for den aktuelle aktiviteten som er helt separat fra mottakets regnskap.

Søknaden må ellers være i tråd med regelverket og de formål vi ønsker å oppnå

Spørsmål: Kan tilskuddet brukes/aktiviteten gjennomføres i året etter tilskuddsåret?

Svar: Tilskudd skal som hovedregel benyttes og regnskapsføres i tilskuddsåret. Etter søknad fra tilskuddsmottaker kan UDI innvilge at tilskuddsmidler benyttes og regnskapsføres i første kvartal i påfølgende år.

Spørsmål: Vi har etterspurt årsregnskap, men søker sier at de ikke utarbeider dette. Hva gjør vi?

Svar: Følgende virksomheter er regnskapspliktige og skal utarbeide regnskap jf. regnskapsloven § 1-2:

- Aksjeselskaper
- Stiftelser
- Foreninger eller enkeltpersonforetak som har over 20 mill. kroner i eiendeler eller som har gjennomsnittlig antall ansatte høyere enn 20 årsverk

UDI kan ikke kreve at søkere som ikke er regnskapspliktig etter regnskapsloven skal utarbeide årsregnskap. De skal imidlertid sette opp regnskapsoversikt for aktiviteten - altså bruk av aktivitetsmidlene i henhold til UDIs skjema.

Kilde: Regional- og mottaksavdelingen i UDI

Intermelding

I tillegg gir internmeldingen IM 2015-005 (UDI 2015), som ble revidert i 2018, retningslinjer for tildeling av aktivitetsmidler som utdypet hvordan kriteriene skal tolkes. Når det gjelder vurdering av «høye administrasjonsutgifter» er følgende spesifiseringer relevante å trekke fram:

5.6 Lønnsutgifter

I vurderingen av en søknads oppførte kostnader, må vi skille mellom lønnsutgifter og (øvrige) administrasjonsutgifter. Vi viser til at JD sitt rundskriv oppstiller høye administrasjonskostnader som avslagsgrunn. Lønnsutgifter kan godtas dersom lønnen er rimelig ut fra en normal årslønn for en tilsvarende stilling, det godtgjøres at lønnsmidlene har direkte betydning for å muliggjøre aktiviteten, og stillingen som lønnes brukes til aktiviteter sammen med barna. Om en time-lønn er rimelig beregnes ut fra yrkesgruppens normale årslønn (timelønn multiplisert med timer i et årsverk – 1.950 timer for en heltidsstilling jf. Statistisk Sentralbyrå)

5.7 Administrasjonsutgifter

Som administrasjonsutgifter regnes indirekte kostnader som er nødvendige for å gjennomføre aktivitetene, som for eksempel transport, materialkjøp, servering, busleie og strøm. En søknads administrasjonsutgifter bør ikke overstige 15 % av søknadsbeløpet det er søkt om. Administrasjonsutgifter som overstiger 5 % av søknadsbeløpet skal spesifiseres så langt det er mulig. Administrasjonsutgifter må vurderes opp mot eventuelle lønnsutgifter, transportutgifter, uforutsette utgifter o.l. i budsjettet for tiltaket. Administrasjonsutgifter på over 15 prosent kan unntaksvis godtas dersom dette fører til et tiltak med god kvalitet og relevans opp mot formålet med ordningen.

5.8 Støtte til anskaffelse av utstyr

UDI gir ikke støtte til anskaffelse av kostbart utstyr som gir økonomisk gevinst for søkeren etter at aktivitetstilbudet er avsluttet. Anskaffelse av utstyr for å gjennomføre aktiviteter må vurderes konkret ut i fra om det er nødvendig for å gjennomføre tiltaket. Prosjektmidlene kan heller ikke brukes til investeringer og generell drift av organisasjonen.

I tillegg står det at det er stort rom for skjønn i vurderingen av hvilke søknader som skal innvilges og det vil kunne legges vekt på at tiltaket:

- er nyskapende
- av erfaring gir god respons blant målgruppen
- treffer flest mulig barn
- sikrer et differensiert tilbud for flere aldersgrupper
- pågår over noe tid
- sikrer barna tilbud som ellers ikke er tilgjengelig i barnas nærmiljø»

Følgende momenter kan derimot tilsi at søknaden bør avslås:

- Aktiviteten faller utenfor formålet med ordningen, jf. pkt. 1

- Tiltaket er rettet mot personer over 18 år
- Det søkes om støtte til anskaffelse av kostbart utstyr
- Lønns- og administrasjonskostnader vurderes som for høye
- Søknaden gjelder få barn/en begrenset aldersgruppe/et kort tidsrom
- Søknaden har ikke tilstrekkelig opplysninger om søker og om prosjektet/tiltaket, jf. pkt. 6 i regelverket.
- Søknaden kommer for sent inn til UDI i forhold til søknadsfristen
- Rapport for fjorårets tilskudd foreligger ikke senest samtidig med ny søknad
- Tidligere tilskudd er ikke brukt i samsvar med ordningens formål
- Søker har mottatt for mye i offentlig støtte

I utgangspunktet ser det ut til at flere av disse tildelingskriteriene kan komme i konflikt med hverandre, f. eks dersom aktiviteten skal gi et differensiert tilbud for flere aldersgrupper og samtidig treffe flest mulig barn. Imidlertid fant vi at saksbehandlerne ikke opplevde vekting mellom gode hensyn som en sentral problemstilling. Den virkelig store utfordringen var å sørge for at alle asylmottakene fikk noen form for aktivitet, fortrinnsvis noe som pågikk regelmessig over tid:

«Det er nettopp det å nå ut til alle som er det store problemet, og det har vi ikke noen styringsmekanismer på. [...] Var det slik at vi hadde mange tilbud og kunne velge og vrake hadde det vært viktig [å vekte ulike hensyn mot hverandre], men når vi har få tilbud er det bedre at det er ett enkeltarrangement enn at det ikke er noe i det hele tatt. Avslag går på formalia eller at det ikke er kvalifiserte søkere.»

Det er evaluators vurdering at disse momentene burde vært kommunisert tydeligere ovenfor søkerne. Dette ville gjort søkerne mer bevisste på hva tilskuddet faktisk er ment å dekke, og gitt klarere signaler om hvilke vilkår man må oppfylle for å få tildelt støtte. Dette kunne medført færre søknader som må avslås på bakgrunn av formalia og ført til lavere ressursbruk for både UDI og søkerne.

Samtidig har det gjerne vært praksis å gi søkere muligheten til å rette på formaliteter, dersom søknaden ellers er god. Dette bekreftes gjennom stikkprøvene av søknads- og rapporteringsdokumentene, hvor det i en del tilfeller også finnes referater av e-postkorrespondanse der UDI kommer med tilbakemeldinger eller svarer på spørsmål. Her handler det også om å forsøke å kanalisere aktivitet til barn som ellers ville hatt et magert tilbud:

«Vi ønsker å få til aktivitet overalt, tilknyttet alle mottak, og dette kan gjøre at man legger seg i selen for å hente inn mer informasjon: At vi prøver å kvalifisere den som allerede er der, der det er få søknader. Vi bruker mer energi til disse. Men hvis det er mange søknader kan mottak få for mange tilbud også. Dette har vi i pannebrasken, men samtidig fører det nok ikke til at vi diskvalifiserer søkere der det er mange. I tilfeller der mottak har vært i ferd med å bli lagt ned etter at søknaden er innvilget, kan vi styre dem i retning av andre mottak med få aktiviteter/tilbud. [...] Det er de samme mottakene som mange nasjonale søkere vil gi tilbud til: Mest på østlandsområdet, Vestlandet og litt nordover, men det har å gjøre med at man har et nettverk og

det er der man sitter. Noen klarer å se hele landet bruker sine lokale organisasjoner. Men da har vi heller ingen oversikt over hvor tilbudet treffer.»

Når det gjelder de mer kvalitative tildelingskriteriene knyttet til måloppnåelse, er det generelle inntrykket fra intervjuene at disse var utfordrende å vurdere gjennom søknadsbehandlingen. Dette hadde dels sammenheng med at det ikke var enkelt å bedømme kvaliteten til aktivitetene ut fra beskrivelsen. En saksbehandler beskrev det slik:

«Vi prøvde å ikke være forutinntatt om at aktivitetene virket rare. Det var ting som vi i begynnelsen syntes at nesten virket litt «teit», men som da vi var rundt på mottakene og snakket med mottaksledere og barn viste seg å ha vært veldig artig. Derfor tenkte vi at det ikke er opp til oss å vurdere hva som er teit eller ikke. Det var et par ting som vi visste ikke hadde fungert. Vi visste for eksempel at [navn på aktivitet] hadde fungert litt dårlig, men der hadde vi ikke noe avslagskriterium for at aktiviteten ikke var populær blant barn av erfaring. Siden vi ikke hadde noe avslagskriterium for dette alene, måtte vi finne en annen hjemmel.»

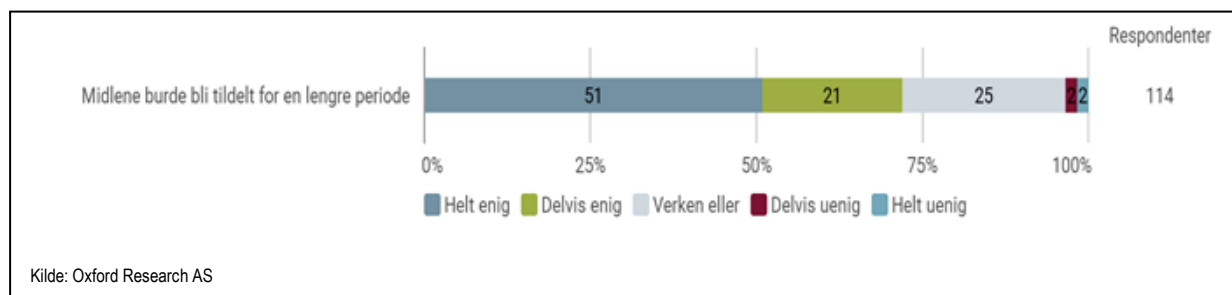
-Ansatt i UDI

I overnevnte tilfelle etterlyses i realiteten kriterium for måloppnåelse. Informasjon som tilflyter regionkontorets saksbehandler har tidvis også vært en del av beslutningsgrunnlaget, som sitatet over viser. I sum vitner betraktningene fra saksbehandlere om en gjennomgående pragmatisk vurdering av dekningsgrad i forhold til mottak sett opp mot volumet av søkere og deres aktivitetstilbud. Søknadsbehandlere benytter seg av kontakten med mottakene i tilfeller der hvor søkere har utført aktiviteter tidligere.

4.4.3 Søknads- og utbetalingstidspunkter i løpet av året

En frustrasjon som deles av målgruppen, frivilligheten, mottakene og saksbehandlerne i UDI, er at midlene bevilges over statsbudsjettet for ett år av gangen. Dette får konsekvenser for aktivitetstilbudet til barn og unge i asylmottak ved at deler av året i liten grad er dekket med aktiviteter fordi midlene ikke kommer de frivillige i hende før på våren eller sommeren.

Figur 9: Søkeres oppfatning om tildelingsperiode



Surveydata viser ganske klart at majoriteten ser de årlige tildelingene som lite hensiktsmessig: 72 prosent av respondentene er helt eller delvis enig i at midlene burde bli tildelt for en lengre periode, og kun 4 prosent er helt eller delvis uenig i utsagnet. Forutsigbarheten i ordningen kan fra tilskuddsmottakernes side med fordel styrkes. Dette belyses videre i kapittel 5.4.

4.4.4 Ressursbruk

Oxford Research har ikke gjort en inngående vurdering av ressursbruken internt i UDI, men har i intervjuer med ansatte spurt om volumet av arbeid direkte og indirekte forbundet med ordningen. Dette har gitt perspektiver på hva som påvirker ressursbruken, kontroll, og utnyttelsesgraden av midlene. Det må imidlertid understrekes at det knytter seg usikkerhet til estimatene på den totale ressursbruken i UDIs virksomhet. Dette skyldes at UDI ikke har egen timeregistrering på aktiviteter knyttet til tilskuddsordningen. Aktiviteten er i tillegg spredt over tid og flere personer.

Volumet av oppgaven med å forvalte tilskuddet varierer med hvor stor mottaksporteføljen er. Men også andre faktorer kan gjøre seg gjeldende, som innretningen på ordningen (søknadskriterier), kontinuitet i ordningen, forutsigbarhet, rammer for saksbehandling (internmeldingen, regelverk, søknadsbehandlings skjema og søknads- og rapporteringsskjema), samt kompetansen hos saksbehandlerne.

Sitatet nedenfor illustrerer at det går med mye tid utover den rene sakshandlingen til å besvare spørsmål og sjekke opp i feil mv.:

«Ja, altså vi jobbet med dette 100 prosent når vi fikk inn søknader og skulle gå gjennom dem, men så ble det stille også en periode. Det kom litt i drypp innimellom. Først skal vi ta imot søknader og registrere, innvilge og avslå. Så begynner vi å få inn akseptbrev som vi registrerer og sender videre til økonomiavdelingen. Og så blir det ganske rolig etter det, og da er det mer sånn at vi sjekker at alle har fått pengene sine, fordi folk tar kontakt og sier at de ikke har fått inn pengene eller at det har skjedd noe feil, og kanskje kommer det inn noen klager som vi må behandle. Så er det ganske stille fra sommeren utover høsten, egentlig, før det begynner å komme spørsmål om neste års ordning igjen. Så begynner rapportene å komme inn [...]»

-Ansatt i UDI

En sentral kilde i UDI mente forvaltningen av ordningen har en betydelig kostnad for UDI. Ressurser som ordningen legger beslag på ble av denne kilden anslått til å være mellom 1,5 og 2 årsverk. Dette er et estimat basert på arbeid med utlysning, saksbehandling, korrespondanse med mottakere, og kontrollfunksjoner med dagens nivå på antall mottak og søknader om tilskudd.

Kontroll

Søknadsbehandlingen legger beslag på en del tid for to ansatte per regionkontor i perioder gjennom året – dette er et krav fra økonomiavdelingen for å unngå å legge til rette for økonomisk kriminalitet.

Også ved hovedkontoret sentralt utføres det arbeid, og en del av dette arbeidet er knyttet til å kontrollere etterlevelsen av tilskuddsreglementet – eksempelvis at det ikke er fortjeneste inne i bildet.

For å unngå at det gis ulovlig statsstøtte skal ikke støtte gis til profittmaksimerende virksomheter. Dette kan være ressursmessig krevende idet et AS søker om tilskudd, og man må sjekke selskapets vedtekter om overskudd o.l. En annen utfordrende side ved kontrollutøvelsen handler om tilskuddsmottakeres innkjøp av utstyr, og hva som skjer med dette i etterkant av aktivitetene – hvorvidt det tilfaller mottaket, selges eller forblir i hende på aktørene som har organisert aktivitetene.

En kilde i UDI mener det brukes minst 0,2 årsverk på regnskapsrapportering alene. Dersom driftsoperatørene hadde fått mer midler på bekostning av beløpet som blir utlyst gjennom tilskuddsordningen, krever dette også økt kontroll fra UDI sin side. Dette ville ifølge informanten likevel innebære en lavere kostnad for UDI, ettersom kontraktsoppfølgingen av mottak er et sterkt etablert system.

Utnyttelsesgrad – tilbakebetaling av midler

Tilskuddsmottakeres ubrukte midler skal i det påfølgende budsjettåret tilbakeføres til statskassen. Dette ettårsprinsippet får konsekvenser i det tilskuddsmottaker av ulike grunner ikke får utført aktiviteter som planlagt.

I 2016 var bevilgningen til tilskuddsordningen 60,119 mill. kroner. Etter to utlysninger ble det til sammen utbetalt 59,667 mill. kroner. Gjennom selve budsjettåret 2016 ble det tilbakebetalt 2,263 mill. kroner. Ifølge en kilde i UDI ble disse midlene ikke fordelt ut igjen ettersom tilbakebetalingene kom så sent at det ikke var tid til en ny utlysning.

Ved årets slutt var det dermed benyttet 2,715 mill. kroner mindre enn Stortingets bevilgning til formålet. I neste budsjettår 2017 ble det tilbakebetalt ytterligere 5,137 mill. kroner. Disse ble tilbakeført til statskassen. Oppsummert vil det si at 52,27 mill. kroner ble benyttet til aktiviteter, av Stortingets bevilgning på 60,119 mill. kroner – altså et betydelig lavere beløp totalt sett. I kontekst av frivilligheten er et slikt beløp betydelig.

I 2017 hvor bevilgningen var 30,474 mill. kroner, ble om lag 3 mill. kroner tilbakebetalt, altså rundt 10 prosent av Stortingets bevilgning. Relativt sett var tilbakebetalingen noe høyere året før i forhold til bevilgningsbeløpet året før. Det skal her bemerkes at 2016 var et spesielt år tatt i betraktning den store asyltilstrømmingen i 2015.

Oppsummert kan man si at ettårsprinsippet har både i 2016/17 og 2017/18 medført at over 10 prosent av midlene har blitt tilbakebetalt til UDI, da tilskuddsmottakere ikke har fått brukt midlene i budsjettåret tilskuddet er innvilget for. Tilbakebetaling skjer gjerne sent på året, eller tidlig i påfølgende år. Tilbakebetalinger i påfølgende år føres da tilbake til statskassen.

I sum er det nærliggende å slutte at utnyttelsesgraden på midlene påvirkes av belastningen på mottakssystemet – og frivilligheten i neste instans. Dette kan være i form av større omveltninger som hurtige opprettelser og deretter nedleggelse av mottak – med stor grad av flytting av beboere. Dette er også indikativt på ordningens robusthet når den settes under press. Med tanke på at midler utlyses og brukes

innenfor inneværende år, så gir dette en kort horisont som kan bidra negativt til utnyttelsesgraden på tilskuddsmidlene.

4.4.5 Forvaltningens tilgrensende ordninger

Evaluering av tilskuddsordninger bør også omtale tilgrensende ordninger. Den mest nærliggende ordningen i denne sammenheng ligger under IMDi. Det er flere som har stilt spørsmålstegn ved hvor formålstjenlig det er at det foregår to parallelle forvaltningsprosesser av tilskuddsmidler som skal fremme aktivitet for målgrupper som ofte er i berøring med hverandre eller deltakende i samme aktiviteter. Forvaltningsprosessene ligger i tillegg under forskjellig sektormyndighet, henholdsvis Justisdepartementet og Kunnskapsdepartementet. For å sitere en stemme i forvaltningen:

«Det er et problem at UDI og IMDi forvalter en ordning som fungerer omtrent likt. Dette gjør det vanskelig for alle involverte og gjør det dyrere, det er lite hensiktsmessig. [...] To parallelle offentlige systemer som behandler det samme, det er klart det er kostnadskrævende.»

-Ansatt i UDI

IMDi administrerer «tilskudd til integreringsprosjekter i asylmottak»⁴. I 2018 har ordningen gitt 16 millioner i støtte til 80 prosjekter fordelt på nær 20 mottak over hele landet. Ordningen gjelder frivillige organisasjoner som gjennom aktiviteter og tiltak bidrar til at:

«beboere i mottak får bedre muligheter for deltakelse i samfunnsliv, arbeid eller utdanning. Det er primært personer over 18 år som bor i ordinære mottak som er målgruppa for ordningen.»

-IMDis websider

Målgruppen er i noen grad overlappende ettersom aktiviteter tidvis involverer personer som kan være foreldre. IMDis ordning har som mål å bidra til at:

«personene i mottak får en meningsfull hverdag og bedre muligheter for deltakelse i arbeid eller utdanning.»

- IMDis websider

Det er sterke likheter i målformulering med ordningen mellom UDI og IMDis ordning. Forskjellen er at IMDis målformulering har en horisont utover mottaksfasen, og har inkorporert den såkalte «arbeidslinja» i forhold til integreringsmål.

⁴ <https://www.imdi.no/tilskudd/tilskudd-til-integreringsprosjekter-i-asylmottak/>

Målgruppen for UDIs ordning gjelder barn i alle typer mottak, mens IMDIs ordning ikke har aktiviteter i transittmottak. Mottakere av IMDi-midler under denne ordningen er i hovedsak ordinære mottak (også med de med EMA avdeling, samt integreringsmottak).

Spørsmålet belyses mer utfyllende i kapittel 5.4 hvor tilskuddsmottakeres perspektiver i større grad belyser problemstillinger rundt aktiviteter med blandede målgrupper.

