

Mål for inkludering av innvandrerbefolkningen

En gjennomgang av ordningen

Difi rapport 2011:1

ISSN 1890-6583

Forord

Difi har på oppdrag Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) foretatt en gjennomgang av ”Mål for inkludering av innvandrerbefolkningen”. Denne ordningen kom som en oppfølging av St. meld.nr.49 (2003-2004) ”Mangfold gjennom inkludering og deltakelse – Ansvar og frihet”, og skulle sammen med andre tiltak bidra til å sikre innvandrere samme muligheter til å delta i samfunns- og arbeidsliv som befolkningen for øvrig.

Ordningen består av 17 inkluderingsmål som berører åtte departementer, og det rapporteres årlig på 37 fastsatte indikatorer i statsbudsjettet. Rapporten belyser hvordan denne ordningen samordnes og drives på tvers av departementsgrenser.

Det er mange departementer som har et samordningsansvar for politikkområder som går på tvers av departementsgrenser. Å få mer kunnskap om hvordan et slikt pådriver- og samordningsansvar kan ivaretas, er nyttig for mange departementer.

Vi takker alle informanter som velvillig har bidratt med sin tid og sine erfaringer.

Difi er ansvarlig for innhold, vurderinger og innspill i rapporten.

Evalueringen er gjennomført av seniorrådgiver Gudrun Vik med bistand fra seniorrådgiver Lisbeth Udland Hansen. Prosjektansvarlig avdelingsdirektør har vært Eivor Bremer Nebben.

Oslo, 18. februar 2011



Hans Christian Holte

Innhold

1	Sammendrag	1
2	Innledning.....	2
2.1	Oppdraget	2
2.2	Om ordningen ”mål for inkludering”	2
2.3	Begrepsforklaringer	3
2.4	Problemstillinger, datagrunnlag og metode	4
2.5	Kort leserveiledning	6
3	Om organisering av arbeidet	7
3.1	BLD – pådriver og samordner	7
3.2	Organisering av arbeidet i berørte departementer.....	7
3.3	Involvering av underliggende virksomheter	9
3.4	Informantenes kommentarer	10
4	Om ordningens hensikt og funksjon	11
4.1	Det overordnede målet med ordningen.....	11
4.2	Informantenes kommentarer	12
5	Om valg av mål og indikatorer	14
5.1	17 mål og 37 indikatorer.....	14
5.2	Informantenes kommentarer	18
6	Om bruk av budsjettproposisjoner	20
6.1	Samordningsdepartementets føringer	20
6.2	Departementenes etterlevelse	21
6.3	Informantenes kommentarer	22
7	Om den samlede rapporten	23
7.1	Innhenting av statistikk.....	23
7.2	Krav til analyse og refleksjon.....	24
7.3	Godkjenning	24
7.4	Informantenes kommentarer	24
8	Difis vurderinger.....	26
8.1	Flere og utydelige formål med ordningen.....	26
8.2	Fungerer først og fremst som et måleinstrument	27
8.3	Enigheten om valg av mål og indikatorer er stor	27
8.4	Det rapporteres ikke i fagproposisjonene	29
8.5	Rapportens innhold kan lett drukne i ord	30
8.6	God organisering, men svak styring	31
8.7	Fungerer så ”Mål for inkludering”?.....	32
9	Difis konklusjoner og innspill	34

Vedlegg: Intervjuguide

1 Sammendrag

Ordningen ”Mål for inkludering av innvandrerbefolkningen” består av 17 mål for inkludering som berører åtte departementer. Til målene er det definert 37 indikatorer, og det rapporteres på disse årlig i statsbudsjettet.

BLD ønsket en gjennomgang av ordningen for å få svar på i hvilken grad den har fungert som et hensiktsmessig styringsverktøy i forhold til de berørte departementenes arbeid med å inkludere innvandrere og deres barn i sin politikkutforming, samt å vurdere målene med tilhørende indikatorer og deres treffsikkerhet.

Tidlig i arbeidet viste det seg viktig å se nærmere på hvilket eller hvilke formål ordningen skulle tjene.

- Var den, som navnet antyder, et målstyringssystem hvor målene skulle være styrende for de berørte departementenes aktiviteter (mål forstått som objectives)?
- Var ordningen et rapporterings- og overvåkingssystem som ville gjøre det mulig å måle resultater og følge utvikling over tid (mål forstått som measures)?
- Eller var den begge deler?

Etter Difis oppfatning har ordningen skullet tjene flere formål, og disse har i tillegg vært mangelfullt kommunisert. Dette har ført at ”Mål for inkludering” ikke har fungert optimalt, og ordningen kan derfor klart forbedres.

”Mål for inkludering” har først og fremst fungert som et måleinstrument, et ”barometer” som følger utviklingen av resultater av regjeringens integreringspolitikk - over tid og på tvers av sektorer.

Ved å rendyrke nettopp dette formålet, vil, slik Difi ser det, ordningens betydning kunne styrkes. Da kan innsatsen konsentreres om å utvikle ”barometeret”, slik at det gir lettere tilgjengelig og mer nyttig informasjon enn hva som er tilfellet i dag.

Difi, som i rapporten formidler noen egne refleksjoner rundt valget av ordningens mål og indikatorer, har ikke nok kunnskap til å trekke egne konklusjoner om hvorvidt det bør foretas justeringer av disse i videreføringen av ordningen. Vi bifaller imidlertid et forslag om å invitere forskere og statistikere til en gjennomgang av mål og indikatorer.

2 Innledning

2.1 Oppdraget

Difi har på oppdrag fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) foretatt en gjennomgang av ordningen ”Mål for inkludering av innvandrerbefolkningen”.

BLD ønsket å avdekke i hvilken grad ordningen har fungert som et hensiktsmessig styringsverktøy i forhold til relevante departementers arbeid med å inkludere innvandrere og deres barn i sin politikkutforming, samt å få vurdert målene med tilhørende indikatorer og deres treffsikkerhet.

Å se nærmere på hvordan pådriver- og samordningsansvaret er ivaretatt og hva nytten har vært av dette, vil gi nyttig og relevant kunnskap også for andre departementer med samordningsansvar for politikkområder som går på tvers av departementsgrenser.