4.5 Funn og vurderinger

- Tilskuddsordningen ser ut til å være godt kommunisert ut til potensielle søkere. Den store majoriteten av søkere er nådd gjennom planlagte kontaktflater, og gjennom asylmottakene.
- Fra søkeres ståsted har søknadsprosessen vært håndtert godt av UDIs saksbehandlere. Nær to tredjedeler av tilskuddsmottakere mener søknadsbehandlingen har vært god eller svært god.
- Det har vært en betydelig informasjonsasymmetri med hensyn til grad av konkretisering og veiledning til tolkning av regelverket for saksbehandlere i forhold til søkere. Presiseringer og tydeliggjøringer ovenfor søkerne kunne medført at færre søknader måtte avslås på bakgrunn av formalia og lavere ressursbruk for både UDI og søkerne.
- Overordnet dekningsgrad av mottak later til å ha vært en primærfaktor i saksbehandlers vurderinger av søknader, og fortrinnsvis med aktiviteter som går over noe tid. En mer differensiert dekning av ulike aldersgrupper har vært mer krevende å ta i betraktning for saksbehandlere da det er stor variasjon i aktivitetstilbudene. Aldersdifferensiering for målgruppen er også ofte i for liten grad spesifisert i søknadene.
- Det noteres at enkelte av de større nasjonale organisasjonene i svært liten grad føler at administrasjonsbyrden kompenseres tilstrekkelig i ordningen. Disse mener at grensen er lav sammenlignet med IMDi sin tilgrensende ordning.
- Det er flere forvaltningsmessige utfordringer ved en ordning som tildeler både direkte til lokallag, og til nasjonale paraplyorganisasjoner som gjør egne tildelinger internt: Det blir vanskeligere for UDI å ha oversikt over hvilke mottak som dekkes ettersom de i søknadsbehandlingen ikke kjenner til hvilke lokallag de nasjonale organisasjonene kommer til å bevilge penger til gjennom interne prosesser. Videre må det mye informasjonsdeling og samordning til for at man skal unngå dobbelttildelinger til lokallag – én fra UDI sentralt, og én fra paraplyorganisasjonen.
- Den store majoriteten – rundt to tredjedeler – av tilskuddsmottakere har vurdert søknadsskjema, søknadsberettigelse, kriterier og budsjettmal som enkle å forholde seg til. Litt over 10 prosent fant UDIs kriterier for søknadsbehandlingen vanskelig å forstå.

- Det etterlyses en lengre horisont på tilskuddsmidlene. Kun 4 prosent av tilskuddsmottakerne er helt eller delvis uenig i at midlene burde bli tildelt for en lengre periode.
- Ettårsprinsippet har både i 2016/17 og 2017/18 medført at over 10 prosent av midlene har blitt tilbakebetalt til UDI da tilskuddsmottakere ikke har fått brukt midlene i budsjettåret tilskuddet er innvilget for. Tilbakebetaling skjer gjerne sent på året, eller tidlig i påfølgende år. Tilbakebetalinger i påfølgende år føres da tilbake til statskassen.
- Det knytter seg usikkerhet til kostnader og ressursbruk for UDI relatert til ordningen. Ressurser som ordningen legger beslag på anslås til å være mellom 1,5 og 2 årsverk. Dette er et estimat for hele UDI basert på arbeid med utlysning, saksbehandling, korrespondanse med mottakere, og kontrollfunksjoner med dagens nivå på antall mottak og søknader om tilskudd. Det må imidlertid fremheves at dette er et estimat basert på intervjudata - ikke konkret timeføring på aktiviteter tilknyttet ordningen.
- Noen kilder både blant tilskuddsmottakere og i forvaltningen stiller spørsmålstegn ved hensiktsmessigheten og koherensen i at IMDi og UDI administrerer to tilgrensende ordninger med målgrupper som er til dels overlappende og som bør ses i sammenheng.

5. Relevans og måloppnåelse

I dette kapitlet tar vi for oss evalueringsspørsmål som omhandler relevans og måloppnåelse. Dette belyses ved å rette blikket både mot forvalters utforming av målstruktur for ordningen, tilskuddsmottakernes bruk av ordningen, samt asylmottakenes rolle og inngripen.

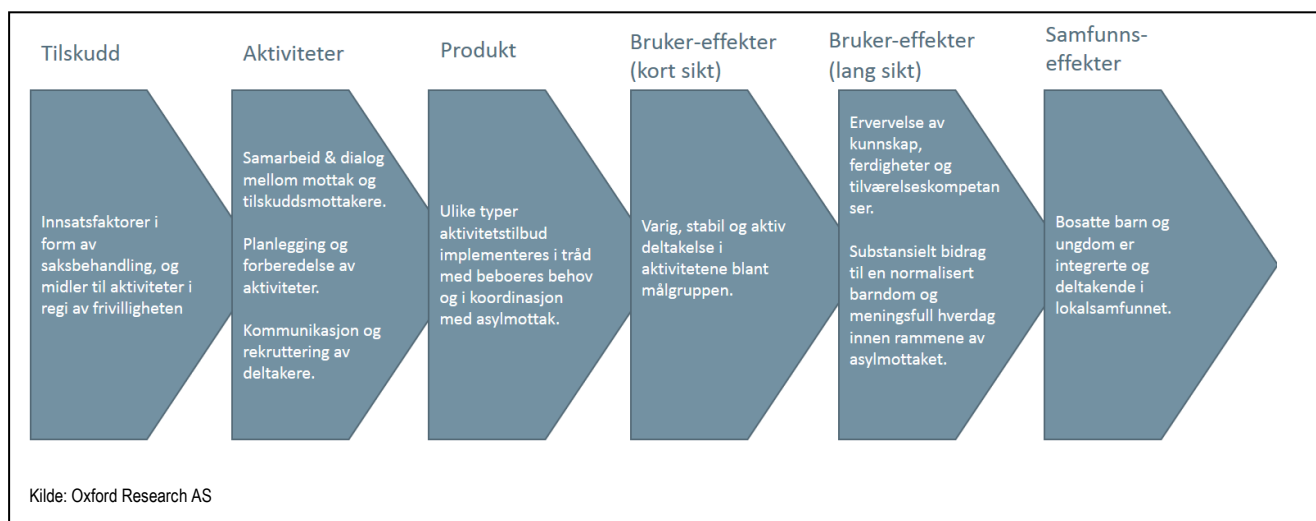
I slutten av kapitlet listes hovedfunn og konklusjoner punktvis. Kapitlet benytter i all hovedsak intervjudata, registerdata og surveydata fra tilskuddsmottakere og mottak.

5.1 Gjennomgang av ordningens mål

5.1.1 Etablering av resultatkjede for tilskuddsordningen

Figuren under viser en resultatkjede for tilskuddsordningen fra innsatsfaktorer og frem til brukereffekter og samfunns effekter. Det er her viktig å være bevisst at aktiviteter og produkt er det som primært ligger innenfor tilskuddsmottakernes innflytelsesfære. Brukereffekter er noe tilskuddsmottakere kan påvirke direkte, men som de ikke har kontroll over.

Figur 10: Resultatkjede for tilskuddsordningen



Resultatkjeden vi har etablert i figuren over, omtales og refereres til videre gjennom kapitlet.

5.1.2 Er målet for ordningen tydelig formulert?

I dette underkapitlet gjennomgås sentrale sider ved ordningens målstruktur. I regelverket gjeldende for aktiviteter i 2017 heter det at:

Formålet med tilskuddsordningen er å bidra til at barn i statlige mottak får en meningsfull hverdag, og en så normalisert barndom som mulig innenfor rammene av et asylmottak. Det er et mål at barna skal være i fysisk aktivitet, og de skal tilegne seg ferdigheter gjennom forskjellige aktiviteter.

Det er evaluators vurdering at begrepet «meningsfull hverdag» kan fungere godt som *en del* av en overordnet målformulering. Det ville imidlertid være hensiktsmessig å konkretisere frivillighetens muligheter for å bidra til dette overordnede målet. Det er tre hovedgrunner til dette:

- Et mål om meningsfull hverdag og normalisert barndom innen rammene av et mottak er i utgangspunktet en lite definert størrelse, uten klare holdepunkter for indikatorer på måloppnåelse.
- Målet for ordningen peker ikke på en mer langsiktig horisont eller ønsket utbytte for barna *utover* mottaksfasen. Målet for ordningen er låst til en temporær tilstand innen rammene for mottaket. Ordningens mål preges med andre ord av den forvaltningsmessige gresedragningen for UDIs virksomhet.
- Mål om fysisk aktivitet og tilegning av ferdigheter er ikke nødvendigvis hensiktsmessig sett i lys av ulike aktivitetstyper.

Det er en rekke aktiviteter som ikke har ambisjoner om at barn og ungdom skal tilegne seg en konkret ferdighet, eller som inneholder fysisk aktivitet. I en streng tolkning er derfor ordningens mål om tilegning av ferdigheter, og fysisk aktivitet et begrensende element, selv om det ikke nødvendigvis tolkes slik av frivillige organisasjoner. Svært mange søkere ser imidlertid ordningen mer i et integrerings- og inkluderingsperspektiv. Dette er per dags dato ikke en eksplisitt del av formålet med ordningen.

Det kan tas et konkret eksempel ved en aktivitet som er meget utbredt på mottakene; svømming, som oppfyller målet deltagerer i fysisk aktivitet, og har et klart mål om å tilegne seg en ferdighet.

I rapporteringsøyemed med fokus på ferdigheter vil det være umiddelbart relevant å se på hvor mange som lærte å svømme. Et tilværelsespsykologisk perspektiv på ordningens mål vil imidlertid ikke primært vektlegge om barna lærte å svømme, men snarere understreke viktigheten av at barna/ungdommene:

- fikk oppleve hvordan det er å være i en svømmehall i Norge;
- fikk se hvordan man opptrer i en svømmehall;
- ble møtt av velmenende voksne;
- følte seg trygge, velkomne og kunne spørre om ting de lurte på;
- fikk lyst til å svømme mer / være aktive i fremtiden.

Det er evaluators vurdering at slike perspektiver med fordel kunne inngå som konkretiseringer av ordningens mål. Dette vil gjøre det lettere for søkere å forholde seg til ordningens formål, samt bidra til å øke presisjonen og forståelsen for hva deres aktiviteter burde bidra til.

Hvordan kan målet for ordningen tydeliggjøres?

Evaluators foreslår følgende seks konkretiseringer forankret i tilværelsespsykologi. Dette er med andre ord en måte å gjøre den overordnede målsetningen for ordningen mer håndfast. Det er ikke ment at søkere skal kunne *rapportere* på hver konkretisering – det er snarere et pedagogisk verktøy som formidler forvaltningens mål med ordningen.

Perspektivene under dreier seg om hvordan søkerens foreslåtte aktiviteter kan tenkes å bidra til eller legge til rette for at viktige sider ved barnas liv blir ivaretatt og hvordan de gjennomførte aktivitetene faktisk bidro til å styrke barnas *tilværelsestilknytning*, nevnt innledningsvis (se kap. 3.1.1):

- *Integrering*: Hvordan bidrar aktiviteten til økt integrasjon, i den forstand at barna får (direkte eller indirekte) berøring med og innsikt i norsk kultur og samfunn? På hvilken måte får barna større forståelse for hvordan normer, verdier og handlingsmåter fra opprinnelseslandet kan relateres til de samme elementene i det norske samfunnet? Det bør være et mål at aktivitetene hjelper barna og ungdommene med å lære hvordan de skal navigere i sosiale miljøer på en måte som fungerer godt for dem og omgivelsene, gitt deres alder og modenhetsnivå.
- *Inklusjon*⁵: Hvordan bidrar aktiviteten til at barna føler seg mer velkomne i Norge? Hvordan blir barna anerkjent, imøtekommet og gitt mulighet til medbestemmelse i aktiviteten? Målet bør være at aktiviteten på en eller annen måte stimulerer barnas lyst til sosial, kulturell og samfunnsmessig deltagelse.
- *Prospeksjon*: Hvordan bidrar aktiviteten til at barna får nye positive mål for sin tilværelse? Dette kan for eksempel dreie seg om lyst og motivasjon til å få nye venner, lære seg noe nytt eller å mestre noe i fremtiden. En målsetting bør være at barna får erfare at det er mulig og kan lønne seg å sette seg egne konkrete mål og arbeide mot disse. Målene kan være både store og små, og aktivitetsrelevante eller mer generelt tilværelsesrelevante. Det sentrale er at barna får troen på at det kan forbedre sin egen tilværelse gjennom målrettet handling.
- *Aktivitetstiljø*: Hvordan er aktiviteten systematisk orientert mot å skape et pedagogisk velfungerende og positivt utviklings- og læringsmiljø rundt barnet, som er i stand til å forebygge psykososial problematferd og hvor barnet opplever god trivsel? Hvordan kan aktiviteten legge til rette for at barna får gjøre sine første positive forsøk på å tilpasse seg norsk kultur og systemer? Målet bør være å skape et aktivitetstiljø som er preget av varme, empati, anerkjennelse, medbestemmelse, nysgjerrighet og interesse.
- *Nettverk og rollemodeller*: Hvilke nettverk er det mulig å trekke inn til støtte for barnet i forbindelse med aktiviteten? Kan familie, venner og rollemodeller i nærmiljøet trekkes inn i aktiviteten? Hvordan kan aktivitetene motvirke eventuelle negative rollemodeller og destruktive innflytelser? Gir aktiviteten rom for at det er mulig for barna å snakke om spørsmål som er viktige for dem eller presser seg på? Er det tilgjengelige og trygge voksenpersoner som det er mulig å

⁵ Merk at integrasjon ikke er det samme som inklusjon: man kan være velintegert uten å føle seg inkludert, og omvendt føle seg inkludert uten at man helt har fått integrasjonen til å fungere.

snakke med om både stort og smått? Spørsmålene trenger ikke nødvendigvis å være aktivitetsrelatert, men kan stamme fra barnets øvrige hverdagsutfordringer og tilværelsesutfordringer generelt. Målet bør være at barna blir en del av et nettverk der de har positive rollemodeller.

De overnevnte punktene er perspektiver som ordningen burde ha et forhold til, og som vil kunne være viktige og nyttige *pekepinner* for søkere. De vil også kunne hjelpe søkere til å tenke igjennom hvordan aktivitetene deres faktisk utgjør en positiv forskjell for barna.

Momentene vil fortone seg som dels overlappende for mange, men det er ikke slik at dette nødvendigvis er en liste over *krav* som søkere skal oppfylle. Det er snarere momenter som vil kunne øke frivillige aktørers presisjonsnivå for *egne aktiviteter*, og forståelsen for ordningens mål.

5.1.3 Hvordan forholder tilskuddsmottakere seg til ordningens mål?

Å kunne sette opp et stringent målhierarki er strengt tatt en spesialkompetanse. Denne er ikke koplet til hvorvidt en søker i frivilligheten lager et godt aktivitetstilbud eller ikke. Mangelfull eller uklar rapportering betyr med andre ord ikke at prosjektet har vært dårlig, men at man sitter igjen med få holdpunkter for å vurdere utbyttet av aktivitetene. Fra et forvaltningsperspektiv er dette en utfordring da mangelfull rapportering ikke gir den kunnskapen om resultater som er ønsket.

Det er viktig å vurdere hvordan tilskuddsmottakere forholder seg til ordningens mål gjennom søknads- og rapporteringsprosessen. Evaluator har gjort stikkprøver på søknader og rapportering fra tilskuddsmottakere i samtlige regioner, og data fra spørreundersøkelsen belyser hvordan søkerne relaterer tilbudet sitt til målsettingene med ordningen.

Nærmere vurdering av UDIs søknads- og rapporteringsskjema

Tilskuddsordningens søknads- og rapporteringsskjema tar høyde for at det er stor variasjon i omfang, volum og type aktiviteter. Jevnt over er det liten grad av presisjon på rapporteringen, og tilskuddsmottakere har ofte utfordringer med å forholde seg til egne og UDIs mål.

Rapporteringen består ofte av rene skjønnsmessige vurderinger fra tilskuddsmottakers side. Utforming av søknadsskjema og rapporteringsskjema er viktig fordi det tvinger søker til å tenke igjennom aktivitetene. Dette gjelder både i forhold til hvem man vil nå ut til, hva man vil oppnå, og hvordan man skal vurdere aktivitetene i ettertid. Bevisstgjøring av søker i forhold hva han eller hun skal rapportere på kan føre til et økt presisjonsnivå, og dermed bedre gjennomføring av aktivitetene.

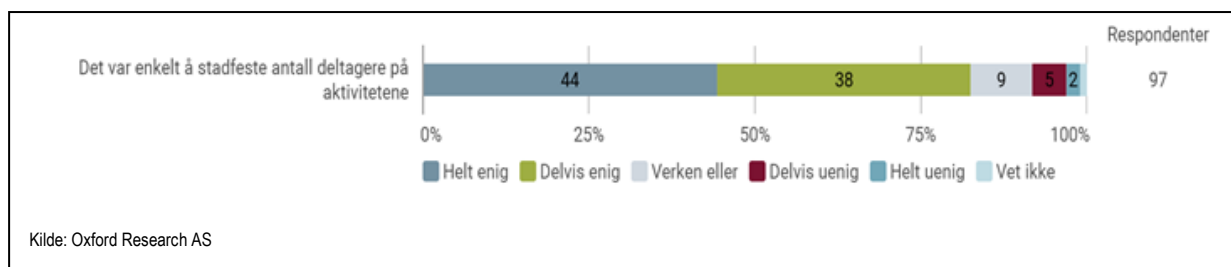
UDIs søknadsskjema etterspør «overordnede mål for tiltaket», og dernest «delmål, hvis dere har noen». Senere i rapporteringen bes organisasjonen om å beskrive resultatmål. Svært få søkere kan skille mellom overordnede mål, delmål og resultatmål i rapporteringsøyemed. Evaluator vurderer at skjemaene er i liten grad skreddersydd for frivilligheten, og kan bli mer presise uten at dette medfører merarbeid for organisasjonene eller UDI.

Søknadsskjema henter ut for lite detaljer om deltakelse. Det etterspørres kun antall barn, og ikke tydelig om volum, lengde og regelmessighet på tiltaket. I praksis er det ikke klart om man:

- rapporterer på unike barn,
- dobbeltteller barn ved samme mottak ved ulike oppmøter,
- har klart for seg om det var de samme barna eller nye barn som deltar ved ulike anledninger innen det samme aktivitetstilbudet.

Dette gjenspeiles i hvordan tilskuddsmottakerne⁶ vurderer påstanden om at det var enkelt å stadfeste antall deltagere på aktivitetene. Riktignok er flertallet enige i at dette var enkelt, men en høy andel er bare *delvis* enige, og samlet sett uttrykker over halvparten av mottakerne usikkerhet rundt dette:

Figur 11: Tilskuddsmottakernes oppfatning av rapportering på antall barn



De overnevnte funnene er en grunn til at UDIs registerdata på antall barn som nås gjennom ordningen er ufullstendig. Forvalter har med andre ord ikke muligheten til å se hvor mange barn man har nådd gjennom aktivitetene som ordningen har utløst.

I aktivitetstilbud som går ut over enkelthendelser bør det være mulig å kommentere oppmøte mot en deltakerliste. Dette er en av de svært få kvantifiserbare størrelsene i tilskuddsmottakernes rapportering, og den har et klart forbedringspotensial. Dette kan løses ved å etterspørre informasjonen tydeligere i rapporteringskjemaet.

Rapportering på blandede målgrupper

Det hadde også vært fordelaktig å inkludere informasjon om blandede målgrupper. I utgangspunktet er det positivt at barn fra mottaket får møte jevnaldrende fra majoritetssamfunnet selv om sistnevnte ikke er i målgruppen for tilskuddsordningen. Foreldredeltakelse og bidrag til aktiviteter er i utgangspunktet også positivt selv om de ikke er i målgruppen. Dette er noe UDI som forvalter kunne tatt stilling til, og klargjort i retningslinjene. Det fremgår av rapporteringen at enkelte organisasjoner har

⁶ Dette spørsmålet ble, i likhet med en god del andre, kun stilt til de respondentene som hadde mottatt støtte, hvilket reflekteres i det lavere antallet respondenter. Vi refererer derfor til respondentene som *tilskuddsmottakere* på disse spørsmålene.

vært usikre på dette aspektet, selv om rapporteringsskjemaet spør om aktivitetene også har nådd personer utenfor den primære målgruppen.

UDI spesifiserer ikke tilstrekkelig *i hvilken grad* man kan kombinere gruppen med personer som ikke er innenfor den strengt definerte målgruppen «barn og unge beboere ved mottak», men etterspør likevel om andre personer utenfor målgruppen har blitt nådd. Et eksempel fra en rapport stadfestet eksempelvis følgende på rapporteringsspørsmålet:

«Ja. I utgangspunktet var jo ikke foreldre i målgruppen, men vi tenker at de fleste foresatte satte nesten like stor pris på tiltaket/aktivitetene som barna gjorde 😊 Det får være en liten bonus.»

Sitatet over vitner om en usikkerhet rundt hva som er gangbart i forhold til ordningen. Foreldreinvolvering kan selvsagt for mange aktivitetstyper være ønskelig, og for de yngste kan det være helt nødvendig. Evaluator vurderer det dithen at livet på mottaket ofte dreier seg rundt barn og unges aktiviteter. Foreldres helse og velvære påvirker naturlig nok barna – og vise versa. Foreldres medvirkende kunne vært tatt eksplisitt stilling til i UDIs retningslinjer på en klarere måte.

Et annet eksempel på blandede målgrupper er at barn i mottak og barn med minoritetsbakgrunn deltar i samme aktiviteter. Ta for eksempel rapporteringen fra en organisasjon som drev sportsaktiviteter:

«Antall barn fra mottaket som møtte på våre aktiviteter varierte gjennom året. Både i forhold til tid og sted, men vi har også forstått det slik på mottaket at antallet i målgruppen har variert en del gjennom 2017. Enkelte ganger fikk andre barn med utenlandsk opprinnelse være med. Vi mener det kun har vært positivt for alle parter.»

Her kunne man likeledes spesifisert en andel av deltagere i regelmessige aktiviteter som kan være utenfor målgruppen.

For aktivitetstilbud som har et tydelig preg av opplæring, kursing eller ferdighetsfokus, burde det være mulig for søker å antyde en ambisjon om hva som skal være utbytte i form av nye ferdigheter eller kunnskap. For å ta et konkret eksempel fra et prosjekt som dreide seg rundt bade-, svømme- og lek i vann:

«Vi mener å ha oppnådd gode resultater i forhold til målene. Barna/ungdommene har fått være i fysisk aktivitet og oppnådd større trygghet i vann gjennom lek og svømming. Gjennom perioden så vi at flere hadde stor fremgang ift svømming. Mange startet åpenbart helt uten forkunnskaper - men kunne i løpet av perioden svømme flere titalls meter uten hjelpemidler.»

Det er bra at organisasjonen kommenterer på måloppnåelse, men det anes ingenting om målgruppen utover at det var 40 individer opptil 18 år. Det burde her være mulig å kommentere mer på barna som ble nådd, og for eksempel antyde hvor mange som lærte å svømme. Dette vil ikke være noe stort merarbeid for de frivillige, og kan enkelt tilrettelegges for i rapporteringsskjemaet.

For enkeltarrangement, opplevelser og turer er selvsagt både behovet for- og muligheten til å frem-skaffe informasjon om resultater svært begrenset. Evaluator anser at slike aktiviteter bør ha sin plass innunder tilskuddsordningen, men at man kan vurdere å signalisere et ønsket volum av slike tilbud opp mot aktiviteter som er mer regelmessige og som går over et lengre tidsrom.

5.2 Hvordan få en hensiktsmessig rapportering på måloppnåelse?

Det er flere momenter ved ordningen som gjør måloppnåelse utfordrende å vurdere på brukereffekt-nivå. Punktene under viser utfordringer som gjør det krevende å finne indikatorer som gir god infor-masjon om endringer i tilstanden på målgruppen:

- Aktivitetene er i stor grad ment å ha en effekt på det psykososiale plan. Slike virkninger er i utgangspunktet ikke direkte målbare.
- Målet for ordningen er i seg selv låst til mottaksrammen, og har strengt tatt ikke en horisont som går utover det punktet hvor individet enten blir bosatt eller returneres. Brukereffekter på lengre sikt er da utelukket.
- Tidshorizonten for midlene er i utgangspunktet kort. Tiden aktivitetene pågår blir for mange tilskuddsmottakere avspist ettersom midlene først når dem på vårparten. Ikke sjeldent påbe-gynnes aktivitetene på høsten.
- Målgruppen av barn og ungdom i mottak er en svært omskiftelig og mangfoldig gruppe. Mange har skiftet mottak flere ganger, og er i utgangspunktet kun en begrenset periode ved mottaket før bosetting eller retur. Sporbarhet på individnivå over tid er derfor svært begrenset.
- Asylmottakene har ikke etablerte system for å kartlegge / monitorere barn og ungdoms psy-kososiale tilstand, og dette er heller ikke realistisk gitt mottakenes ressursituasjon og det fak-tum at mottaksfasen i de fleste tilfeller er (og skal være) temporær. Dette er også sensitiv infor-masjon. I tillegg er det store variasjoner mellom mottakstyper, hvor god kontakt man har med beboere, samt hva slags kompetanse mottaksansatte besitter.
- Frivillige aktører er selv en mangfoldig gruppe med svært ulike forutsetninger, kompetanser og kapasitet hva gjelder å rapportere stringent på måloppnåelse.
- De frivillige aktørenes aktiviteter er svært varierende hva gjelder form og varighet. Dette legger i seg selv bånd på hva som kan måles.

5.2.1 Hva er fornuftig å måle frivilligheten på?

Det er en rekke kjennetegn ved frivilligheten som gjør at den bør måles på en annen måte enn andre virksomheter. Mye av tiden som legges ned av frivillige er på ettermiddagen, kvelder, helger, og noen ganger i ferier. Det ligger i sakens natur at frivilligheten eksempelvis har et annet forhold til kostnader og tidsbruk sammenliknet med for eksempel tilskuddsordninger som har private virksomheter som målgrupper.

En del frivillige aktører er ikke vant med – eller har ikke tilgjengelig – rapporteringssystem og planleg-gingsverktøy som typisk brukes i andre offentlige og private virksomheter. Det er svært viktig at dette tas i betraktning når man ser på muligheter for bedre rapportering på tilskuddsordningen.

Dette må imidlertid nyanseres i den forstand at mange organisasjoner – og faktisk i frivilligheten som sådan – i økende grad profesjonaliseres. Flere aktører representerer også tung sosialfaglig kompetanse. I så måte ville det være naturlig at UDI i økende grad differensierte ordningen etter hva slags kompetanse og kapasitet organisasjonene innehar.

Det er hensiktsmessig å ha et noe strammere system på de «døvt-hengende fruktene», altså verdifull informasjon som det vil være lite arbeidskrevende for organisasjonene å registrere. Det er evaluators oppfatning at det i de fleste tilfeller bør være et minimum for tilskuddsmottakerne å rapportere på deltakelse og oppmøte på aktivitetene for unike barn, samt kjønn og alder.

I den grad tilskuddsmottakere kommenterer beskrivende på aktivitetene, kan de foreslåtte konkretiseringene av ordningens mål være nyttige momenter å se hen til (kap. 5.1.2).

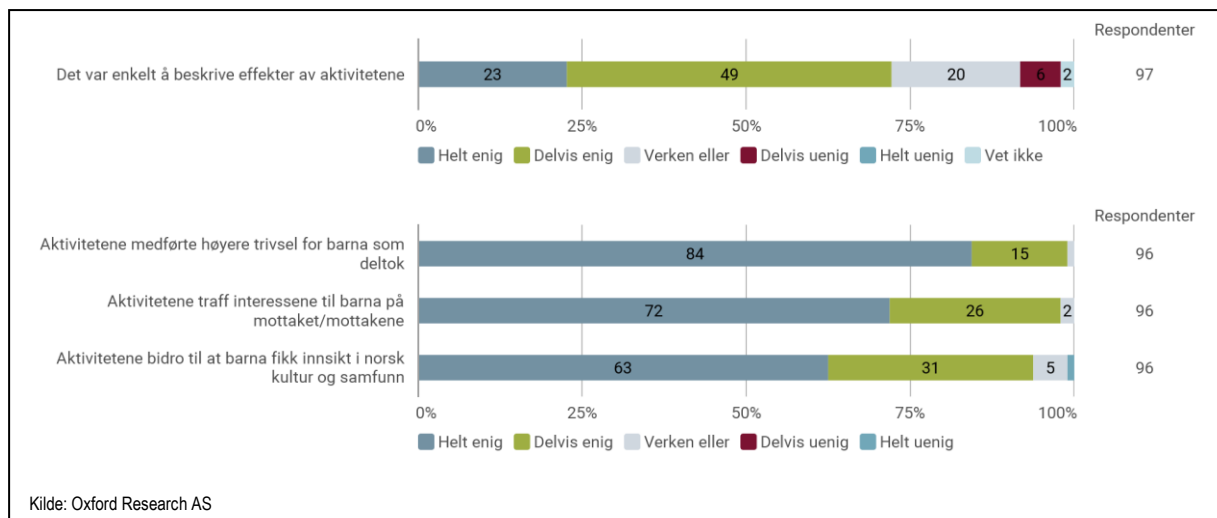
5.2.2 Potensial for rapportering i forhold til ordningens resultatkjede

Evaluator har etablert en resultatkjede for ordningen som ble presentert innledningsvis i kapittelet. I denne resultatkjeden regnes stabil og varig deltakelse som en brukereffekt på kort sikt. Det er evaluators vurdering at dette er et minimumskrav for tilskuddsmottakere, og for at forvaltningen skal kunne vite hvor mange barn man når med ordningen. Intervjudata og casestudier tyder at varig, stabil og aktiv deltakelse er et produkt av:

- Den frivillige organisasjonens samarbeid med mottaksansatte
- Sammenfall mellom beboeres behov og faktiske aktivitetstilbud
- Kvaliteten på kommunikasjonen med beboere
- Kvaliteten på planlegging og implementering av aktivitetene

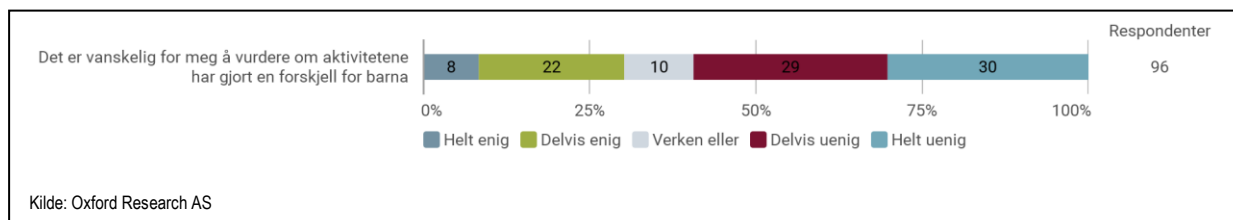
Ordningen har med sin nåværende målformulering ikke horisont utover mottaksfasen. Da dette for de fleste er en begrenset periode, er det i utgangspunktet lite rom for å rette blikket mot brukereffekter på lang sikt. Brukereffekter på lang sikt krever sporbarhet av individene – det vil bety at aktivitetene *gjør en forskjell* for barna. Surveydata viser også klart at tilskuddsmottakere stort sett ikke mener å ha problemer med å skulle skjønnsmessig kommentere den umiddelbare effekten av aktivitetene på barna:

Figur 12: Tilskuddsmottakernes vurdering av i hvilken grad det er mulig å beskrive og vurdere effekter



Surveydata viser at frivilligheten, ikke overraskende, er samstemte om at aktivitetene deres har vært umiddelbart positive for barna som har deltatt. Men det er en vesentlig andel som gir uttrykk for vanskeligheten med å vurdere det mer dyptgripende planet; om aktivitetene har gjort en forskjell for barna:

Figur 13: Tilskuddsmottakernes vurdering av om aktivitetene har gjort en forskjell for barna

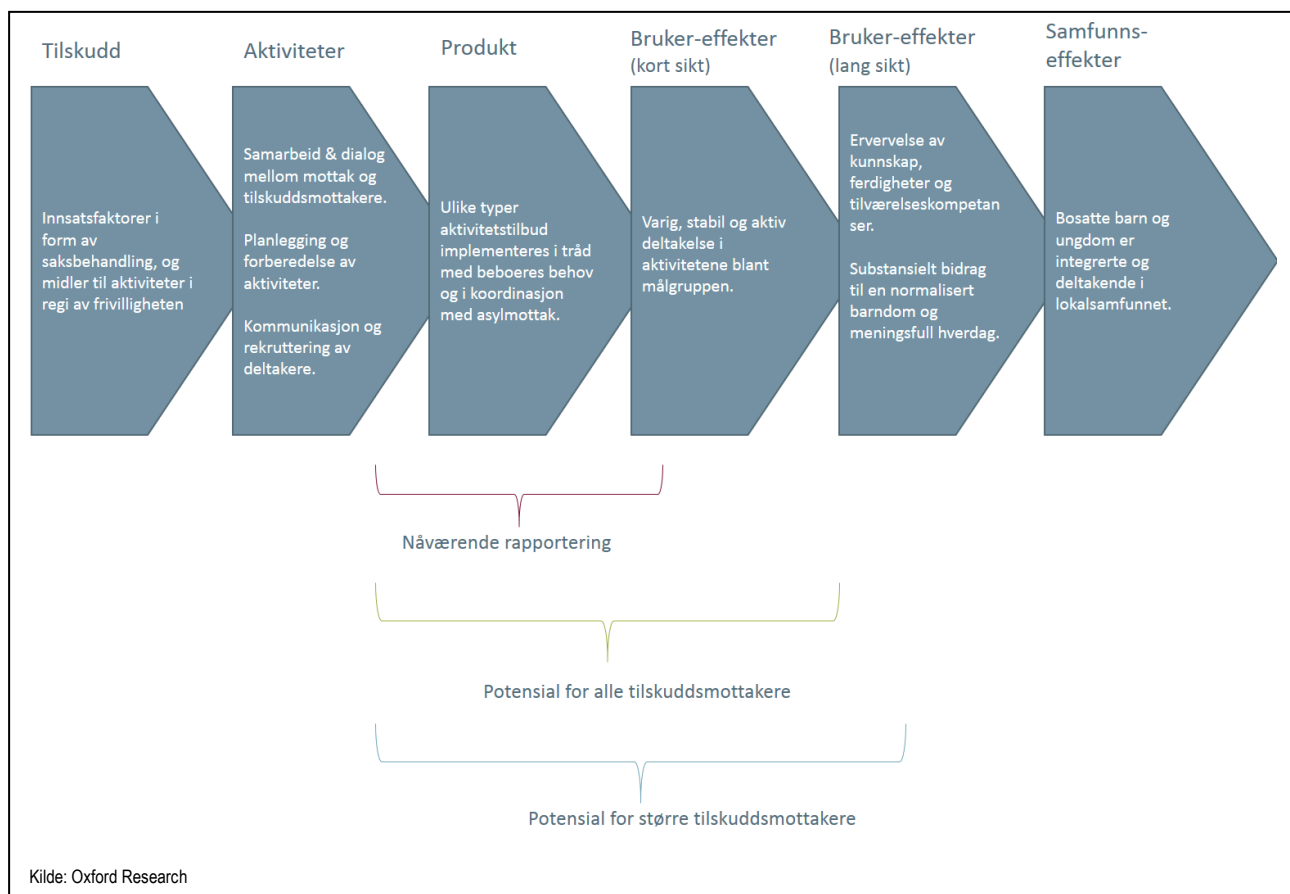


Brukereffekter på lang sikt er komplisert å utvikle indikatorer for. Det er evaluators vurdering at slike indikatorer best vil kunne utvikles av de større frivillige organisasjonene med stor kapasitet og kontinuitet i sine aktiviteter. Dette vil med andre ord primært gjelde for de nasjonale organisasjonene som kjører sine egne interne utlysingsprosesser, og har egne rapporteringsrutiner. Dette er ofte klubber eller organisasjoner som har perspektiver utover mottaksfasen, og vil kunne eksempelvis se om en fotballaktivitet har ført til varig medlemskap i klubben etter bosetting, eller for den saks skyld tillitsverv eller annen aktivitet for ungdom med minoritetsbakgrunn.

Dersom ordningen skal ta mål av seg å hente inn denne typen informasjon bør dette medfølge betydelig grad av forutsigbarhet og stabilitet for organisasjonene det gjelder. Neste figur indikerer hvilke resultatnivå nåværende rapporteringspraksis fanger inn. Oppsummert viser figuren nåværende rapportering, som i hovedsak er på produktnivå, med delvis rapportering på brukereffekter på kort sikt. Alle

tilskuddsmottakere burde kunne rapportere på sistnevnte nivå, og kortfattet kunne kommentere skjønnsmessig på kunnskapservvelse og ferdigheter der det er mulig, samt barnas observerbare opplevelser i aktivitetene. Potensialet for de større og mest robuste organisasjonene er større, og kan fange inn indikatorer på mer langsiktig brukereffektnivå.

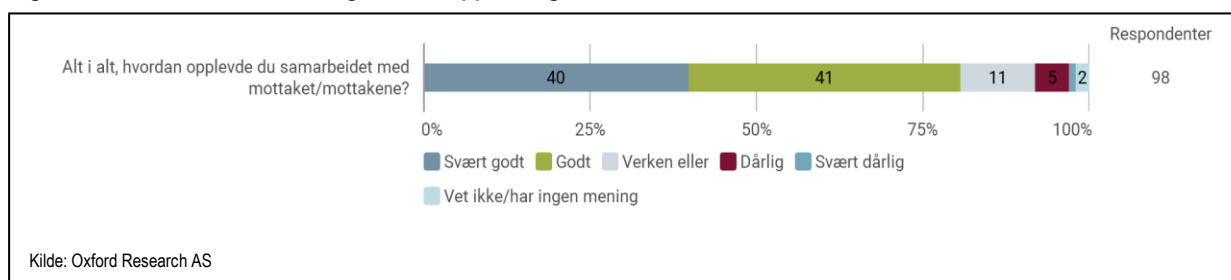
Figur 14: Nåværende rapportering og potensial for fremtidig rapportering på effekter av aktivitetene



5.3 Frivillighetens samarbeid med mottak

Samarbeid med mottak er avgjørende for om aktivitetene gjennomføres på en god måte, at transport og logistikk underbygger deltakelse, og at eventuelle problemer følges opp. Spørreundersøkelsen viser at de frivillige i det store og det hele er godt fornøyd med hvordan samarbeidet med mottakene har fungert.

Figur 15: Tilskuddsmottakernes generelle oppfatning av samarbeidet med mottaket/mottakene



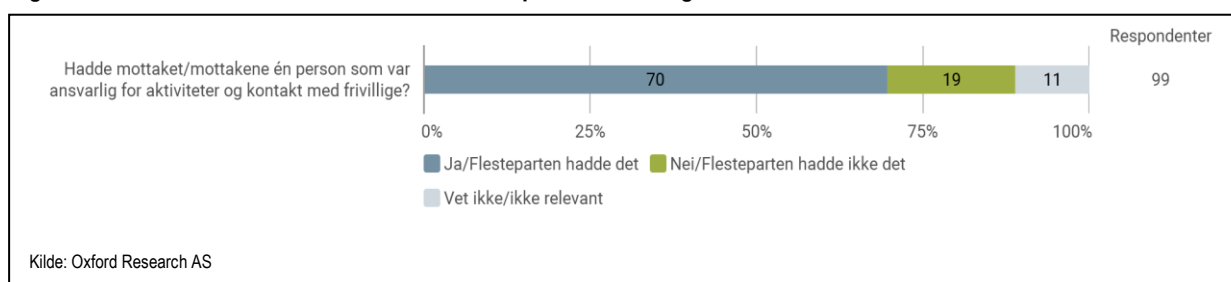
Evaluators inntrykk er at samarbeid med mottak ofte er sterkere der hvor aktivitetene driver av lokale krefter i frivilligheten som kjenner mottakene godt, og/eller har samarbeidet med dem over lengre tid. Det er også sterke indikasjoner på at aktiviteter som er regelmessige og går over lengre tid blir en mer stabil del av barnas hverdag, og derfor får god deltakelse.

Samtidig er det også enkelte organisasjoner som gjerne organiserer kortere aktiviteter som har møtt utfordringer på feltet:

«den største utfordringen er å opprette stabil kontakt med aktivitetsleder eller annen kontaktperson på mottaket. Hvis vedkommende ikke opprettholder kontakt med prosjektleder/verkstedsholder, er verkstedene vanskelige å gjennomføre, samt at deltakermassen er sårbar og mindre tilstedeværende.»

I tillegg hadde om lag hvert femte mottak ikke noe fast kontaktpunkt som frivilligheten kunne benytte når de skal koordinere og planlegge aktivitetene:

Figur 16: Andel mottak som hadde et fast kontaktpunkt for frivilligheten



I 2017-rapporteringen for aktiviteter i det foregående år var det også betydelige endringer i form av nedleggelse av mottak. Endel tyder på at verken UDI eller mottakene selv informerte om slike nyheter til organisasjoner som hadde planlagt aktiviteter der. Dette kan selvsagt også i noen tilfeller skyldes mangelfull dialog med mottaket fra organisasjonens side. Et utdrag fra rapporteringen fra en større organisasjon illustrerer dette:

«Da et av mottakene i [området] ble lagt ned tidlig i prosessen, ble det for lang avstand til nærmeste mottak, slik at verkstedsholderen måtte trekke seg fra prosjektet. Noe liknende skjedde i [fylke] da alle mottak ble stengt [...]. Dette gjorde planleggingen mye mer komplisert enn om vi hadde fått beskjed om hvilke mottak som var stabile (ikke skulle legges ned) i prosjektperioden.»