2.2 Om ordningen ”mål for inkludering”

Ordningen ”Mål for inkludering” kom som en oppfølging av St.meld.nr.49 (2003-2004) ”Mangfold gjennom inkludering og deltakelse – Ansvar og frihet”, heretter omtalt som mangfoldsmeldingen. Denne pekte på at befolknings-sammensetningen hadde endret seg gjennom økt innvandring og at dette hadde ført til større utfordringer enn tidligere når det gjaldt å sikre innvandrere samme muligheter til å delta i samfunns- og arbeidsliv som befolkningen for øvrig.

Våren 2004 gjennomførte PLS Rambøll Management, på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet, en analyse av forvaltningsapparatet på innvandrings- og integreringsfeltet. Noen av deres konklusjoner fremgår av mangfoldsmeldingen; De overordnede målene for den kortsiktige integreringsinnsatsen fremsto som rimelig klare, mens de overordnede målene for den langsiktige innsatsen var mer uklare. Både når det gjaldt den kortsiktige og den langsiktige integreringsinnsatsen, manglet det en konkretisering av målsettingene.

Av statsbudsjettet for 2006, fremlagt høsten 2005, fremgikk det av Kommunal- og regionaldepartementets (KRD) fagproposisjon at daværende Utlendingsdirektorat ville bli delt, og et nytt direktorat ”Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) skulle opprettes fra og med januar 2006.

I samme fagproposisjon ble det introdusert 15 mål for inkludering av innvandrere og deres etterkommere med tilhørende resultatindikatorer. Disse berørte i alt syv departementers ansvarsområder, og en rapportering på målene og indikatorene ble samlet presentert i et eget vedlegg. I innledende del i KRDs fagproposisjon sto det:

”To viktige elementer i regjeringens innsats i forhold til mangfold er å styrke departementenes sektoransvar og å bidra i politikkutviklingen gjennom utvikling av klare mål for inkludering. For å oppnå dette, har

KRD, i tett samarbeid med ansvarlig fagdepartementer, utviklet konkrete mål for innvandrere på ulike politikkområder. Det rapporteres på disse målene i St.prp. nr. 1 for de ulike fagdepartementene. I tillegg legges det frem et vedlegg til St.prp. nr. 1 for KRD der rapporteringen på målene ses samlet. Rapporteringen gjøres for første gang i 2005.

Målsettingene og indikatorene har fokus på resultater, dvs. hvordan situasjonen er for ulike målgrupper på det enkelte politikkområde. Det blir dermed mulig å vurdere effekter av de virkemidler staten benytter. Målene skal videreutvikles og god rapportering sikres i 2006.”

Fra inngangen til 2006 ble ansvaret for integreringspolitikken overført til Arbeids- og integreringsdepartementet (AID), og i statsbudsjettet for 2007 ble det introdusert to nye mål. Fra da av har ordningen ”Mål for inkludering” bestått av 17 mål og 37 indikatorer som berører i alt åtte departementer.

I 2007-budsjettet la regjeringen også frem en ”Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen” med følgende innsatsområder

- arbeid
- oppvekst, utdanning og språk
- likestilling
- deltakelse

Handlingsplanen, som skulle gå over flere år, inneholdt 28 tiltak og utgjorde en styrket innsats på 306 millioner kroner.

Handlingsplanen ble trykket i eget vedlegg til statsbudsjettet sammen med rapporteringen på ”Mål for inkludering”, og vedlegget fikk tittelen ”Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen og mål for inkludering”. Et tilsvarende vedlegg fulgte statsbudsjettet for 2008, mens denne informasjonen ble en integrert del av fagproposisjonen til AID i statsbudsjettene for 2009 og 2010, og i fagproposisjonen til BLD i statsbudsjettet for 2011.

Handlingsplanen ble avsluttet i 2010, mens ”Mål for inkludering” videreføres.

2.3 Begrepsforklaringer

Under redegjøres det for betydningen av noen sentrale begreper i ”Handlingsplanen” og ”Mål for inkludering”.¹

Innvandrere

En person med to utenlandskfødte foreldre som selv er innvandret til Norge.

Innvandrerbefolkningen

Samlebetegnelse for innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre. Benyttes ikke lenger av SSB som statistisk begrep.

¹ Forklaringene av de fem første begrepene er hentet fra BLDs nettsider.

Inkludering

Handler om at alle som bor i Norge skal ha like muligheter og plikter til å bidra og til å delta i fellesskapet. Begrepet benyttes bredere enn begrepet integrering, som primært omhandler nyankomne innvandrere.

Integrering

Integrering handler om tilrettelegging og tilpassing for at nye innvandrere skal bli inkludert i samfunnet.

Integreringspolitikk og -tiltak:

Politikk og tiltak for å sikre at nye innvandrere raskest mulig bidrar med sine ressurser i det norske arbeidslivet og i samfunnet for øvrig. Eksempler på tiltak er rett og plikt til norskopplæring og deltakelse i introduksjonsprogram. Rask og god bosetting av flyktninger i kommunene skal danne grunnlag for et aktivt liv i trygge omgivelser.

Mål

Begrepet ”mål” kan ha flere betydninger på norsk. Det kan bety ”en ønsket tilstand” (objective på engelsk), men det kan også bety ”et måleinstrument” (measure på engelsk).

Indikatorer

Begrepet ”indikator” betyr kjennetegn på eller måleinstrument som indikerer om en målsetting er nådd.