Dette viser at ordningens funksjon er sårbar i tider med sterke endringer – i dette tilfellet en periode med sterk nedbygging av operative mottak. Det illustrerer også mangel på triangulering av informasjon – i dette tilfellet bindeleddet mellom mottak og tilskuddsmottaker.

Gjennom case-studiene fikk vi innblikk i at mottakene opplevde frustrasjon knyttet til at organisasjonene ikke hadde vært i kontakt med ansatte ved mottaket i søknadsprosessen. Dermed hendte det i en del tilfeller at tilbudet deres var dårlig tilpasset behovene til beboerne og ikke tok hensyn til særegenhetene ved mottaket:

«Vi forventer ikke at frivillige vet veldig mye om mottakssystemet, men vi forventer at de skal tilby noe som det er behov for [...] Transittmottak er begrenset botid – det må planlegges annerledes og være «step in step out» – aktiviteter som krever kontinuitet passer ikke og svømmekurs er nesten ikke noe vits i. Søknaden bør egentlig bli underskrevet av mottak.»

- Mottaksleder

«Ofte kontaktes vi av diverse organisasjoner, uten varsel, som på egne premisser og initiativ har søkt midler fra UDI og på egenhånd funnet ut hva som er behovet og tilbyr oss diverse. Ofte takker vi ja, selv om vi tenker at det ikke nødvendigvis treffer behovet. Det er ikke noe vi på forhånd har avtalt og koordinert ut fra alder, nasjonalitet osv. – det er sjelden at vi sitter sammen og finner ut hva som skal skje [...] Vi har hatt møter i ettertid om hvordan vi kunne tilpasse, men de er ofte bundet av søknadsteksten [...] Jeg mener den beste rekkefølgen ville være å snakke med oss først om intensjonene sine, så kunne vi anbefalt aldersgruppe annerledes, og annet tid og sted – det var noe fleksibilitet, men hoveddrammene er fastlagt. Små endringer var mulig, men ikke større.»

-Aktivitetsansvarlig

Det er evaluators oppfatning at det ikke er tilstrekkelig med en boks som kan krysses ut i søknadsskjemaet om at søkeren har avtalt samarbeid med mottaket. Én mulighet ville være å kreve en signatur fra mottaksansatt, som foreslått av mottakslederen i sitatet over.

Rekruttering av deltagere

Intervjudata tyder på at deltakelse er en gjennomgående problemstilling på tvers av mottakene og frivillige aktører. Det er ingen automatikk i at en aktørs aktiviteter faktisk får den deltakelsen og oppmøtet som er forespeilet i søknaden. Det er sterk variasjon i hvordan ulike mottak og frivillige aktører

hanskes med å informere og rekruttere deltagere. Følgende to sitater – det første fra en mottaksleder, og det andre fra en frivillig – er informative:

«[Frivillig organisasjon] hadde et kjempeopplegg og var i [sted] – hadde plass til 40 beboere og reiste med 9-10 stk. [De] forsto ikke det rekrutteringsarbeidet som ligger i forkant. Det er ikke bare å si at bussen går kl. 16 – det er flere uker med masing og gjeting. Ungdommen har lyst til alt hele tiden, men når det først skjer, passer det ikke. Det tar veldig mye tid for oss, men det er noe vi gjerne tar. De frivillige bør forstå at det er en stor del av jobben å selge inn prosjektet sitt.»

- Mottaksleder

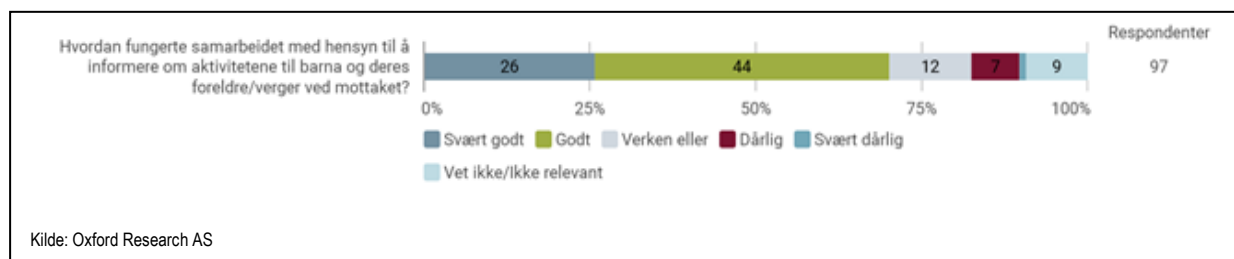
«Ja, dette måtte vi antyde i søknaden [angi antall deltagere]. Man kan for så vidt gjøre det. Treningen starter kl. 18, vi avlyser ikke denne selv om det kommer 10 eller 20. Men det er klart at når det var 40 og så var det 20, og så fikk vi beskjed om at det var noe Ramadan og greier, så er det ikke alltid så lett å vite for oss hvor mange som kommer.»

- Frivillig

Dette poenget med å «selge inn» prosjektet er sentralt. På noen mottak kommer frivillige og legger aktivt opp til å informere om aktivitetene til beboere, og viser med konkrete eksempler hvordan og hvorfor en aktivitet eller tur er noe barna burde være med på. Etter alt å dømme øker dette attraktiviteten betraktelig.

Surveydataene tyder imidlertid på at tilskuddsmottakerne opplevde at dette samarbeidet fungerte forholdsvis godt. Her er det også en uvanlig stor andel som svarer «vet ikke/ikke relevant», noe som kan tyde på at de rett og slett ikke samarbeidet om dette.

Figur 17: Tilskuddsmottakernes oppfatning av samarbeid om informasjonsarbeid



Dette funnet reiser noe tvil om hvorvidt aktivitetsnivået ville kunne opprettholdes eller økes dersom mottakene hadde utelukkende gått i retning av å bli botilbud med en refunderingsordning for kontingenter, medlemskap o.l. Dette punktet blir enda klarere når man tar et nærmere blick på arbeidet som ligger til grunn for deltakelse i aktiviteter.

Kommunikasjon med mottaket, og kommunikasjon med beboere – både barn og foreldre – er svært viktig for deltakelse. Dette har vært bekreftet i intervjuer på tvers av mottak og organisasjoner. For å sitere en mottaksleder:

Den store jobben er rekrutteringsbiten. Det er ofte vanskelig å få dem med på aktiviteter – når det kommer til stykket hender det at det ikke passer – det regner eller det er andre ting – så det handler litt om å dra dem med.

- Mottaksleder

Ved flere mottak gav ansatte uttrykk for at det var nødvendig å aktivt rekruttere – eller for frivillige organisasjoner å reklamere og forklare hva aktivitetene dreide seg om for å skape interesse. En mottaksleder ved et annet mottak uttalte følgende i forbindelse med organiseringen av en sommerleir:

Vi ønsker at hver organisasjon lager en invitasjon som de gir til hver enkelt, så sender de en SMS og en påminnelse-SMS. Noen ganger kjører vi rundt og plukker dem opp. Det er ikke nødvendigvis sånn at de møter opp selv om de har meldt seg på. Vi forteller dem om hvor dyrt det er og at det er andre som ikke får plassen. (...) Det er så mange ting vi tenker på som selvfølgelig.

- Mottaksleder

Ved dette mottaket ble det understreket at fritiden og frivilligheten i Norge fortoner seg svært organisert sammenliknet med forholdene i opprinnelseslandet til beboerne.

De fleste er ikke vant med organisert aktivitet. Det er læring i dette – den konkrete opplevelsen og det å bygge nettverk. (...) Vi [de mottaksansatte] er ikke nettverket – vi er betalte hjelpere. (...)

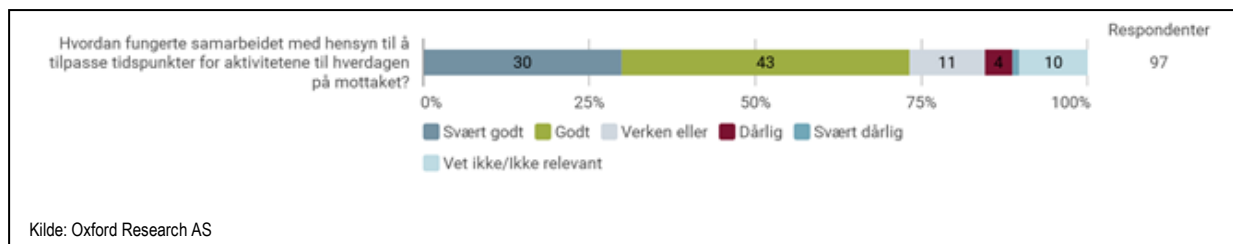
- Mottaksleder

Ved dette mottaket var man bevisst på å forklare at frivillige i stor grad bruker sin fritid på å tilby aktiviteter, og gav uttrykk for at dette hadde gitt en holdningsendring og økt forståelse blant beboere.

Logistiske byrder rundt gjennomføringen av aktiviteter

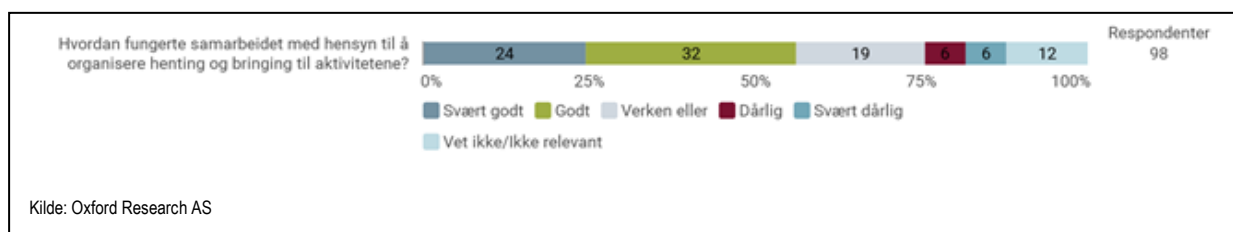
Selve logistikken rundt implementering, forstått som å sørge for at barna og ungdommene er på riktig sted til riktig tid når aktivitetene skal gjennomføres, er blitt beskrevet som utfordrende i mange intervjuer. Fra tilskuddsmottakernes side viser spørreundersøkelsen at de opplevde det som uproblematisk å tilpasse tidspunktet for aktivitetene til hverdagens strukturer på mottakene:

Figur 18: Tilskuddsmottakernes oppfatning av samarbeid om tidsskjema



Derimot er det flere som mener at det har vært vanskelig å få til et godt samarbeid om transport. Her er det bare litt over halvparten som har svart at dette samarbeidet fungerte godt:

Figur 19: Tilskuddsmottakernes oppfatning av samarbeid om transport



Vi ser også her at mange har svart at dette ikke var relevant, og dette kan tolkes i retning av at aktivitetene foregikk på eller i umiddelbar nærhet til mottaket, evt. at barna var såpass mobile at det ikke var nødvendig med henting og bringing.

Beboermedvirkning

Beboerrådene fyller en viktig rolle på flere mottak, men det later til å være stor variasjon også her. Som en mottaksleder uttalte:

«Det hadde vært ideelt om beboerrådet kunne søke penger til aktiviteter! Det er beboermedvirkning på en helt annen måte – spille på ressursene til beboerne – disse sitter på mange ressurser. Det sitter mange ressurssterke personer på mottaket som kan involveres. Beboere har fått på plass en cricketklubb takket være midlene – hvorfor kunne ikke de fått midlene utenom [organisasjon]?»

-Mottaksleder

Evaluatorser beboerrådene som en viktig kanal for kunnskap om behov. Det har vært få eksempler på at frivilligheten er i direkte kontakt med beboerrådene om aktivitetstilbud. Denne stemmen kunne med fordel vært sterkere med mål om både å informere om aktivitetmuligheter, men også i forhold til å matche aktivitetstilbud med behov.

5.3.1 Frivillighetskoordinatoren som bindeledd til frivilligheten

Ordningen med frivillighetskoordinator var et prøveprosjekt som ble iverksatt høsten 2016. Dette var en stilling som ble opprettet på 42 mottak, og arbeidsoppgavene innebar å skape mer aktivitet for beboerne gjennom å etablere og systematisere samarbeid om fritidsaktiviteter mellom mottaket og den lokale frivilligheten, kommunen og lokalt næringsliv. Stillingsandelen varierte fra 50 prosent fordelt på to mottak til 100 prosentstillinger. Det var riktignok de færreste som fikk 100 prosentstillinger.

Bakgrunnen for at prøveordningen ble iverksatt var det store pågangen fra frivillige som oppstod i kjølvannet av de store ankomsttallene gjennom høsten 2015 og våren 2016, som krevde økt kapasitet og systematikk fra mottakets side i å kanalisere ressursene på en god måte. Derfor spilte UDI inn behovet for frivillighetskoordinatorer i det reviderte budsjettet våren 2016. UDI diskuterte og utarbeidet intensjonsavtaler med de store nasjonale frivillige organisasjonene i samme periode, som ble signert sommeren 2016. Behovet for ordningen med frivillighetskoordinator vokste fram parallelt med behovet for intensjonsavtaler, og ettersom intensjonsavtalene var signert kunne frivillighetskoordinatoren kobles på som et verktøy for disse.

Fordelingen av stillingene var basert på interesselmeldinger fra driftsoperatørene og kriterier som ble utarbeidet av RMA, og de endelige stillingsandelene ble fastsatt etter innspill fra mottakene (UDI 2017d).

Ordningen ble ikke bevilget videreført i 2017, og et gjennomgående funn på tvers av informantgrupper er at den ble opplevd som en svært viktig ressurs i å kunne tilby et bredt utvalg av aktiviteter og sørge for at aktivitetene traff interessene og behovene til beboerne. I en del tilfeller brukte frivillighetskoordinatoren mye av tiden til å kontakte lokale frivillige organisasjoner og bygge opp et samarbeid fra bunnen av. Flere av mottakslederne vi har pratet med nyter fortsatt godt av samarbeidsrelasjonene og nettverkene som finnes igjen etter frivillighetskoordinatorens arbeid. Informantene framhevet at en person som er ansatt på mottaket og har fritidsaktiviteter som sitt primære ansvarsområde er et svært effektivt tiltak for å få i gang aktiviteter:

«Ja, vi hadde ei som var ute og jobbet og hadde kontakten med frivillighetscentralen. Hun jobbet veldig mye opp mot frivilligheten for å få på plass aktiviteter [...] Forskjellen er at det ble gjennomført mer aktiviteter når vi hadde ei som kunne organisere og følge opp.»

-Aktivitets- og informasjonsansvarlig

«[Vi hadde] en frivillighetskoordinator [fra 2016 til 2017]. For å utnytte ressursene best mulig er det nødvendig med en koordinator. Det var en total endring av hverdagen hos oss når vi fikk denne. Vi savner det veldig.»

-Mottaksleder

«Vi fikk overta en slik stilling i et halvår. Dette var veldig fint. Da fikk vi fristilt en person som kunne arbeide utelukkende med dette. Det var en kjempegod ordning. Vi fikk et skikkelig

løft i forhold til disse tingene.»

-Mottaksleder

I tillegg har økt ivaretagelse av sikkerhetsaspektet blitt framhevet som en positiv virkning av å ha en frivillighetskoordinator:

«Vi hadde frivillighetskoordinator og dette savner vi veldig. [Navn] forstod alle risikomomenter ved å engasjere frivillige. UDI krever sikkerhet og trygghet så derfor er det viktig med et ordentlig systematisert arbeid for å sørge for politiattest og taushetserklæring – hvem kontrollerer de frivillige som kommer på kveldstid? Det har vi skriftliggjort at er [organisasjonenes] ansvar og ikke vårt. Frivillighetskoordinator arrangerte jevnlig møter med frivillige og organisatorer.

-Mottaksleder

Også fra frivillighetens side er savnet etter frivillighetskoordinatoren stort. De viktigste fordelene sett fra organisasjonenes side er at de hadde et fast kontaktpunkt inn til mottaket og at det var mye lettere å rekruttere deltagere til aktivitetene deres.

«Organisasjonene var veldig fornøyd med frivillighetskoordinator og ha et bindeledd til mottakene – for organisasjonene var et stort problem å få med deltagere. Frivillighetskoordinatoren fungerte som en slags innpisker for å få med folk.»

-Ansatt i UDI

«Jeg merket det konkret fra det ene året til det andre [at ordningen med frivillighetskoordinator forsvant]. Den store utfordringen har vært å få kontakt med aktivitetsledere – at de har tid til å følge det opp og en interesse for det vi holder på med. Oppgaven med å samle sammen barna og hente inn deltagere har ofte kursholderne måttet ta selv. Man kan aldri være sikker på hvem som kommer til å delta – hvis ikke aktivitetsledere gjør denne jobben er det veldig uklart for musikerne som kommer.»

-Representant for frivillig organisasjon

«For noen har det vært en glede å samarbeide med mottakene, mens andre har ikke villet ha noe med klubben å gjøre. [...] men i en periode fikk mange en frivillighetskoordinator. Våre klubber har rapportert om at det har vært mye lettere å få til aktivitet. Dette går på å få forklart hvor og når, hva man skal ha på seg, informasjon til foreldre osv. Plutselig ble disse midlene borte. Nå er det daglig leder som holder i det. Det er gjort en kjempejobb i mange klubber her, som har sørget for at de kommer seg på trening og sosiale arrangementer som idrettslagene har arrangert helt på egenhånd.»

-Representant for frivillig organisasjon

5.4 Målgruppeproblematikk

Informanter på tvers av forvaltning, asylmottak og tilskuddsmottakere har uttalt seg kritisk om avgrensningen av målgruppen. Det finnes eksempler på at målgrupper kan sammenblandes og virke vel rigide sett i lokalsamfunnsperspektiv. En kilde i UDI uttrykte seg slik om problematikken rundt det formelle ved ordningens målgruppe:

«Det burde vært én som håndterer midlene. Jeg synes det er søkt at vi skal tildele midler til barn i mottak og IMDi til voksne i mottak. Det er ubensiktsmessig at bosatte barn skal falle utenfor målgruppen. Det er ikke en del av inkluderingen som er et overordnet for målsettingen for ordningen. Det burde være en ordning som dekker voksne og barn i mottak og bosatte barn. Vi opplever at de som er inne i et aktivitetstilbud ikke lenger kan delta i aktiviteten om de blir bosatt i den samme kommunen. Det er helt ubensiktsmessig, det er ikke det man ønsker. Det er ikke rimelig at en tilskuddsmottaker skal vite dette heller. Vi har en altfor streng praktisering når det viser seg at barn som har blitt bosatt har nytt godt av ordningen og det er ubensiktsmessig. På et overordnet nivå må man komme opp med andre løsninger.»

-Ansatt i UDI

For mange informanter var imidlertid evaluators inntrykk at man enten ikke forholdt seg til kategoriene i særlig stor grad, eller at man ikke hadde tenkt på dette. Det er relativt få informanter som har hatt meninger om ordningen sett opp mot IMDis ordning – på den annen side er det heller ingen kilder som har fremhevet ansvarsdelingen som hensiktsmessig.

Selv om det kan være klokt å holde fast på at barn på mottak er en primær målgruppe, burde ordningen gi klarere retningslinjer på hvordan andre grupper kan delta eller medvirke i aktivitetstilbudene – på hvilke arenaer og under hvilke omstendigheter. Dette gjelder særlig nylig bosatte flyktningbarn, jevnaldrende norske barn, foreldre og voksne beboere.

Nylig bosatte barn

Tilskuddsordningens målgruppe er basert på forvaltningsmessige grensedragninger mellom asylkjeden, altså tiden på mottak før utfall på asylsøknad, og bosettings- og integreringsfasen. Dette er grensedragninger som kan være vanskelig å forholde seg til for frivillige organisasjoner.

I perioden 2016/2017 med hurtig nedleggelse av mottak var det tilfeller hvor dette medførte betydelige utfordringer for organisasjonene. Det var eksempelvis et tilfelle der UDI fremmet krav om tilbakebetaling av et betydelig beløp, ettersom organisasjonen hadde tilbudt aktiviteter til barn som nylig hadde blitt bosatt fra et mottak som ikke var i stand til å motta aktivitetene deres til avtalt tid.