2.4 Problemstillinger, datagrunnlag og metode

Problemstillinger

Oppdraget ble konkretisert i en prosjektplan godkjent av oppdragsgiver, og av denne fremgikk det at:

”Difi vil gjennom dokumentstudier og intervjuer

- kartlegge hvordan styringsverktøyet fungerer i dag
 - hvordan det ivaretas av BLD
 - hvordan det følges opp i de berørte departementene og underliggende virksomheter
 - tilgang på og bruk av statistikk (SSB, GSI og andre)
- innhente, oppsummere og kommentere aktørenes synspunkter på målene med tilhørende indikatorer og deres treffsikkerhet

To ytterligere problemstillinger viste seg underveis i arbeidet å bli meget sentrale, nemlig:

- hva hadde man opprinnelig ønsket å oppnå med ordningen og
- hvordan var dette formidlet til de impliserte aktørene

For å kunne vurdere hvordan ”Mål for inkludering” fungerer ble det viktig å finne ut av om ordningen først og fremst er

- et målstyringssystem hvor målene skal være styrende for de berørte departementenes aktiviteter (mål forstått som objectives)

- et rapporterings- og overvåkingssystem for å følge utvikling over tid (mål forstått som measures)
- begge deler

Kanskje skulle ordningen også tjene andre formål. Det ble viktig for Difis vurdering å se hva som var skrevet om formålet i ulike dokumenter og hvordan dette var formidlet til aktørene.

Datainnsamling

I datainnsamlingen er det benyttet følgende metoder:

- dokumentstudier
- intervjuer

Dokumentstudier

Sentrale dokumenter har vært

- St.meld.nr.49 (2003-2004) ”Mangfold gjennom inkludering og deltakelse – Ansvar og frihet”
- budsjettproposisjoner
- vedlegget ”Mål for inkludering av innvandrerbefolkningen” til statsbudsjettet for 2007 og 2008
- bestillinger og brev fra samordningsdepartementet for ordningen til berørte departementer fra 2007 og frem til i dag
- diverse tildelingsbrev og oppdragsbrev fra berørte departementer

Intervjuer

Det ble gjennomført

- fire intervjuer med ansvarlige for ordningen i BLD
- Innledende intervjuer med kontaktpersoner i de syv berørte departementene, fem ansikt til ansikt, to pr telefon. En intervjuguide ble sendt dem på forhånd, se vedlegg 1.
- Ett telefonintervju med kontaktpersonen i Utdanningsdirektoratet
- Ett telefonintervju med en representant for SSB
- Oppfølgende spørsmål til kontaktpersoner pr. telefon og e-post

Noen kontaktpersoner hadde før intervjuet gjennomgått spørsmålene i den utsendte intervjuguiden med andre kolleger som berøres av ordningen, mens i andre departementer møtte flere til intervjuet.

Evalueringsansvarlige

Evalueringen er gjennomført av seniorrådgiver Gudrun Vik med bistand fra seniorrådgiver Lisbeth Udland Hansen. Prosjektansvarlig avdelingsdirektør har vært Eivor Bremer Nebben.

Oppdragsansvarlige

Avdelingsdirektør Anne Folkvord i BLD har vært ansvarlig oppdragsgiver, og kontaktperson for det løpende arbeidet har vært rådgiver Marcus Langberg Smestad.

2.5 Kort leserveiledning

Difis konklusjoner og innspill presenteres til slutt i rapportens kapittel 9.

Bakgrunnen for disse er å finne i omtalen av ordningen i kapitlene 3 – 7, hvor kapittel 3 omhandler organiseringen av arbeidet. Kapittel 4 omhandler ordningens formål og hvordan den fungerer i praksis. Kapittel 5 omhandler valg av mål og indikatorer, og kapittel 6 bruk av budsjettproposisjonene i statsbudsjettet. Deretter tar kapittel 7 for seg den samlede rapporteringen av ordningen. I hvert av disse kapitlene presenterer vi resultatene av Difis kartlegging først før de avsluttes med informantenes kommentarer.

Difis egne vurderinger er samlet i kapittel 8.

3 Om organisering av arbeidet

Alle myndigheter og sektorer har ansvaret for hele befolkningen innenfor sine ansvarsområder. Dette såkalte sektoransvarsprinsippet legger Regjeringen derfor også til grunn for sin integrerings- og inkluderingspolitikk. Det er således ikke én myndighet som har ansvaret for at innvandrerbefolkningen er inkludert i befolkningen. Alle fagmyndigheter, sektorer og forvaltningsnivåer har på sine områder samme ansvar for personer med innvandrerbakgrunn som for den øvrige befolkningen.

3.1 BLD – pådriver og samordner

For å sikre at regjeringens politikk på feltet er helhetlig og koordinert, og for å sikre at integreringsperspektivet er en naturlig del av alle fagmyndigheters arbeid og politikktutvikling, er ett departement tillagt et overordnet ansvar for å samordne politikken på integrerings- og inkluderingsfeltet. Dette departementet skal blant annet bidra til å utvikle kunnskapsgrunnlaget for politikktutforming og til å klargjøre og formidle overordnede politiske målsettinger på feltet.

Dette overordnede ansvaret for ”Mål for inkludering” er lagt til BLD som har ivare tatt rollen som pådriver og samordner siden 2010 da de fikk overført Integrerings- og mangfoldsavdelingen (IMA) fra AID. Det er ekspedisjonssjefen for IMA som er tillagt ansvaret for ”Mål for inkludering”, og slik har det vært siden oppstart.

Av den korrespondansen Difi har hatt tilgang til, fremgår det at IMA hvert år sender en bestilling til de berørte departementene som redegjør for hvordan målene skal omtales og hvordan det skal rapporteres på dem i statsbudsjettet. Utkastet til den samlede omtalen/rapporten er også hvert år sendt de berørte departementene på foreleggelse.

I tillegg har IMA invitert de berørte departementene til et årlig fellesmøte hvor dagsorden har vært status for ”Handlingsplanen” og ”Mål for inkludering” samt arbeidet med rapporteringen til det neste statsbudsjettet. Det er også ved behov gjennomført bilaterale møter.

BLD ved Barne- og ungdomsavdelingen (BUA) har i tillegg et sektoransvar for ett av målene i ordningen, jf. tabell 3 i kapittel 5.1.

3.2 Organisering av arbeidet i berørte departementer

Samtlige departementer med sektoransvar for politikkområder som berøres av ett eller flere mål i ordningen, har oppnevnt en kontaktperson for BLD. Som det fremgår av tabell 1 på neste side, varierer det om kontaktpersonen er tilsatt i en fagavdeling eller i en avdeling med en stabs- og støttefunksjon.

I Justisdepartementet (JD), Kunnskapsdepartementet (KD) og Kulturdepartementet (KUD) er ansvaret for kontakten med BLD lagt til en avdeling med stabs- og støttefunksjoner. I disse departementene berøres mer enn en avdeling av inkluderingsmålene. I både JD og KD ble imidlertid

ansvaret tidligere ivaretatt av en av de berørte fagavdelingene, og i JD vurderer de å gå tilbake til den tidligere organiseringen av arbeidet.

I de øvrige departementene er kontaktpersonen tilsatt i en fagavdeling. I Fornyings-, arbeids- og kirke departementet (FAD) og Helse departementet (HOD) er det kun den avdelingen kontaktpersonen er tilsatt i som berøres av inkluderingsmålene, mens det er mer enn en avdeling som berøres av målene i Arbeidsdepartementet (AD) og Kommunal- og regionaldepartementet (KRD).

MÅL FOR INKLUDERING AV INNVANDRERBEFOLKNINGEN		
	Samordnings- og kontaktpersonenes avdelingstilhørighet	Ytterligere berørte avdelinger
AD	Velferdspolitisk avdeling (VPA)	Arbeidsmarkedsavdelingen
BLD	IMA (samordnings + eget fagansvar)	Barne- og ungdomsavdelingen (BUA)
FAD	Arbeidsgiverpolitisk avdeling	
HOD	Folkehelseavdelingen (FHA)	
JD	Plan- og administrasjonsavdelingen	Kriminalomsorgsavdelingen
		Politiavdelingen
		Sivilavdelingen
KD	Avdeling for økonomi og styring	Barnehageavdelingen Opplæringsavdelingen
KRD	Bolig- og bygningsavdelingen	Kommunalavdelingen
KUD	Administrasjons- og økonomiavdelingen	Kunstavdelingen
		Medieavdelingen

Tabell 1: Kontaktpersonenes avdelingstilhørighet og berørte departementsavdelinger

I AD og KUD har de hatt samme kontaktperson i hele perioden fra oppstart i 2006. I de øvrige departementene har det vært fra to til tre kontaktpersoner. Seks, av de syv nåværende, var med på arbeidet i forbindelse med statsbudsjettet for både 2011 og 2010.

Til tross for forskjellene i hvor lenge kontaktpersonene har fungert, hvor mange mål og indikatorer de må rapportere på, hvor mange avdelinger de må forholde seg til internt og om de har en faglig eller administrativ stilling, så er det store likheter i hvordan de utfører arbeidet.

Koordineringen og samhandlingen innenfor det enkelte departement foregår stort sett elektronisk. Kontaktpersonene mottar brev og bestillinger fra BLD og videresender dem til berørte kolleger i andre avdelinger via det elektroniske saksbehandlingssystemet. Det avholdes sjeldent eller aldri møter internt i departementene, men uformell dialog om sakene i forbindelse med møter i pauserom og korridorer forekommer.

I tillegg til å møte på IMAs møter er arbeidet hovedsakelig knyttet til rapporteringen som skjer i forbindelse med arbeidet med statsbudsjettet, jf. kap.6 og kap.7.

3.3 Involvering av underliggende virksomheter

Tabellen nedenfor viser at flere underliggende etater mottar krav om å rapportere på ordningens indikatorer, men for tre av disse innebærer dette utelukkende å sende inn statistikk, jf. kap.7. Utdanningsdirektoratet er den underliggende virksomhet som trekkes sterkest med i arbeidet med ordningen, og som det fremgår av tabell 3 i kap.5.1 er KD det departementet som har ansvaret for flest mål.

Involvering av underliggende etater i "Mål for inkludering"			
Dep	Underliggende etater		
	med fagansvar for det aktuelle politikkområdet	som mottar	
		mål-krav	rapporteringskrav
AD	Arbeids- og velferdsdirektoratet		
BLD	IMDI		
	BUF-etat		
FAD			Omtalt i PM ²
HOD	Folkehelseinstituttet (FHI)		Mottar eget oppdragsbrev
JD	Politidirektoratet (POD)		Mottar særskilte bestilling
	Domstolsadministrasjonen (DA)		Mottar særskilte bestilling
KD	Utdannings-direktoratet (U-dir)		Mottar eget oppdragsbrev
KRD	Husbanken (HB)		Inngår i tildelingsbrevet
KUD	Norsk kulturråd		Mottar en særskilt bestilling

Tabell 2: Involvering av underliggende etater

Av de ni underliggende etatene, som har et ansvar som berøres av inkluderingsmålene slik de er formulert, er det ingen som blir pålagt å arbeide for å nå målsettingen målene gir uttrykk for. Det står for eksempel ikke i tildelingsbrevet til Utdanningsdirektoratet at de må arbeide for at andelen ansatte i grunnskolen og videregående opplæring med innvanderbakgrunn skal øke, selv om dette er et av de 17 inkluderingsmålene, jfr. tabell 3 i kap.5.1.

² Personalmelding sendt samtlige departementer

3.4 Informantenes kommentarer

Kontaktpersonene ga uttrykk for å være godt fornøyde med organiseringen av arbeidet, selv om de i noen departementer var usikre på om det var mest hensiktsmessig at kontaktpersonen hadde tilhørighet i en fagavdeling eller i en administrativ avdeling. Samarbeidet internt i departementene og med underliggende virksomhet fungerte likevel uansett bra.

Samtlige kontaktpersoner ga uttrykk for å være godt fornøyde med IMAs innsats.” – De gjør en god jobb, - vi har god personkontakt, - de er ryddige og flinke” er eksempler på omtaler som ble gitt. Et flertall syntes imidlertid at fristene som hadde vært satt på bestillinger og foreleggelse hadde vært kortere enn nødvendig.

Når det gjaldt fellesmøtene i regi av IMA, ble det av noen understreket hvor bra det var at disse ble ledet av ekspedisjonssjefen. Det var med på å sikre forankring for ordningen i eget departement. At IMA på sin side forventet lederrepresentasjon fra de berørte departementene på møtene, mente derimot noen var en lite realistisk forventning.