Det kan også være krevende for frivillige aktører å være oppdatert på hvem som er bosatt og hvem som er på mottak. I større klubber er det eksempelvis mange kilder til finansiering, og dette kan være kompliserende å vite hvilken finansieringskilde som skal bekoste hvilke aktiviteter – spesielt i tilfeller hvor målgruppene er blandede. Som en frivillig med tillitsverv uttrykte det:

«Jeg føler noen ganger at vi får inn personer og så kommer de tilbake og så lurer vi på hvem som skal betale for dette – vi skal ikke nekte for at det er kommet noen inn fra sidelinja – vi vet hva det primære siktemålet med ordningen er. [...] Vi gjør noen undersøkelser rundt det, men vi har noen som jobber i NAV-systemet – og kan spørre om vi kjenner til den og den og om de er bosatt. Vi prøver å finne ut – det går gjerne en mail til [person] – og «er det en av dine?» Og så går det en til [person] og så vet man hvilken konto man kan sette denne kostnaden på. Noen ganger tar vi et lite hopp over dette. Det er jo en utfordring at offentlige kontorer er åpne på dagtid – og det er lett for å gripe til enklere løsninger. Men vi vil vite litt grann om dem selv også, men like lett er det ikke alltid.»

-Frivillig

På noen plasser, og kanskje spesielt i mindre og mellomstore kommuner, er det lavere terskel for å kontakte etater for å innhente informasjon om målgrupper, og det er samtidig større sannsynlighet for at etatsansatte også er engasjerte i frivilligheten, slik eksempelet over illustrerer.

En mottaksleder i en annen kommune berørte den samme tematikken, og var ikke komfortabel med å skulle gi ut informasjon til frivilligheten om hvem som var og ikke var bosatt:

«Jeg tenker at det UDI kunne gjøre er å kreve at de har en plan for hvordan de [frivillige] skal få tak i asylsøkerbarn. [...] Noen ganger har det vært aktivitet som omfatter flere [målgrupper], og så skal vi gi ut informasjon om hvem som er asylsøkere, og dette kan ikke vi egentlig gi ut – de kan ikke komme med en liste og spørre oss om hvem som er asylsøkere.»

-Mottaksleder

Jevnaldrende norske barn

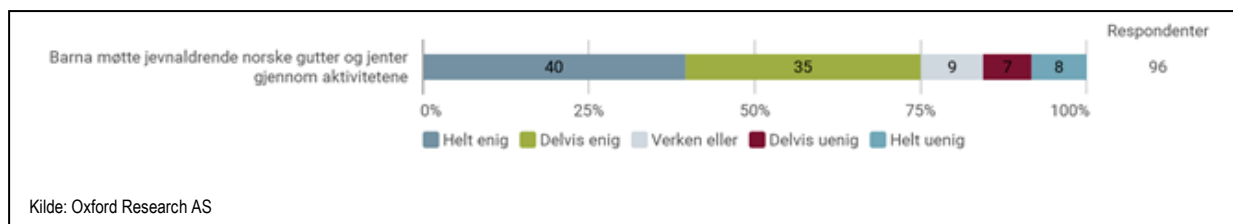
Av integreringshensyn er det åpenbart et gode at barna får muligheten til å delta i lystbetonte aktiviteter i felleskap med barn fra majoritetsbefolkningen på fritiden. Likevel er regelverket definert slik at midlene ikke skal komme andre enn barn som bor på asylmottak til gode. Dette har blitt tolket og praktisert forskjellig på ulike tidspunkter og i ulike kontekster, av både UDI frivilligheten. Hovedinntrykket fra intervjuene er likevel at ordningen med dette ikke oppfordrer til at barn utenfor mottak skal være med på aktiviteter. Der man har ført sammen f. eks en norsk skoleklasse med en barnegruppe fra et mottak på en aktivitet, har det vært en bevissthet om at man dermed tøyer eller bryter regelverket;

«Men for eksempel på en tur til [fornøylespark]: Hvor genialt hadde det ikke vært om alle kunne invitere med seg en venn? Midlene trenger ikke være øremerket barna, men at barna skal ha det best mulig.»

-Mottaksleder

Spørreundersøkelsen viser at det var mange av aktivitetene som førte barna sammen med jevnaldrende norske barn i større eller mindre grad. Samtidig var det omtrent en fjerdedel av aktivitetstilbudene som ikke medførte noen vesentlig samhandling, og dermed mindre språktrening og tilegnelse av forståelse for norsk kultur enn det som hadde vært mulig.

Figur 20: Tilskuddsmottakernes vurdering av i hvilken grad det var samhandling med jevnaldrende norske barn i aktiviteten



Voksne beboere

En gjentagende kritikk mot ordningen er at den aldersmessige avgrensningen oppleves som problematisk.

Foreldre

Situasjonen innad i en familie påvirkes i stor grad av foreldrenes psykiske tilstand. At barn og foreldre får muligheten til å gjøre noe lystbetont sammen kan fungere som en positiv adspredelse, være med på å styrke båndene i de helt nære relasjonene til barna i målgruppen og hjelpe familien med å bli bedre integrert i lokalsamfunnet:

«Vi trenger ikke at alle flyktninger går sammen på ting, vi trenger kontakt med norske mennesker. Vi vet ikke hvem som er kommuneleder, vi kan ikke noe om norsk folkemusikk eller norsk kulturliv. Vi møter mange flyktninger som har bodd i Norge 5 år eller 10 år som ikke kan snakke norsk. Det er veldig vanskelig – hvis du ikke snakker språket får du ikke kontakt. Vi trenger hjelp til å hjelpe barnet med lekser, derfor trenger vi å gå på norskkurs. Jeg var lærer i [hjemlandet] og jeg har søkt NOKUT om å få godkjent utdannelsen min. Jeg vil bli forberedt, men nå sitter jeg bare hjemme. [...]Vi skal bo i Norge og er 50 år gamle. Vi må raskere integrere oss og vi må bruke tiden i mottaket bedre. Alle flyktninger sitter hjemme og tenker på søknaden sin – dette er ikke bra. De mange jeg kjenner har psykiske problemer. De blir passive og noen er deprimerte. Mange kommer fra hjemland med krig og politiske problemer.»

-Forelder på mottak

Likevel er det bare i begrenset grad slik at foreldre inviteres til å delta i aktiviteter sammen med barna sine i tiden de bor i mottak. Foreldre er også en potensiell ressurs i å kunne bidra i frivillig arbeid,

dugnader og til å arrangere aktiviteter. Dette er det per i dag svært få rammebetingelser som legger til rette for. Gjennom besøk på utvalgte mottak har vi snakket med 15 foreldre. Omtrent samtlige foreldre kunne gjerne tenke seg å delta mer i aktiviteter sammen med barna sine.

Enslige voksne

På tvers av flere informantgrupper og mottak er enslige voksne, og kanskje særskilt voksne menn, identifisert som en gruppe med svært få aktivitetstilbud. Dette er også den største gruppen beboere på mange mottak:

«Mange av beboerne – omtrent 70 prosent – er enslige menn. Disse er det lite aktiviteter for. Veldig mange av dem spør om å trene. Vi har per i dag ikke noe treningsrom. Vi burde kunne inngå en avtale med et treningssenter som de kunne bruke. Trening er frustrasjonsdempende. Barn er en gruppe som allerede er «mettet» på aktiviteter.»

-Mottaksleder

«Vi får en del tilbakemeldinger fra menn om at de lurer på når det skal være noe aktivitet for dem. Vi har ikke fast aktivitet for voksne mennesker, særlig mannfolk – det savner vi faktisk. Det ser ut til at alle søker seg mot kvinner og barn som «det svake punkt». Men menn sitter og har ingenting å gjøre. Den siste tiden har det ikke vært noe som helst utenom språk. Men midlene er øremerket barn.»

-Aktivitetsansvarlig

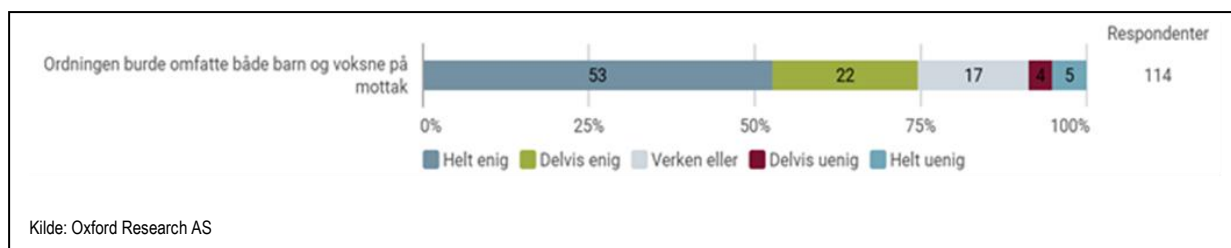
Vi har i tillegg sett mange eksempler på at ungdommer som har fylt 18 år, har mistet aktiviteten som de til da hadde drevet med. I et tilfelle gjorde mottaket et unntak for ei jente som så gjerne hadde lyst til å fortsette å svømme sammen med lillesøsteren sin. En ungdom vi snakket med fortalte at dagene var veldig monotone og at det ikke fantes noen organiserte tilbud:

For min alder er det ingenting – man er voksen, men ikke stor nok likevel. Det er alltid noe for 16 år og yngre. Jeg liker å spille basketball og fotball, eller dra på konsert[...] Vi organiserer oss selv – vi drar sammen. [...] Det er et norskkurs to ganger i uken, men det er 50-100 folk som er til stede samtidig. Det er ikke profesjonelle som holder det.»

-Ungdom på mottak

Spørreundersøkelsen viser at flertallet av søkerne er helt enige i at ordningen burde omfatte både barn og voksne på mottak. Under 10 prosent av søkerne er uenige.

Figur 21: Søkernes oppfatning av ordningens aldersmessige avgrensning



I fritekstkommentarene er det flere som utdyper hvorfor de opplever dette som uhensiktsmessig. Én frivillig framhever at denne avgrensningen kan oppleves som lite inkluderende, at voksne også har et stort behov for aktivitet og at aktivitetene kan bli bedre gjennom å ha med folk i flere aldre:

«Jeg mener det er et kunstig og lite hensiktsmessig skille mellom barn, unge voksne og voksne som målgruppe for aktivitetene. De fleste asylsøkere er ikke vant til et slikt skille mellom folk basert på alder og mange har en mer inkluderende måte å være på som kolliderer med det norske regelverket. Barna har ofte mange tilbud og foreldre og ansatte som bryr seg om dem. Jeg har fått kritikk for å ha hatt med for mange unge voksne, en gruppe som jeg mener ofte blir oversett og som har stort behov for aktivitet. I mine prosjekter har det vært positivt å ha med folk i ulike aldre.»

-Søker på tilskuddet

En annen frivillig påpeker at det gjerne kan være få barn på mottak, og at det kjennes feil å holde unge og voksne utenfor når disse også trenger et tilbud:

«Det einaste eg vil sei er at rammevilkåra for tilskuddet burde kunne omfatte både barn, unge og voksne. Dei fleste verkstader vi gjennomfører kan tilpassast alder, og det er ofte få barn på mottak eller fleire unge enslige menn som trenger aktivitetstilbud. Då kjennast det feil å ikkje kunne involvere dei i tilbodet pga alder. Det burde heller vere eit kriterie at aktiviteten SKAL tilpassast barn, MEN at ein kan og involvere andre og ha fleksible aktivitetar kor ein kan, til dømes, dele inn i grupper»

-Søker på tilskuddet

EMA er en gruppe som får tett oppfølging med hensyn til aktiviteter, men samtidig er de i en spesielt sårbar situasjon. Mottakspersonalet må på mange måter forsøke å fungere som et substitutt for foreldre:

På EMA er det i hovedsak afghanere – en syrer i rykk og napp, men i hovedsak afghanere. [Kommunen] har differensierte nivåer for skolegang. De krever nesten konstant oppfølging. Sko-

len er 300 m unna – de som går på vgs. blir vekket og sendt på bussen – [ansatte] er omsorgspersoner. [...] Hvis man er 15-17 år har man behov for en mamma eller pappa. Men jeg vet at det er barn som har meg som nærmeste omsorgsperson. Jeg kan gjøre mye, men jeg blir aldri en forelder.

Overgangen fra enslig mindreårig til enslig voksen beskrives som tøff på mange plan. De av dem som ankom som EMA har vært vant til en meget høy grad av oppfølging, omsorg og aktivitetsnivå. Dette faller helt bort når de flyttes over til et ordinært mottak, og i tillegg reduseres den økonomiske stønaden betraktelig og de havner bakerst i køen med hensyn til aktiviteter. Kontrasten mellom den gamle og nye tilværelsen blir dermed svært stor. Denne brå overgangen har av mange mottaksansatte blitt sterkt fremhevet.

5.5 Udekkede behov

Gjennom datainnsamlingen oppdaget vi at situasjonen for familier med lang botid i Norge uten oppholdstillatelse bærer preg av inntektsfattigdom og utenforskap. Barna i familien opplever at jevnaldrende har tilgang på et helt annet aktivitetsnivå enn dem, ettersom foreldrenes økonomi tillater familien å gjøre hyggelige ting sammen på fritiden. De komparativt lave beløpene som utbetales som ytelser til deres foreldre går derimot i all hovedsak til å dekke basale behov.

En dokumentgjennomgang av økonomiske rammer for barnefamilier i asylmottak i perioden 1989 til 2017 viste at ytelsene til beboere i asylmottak helt tilbake til 1990-tallet, har ligget godt under de gjeldende sosialhjelpssatsene (Seeberg 2017), og en studie fra OsloMet gjennomført i 2017 fant at 93 prosent av et utvalg på 205 voksne beboere på åtte asylmottak oppga at de over tid ikke klarer å skaffe nok trygg og næringsrik mat. 88 prosent oppga at de brukte mesteparten av inntekten sin på å kjøpe mat (Terragni m.fl. under publisering).

Dette er ikke overraskende, ettersom en tobarnsfamilie med barn i alderen 6-10 år i et ordinært mottak med selvhushold mottar maksimalt 8 286 kr i måneden. Dette beløpet skal dekke alle utgifter, herunder mat, klær, telefon, transport, helsekostnader og andre kostnader (UDI 2018). Ifølge SIFOs referansebudsjett trenger en slik familie 7 128 kr utelukkende til mat og drikke. En tilsvarende familie som har fått endelig avslag på søknad om beskyttelse får kun 6633 kr utbetalt i måneden. Tabellen under viser utviklingen i økonomiske ytelser til en slik familie fra 1989 til i dag:

Tabell 3: Økonomiske ytelser per måned til beboere i asylmottak 1989-2018

År	Enslig voksen	Par	Tillegg pr. barn 6–10 år	Familie med to barn 6–10 år
1989	2 500 kr	3 500 kr	1 000 kr	5 500 kr
1992	2 700 kr	3 800 kr	1 100 kr	6 000 kr
1994	2 500 kr	4 000 kr	850 kr	5 700 kr
1996	2 500 kr	4 200 kr	1 100 kr	6 400 kr
2001	2 700 kr	4 550 kr	1 300 kr	7 150 kr
2002	2 790 kr	4 700 kr	1 340 kr	7 380 kr
2006	2 890 kr	4 760 kr	1 340 kr	7 440 kr

2007	2 990 kr	4 990 kr	1 400 kr	7 790 kr
2008	3 100 kr	5 160 kr	1 500 kr	8 160 kr
2009	3 200 kr	5 310 kr	1 550 kr	8 410 kr
2011	3 158 kr	5 260 kr	1 528 kr	8 316 kr
2012	3 220 kr	5 360 kr	1 560 kr	8 480 kr
2014	3 260 kr	5 440 kr	1 890 kr	9 220 kr
2015	2 920 kr	4 940 kr	1 930 kr	8 800 kr
2016 (5.10.)	2 340 kr	4 440 kr	1 740 kr	7 920 kr
2017 (30.6.)	2 404 kr	4 564 kr	1 788 kr	8 140 kr
2018 (23.3.)	2 447 kr	4 464 kr	1 820 kr	8286 kr
Kilde: Seeberg (2017) og UDI (2018)				

Satsene har ikke fulgt vanlig prisjustering, slik at satsen i 2016 utgjorde en reduksjon i kjøpekraft sammenlignet med 1989 på omkring 20 prosent (Seeberg 2017). I tillegg er det innført et maksimumsbeløp på 10 000 kroner i måneden, noe som medfører at barnerike familier får redusert sin inntekt ytterligere.

En mottaksansatt kunne fortelle at fiskestengene var svært populære og at det ofte luktet av fisk i gangene. På et annet mottak gjorde en aktivitetsansvarlig et poeng ut av at aktiviteter som involverte mat var ekstra populære. De trange økonomiske rammene gjør at familiene må prioritere strengt:

«Vennene prater om at de har vært på kino og sett det og det – dette er vanskelig for oss – det vil koste minst 500 kr for å komme oss fram og tilbake til [by]. Vi har ca. 6000 kr på fire personer. [Datteren min] har lyst til å gå på fiolin eller piano. Hun er veldig lyst til å lære mer om musikk. Det er så mange ting hun har lyst til, men så kan vi ikke fordi vi ikke har penger. Så ser hun ting på TV og har f. eks lyst til å dra til [fornøylespark]. Alle vennene skal, men hun kan ikke [...] Men folk her er veldig snille og greie – det er bare vanskelig å bo på asylmottak. For noen er asylmottak bra – men nå har vi bodd her så lenge. Jeg var ingeniør i mitt land, men her har vi ingenting. Jeg må sitte hjemme hele tiden og kan ikke si noe – eller jeg kan klage, men hvem skal høre? De er greie og høflige og setter pris på oss, men de kan ikke gjøre noe. UDI sier hele tiden nei. Jeg vet ikke hva vi skal gjøre.

-Forelder på mottak

Utover én eller to fritidsaktiviteter i løpet av uken blir det et stort tomrom for disse barna. De har heller ikke behov for aktiviteter som skal lære dem om norsk språk og kultur, ettersom barna kom i svært ung alder eller ble født i Norge. De har dermed vokst opp i mottakssystemet og kjenner ikke noe annet samfunn enn det norske. Ordningen gjør lite for å dekke behovet for meningsfull deltagelse på ulike fritidsarenaer for disse barna.

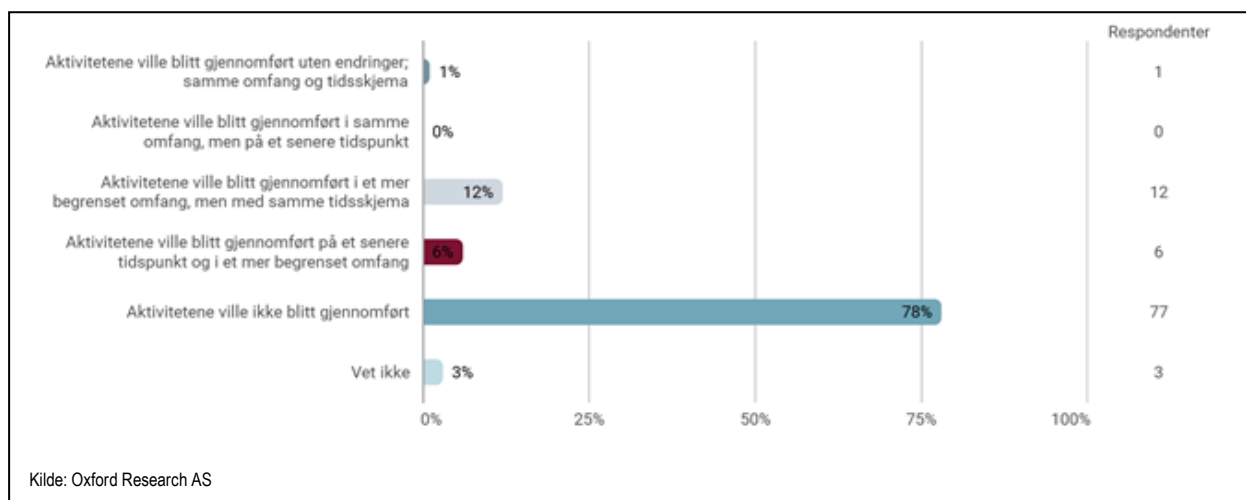
5.6 Gir tilskuddsordningen en merverdi?

I neste tabell har vi framstilt tilskuddsmottakernes egen vurdering av merverdien til tilskuddet. Her har vi bedt dem ta stilling hvorvidt tilskuddet utløste aktivitet som ellers ikke ville funnet sted. Denne

kontrafaktiske virkelighetsframstillingen må vurderes kritisk. I utgangspunktet kan man spørre seg om det er mulig å feste lit til tilskuddsmottakernes egen vurdering, ettersom de åpenbart har en interesse i å framstille sine finansieringskilder som uunnværlige.