4 Om ordningens hensikt og funksjon

4.1 Det overordnede målet med ordningen

”Mål for inkludering” var et av flere tiltak som skulle iverksettes for at KRD skulle nå sitt mål om å bidra til en helhetlig politikk for integrering og mangfold gjennom samordning og samvirke innen ulike sektorer. Under omtalen av dette målet sto det i kapittelet ”Resultatområde 1 integrering og mangfold” i KRDs fagproposisjon for 2005 -2006:

”Utviklingen og oppfølgingen av målformuleringene (i Mål for inkludering) skal både styrke KRDs pådriverrolle og fagdepartementenes rolle som sektoransvarlig.”

Som det fremgår av kapittel 2.2 ble det i den innledende delen av fagproposisjonen presisert at:

”Målsettingene og indikatorene har fokus på resultater, dvs. hvordan situasjonen er for ulike målgrupper på det enkelte politikkområde. Det blir dermed mulig å vurdere effekter av de virkemidler staten benytter.”

Da Difi ble bedt om å foreta en gjennomgang av ”Mål for inkludering av innvandrerbefolkningen” skrev BLD at:

”Hensikten med Mål for inkludering er å bevisstgjøre sektormyndighetene deres selvstendige ansvar for inkludering av innvandrerbefolkningen på eget politikkområde. Videre er målene ment som verktøy for å samordne politikken på tvers av sektorer og følge opp sektordepartementenes arbeid med integrerings- og inkluderingspolitikken.”

I et notat datert 28. mars 2006 til statssekretærutvalget som behandlet ordningen forut for regjeringsbehandlingen sommeren samme år, skriver statssekretæren i AID følgende:

”Konkrete og faste målsettinger er en forutsetning for å kunne måle resultatene av politikken over tid, og for å se om statens virkemiddel- og ressursbruk er effektiv. Målene er på et overordnet nivå, og man vil kun se utviklingen i et lengre perspektiv. Målene er i hovedsak satt på resultatnivå. De sier noe om utfall hos innvandrerbefolkningen, sammenlignet med befolkningen som helhet.

Målene og indikatorene kan sees som et grunnlag for handlingsplanen for integrering og inkludering. Rapportering på mål for inkludering viser hvilke utfordringer samfunnet står overfor, og handlingsplanen trekker opp regjeringens strategi for å møte dem. Målene er også et viktig styringsverktøy for forvaltningen. De synliggjør sektormyndighetenes ansvar overfor innvandrerbefolkningen.”

I den samlede rapporteringen i vedlegget til statsbudsjettet for 2007 som ble fremlagt høsten 2006 står det i innledningen følgende om hensikten med ordningen:

”For å vite om regjeringen lykkes i sitt arbeid med å inkludere og integrere innvandrere og deres etterkommere må vi kunne måle effekten av politikken som føres og de tiltak som iverksettes. Konkrete og tydelige målsettinger med tilhørende indikatorer på om målene blir oppnådd er en forutsetning for å se om politikken og statens virkemidler og ressursbruk virker på en effektiv måte. Målene og indikatorene må derfor ses i nær sammenheng med handlingsplanen for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen. Rapporteringen på mål for inkludering vil vise hvordan det går i forhold til de utfordringene vi står overfor på inkluderingsfeltet, mens handlingsplanen trekker opp regjeringens strategi og tiltak for å møte disse utfordringene. Målene gir uttrykk for noe av det regjeringen konkret ønsker å oppnå gjennom politikken for mangfold og inkludering. Målsettingene og de tilhørende indikatorene gir imidlertid ikke et fullstendig bilde av virkeligheten.”

I den samlede rapporten som ble fremlagt neste år, høsten 2007, står det innledningsvis følgende:

”Hensikten med målene er å måle utviklingen over tid av inkludering og integrering av innvandrere og deres etterkommere. Dette langsiktige perspektivet gjør det nødvendig å holde målsettingene konstante over lengre tid. God kunnskap om utviklingen er nødvendig for å vurdere om statens virkemidler og ressursbruk, og å finne ut hvor det er behov for nye tiltak.

Hopper vi frem til siste samlede rapport som inngår i BLDs fagproposisjon for 2011 kan vi innledningsvis lese følgende:

”Integrering og inkludering er eit langsiktig arbeid. For å vite om vi er på rett veg, er det viktig å følgje med på utviklinga. Derfor rapporterer regjeringa årleg på 17 konkrete mål for inkludering. Måla skal også gi eit grunnlag for å sjå om politikken og verkemidla fungerer slik dei er ment.”

I de årlige bestillingsbrevene står det ingenting om hensikten med ordningen. Det informeres imidlertid om når målene ble introdusert og at de videreføres.

4.2 Informantenes kommentarer

I samtaler med informantene fra IMA gikk det tydelig frem at de mente ordningen skulle tjene flere hensikter. Den skulle både styrke sektordepartementenes ansvar for integreringspolitikken og den skulle være et måleredskap for å følge utviklingen av integreringsarbeidets resultater.

Som et redskap til å styrke det sektorpolitiske ansvaret, skulle målformuleringene fungere som noe de berørte departementene skulle strekke seg etter gjennom å identifisere og iverksette tiltak for å nå målene.

Som måleredskap skulle det å følge med på og analysere indikatorene danne grunnlag for videre politikktutforming.

Blant kontaktpersonene var det derimot kun to som ga uttrykk for å ha en klar forståelse av hva hensikten med ordningen ”Mål for inkludering” var.

På et direkte spørsmål om ordningen hadde bidratt til å tydeliggjøre sektordepartementenes ansvar for integreringspolitikken, var ”tja” eller ”kanskje” det gjennomgående svaret. De hadde alle integreringsperspektivet på agendaen før ordningen ble innført, og de var usikre på om, og i så fall i hvilken grad, ordningen hadde bidratt til å styrke oppmerksomheten ytterligere mot ansvaret de hadde.

Bare en kontaktperson trodde at inkluderingsmålene hadde påvirket departementets eller underliggende etaters valg av aktiviteter. Selv tiltakene som inngikk i ”Handlingsplanen” var tiltak som ble iverksatt med utgangspunkt i departementenes egne sektorpolitiske målsettinger og uavhengig av ”Mål for inkludering”.