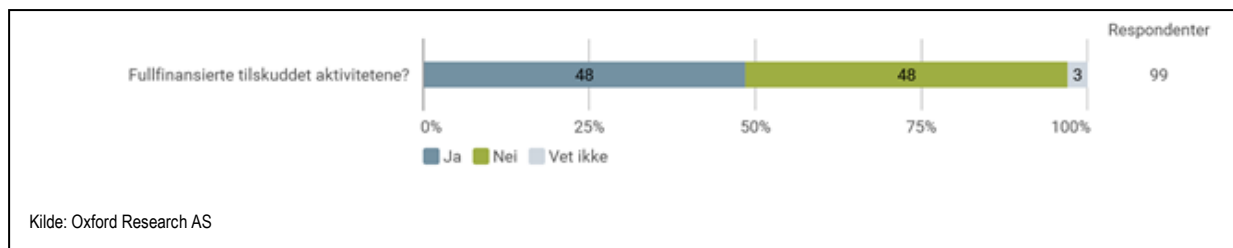
Imidlertid bekreftes bildet gjennom intervjuer med andre informantgrupper, og kravene til bilagsføring og rapportering, samt riset bak speilet om et mulig tilbakebetalingskrav, gjør at tilskuddet i all vesentlighet går til å dekke faktiske utgifter forbundet med aktivitet. Et bortfall i finansiering ville måtte dekkes inn gjennom alternative finansieringskilder.

Figur 22: Hva ville skjedd med aktivitetene dersom UDI ikke hadde gitt deg/organisasjonen din støtte dette året?



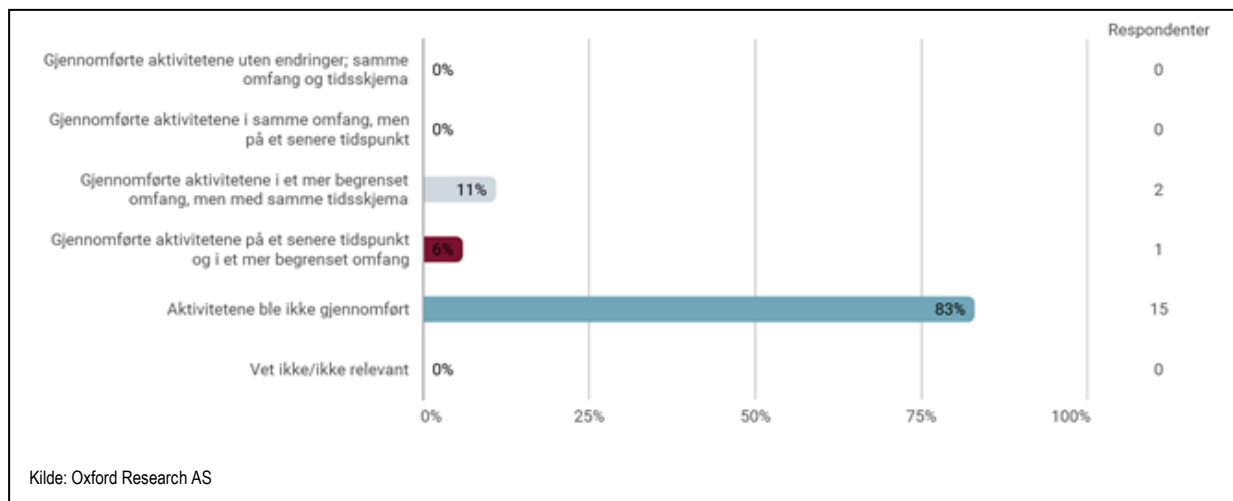
Samtidig er inntrykket vårt fra intervjuene at flere av de store, nasjonale organisasjonene ville hatt barn i asylmottak som målgruppe for en del av sitt frivillige arbeid uavhengig av tilskuddsordningen, men at tilskuddet tillater dem å gjøre mer enn de ellers ville gjort. For mange av de mindre og mer lokalt baserte lagene og foreningene virker det som at tilskuddet har vært en utløsende årsak til at aktivitetene kom i gang i utgangspunktet, og at mottaket gjerne har hatt en rolle i å gjøre dem oppmerksomme på denne muligheten. Vi ser også at tilskuddet var den eneste finansieringskilden til aktiviteten for om lag halvparten av tilskuddsmottakerne.

Figur 23: Tilskuddets dekningsgrad



Dersom vi ser på hva som faktisk skjedde med de planlagte aktivitetene for søkerne som fikk avslag, ser vi at det hadde drastisk innvirkning på aktivitetene. Kun 3 av 18 søkere gjennomførte aktivitetene, og disse i et begrenset omfang:

Figur 24: Hva skjedde med aktivitetene som et resultat av at UDI ikke ga deg/din organisasjon støtte?



Vi har heller ikke funnet noen indikasjon i resten av datamaterialet vårt om at midlene *ikke* har bidratt til å øke aktivitetsvolumet for barn i asylmottak, herunder i rapportering fra tilskuddsmottakere, case-studiene og de kvalitative intervjuene. Etter evaluators vurdering kan det trygt fastslås at tilskuddet har en merverdi når det gjelder å utløse aktivitet

5.6.1 Gir tilskuddsordningen en merverdi utover krav til driftsoperatør?

JD har bedt UDI om å vurdere i hvilken grad tilskuddsordningen utfyller kravene UDI stiller til driftsoperatørene når det gjelder aktivisering av barn og ungdommer, eller om det er helt eller delvis overlap mellom tilskuddsordningen og kravene som fremgår av UDIs rundskriv.

Det er fem rundskriv som berører krav knyttet til aktivisering av barn i asylmottak: RS 2008-027, RS 2010-167, RS 2011-011, RS 2011-034 og RS 2012-012. De to siste gjelder spesifikt for enslige mindreårige asylsøkere (EMA).

Felles for flere av disse rundskrivene er at de legger vekt på at alle barn og ungdommer skal få et differensiert tilbud som er tilpasset deres alder og ivaretar deres ønsker og behov, også ved ferier. Det er i tillegg krav om at foresatte og andre voksne beboere skal kunne delta i planlegging, utforming og gjennomføring av aktivitetene. Det er videre et krav om at barn og unge skal kunne ha kontakt med barn og ungdom i lokalmiljøet og delta i aktiviteter utenfor mottaket. Vi finner også igjen formuleringen om at tiltakene skal sikre barn en *meningsfull* hverdag, men også at den skal være *trygg* og *forutsigbar*. Dette er målsettinger som harmonerer med vilkårene for en sikker tilværelsestilknytning.

For EMA er regelverket langt mer detaljert i å spesifisere hvordan aktivitetstilbudet skal være sammensatt. Tilbudet skal dekke følgende områder:

- idrett og friluftaktiviteter
- førstehjelp
- kulturaktiviteter – hjemlandskultur, norsk kultur, ungdomskultur
- kommunikasjon og konflikthåndtering
- praktiske basiskunnskaper om livsmestring i hverdagen, bl.a.
 - kosthold, ernæring, matlaging og mat hygiene
 - hygiene – personlig samt stell av klær og bolig
 - oppfølging av skolearbeidet, leksehjelp
 - personlig økonomi
 - kunne orientere seg i lokalsamfunnet
- miljøskapende tiltak
- bruk av digitale medier og utvikling av kunnskaper og holdninger til forsvarlig bruk
- hobbyaktiviteter
- fritid, helg- og ferieaktiviteter

Vi ser altså at kravene til driftsoperatør er forholdsvis detaljerte og både overlappende med og bredere enn målsettingene for ordningen.

Driftsoperatør har en budsjettpost som er øremerket aktivitet for barn og skal oppfylle disse kravene. Denne er imidlertid forholdsvis beskjeden og det overordnede inntrykket fra intervjuene med ansatte i UDI og mottaksledere, er at det ikke er tilstrekkelig for å dekke aktivitetsbehovet til alle barna på mottaket. Aktivitetsbudsjettet brukes i stor grad til kontingenter, transport og utstyr som beboerne kan låne. Tilskuddsordningen gir dermed nærmest automatisk en merverdi utover kravene til driftsoperatør.

Samtidig er det flere som har understreket merverdien i at det kommer frivillige som bruker fritiden sin på å tilbringe tid sammen med barna, og at dette tilfører en ekstra dimensjon i å signalisere at barna og ungdommene ønskes velkommen inn i lokalsamfunnet:

Du oppretter en kontakt – alle barn vet om oss som de ser hver dag og noen ansatte snakker deres språk, men de har lite kontakt med omverdenen. Det gir dem muligheten til å komme mer i kontakt med vanlige norske folk – følelse av samfunnet utenfor mottaket. Når de f. eks går på [museum sammen med frivillige] kommer de i kontakt med den vanlige norske mentaliteten – de håndterer ungene på en annen måte enn vi gjør – de kommuniserer litt annerledes og gir barna mer positiv oppmerksomhet.

-Mottaksleder

Vi ser det er godt å være en del av et fellesskap, og når det gikk opp for dem at dette var frivillige så tenkte de at det var veldig flott. Det ble en bevisstgjøring knyttet til at folk bruker fritiden sin og dette lærte dem om den gjensidige avhengigheten – du betyr noe.

-Mottaksleder

5.7 Funn og vurderinger

Gjennomgang av ordningens mål

- Det overordnede målet for ordningen er begrenset til rammene for mottaket. Dette gjør det mer krevende å skulle ta for seg brukereffekter for målgruppen, ettersom dette krever en tidshorisont som vil strekke seg utover mottaksfasen.
- En del av målet med ordningen har eksplisitt fokus på ferdigheter og fysisk aktivitet. Selv om dette i seg selv er bra, og mange aktiviteter har et slikt fokus, vil det være flere «mykere» og mer grunnleggende tilværelsespsykologiske perspektiver som ordningen bør vise til. Disse handler ikke primært om ervervelse av ferdigheter eller fysisk aktivitet, men mer om å skape og utvikle sosiale fellesskaper, få barna til å se verden på nye måter og se verdien i å sette seg mål.
- UDI kunne med fordel konkretisere ordningens mål med perspektiver forankret i tilværelsespsykologien. De seks perspektivene forklart i kapittel 5.1.2 er momenter som ordningen burde ha et forhold til, og som vil kunne være viktige og nyttige pekepinner for søkere. De vil også kunne hjelpe søkere til å tenke igjennom hvordan aktivitetene deres faktisk kan gjøre en positiv forskjell for barna. Dette kan gjøres på en måte som øker forståelsen og presisjonsnivået til søkere både i planlegging og utførelse av aktiviteter.

Hensiktsmessig rapportering

- Det kan gjøres grep i utformingen av søknads- og rapporteringsskjema for å etablere en mer hensiktsmessig rapportering. Søknadsskjemaet er for fleksibelt og åpent til at det innhenter tilstrekkelig nyttig informasjon for forvaltningen, og det er eksempelvis krevende å stadfeste

ut fra rapportene hvor mange barn som er nådd gjennom aktivitetene og utvikle registerdata på bakgrunn av dette.

- Resultatkjeden etablert innledningsvis i kapittelet fremhever aktiv, stabil og varig deltakelse som et mål på brukereffektnivå på kort sikt. I de fleste sammenhenger bør det være et fornuftig minimumskrav at tilskuddsmottakere kan fange inn grunnleggende informasjon på deltakelsesvolum og oppmøte over tid. Skjønnsmessig vurdering av barnas umiddelbare opplevelser er også relevante i rapporteringssammenheng. Disse vil kunne forstås bedre gjennom målkonkretiseringer referert til ovenfor.
- Alle tilskuddsmottakere burde kunne rapportere på brukereffekter på kort sikt, og kortfattet kunne kommentere skjønnsmessig på kunnskapservvervelse og ferdigheter der det er mulig, samt barnas observerbare opplevelser i aktivitetene. Potensialet for de større og mest robuste organisasjonene er større, og kan fange inn indikatorer på mer langsiktig brukereffektnivå. Slike indikatorer vil måtte skreddersys hver enkelt organisasjons interessefelt og arena, men kan eksempelvis dreie seg om fortsatt- eller utvidet aktivitetsdeltakelse i bosettingsfasen.

Målgruppeproblematikk og frivillighetens samarbeid med mottak

- Retningslinjene for ordningen kan klargjøre spørsmål rundt blandede målgrupper. Her bør det settes et tak, eller indikeres med eksempler hva som er gangbart for ordningen med tanke på om midlene kan bekoste aktiviteter for blandede målgrupper. Enkelte problemstillinger reiser spørsmål om hensiktsmessigheten ved å ha to ordninger for målgrupper av beboere som bør ses i sammenheng.
- På tvers av datakilder vises det at deltakelse i aktiviteter ikke er noe som skjer av seg selv – det må iscenesettes og organiseres. Det er betydelig arbeid som ligger i forkant av aktivitetene for å sikre deltakelse. Stabil, varig og aktiv deltakelse er i stor grad et produkt av tilskuddsmottakernes samarbeid med mottaksansatte, sammenfall mellom behov og aktivitetstilbud, samt kvaliteten i planlegging og kommunikasjon med målgruppen (og deres foreldre).
- Brukerstemmen og mottaksstemmen bør være høyere vis-a-vis frivilligheten da disse er/sitter nærmest beboeres behov. Det foreslås at søkere får en signatur av mottaksleder eller aktivitetsleder på mottak på søknader. Den eksisterende egenmeldingen i søknadsskjemaet på hvorvidt søker har vært i kontakt med mottak er ikke tilstrekkelig. Beboerrådene på mottakene burde kunne brukes aktivt for brukervedvirkning.

Tilskuddsordningens merverdi

- Tilskuddsordningen er utløsende for et stort volum av aktiviteter for målgruppen, og har merverdi utover over kravene som stilles for aktiviteter til driftsoperatør.

6. Veien videre

I dette kapitlet presenteres tre omriss av mulige endringer og alternativer til den gjeldende innretningen på tilskuddsordningen. Disse er å betrakte som grovkornede endringsperspektiver, og foreslår ulike grep av varierende omfang. Formålet med disse er å se for seg muligheter for å forbedre ordningen på bakgrunn av funn og vurderinger i de to foregående kapitlene.

Det første alternativet er dagens ordning med utbedringer av ordningens verktøy, men ikke dens grunnleggende organisering og overordnede målsetning. Det er evaluators vurdering at endringene foreslått i det første alternativet burde iverksettes.

Det andre alternativet er en hybrid som foreslår de samme utbedringer av verktøy, men i tillegg noen begrensede endringer i organisering og innretning. Det tredje alternativet foreslår en sammenslåing av UDIs og IMDIs ordninger for henholdsvis barn og voksne i asylmottak, og utgjør slik større endringer med forvaltningsmessige implikasjoner som går utover UDIs virksomhet. Dette alternativet er derfor kun beskrevet i svært korte trekk.

Alternativene kan oppsummeres på følgende måte:

Tabell 4: Sammenstilling av endringsalternativer for ordningen

	Utbedring av ordningens infrastruktur / verktøy	Endringer i innretning	Implikasjon for ordningens mål
A1: Status quo+	X		
A2: Hybrid	X	X	
A3: Sammenslåing	X	X	X

I det følgende gjennomgås hvert alternativene med fokus på hva som taler for og mot alternativet.

Elementene som definerer alternativene er alle listet punktvis. Det er med andre ord mulig å se for seg en rekke fleksible løsninger og kombinasjoner som ligger «mellom» de tre alternativene.

6.1 Status quo+

Alternativet som framstilles i tabellen under vil innebære mindre justeringer i den nåværende tilskuddsordningen. Dette vil kunne løse noen av utfordringene som ble identifisert gjennom evalueringen, og i sum mener evaluatør at disse endringene bør gjennomføres som et minimum. De foreslåtte grepene inngår også derfor i de andre alternativene.

Status quo+	
Endringsperspektiv	<p>Dagens innretning forblir i store trekk den samme uten grep dens organisering. Følgende punkter foreslås (også for de to resterende alternativene):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Målkonkretiseringer innarbeides i søknads- og rapporteringsskjema. (jf. kap 5.1.1) - Forbedringer på søknads- og rapporteringsskjema gjennomføres hva gjelder volum, deltakelse og andre kortsiktige brukereffekter (jf. kap 5.2.1 og 5.2.2) - Kriterier for søkere klargjøres (jf. kap 4.4.2) - Søknader på midler krever involverte asylmottaks tilslutning i søknadsprosessen (jf. kap 5.3) - Retningslinjer for blandede målgrupper utbedres/klargjøres (jf. kap 5.4)
Styrker / muligheter	<ul style="list-style-type: none"> - For UDI krever dette alternativet kun begrensede ressurser for å utbedre ordningens verktøy. - Tiltrengt informasjon om volumet av aktiviteter, og hvor mange barn ordningen når, vil tilflytte forvaltningen. - Tilskuddsmottakere vil enklere forstå ordningens mål, og kunne forholde seg til søknads- og rapporteringsprosessen. - Mindre rigiditet rundt muligheter for å blande grupper i aktivitetstilbud. Gjelder eksempelvis for barn i målgruppen sammen med jevnaldrende nylig bosatte barn, og jevnaldrende barn i lokalsamfunnet fra majoritetsbefolkningen, samt målgruppen og deres foreldre.
Svakheter/ utfordringer	<ul style="list-style-type: none"> - Kostnader og saksbehandling for UDI forblir på samme nivå. - Alternativet bidrar ikke til å løfte frem sårbare grupper som i dag faller utenfor ordningen – eksempelvis enslige voksne, i særdeleshet tidligere EMA som nylig har blitt overført til ordinære mottak.

- Adresserer i begrenset grad behovet for en sterk beboerstemme, og fasilitering av samarbeid mellom tilskuddsmottakere og asylmottak.
- Bidrar ikke til harmonisering og koherens mellom IMDIs ordning og UDIs ordning.

6.2 Hybrid

Oppdragsgiver ønsket en egen utredning om tilskuddsordningen burde erstattes med en økning i budsjettposten hos driftsoperatør som går til å finansiere aktiviteter for barn og unge. Utfordringene med å rekruttere deltagere til aktiviteter og følge dem opp over tid tilsier at mottakets rolle ikke kan reduseres til å være en ren refunderingsinstans for kontingenter og utstyr. Dette ville potensielt innebære et bortfall av aktivitetstilbud, særlig innenfor kultur, som ikke er bygget opp rundt medlemskap og kontingenter. Rapporten viser også at det er fornuftig med en balanse mellom regelmessig aktivitet og enkeltstående arrangementer, turer eller opplevelser

Dersom målet om varig, stabil og aktiv deltagelse i differensiert aktivitet som samsvarer med ønsker og behov for alle barn og unge i mottak skal nås, krever dette et aktivt samarbeid mellom frivilligheten og mottakene, samt at frivilligheten får dekket sine ekstrakostnader som oppstår i forbindelse med organisering av aktivitet.

Dette forslaget innebærer derfor en kombinasjon av økt forutsigbarhet for frivilligheten gjennom lengre tildelingsperioder, slik at de kan tilby aktiviteter større deler av året. Samtidig skal dette kombineres med at mottakene får mulighet til å dekke utgifter til aktiviteter som er veletablerte og krever mindre grad av oppfølging. Det legger også opp til at beboerne i større grad får muligheten til å benytte seg av tilbudene som finnes i lokalsamfunnet på egenhånd ut fra egne interesser og ønsker.

Hybrid

Endringsperspektiv

- Forutsigbarheten i ordningen styrkes gjennom forskriftsfesting av midlene, eller en mellomløsning hvor tilskuddsmottakere får støtte over mer enn ett år av gangen på betingelse av at de politiske bevilgningene fortsetter. Tentativt toårsperspektiv på søkbare midler.
- Driftsoperatører får økt budsjett til å dekke utgifter til etablerte og regelmessige aktivitetstilbud for barn, eksempelvis medlemskap og kontingenter. Organisasjonene/lokallagene bak slike aktivitetstilbud blir følgelig ikke søkere som må behandles av UDI-RK Sør og Nord.
- Busskort eller andre muligheter for transportmuligheter fasiliteres eller dekkes.

	<ul style="list-style-type: none"> - En behovsprøvd stillingsbrøk for en frivillighetskoordinatorfunksjon innføres for å heve beboerstemmen (eksempelvis gjennom beboerrådene), og aktivt fremme samarbeid og deltakelse vis-à-vis frivilligheten.
Styrker/ muligheter	<ul style="list-style-type: none"> - Styrker forutsigbarheten i ordningen for tilskuddsmottakere. - Hever beboerstemmen, stimulerer aktivt til deltakelse, og mottakets samarbeid og koordinering med frivilligheten. Herunder, sømløs overgang og kontinuitet for barn som flytter mellom mottak. - Gir større mobilitet for beboere, og gjør at målgruppen kan bruke tilbud, lokalsamfunn og området de bor i bedre – og uten andres/mottakets mellomkomst m.h.t transport. - UDIs kostnader vil være lavere på saksbehandling grunnet potensielt færre søkere og toårig syklus på utlysning, men samtidig noe mer på kontraktsoppfølging av mottak. Dette punktet kan imidlertid likevel utgjøre en marginal innbesparing for UDI.
Svakheter/utfordringer	<ul style="list-style-type: none"> - Enkelte potensielle søkere i frivilligheten vil muligens kunne vegre seg mot å skulle søke på aktiviteter over en lengre periode på to år. - Alternativet krever betydelig forvaltningsmessig innsats for å skape. - Alternativet har fremdeles en begrenset langsiktighet – en målsetning låst til rammene av mottaket. Høyere ambisjoner for rapportering på brukereffekter vil neppe være hensiktsmessig uten et overordnet mål som strekker seg utover mottaksfasen. - Bidrar i begrenset grad til harmonisering og koherens mellom IMDIs ordning og UDIs ordning.