Om kontaktpersonene ikke var overbevist om at ordningen hadde spilt en sentral rolle i å styrke fagdepartementenes sektoransvar for inkluderingspolitikken, så mente de at den årlige rapporteringen hadde bidratt til å samordne og tydeliggjøre integreringspolitikken.

At rapporteringen også gjorde det mulig å følge utviklingen over tid, fant de også nyttig.

5 Om valg av mål og indikatorer

Valg og utforming av mål og indikatorer skjedde i konsultasjon mellom samordningsdepartementet og berørte departementer. Det startet med at KRD i 2005 nedsatte en intern arbeidsgruppe som i nært samarbeid med Statistisk Sentralbyrå (SSB) utarbeidet forslag til 15 mål med et ulikt antall indikatorer. Deretter ble disse presentert for de berørte departementene, og da enighet var oppnådd, ble både mål og indikatorer regjeringsbehandlet sommeren 2005.

Under AIDs ledelse ble de to siste målene og deres indikatorer identifisert i 2006. Etter konsultasjon med berørte departementer ble samtlige inkluderingsmål med indikatorer forelagt statssekretærutvalget for stortingsmeldingen om arbeid, velferd og inkludering. Og også dette året ble ordningen behandlet av regjeringen.

For å se om statens virkemiddel- og ressursbruk var effektiv og for å kunne måle resultatene av politikken over tid, var det en forutsetning at målene måtte være konkrete og faste. Målene og indikatorene skulle ha fokus på resultater, dvs. på situasjonen for ulike målgrupper på det enkelte politikkområde, jf. kap. 2.2

Hvilken tilgang man hadde på statistikk var avgjørende for valg av både mål og indikatorer, og fra starten av ble det lagt opp til at indikatorene kunne justeres underveis dersom ny og aktuell statistikk ble tilgjengelig eller endringer i politikk og/eller samfunnsforhold skulle tilsi et behov for nye indikatorer. Ønskene om å justere indikatorene har imidlertid vært få, og det er derfor foretatt kun små justeringer i perioden.

Målene har, i tråd med intensjonene, stått fast. Som et resultat av endringer i forvaltningsstrukturen, har noen av målene imidlertid sortert under forskjellige departementer i løpet av den tiden ordningen har eksistert, jf.kap.5.1.

5.1 17 mål og 37 indikatorer

I tabell 3 på neste side er målene og indikatorene listet, og de er plassert under det departement som har ansvaret for dem i 2011.

Slik de 17 inkluderingsmålene er formulert, fremstår de som handlinger som skal føre til uttrykte ønskede tilstander. De 37 indikatorene er alle kvantifiserbare størrelser som skal tjene som mål på hvordan den ønskede tilstanden er på måletidspunktet og hvordan den utvikler seg over tid.

Mål for inkludering	
MÅL	INDIKATORER
<i>AD (politikkområde arbeid og velferd³)</i>	
En skal tilstrebe at innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre i økende grad får tilknytning til arbeidsmarkedet, kontrollert for forholdene i arbeidsmarkedet.	<ul style="list-style-type: none"> • Andel sysselsatte innvandrere • Andel tiltaksdeltakere som er innvandrere, sammenliknet med andelen innvandrere blant registrerte ledige • Andel arbeidsledige norskfødte med innvandrerforeldre, sammenliknet med innvandrere og befolkningen totalt • Andel sysselsatte norskfødte med innvandrerforeldre, sammenliknet med innvandrere og befolkningen totalt • Andel sysselsatte innvandrere med heltidsstilling • Andel sysselsatte innvandrere med deltidsstilling
Andelen innvandrere med vedvarende lavinntekt skal minke ned mot nivået for befolkningen generelt.	<ul style="list-style-type: none"> • Andel innvandrere med vedvarende lavinntekt sammenliknet med befolkningen som helhet • Andel barn under 18 år med innvandrerbakgrunn som lever i husholdninger med vedvarende lavinntekt sammenliknet med alle barn
<i>BLD (politikkområde barnevern og språk)</i>	
Bidra til å øke andel ansatte med innvandrerbakgrunn i barneverntjenesten.	<ul style="list-style-type: none"> • Andel studenter med innvandrerbakgrunn under utdanning for å bli barnevernspedagog. • Andel kvinner og menn med innvandrerbakgrunn under utdanning for å bli barnevernspedagog og ansatte med innvandrerbakgrunn som arbeider i barneverntjenesten. • Andel kvinner og menn med innvandrerbakgrunn som arbeider i barneverntjenesten.
Voksne innvandrere skal lære tilstrekkelig norsk til å fungere i samfunnet i løpet av de første fem årene de bor i landet.	<ul style="list-style-type: none"> • Andel voksne innvandrere med fem års botid som har gått opp til og bestått avsluttende prøve i norsk

³ I den samlede rapporten som utarbeides årlig sorteres mål under titler som angir politikkområder og ikke ansvarlig departement, jf. kap.7.

<i>FAD (politikkområde staten som arbeidsgiver)</i>	
Andel personer med innvandrerbakgrunn ansatt i staten skal øke.	<ul style="list-style-type: none"> • Andel personer med bakgrunn fra Asia, Afrika, Sør- og Mellom-Amerika, Oseania unntatt Australia og New Zealand, og Europa utenom EU/EØS (landgruppe 2) ansatt i statsadministrasjonen • Andel personer med innvandrerbakgrunn ansatt i heleide statlige selskaper
<i>HOD (politikkområde helse og omsorg)</i>	
Helseforskjellene mellom etniske grupper skal reduseres.	<ul style="list-style-type: none"> • Dødelighet for kvinner og menn med innvandrerbakgrunn i aldersgruppen 25-64 år, sammenliknet med dødeligheten for befolkningen som helhet.
<i>JD (politikkområde politi, kriminalomsorg og rettsvesen)</i>	
For å gjenspeile mangfoldet i befolkningen, skal en tilstrebe en økning i andelen ansatte med innvandrerbakgrunn i politi- og påtalemyndigheten og kriminalomsorgen.	<ul style="list-style-type: none"> • Andel ansatte med innvandrerbakgrunn innenfor politi- og påtalemyndigheten. • Andel ansatte med innvandrerbakgrunn innenfor retts- og fengselsvesenet.
En skal tilstrebe at andelen lekdommere med innvandrerbakgrunn øker	<ul style="list-style-type: none"> • Andel lekdommere med innvandrerbakgrunn.
<i>KRD (politikkområde valg og bolig)</i>	
Andelen personer med innvandrerbakgrunn og stemmerett som deltar ved kommunestyrevalg, fylkestingsvalg og stortingsvalg skal tilsvare valgoppslutningen samlet.	<ul style="list-style-type: none"> • Prosentandel innvandrere som stemte ved siste lokalvalg, sammenholdt med valgoppslutningen totalt. • Prosentandel innvandrere som stemte ved siste stortingsvalg, sammenholdt med valgoppslutningen totalt.
Innvandrere skal sikres botrygghet og forhindres fra utstøting i boligmarkedet.	<ul style="list-style-type: none"> • Andel innvandrere som mottar statlig bostøtte. • Andel bostedsløse med fødeland utenfor Europa og Nord-Amerika.
<i>KUD (politikkområde kultur og media)</i>	
Økt deltakelse og økt andel aktive utøvere med innvandrerbakgrunn innenfor kultur- og mediesektoren.	<ul style="list-style-type: none"> • Andel arbeidstakere med innvandrerbakgrunn innen kultur- og mediesektoren. • Andel statlig oppnevnte styremedlemmer med innvandrerbakgrunn i teater- og orkesterinstitusjoner. • Andel norske skjønnlitterære boktitler forfattet av personer med innvandrerbakgrunn innkjøpt av Norsk kulturråd.

<i>KD (politikkområde oppvekst og utdanning)</i>	
For å legge til rette for en best mulig språkutvikling i førskolealder, vil en tilstrebe at antall barn med innvandrerbakgrunn som går i barnehagen øker.	<ul style="list-style-type: none"> • Andelen minoritetsspråklige barn i barnehage, sammenliknet med andel barn i barnehage samlet.
Bidra til økt antall førskolelærere med innvandrerbakgrunn	<ul style="list-style-type: none"> • Andel førskolelærere med innvandrerbakgrunn som arbeider i barnehagene. • Andel studenter med innvandrerbakgrunn under utdanning for å bli førskolelærer.
Barn og unge med innvandrerbakgrunn skal beherske norsk språk så tidlig som mulig i skolegangen for å sikre et godt læringsutbytte.	<ul style="list-style-type: none"> • Andel barn og unge med innvandrerbakgrunn som får særskilt språkopplæring. • Resultater fra nasjonale prøver i lesing og matematikk på 5. og 8. trinn for barn med innvandrerbakgrunn, sammenliknet med elevgruppen som helhet.
Andelen norskfødte med innvandrerforeldre som fullfører videregående opplæring skal tilsvare andelen for befolkningen totalt.	<ul style="list-style-type: none"> • Andelen norskfødte med innvandrerforeldre med direkte overgang fra grunnskole til videregående opplæring, sammenliknet med årskullet som helhet. • Andelen norskfødte med innvandrerforeldre som oppnår full yrkes- eller studiekompetanse i løpet av fem år etter avsluttet grunnskole, sammenliknet med årskullet som helhet.
Andelen innvandrere som kom til landet i ungdomsskole- eller videregående alder, og som fullfører videregående opplæring, skal øke.	<ul style="list-style-type: none"> • Andel innvandrere som kom til landet som 13- og 16-åringer og fullfører og består videregående opplæring innen de fyller 30 år.
Andelen ansatte i grunnskolen og videregående opplæring med innvandrerbakgrunn skal øke.	<ul style="list-style-type: none"> • Andelen med innvandrerbakgrunn som går på utdanninger som fører til lærerkompetanse. • Andelen med innvandrerbakgrunn ansatt innen undervisning.

Tabell 3: Mål og indikatorer i ordningen ”Mål for inkludering”

5.2 Informantenes kommentarer

Samtlige kontaktpersoner uttrykte tilfredshet med de valgte målene. Viktige, fornuftige, bra og OK var adjektiv som ble brukt til å karakterisere dem.

Heller ikke indikatorene kom det innvendinger mot. Her ble det imidlertid understreket av flere at det var utfordrende å finne gode indikatorer fordi de ikke er entydige måleinstrumenter, men kun indikerer resultater på fastsatte mål. En indikator kan også indikere flere ting. I noen tilfeller kan en valgt indikator til og med indikere motstridende utviklingstrekk, med mindre man ikke samtidig vurderer den i sammenheng med andre variabler som også virker inn på situasjonen man ønsker å vurdere.

En indikator som ble brukt til å eksemplifisere dette, var indikatoren andel innvandrere som mottar statlig bostøtte. Målet er å sikre innvandrere botrygghet, og andelen som mottar bostøtte er tenkt å skulle indikere et godt resultat. Ved en vellykket integrering vil imidlertid behovet for bostøtte bli mindre, og en høy andel kan således også indikere det motsatte, nemlig et dårlig resultat.

Et annet og tilsvarende eksempel som ble trukket frem, var indikatoren andel barn og unge som får særskilt språkopplæring. Målet som skal nås, er her at barn og unge skal beherske norsk språk så tidlig som mulig. Et høyt antall barn og unge som får særskilt språkopplæring, er tenkt som en indikator på et godt resultat. Hadde imidlertid barna behersket norsk allerede ved skolestart, ville behovet for særskilt norskopplæring reduseres. Et høyt antall støttemottakere ville da indikere et dårlig resultat.

At indikatorene bare viser et utsnitt av virkeligheten og også må tolkes i lys av forskjellige variabler, slik som kjønn, alder, utdanningsbakgrunn, innvandringsbotid og innvandringsårsak eller av andre utenforliggende årsaker som fører til at situasjonen endrer seg, var erfart og erkjent og ble påpekt av de fleste av informantene. De 37 indikatorene ble derfor, til tross for svakhetene som hefter ved flere av dem, funnet akseptable. Ingen av informantene hadde alternativer som var bedre.

En informant foreslo imidlertid at BLD burde holde idédugnader med forskerne og statistikerne som frembringer indikatorresultatene, for å se om disse fagfolkene kunne identifisere bedre og mer egnede indikatorer.