6.3 Sammenslåing

Det siste alternativet innebærer at asylkjeden og bosettingsfasen ses i sammenheng.

Sammenslåing	
Endringsperspektiv	<ul style="list-style-type: none"> - Det overordnede målet for ordningen revideres med et blikk utover rammene for asylmottaket, og tar inn integreringsperspektiver. - Ordningen slås sammen med IMDIs ordning, og tilrettelegger for et helhetlig blikk på aktivitetstilbud for barn, foreldre, enslige voksne og andre grupper med spesielle behov, eksemplvis lengeboende.

Styrker/muligheter	<ul style="list-style-type: none">- Kan gi et forvaltningsmessig helhetlig grep og oversikt over flere målgrupper hvor det er enklere å se dem i sammenheng.- Søkere vil enklere kunne forholde seg til én ordning hos én aktør, med lengre tidshorisont.
Svakheter/utfordringer	<ul style="list-style-type: none">- Alternativet krever betydelige forvaltningsmessige innsatsfaktorer å utforme, og vil være gjenstand for større politiske beslutninger.

7. Litteratur

- Alisic, E., Zalta, A. K., van Wesel, F., Larsen S. E., Hafstad, G. S., Hassanpour, K. og Smid, G. E. (2014): «Rates of post-traumatic stress disorder in trauma-exposed children and adolescents: meta-analysis», *The British Journal of Psychiatry*, (204): 335–340.
- American Psychiatric Association (2000): *Diagnostic and statistical manual of mental disorders* (4. utg., rev.). Washington, DC: American Psychiatric Association.
- Berg, B. og Tronstad, K. R (2015): «Levekår for barn i asylsøkerfasen», *rapport*, NTNU Samfunnsforskning.
- Bertelsen, P. (2013): *Tilvarelsespsykologi. Et godt nok greb om tilvarelsen*, København: Frydenlund.
- Bertelsen, P. (2018, under publisering): *Mentoring in antiradicalization. LGT: A Systematic Assessment, Intervention and Supervision Tool in Mentoring*.
- Brekke, J.-P, Sveaass, N., og Vevstad, V. (2010): «Sårbare asylsøkere i Norge og EU: Identifisering, organisering og håndtering», *Institutt for samfunnsforskning*, 2010:14.
- Direktorat for økonomistyring (2007): «Evaluering av statlige tilskuddsordninger», *veileder*, Oslo: Direktorat for økonomistyring.
- Drangland, K. A. K., Ellingsen, W., Hidle, K. og Karlsen, M.-A. (2010): «Asylmottak og lokalsamfunn», *Agderforskning FOU-rapport*, 1/2010.
- Jakobsen, M. (2018): «Mental health of unaccompanied refugee minors: A longitudinal study from arrival in Norway to outcome of the asylum procedure», *Doktorgradsavhandling*, Medisinsk fakultet, Universitetet i Oslo.
- Jensen, T. K., Skårdalsmo, E. M. B., og Fjermestad, K. W. (2014): «Development of mental health problems – a follow-up study of unaccompanied refugee minors», *Child and Adolescent Psychiatry and Mental Health*, 8 (29).
- Lidén, H., Seeberg, M. L. og Engebrigtsen, A. I. «Medfølgende barn i asylmottak - livssituasjon, mestring, tiltak», *Institutt for samfunnsforskning*, 2011:1.
- Nielsen, S. S., Norredam, M., Christiansen, K. L., Obel, C., Hilde, J. og Krasnik, A. (2008): «Mental health among children seeking asylum in Denmark – the effect of length of stay and number of relocations: a cross-sectional study», *BMC Public Health*, 8(293).
- NOU 2017:2 (2017): *Integrasjon og tillit: Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*, Oslo: Justis og beredskapsdepartementet.

NOU 2011:10 (2011): *I velferdsstatens venterom: Mottakstilbudet for asylsøkere*, Oslo: Justis og politidepartementet.

NOU 2011:7 (2011): *Velferd og migrasjon: Den norske modellens framtid*, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Scan4news (2018): Tilskuddsportalen: «Finn penger til dine prosjekt. Verktøy for effektivt arbeid med tilskudd», *nettside* [Lesedato 18.09.2018].

Seeberg (2017): «Alt er relativt: ytelser til barnefamilier i norske asylmottak, 1989–2017», *Tidsskrift for velferdsforskning*, Vol. 20:4, tilgjengelig på: https://www.idunn.no/tidsskrift_for_velferdsforskning/2017/04/alt_er_relativt_ytelser_til_barnefamilier_i_norske_asylmot [Lastet ned 22.10.2018]

Seeberg, M. L. (2009): *Små barns hverdager i asylmottak*, NOVA-rapport 14(09), Oslo: NOVA.

Seland I. og Lidén H. (2011): «Fritidsaktiviteter for barn på asylmottak»; *Institutt for samfunnsforskning*, 2011:2.

Sivesind, K. H. (2018): «Blir skandinaviske velferdstjenester svekket av markedsreformer?», *Tidsskrift for velferdsforskning*, 21(1):69–76.

Skutlaberg, L. S., Ekhaugen T. og Holden, M. B. (2018): «Gjennomgang av post 71 Tilskudd til innvandrerorganisasjoner og annen frivillig virksomhet», *ideas2evidence-rapport*, 01:2018.

Terragni, L., S. Henjum, D. Mauno, I. Barbala, H. Haug (Under publisering): *Matsikkerhet på asylmottak i Norge*, Oslo: Oslo Metropolitan University

UDI (2018): *Rutiner og satser for økonomiske ytelser til beboere i statlig mottak, regulerte satser 2018*, tilgjengelig på: <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2008-035/rs-2008-035v1/> [Lesedato 22.10.2018]

UDI (2017a): «Beboere i asylmottak etter uke (2017)», tilgjengelig på: <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/beboere-i-asylmottak-etter-uke-2017/> [Lesedato 05.07.2018].

UDI (2017b): *UDI rundskriv 2017-12-21*, tilgjengelig på: <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/departementets-rundskriv-og-instrukser/2017-12-21-jd/> [Lesedato 19.09.2018]

UDI (2017c): *31 millioner kroner til aktiviteter for barn i asylmottak*, tilgjengelig på: <https://www.udi.no/aktuelt/31-millioner-kroner-til-aktiviteter-for-barn-i-asylmottak/> [Lesedato 05.07.2018]

UDI (2017d): *Evaluering av ordningen med frivillighetskoordinator*, tilgjengelig på: <https://www.mercell.com/m/file/GetFile.ashx?id=85505889&version=0> [Lesedato 03.10.2018]

UDI (2015a): «Retningslinjer for tildeling av aktivitetsmidler for barn i mottak (post 71)», *UDI internmeldinger*, Region og mottaksavdelingen.

UDI (2015b): *UDI rundskriv 2015-01-06*, tilgjengelig på: <https://www.udiregelverk.no/no/arkiv/jd-rundskriv-og-instrukser/2015-01-06-jd/> [Lesedato 19.09.2018].

UDI (2013): *UDI rundskriv 2013-12-16*, tilgjengelig på: <https://www.udiregelverk.no/no/arkiv/jd-rundskriv-og-instrukser/2013-12-16-jd/> [Lesedato 19.09.2018].

Vitus, K. (2010): «Waiting time: The de-subjectification of children in Danish asylum centres», *Childhood*, 17(1):26-42.

8. Appendiks

8.1 Intervjuguider

8.1.1 Intervjuguide til UDI

[Presentere prosjektet og informere om kildevern og anonymitet]

- 1) Kan du fortelle litt om din rolle i UDI generelt og ditt ansvarsområde i forbindelse med tilskuddsordningen?
 - a. Konkrete arbeidsoppgaver?
 - b. Erfaringer du vil trekke fram?
- 2) Kan du ta oss gjennom søknadsbehandlingsprosessen?
 - a. For avdelingen som helhet?
 - b. For den enkelte arbeidstaker?
- 3) Hvordan avgjør dere konkret om en søknad oppfyller vurderingskriteriet om at tiltaket oppfyller ordningens mål?
 - a. I søknadsbehandlingsmalen er det en kolonne med «oppnå målene for tilskuddsordningen?» - er dette noe som fylles ut i søknadsbehandlingen eller i kontrollen?
 - i. i IM står det at skjemaet som ble påbegynt ved søknadsvurdering skal fylles ut ved behandling av rapporten, og således dokumentere sine begrunnelser og kontrollhandlinger
- 4) Utover hvor høye utgifter som går med til administrasjon – hvordan vurderer dere kostnads-effektiviteten?
- 5) Hvordan går dere fram for å vurdere tiltakets uunnværlighet? (En aktivitet som ellers ikke hadde vært tilgjengelig for barna i deres nærmiljø)
- 6) Hvordan fastsettes tildelingsbeløpet?
- 7) Hvor mye ressurser bruker dere på søknadsbehandlingen? Tid/personer/midler?
- 8) Hvilke utviklingstrekk på asylområdet har i særlig grad fremmet eller hemmet målet om å gi barn i asylmottak en meningsfull hverdag og normalisert barndom? (På hvilken måte?)
 - a. Endring i omfang og sammensetning av asylsøkere – sterk økning, så sterk nedgang?
 - i. Nedbyggingen av kapasitet gjennom 2016-2018?
 - ii. Nedbemanning/omrokking og nye arbeidsoppgaver – tap av kompetanse?

- iii. Relokaliseringer og oppbrudd i relasjoner? (I en normalsituasjon flyttes en enslig mindreårig tre til fire ganger mens de bor i mottak. Blant de som har søkt asyl etter 2015 har over 350 flyttet seks ganger eller mer siden de kom til Norge)
 - iv. Lang saksbehandlingstid (median 436 dager for innvilgelse i 2017)?
 - b. Styringsmessige føringer?
 - i. Endringer i regelverk/tolkning av regelverk?
 - ii. Endringer i økonomiske rammevilkår/prioriteringer?
 - c. Innstilling/holdninger/handlinger hos majoritetsbefolkning (Stiller f. eks frivillige opp)?
- 9) I UDIs rundskriv står det at «Mottaket skal 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.»
 - a. Hvordan avgjør UDI om mottaket oppfyller dette kravet?
 - i. Hvordan er kravet operasjonalisert?
 - ii. Hvilke dokumentasjonskrav stilles?
 - iii. Hvordan kontrolleres dette i jevnlig tilsyn?
 - b. I hvilken grad fungerer tilretteleggingen? Er det forskjeller mellom:
 - i. Sentraliserte/desentraliserte mottak?
 - ii. Transittmottak og ordinære mottak?
 - iii. Integreringsmottak og øvrige?
 - iv. Mottak for EMA mellom 15-18 år?
 - v. Mottak i ulike deler av landet?
- 10) Hvordan sees tilskuddsordningen i sammenheng med andre tiltak som skal bidra til å fremme måloppnåelsen?
- 11) Hvilke aspekter ved tilskuddsordningen har vært særlig gjenstand for samtale/diskusjon, enten internt eller i styringsdialogen med JD?
 - a. Har det vært ulike syn knyttet til:
 - i. Utlysning?
 - ii. Regelverk?
 - iii. Interne retningslinjer knyttet til prioritering/fastsetting av beløp?
 - iv. Søknadsbehandling?
 - v. Begrunnelser for avslag?
 - vi. Krav til rapporter?
 - vii. Kontroll av rapporter?
 - viii. Klagebehandling?
 - b. Hvordan har disse diskusjonene påvirket utviklingen av ordningen?
- 12) Hvordan har utviklingen i søkermassen vært?
 - a. Omfang?

- b. Sammensetning?
 - c. Har det vært mange/flere/færre søkere som har oppfylt kriteriene som har fått avslag?
- 13) Hvilken rutinemessig informasjonsinnhenting/rapportering gjøres med hensyn til å kartlegge hvordan barn i ulike aldre har det i asylmottakene (over tid)?
- a. Hvordan legges det til rette for at barna får medvirke i hverdagen?
 - i. Hvilke krav stiller UDI?
 - ii. Hvordan oppfyller operatørene disse kravene?

8.1.2 Intervjuguide til case-studier

Når: Uke 36 og 37 (September)

Informantgrupper: 1) Mottaksleder og/eller aktivitetsansvarlig, 2) Barn over 15, eller under 15 m / foreldre til yngre barn, 3) Andre mottaksansatte eller helsesøster, hvis tilgjengelig og hensiktsmessig.

Mottaksledere /aktivitetsansvarlig

«Setting the scene»

- Kort om evalueringsoppdraget. Informere om kildevern og anonymitet.
- Kan du fortelle litt om historikken til mottaket? Hvor lenge det har vært operativt, og hvordan relasjonen til lokalsamfunnet er. Hvordan fungerer den sentraliserte/desentraliserte strukturen?
- Kan du fortelle litt overordnet om beboergruppen? Hvordan er miljøet generelt?
- Hvor lenge har du jobbet her i din kapasitet som mottaksleder/aktivitetsansvarlig?
- Er det mulig å si noe om gjennomsnittlig botid på mottaket?

Overordnet om aktivitetstilbud ved mottaket

- Hvordan jobber dere med aktiviteter for barn på dette mottaket? Har dere en egen aktivitetsansvarlig/koordinator? Er dette en egen stilling, eller bare et av flere ansvarsområder for én ansatt?
- Hvordan vil du beskrive barn og unges behov for aktiviteter ved dette mottaket? (kommer i tillegg til skole/barnehage etc)
 - *Hvordan synes du aktivitetstilbudet ved mottaket svarer på disse behovene?*
 - *Hva tilbyr dere basert på egne midler? Hvordan styrkes aktivitetstilbudet gjennom frivilligheten og tilskuddsordninger?*

- Hva er de største utfordringene når det gjelder aktiviteter i forhold til:
 - *Logistikk og tilrettelegging*
 - *Deltakelse*
- Vil du si aktivitetstilbudet har blitt bedre eller dårligere de siste par årene?

Nærmere om behov og målgrupper

- Hvordan føler du balansen er i tilbudet mellom ulike kategorier av aktiviteter? Eksempelvis kultur vs. sport vs friluft vs kurs? Er det noe du er kjent med at barn og unge savner spesielt?
- Er det noe ved form, volum eller regelmessighet i aktivitetene som du gjerne skulle sett endret?
- Hvilke aldersgrupper tenker du har mest og minst tilbud sett opp mot behov? Er det en eller flere grupper som kommer dårlig ut med tanke på tilbud?
- Hva er ditt inntrykk av fordelingen mellom jenter og gutter på aktiviteter?
- Er det noen forskjeller i deltagelse mht. til landbakgrunn? Varierer dette med alder/kjønn?

Samarbeidet med frivilligheten

- I hvilken grad har mottaket en stemme inn i frivillighetens planlegging og valg av aktiviteter?
 - *Tar frivillige organisasjoner kontakt i forkant eller i etterkant av at de har søkt UDI om penger?*
- Hvordan vil du beskrive variasjonene i kvaliteten på aktiviteter / kompetansen som aktivitetstilbydere innehar? (organisasjoner som sorterer under nasjonale org. Vs. Uavhengige lokallag eller enkeltpersoner)
- Hvordan vil du beskrive det psykososiale klima og forhold ved mottaket per i dag? Hvordan merker du som mottaksleder eller aktivitetsansvarlig når det er noe som er galt?
- Hvilken kjennskap har du til UDIs ordning? Har du kjennskap til IMDIs ordning?
- Har vanskelige situasjoner oppstått fordi målgruppene for ordningene som finansierer aktiviteter ikke er fornuftige? (mottaksbeboer vs. bosatte, voksne vs. barn).
- Hvordan tror du det ville fungert dersom:
 - *driftsoperatør hadde hatt et høyere budsjett, og organiserte aktiviteter på egen kjøp ved hjelp av en frivillighetskoordinator?*
 - *dersom ordningen istedenfor kun innebar refundering av kostnader som barn og ungdom selv kunne ta initiativ til – for eksempel kostnader til svømmehall, kontingenter til klubbmedlemskap o.l? Ville dette føre til mer eller mindre aktiviteter for barn og ungdom?*
- Hvilke andre endringer ville du gjerne sett ift ordningen eller bemanning og kapasitet?

Barn / foreldre

Alle disse spørsmålene har med fritidsaktiviteter å gjøre. Altså det du/barnet ditt deltar på etter skolen, i helgene og i ferier.

- Hvor lenge har dere bodd på mottaket?

- Kan du ta oss gjennom en vanlig dag på mottaket – Hvordan opplever du hverdagen/helg/ferier?
- Hvilke aktiviteter har du / dere deltatt på? Hva og hvor?

Integrering

De fritidsaktivitetene du / barnet ditt deltar på utenfor skolen og i helgene og ferier – føler du at du forstår *tettstedet/byen* bedre etter å ha deltatt i fritidsaktivitetene?

- *Kan du nevne eksempler på dette?*
- *Så dette er litt som i X der du kommer fra? / Så dette er litt annerledes enn i X der du kommer fra?*
- *Hva synes du om tettstedet/byen dere bor i?*

Inklusjon

De fritidsaktivitetene du / barnet ditt deltar på utenfor skolen og i helgene og ferier – har du følt deg velkommen til å delta? Har du blitt vel mottatt?

- *Kan du nevne eksempler?*
- *Har du opplevd å bli invitert til noe utenfor de organiserte aktivitetene som følge av å ha deltatt?*

Prospeksjon

Gjennom aktivitetene – er det noe her du/barnet ditt har fått lyst til å gjøre mer av i fremtiden?

- *Har du et eksempel?*
- *Har du fått noen nye venner?*

Aktivitetsmiljø, Nettverk & rollemodeller

Hva synes du om de som organiserer aktivitetene?

- *Gjør de det gøy / spennende?*
- *Kan du nevne et eksempel?*

Føler du at du kan spørre noen om det du lurer på, eller hvis du har noe spesielt på hjertet på disse aktivitetene?

8.1.3 Intervjuguide til frivillige

«Setting the scene»

- Kort om evalueringsoppdraget. Informere om kildevern og anonymitet.
- Kan du fortelle litt om din rolle i organisasjonen?

Overordnet om aktivitetene

- Kan du beskrive aktivitetene som dere arrangerer?
 - Regelmessige/enkeltbegivenheter?
 - Type aktiviteter?
- Hvor foregår i hovedsak aktivitetene?
- Hvordan har deltagelsen vært?
 - Relativt til antall barn/ungdommer på mottaket?
 - Hvordan registreres dette?
- Møter barna/ungdommene jevnaldrende fra lokalsamfunnet?
- Er det fokus på at aktivitetene skal lære dem noe om norsk kultur og samfunn?

Om planleggingsprosessen

- Hvordan foregår prosessen med å planlegge aktivitetene?
- Hvordan rekrutteres frivillige?
 - Hva slags oppfølging får de?
 - Hvilke rutiner har dere for politiattest?
- Når i prosessen tar dere kontakt med mottaket og hva slags input ønsker dere?
- Hvordan går dere fram for å kartlegge behov/ønsker fra beboerne?
 - Hvordan sørger dere for at alle aldersgrupper får et tilbud?
- Hvordan forsøker dere å tilpasse aktivitetene til behovene?
- Hvordan planlegges logistikken og hvordan koordineres dette med mottaket?
- Hvordan vurderes risiko og sikkerhet?

Gjennomføring

- Har dere aktiviteter som er delt etter aldersgrupper eller forsøker dere å inkludere bredt?
- Har vanskelige situasjoner oppstått fordi målgruppene for ordningene som finansierer aktiviteter ikke er fornuftige? (mottaksbeboer vs. bosatte, voksne vs. barn)
- Hva er ditt inntrykk av fordelingen mellom jenter og gutter på aktiviteter?
- Er det noen forskjeller i deltagelse mht. til landbakgrunn? Varierer dette med alder/kjønn?
- Hvordan innhenter dere tilbakemeldinger?

8.2 Spørreundersøkelse

8.2.1 Invitasjonsmail organisasjon

Hei!

I 2017 var du oppført som kontaktperson for [Navn på organisasjon] hos UDI, i forbindelse med søknadsprosessen for å få midler til å arrangere aktiviteter for barn og ungdom i asylmottak.

Oxford Research har fått i oppdrag å evaluere tilskuddsordningen. Dette betyr at vi skal undersøke hvor godt ordningen fungerer slik den er skrudd sammen i dag. Vi har også blitt bedt om å vurdere hvordan den eventuelt burde endres for at alle barn og ungdommer som bor i forskjellige typer mottak i alle deler av landet skal få et best mulig aktivitetstilbud.

For å danne oss et mest mulig komplett bilde av hvordan tilskuddsordningen virker, trenger vi hjelp fra deg. Dine svar vil være med på å danne grunnlag for våre anbefalinger til UDI.

Vi vil understreke at alle svar behandles konfidensielt og lagres på et kryptert og sikkert datasystem. Det vil kun være forskerne som deltar i prosjektet som har adgang til mappen.

Vi håper at du tar deg tiden til å svare på undersøkelsen. Lenken finner du her:

[Lenke til undersøkelsen]

Dersom du har noen spørsmål angående undersøkelsen eller evalueringen, kan du gjerne ta kontakt med meg. Kontaktinformasjon finner du nederst i mailen.

Med vennlig hilsen

Morten Grønås-Werring
Analytiker
Oxford Research AS

E-mail: morten.gronas-werring@oxford.no

Østre Strandgate 1, 4610 Kristiansand, Norway
Switchboard: +47 40 00 57 93
Mobile/direct: +47 970 63 779
www.facebook.com/OxfordResearchNorge
www.oxford.no

8.2.2 Invitasjonsmail til organisasjon (duplisert)

Hei!

I 2017 var du oppført som kontaktperson for <%b_1%> hos UDI, i forbindelse med søknadsprosessen for å få midler til å arrangere aktiviteter for barn og ungdom i asylmottak.

Oxford Research har fått i oppdrag å evaluere tilskuddsordningen. Dette betyr at vi skal undersøke hvor godt ordningen fungerer slik den er skrudd sammen i dag. Vi har også blitt bedt om å vurdere hvordan den eventuelt burde endres for at alle barn og ungdommer som bor i forskjellige typer mottak i alle deler av landet skal få et best mulig aktivitetstilbud.

For å danne oss et mest mulig komplett bilde av hvordan tilskuddsordningen virker, trenger vi hjelp fra deg. Dine svar vil være med på å danne grunnlag for våre anbefalinger til UDI. Hvis du fikk innvilget noen søknader og avslått andre, ber vi deg ta utgangspunkt i den søknaden som fikk innvilget det høyeste beløpet når du svarer på spørsmålene.

Vi vil understreke at alle svar behandles konfidensielt og lagres på et kryptert og sikkert datasystem. Det vil kun være forskerne som deltar i prosjektet som har adgang til mappen.

Vi håper at du tar deg tiden til å svare på undersøkelsen. Lenken finner du her:

[Lenke til undersøkelsen]

Dersom du har noen spørsmål angående undersøkelsen eller evalueringen, kan du gjerne ta kontakt med meg. Kontaktinformasjon finner du nederst i mailen.

Med vennlig hilsen

Morten Grønås-Werring
Analytiker
Oxford Research AS

E-mail: morten.gronas-werring@oxford.no

Østre Strandgate 1, 4610 Kristiansand, Norway
Switchboard: +47 40 00 57 93
Mobile/direct: +47 970 63 779
www.facebook.com/OxfordResearchNorge
www.oxford.no

8.2.3 Invitasjonsmail privatperson

Hei [Navn på privatperson]!

I 2017 var du oppført søker hos UDI for å få midler til å arrangere aktiviteter for barn og ungdom i asylmottak.

Oxford Research har fått i oppdrag å evaluere tilskuddsordningen. Dette betyr at vi skal undersøke hvor godt ordningen fungerer. Vi har også blitt bedt om å vurdere hvordan den eventuelt burde endres for at alle barn og ungdommer som bor i forskjellige typer mottak i alle deler av landet skal få et best mulig aktivitetstilbud.

For å danne oss et mest mulig komplett bilde av hvordan tilskuddsordningen virker, trenger vi hjelp fra deg. Dine svar vil være med på å danne grunnlag for våre anbefalinger til UDI.

Vi vil understreke at alle svar behandles konfidensielt og lagres på et kryptert og sikkert datasystem. Det vil kun være forskerne som deltar i prosjektet som har adgang til mappen.

[Lenke til undersøkelsen]

Dersom du har noen spørsmål angående undersøkelsen eller evalueringen, kan du gjerne ta kontakt med meg. Kontaktinformasjon finner du nederst i mailen.

Med vennlig hilsen

Morten Grønås-Werring
Analytiker
Oxford Research AS

E-mail: morten.gronas-werring@oxford.no

Østre Strandgate 1, 4610 Kristiansand, Norway
Switchboard: +47 40 00 57 93
Mobile/direct: +47 970 63 779
www.facebook.com/OxfordResearchNorge
www.oxford.no

8.2.4 Invitasjonsmail til privatperson (duplisert)

Hei [Navn på privatperson]!

I 2017 var du oppført søker hos UDI for å få midler til å arrangere aktiviteter for barn og ungdom i asylmottak.

Oxford Research har fått i oppdrag å evaluere tilskuddsordningen. Dette betyr at vi skal undersøke hvor godt ordningen fungerer. Vi har også blitt bedt om å vurdere hvordan den eventuelt burde endres for at alle barn og ungdommer som bor i forskjellige typer mottak i alle deler av landet skal få et best mulig aktivitetstilbud.

For å danne oss et mest mulig komplett bilde av hvordan tilskuddsordningen virker, trenger vi hjelp fra deg. Dine svar vil være med på å danne grunnlag for våre anbefalinger til UDI. Hvis du fikk innvilget noen søknader og avslått andre, ber vi deg ta utgangspunkt i den søknaden som fikk innvilget det høyeste beløpet når du svarer på spørsmålene.

Vi vil understreke at alle svar behandles konfidensielt og lagres på et kryptert og sikkert datasystem. Det vil kun være forskerne som deltar i prosjektet som har adgang til mappen.

Vi håper at du tar deg tiden til å svare på undersøkelsen. Lenken finner du her:

[Lenke til undersøkelsen]

Dersom du har noen spørsmål angående undersøkelsen eller evalueringen, kan du gjerne ta kontakt med meg. Kontaktinformasjon finner du nederst i mailen.

Med vennlig hilsen

Morten Grønås-Werring
Analytiker
Oxford Research AS

E-mail: morten.gronas-werring@oxford.no

Østre Strandgate 1, 4610 Kristiansand, Norway
Switchboard: +47 40 00 57 93
Mobile/direct: +47 970 63 779
www.facebook.com/OxfordResearchNorge
www.oxford.no

8.2.5 Spørreskjema

Velkommen!

Og takk for at du deltar i denne spørreundersøkelsen.

Du deltar i denne undersøkelsen fordi du står oppført som søker hos UDI i forbindelse med fjorårets utlysning av tilskuddsmidler til aktiviteter for barn og ungdom i asylmottak.

Undersøkelsen er en del av en evaluering av UDIs tilskuddsordning. Prosjektet er finansiert av UDI og gjennomføres av Oxford Research AS.

Spørsmålene skal belyse hvordan ordningen fungerer sett fra ditt ståsted. Svarene dine vil være med på å danne grunnlag for å vurdere hvordan barn kan få en mest mulig meningsfull hverdag og normalisert barndom innenfor rammene av et asylmottak.

Vi ber deg svare på spørsmålene i undersøkelsen med utgangspunkt i søknadsprosessen i 2017.

Det vil ta mellom omkring 10-15 minutter å svare på alle spørsmålene.

Ved å klikke på "neste", samtykker du til at vi kan bruke svarene dine i anonymisert form i sluttrapporten.

Hvordan fikk du/din organisasjon kjennskap til tilskuddsordningen?

- (1) Fra UDI sin nettside
- (2) Ved en direkte henvendelse fra UDI
- (3) Ved en henvendelse fra ansatt på asylmottak
- (4) Gjennom en avisannonse
- (5) Gjennom frivillighet Norge
- (6) Annet _____
- (99) Vet ikke

Hadde din organisasjon en intern utlysning og søknadsprosess der midler ble fordelt til lokallag fra et hovedkontor?

- (1) Ja
- (0) Nei

Hovedkontorets forvaltning

Vi kommer nå til å stille deg noen spørsmål angående den nasjonale organisasjonens interne søknadsprosess og rapportering.

Hvor stor andel av et årsverk vil du anslå at organisasjonen sentralt brukte på forvaltning av tilskuddet?

Dette inkluderer:

- Søknads- og rapporteringsprosessen opp mot UDI
 - Intern søknadsbehandling og rapportering (dersom din organisasjon har dette)
 - Eventuell annen oppfølging av lokallag i gjennomføringsperioden
-

I hvilken grad følges lokallagene opp av hovedkontoret i perioden aktivitetene gjennomføres?

- (5) I svært stor grad
- (4) I stor grad
- (3) I noen grad
- (2) I liten grad
- (1) Ikke i det hele tatt
- (99) Vet ikke/ikke relevant

Kan du kort skissere hva denne oppfølgingen bestod i?

I hvilken grad er tilskuddsordningens grense for administrasjonskostnader rimelig sett i forhold til arbeidsbyrden ved forvaltningen for hovedkontoret?

Skriv gjerne noen utfyllende kommentarer

- (5) I svært stor grad _____
- (4) I stor grad _____
- (3) I noen grad _____
- (2) I liten grad _____
- (1) I svært liten grad _____
- (99) Vet ikke/ingen mening _____

Har hovedkontoret utarbeidet en mal som lokallag kan benytte for å opprette samarbeidsavtaler med asylmottak?

- (1) Ja
- (2) Nei
- (99) Vet ikke

Søknadsprosessen Vi vil nå stille deg noen spørsmål angående søknaden til UDI og deres behandling av denne.

Hvor enig er du i følgende påstander om søknadsprosessen?

Det var enkelt å...

	Helt enig	Delvis enig	Verken eller	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke/ikke relevant
... se om jeg/min organisasjon var kvalifisert til å søke	(5) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>
... forstå søknadsskjemaet	(5) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>
... bruke budsjettmalen	(5) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>
... forstå hvilke kriterier UDI ville vektlegge i søknadsbehandlingen	(5) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>

Opplevde du UDI som hjelpsomme og tilgjengelige for spørsmål under søknadsprosessen?

- (1) Ja
- (0) Nei
- (99) Jeg tok ikke kontakt med UDI i søknadsprosessen

Synes du det var god nok tid til å søke innen fristen?

- (1) Ja
- (0) Nei

Hvordan svarte UDI på søknaden?

- (3) Innvilget med det beløpet jeg/vi søkte på
- (2) Innvilget med redusert budsjett
- (1) Avslag

Omtrent hvor lang tid gikk det fra du sendte inn søknaden til du fikk beskjed om avslag?

Skriv inn antall uker

—

Hva var begrunnelsen for avslaget?

- (1) Søker var næringsdrivende/fortjenestebasert virksomhet
- (2) Aktiviteten falt utenfor formålet med ordningen
- (3) Tiltaket var rettet mot personer over 18 år
- (4) Det ble søkt om støtte til anskaffelse av kostbart utstyr

- (5) Lønns- og administrasjonskostnader ble vurdert som for høye
- (6) Søknaden gjaldt få barn/en begrenset aldersgruppe/et kort tidsrom
- (7) Søknaden hadde ikke tilstrekkelig opplysninger om søker og om prosjektet/tiltaket
- (8) Søknaden kom for sent inn til UDI i forhold til søknadsfristen
- (9) Rapport for fjorårets tilskudd forelå ikke senest samtidig med ny søknad
- (10) Tidligere tilskudd ble ikke brukt i samsvar med ordningens formål
- (11) Søker hadde mottatt for mye i offentlig støtte
- (12) Annet _____

I hvilken grad opplevde du begrunnelsen som velfundert

- (5) I svært stor grad
- (4) I stor grad
- (3) I noen grad
- (2) I liten grad
- (1) I svært liten grad
- (99) Vet ikke

Hva skjedde med aktivitetene som et resultat av at UDI ikke ga deg/din organisasjon støtte?

- (5) Gjennomførte aktivitetene uten endringer; samme omfang og tidsskjema
- (4) Gjennomførte aktivitetene i samme omfang, men på et senere tidspunkt
- (3) Gjennomførte aktivitetene i et mer begrenset omfang, men med samme tidsskjema
- (2) Gjennomførte aktivitetene på et senere tidspunkt og i et mer begrenset omfang
- (1) Aktivitetene ble ikke gjennomført

(99) Vet ikke/ikke relevant

Alt i alt, hvordan opplevde du saksbehandlingen til UDI?

- (5) Svært god
- (4) God
- (3) Verken eller
- (2) Dårlig
- (1) Svært dårlig
- (99) Vet ikke

Aktivitetene

Vi vil nå stille deg noen spørsmål om aktivitetene og gjennomføringen av disse. Der-
som du/din organisasjon arrangerte flere typer aktiviteter ber vi deg ta utgangspunkt i
den aktiviteten som hadde størst omfang.

Hvor mange mottak arrangerte du/dere aktiviteter ved?

- (1) 1
- (2) 2-5
- (3) Over 5

Hvilken beskrivelse passer best på aktivitetene for de deltagende barna?

- (1) Enkeltstående begivenheter/opplevelser (f. eks turer, samlinger, besøk etc.)
- (2) Regelmessige aktiviteter som pågikk over en viss tid
- (3) Begge deler

Når startet aktivitetene dine/deres?

- (1) Januar
- (2) Februar
- (3) Mars
- (4) April
- (5) Mai
- (6) Juni
- (7) Juli
- (8) August
- (9) September
- (10) Oktober
- (11) November
- (12) Desember

Når sluttet aktivitetene dine/deres?

- (1) Januar
- (2) Februar
- (3) Mars
- (4) April

- (5) Mai
- (6) Juni
- (7) Juli
- (8) August
- (9) September
- (10) Oktober
- (11) November
- (12) Desember

I denne perioden, hvor ofte pågikk de regelmessige aktivitetene for barna ved mottaket/mottakene?

- (1) Flere ganger i uken
- (2) En gang i uken
- (3) 1-3 ganger i måneden
- (4) Sjeldnere enn 1 gang i måneden

Hvilket omfang hadde de enkeltstående begivenhetene/opplevelsene (f. eks turer, samlinger, besøk etc.) for barna som deltok?

- (4) 1 dag eller kortere
- (3) 2-3 dager
- (2) 4-5 dager
- (1) Over 5 dager

Hva ville skjedd med aktivitetene dersom UDI ikke hadde gitt deg/organisasjonen din støtte dette året?

Skriv gjerne noen utfyllende kommentarer

- (5) Aktivitetene ville blitt gjennomført uten endringer; samme omfang og tidsskjema

- (4) Aktivitetene ville blitt gjennomført i samme omfang, men på et senere tidspunkt

- (3) Aktivitetene ville blitt gjennomført i et mer begrenset omfang, men med samme tidsskjema

- (2) Aktivitetene ville blitt gjennomført på et senere tidspunkt og i et mer begrenset omfang

- (1) Aktivitetene ville ikke blitt gjennomført _____
- (99) Vet ikke

Fullfinansierte tilskuddet aktivitetene?

- (1) Ja
- (2) Nei
- (99) Vet ikke

Hvilke andre finansieringskilder benyttet du/dere?*

***Egne midler regnes også som en finansieringskilde**

Hadde mottaket/mottakene én person som var ansvarlig for aktiviteter og kontakt med frivillige?

- (1) Ja/Flesteparten hadde det
- (0) Nei/Flesteparten hadde ikke det
- (99) Vet ikke/ikke relevant

Alt i alt, hvordan opplevde du samarbeidet med mottaket/mottakene?

- (5) Svært godt
- (4) Godt
- (3) Verken eller
- (2) Dårlig
- (1) Svært dårlig
- (99) Vet ikke/har ingen mening

Hvordan fungerte samarbeidet med mottaket/mottakene med hensyn til å...

	Svært godt	Godt	Verken eller	Dårlig	Svært dårlig	Vet ikke/Ikke relevant
... informere om aktivitetene til barna og deres foreldre/verger ved mottaket?	(5) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>
... tilpasse tidspunkter for aktivitetene til hverdagen på mottaket?	(5) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>
... organisere henting og bringing til aktivitetene?	(5) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>

Opplevde du/din organisasjon noen problemer i forbindelse med aktivitetene (F. eks mobbing/utfrysning e.l.) som krevde oppfølging fra mottaket?

- (1) Ja
- (2) Nei
- (3) Vet ikke

Mener du at mottaket fulgte opp tilbakemeldinger om slike problemer på en god måte?

Skriv gjerne noen korte utfyllende kommentarer

- (1) Ja _____

(2) Nei _____

I hvilken grad var foreldrene/vergene til barna involvert i aktivitetene?

(5) I svært stor grad

(4) I stor grad

(3) I noen grad

(2) I liten grad

(1) Ikke i det hele tatt

(99) Vet ikke/ikke relevant

Fikk personene som ledet aktivitetene noen opplæring?

(1) Ja, i form av _____

(2) Nei

(3) Vet ikke

Har din organisasjon rutiner for innhenting av politiattest?

(1) Ja, i form av _____

(2) Nei

(3) Vet ikke

Rapportering og helhetsvurderinger

I det følgende kommer noen spørsmål knyttet til rapporteringsprosessen og til sist dine helhetsvurderinger av tilskuddsordningen.

Hvordan gikk du/dere fram for å få en tilbakemelding på aktivitetene deres?

Mulig å velge flere alternativer

- (1) Snakket med barna
- (2) Snakket med foreldrene til barna
- (3) Snakket med ansatte på mottaket
- (4) Annet _____
- (5) Vi innhentet ikke tilbakemeldinger

Hvor enig er du i følgende påstander om rapporteringen?

Det var enkelt å ...

	Helt enig	Delvis enig	Verken eller	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke
... forstå rapporteringsskjemaet	(5) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>
... bruke regnskapsmalen	(5) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>
... beskrive effekter av aktivitetene	(5) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>

	Helt enig	Delvis enig	Verken eller	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke
... stadfeste antall deltagere på aktivitetene	(5) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>

Dine helhetsvurderinger

I hvilken grad er du enig i følgende påstander?

	Helt enig	Delvis enig	Verken eller	Delvis uenig	Helt uenig
Det er vanskelig for meg å vurdere om aktivitetene har gjort en forskjell for barna	(5) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>
Midlene burde bli tildelt for en lengre periode	(5) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>
Ordningen burde omfatte både barn og voksne på mottak	(5) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>
Aktivitetene medførte høyere trivsel for barna som deltok	(5) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>
Aktivitetene traff interessene til barna på mottaket/mottakene	(5) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>

Evaluering av tilskuddsordning til aktiviteter for barn i asylmottak

	Helt enig	Delvis enig	Verken eller	Delvis uenig	Helt uenig
Det var utfordrende å tilpasse aktivitetene til målgruppen	(5) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>
Aktivitetene bidro til at barna fikk innsikt i norsk kultur og samfunn	(5) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>
Barna møtte jevnaldrende norske gutter og jenter gjennom aktivitetene	(5) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>

Opplever du at det er barn eller unge ved mottaket/mottakene som ikke har et tilstrekkelig aktivitetstilbud per i dag?

Skriv gjerne noen utfyllende kommentarer

- (1) Ja _____
- (0) Nei _____
- (2) Vet ikke

Etter din mening, hvordan burde dagens ordning endres for at barn i asylmottak skal få et bedre aktivitetstilbud?

Takk for at du valgte å delta i spørreundersøkelsen.

For å levere besvarelsen, klikk på "Avslutt".



DANMARK

Oxford Research A/S
Falkoner Allé 20
2000 Frederiksberg
Danmark
Tel: (+45) 3369 1369
office@oxfordresearch.dk

NORGE

Oxford Research AS
Østre Strandgate 1
4610 Kristiansand
Norge
Tel: (+47) 4000 5793
post@oxford.no

SVERIGE

Oxford Research AB
Norrländsgatan 11
103 93 Stockholm
Sverige
Tel: (+46) 08 240 700
office@oxfordresearch.se

FINLAND

Oxford Research Oy
Fredrikinkatu 61a
00100 Helsinki
Finland
www.oxfordresearch.fi
office@oxfordresearch.fi

BRUXELLES

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

LATVIJA

Oxford Research SIA
Vilandes iela 6-1
LV-1010, Rīga, Latvija
Tel.: (+371) 67142503
http://oxfordresearch.lv
info@oxfordresearch.lv