At det i dag finnes mer tilrettelagte data enn hva det gjorde i 2005 ble bekreftet av SSB. I følge byråets talsperson kunne det derfor være formålstjenlig å endre noen av indikatorene hvis man ønsket et mål på resultatene av integreringspolitikken. Enkelte av dagens indikatorer ble oppfattet å være for enkle og derfor lite egnet til å si noe om dette.

Det ble fremhevet at indikatorverdiene ikke bare blir påvirket av endringer i omfanget av innvandrerbefolkningen, men også av sammensetningen. Hvis det for eksempel kommer mange polakker til landet, vil andelen sysselsatte innvandrere øke fordi polakkene er arbeidsinnvandrere. Dersom det derimot kommer mange somaliske flyktninger, vil andelen sysselsatte innvandrere

reduseres. SSB mente derfor det kunne være hensiktsmessig å skille mellom for eksempel arbeidsinnvandrere og flyktninger og således operere med mer homogene grupper.

En annen måte å få et bedre mål på resultatene av integreringspolitikken kunne være å også se på indikatorer som ikke er bundet opp mot et departements politikkområde, slik for eksempel fødselshyppighet og transnasjonale ekteskap.

6 Om bruk av budsjettproposisjoner

De berørte departementene har årlig skullet rapportere på måloppnåelsen i statsbudsjettet. De to første årene, i 2005 og 2006, var dette en beslutning som ble fattet på regjeringsnivå. Deretter har statsrådene for samordningsdepartementene vært den øverste ansvarlige.

6.1 Samordningsdepartementets føringer

I bestillingsbrevet datert 20. juni 2006 fra AID til de berørte departementene sto det blant annet følgende:

”Regjeringen har gitt sin tilslutning til at det i St.prp. nr.1 fremmes mål for inkludering av innvandrerbefolkningen og rapporteres på indikatorer knyttet til hvert mål. Mål skal presenteres og rapporteres på (jf. indikatorene) i de respektive departementers budsjettproposisjoner. I tillegg vil et eget vedlegg til AIDs budsjettproposisjon gi en samlet oversikt over mål og tilhørende indikatorer for de ulike departementsområdene.”

Siden er det er sendt en bestilling hvert eneste år, og det har alltid fremgått av bestillingene at de berørte departementene skulle redegjøre for mål og rapportere på indikatorene både i egen budsjettproposisjon og gjennom bidrag til en samlet rapport fra samordningsdepartementet. Dette fremgår også av informasjonen som ligger ute på BLDs nettsider.

I bestillingene frem til 2010 ble det redegjort for hvordan bidragene til den samlede rapporten skulle utformes.

I statsbudsjettet for 2007 og 2008 ble den samlede rapporten presentert i et eget vedlegg, men i bestillingen fra 2008 for 2009-budsjettet ble det informert om at den samlede rapporten nå skulle inngå i AIDs budsjettproposisjon. Av den grunn ble det bedt om noe kortere rapporteringsbidrag tilpasset formatet i budsjettproposisjonene. Det ble bedt om at bidragene skulle skrives med følgende oppsett:

- Rapportering på måloppnåelsen (indikatorene)
- Vurdering av måloppnåelsen (resultatoppnåelse og utviklingstrekk)

Tilsvarende føringer ble gitt i bestillingen til 2010 budsjettet.

I det siste bestillingsbrevet fra mai 2010 ble det imidlertid gitt andre føringer enn tidligere. På dette tidspunktet var IMA overført til BLD, og dette var den første bestillingen som kom fra dette departementet. Nå ble det ikke lenger gitt føringer for hvordan rapportbidragene til IMA skulle utformes, men derimot ble det for første gang gitt føringer for departementenes omtale av mål i egen budsjettproposisjon. Følgende elementer skulle med:

- Rapportering på måloppnåelse
 - En vurdering av den helhetlige måloppnåelsen. Dette innebærer vurdering av resultatoppnåelse og utviklingstrekk på kort og lang sikt.

- Rapportering på indikator
 - Presentasjon av utvikling i indikatorene på kort sikt. Det vil være særlig interessant med en presentasjon av endringen siste år.
 - Videre vil en tabellarisk presentasjon av relevant statistikk være ønskelig.

Bestillingen inneholdt ingen forklaring på hvorfor det nå ble gitt føringer for departementenes omtaler i egne budsjettproposisjoner mens det tidligere ble gitt føringer for bidragene til den samlede rapporten.

Difi har også merket seg at departementene i bestillingene fra 2006 og 2007 (2007- og 2008-budsjettet) ble bedt om å henvise til den samlede rapporten i sine egne budsjettproposisjoner, mens de i bestillingen fra 2008 og senere skulle gjøre omvendt, nemlig skrive henvisninger til egen budsjettproposisjon i innspillet til den samlede rapporten.

6.2 Departementenes etterlevelse

Dersom samordningsdepartementets føringer om at de berørte departementer også skulle rapportere i egen fagproposisjon ble fulgt opp, skulle et elektronisk søk i dokumentene på ”Mål for inkludering” gi treff i samtlige. Det gjør det ikke. Det eneste departementet som omtaler inkluderingsmålene i sin fagproposisjon er JD, og det er også det eneste departementet som rapporterer på indikatorene.

Dette betyr imidlertid ikke at de andre departementenes fagproposisjoner ikke inneholder stoff som er interessant ut fra et integreringspolitisk perspektiv. Noen har omtale av tiltak knyttet til ”Handlingsplanen”, bl.a. fordi disse er knyttet til bevilgninger, og informasjon om egne sektorpolitiske mål viser også på ulikt vis hva departementene gjør på dette feltet.

Søkes det i statsbudsjettene for hele perioden gir ”Mål for inkludering” treff på det departementet som har samordningsansvaret det aktuelle året, for øvrig er resultatet omtrent det samme som i 2011-budsjettet.

Siden departementene ikke har omtalt målene eller rapportert på indikatorene i sine egne fagproposisjoner, har de følgelig heller ikke i nevneverdig grad gitt henvisninger til den samlede rapporten. KRD, som hadde samordningsansvaret i 2005 da de første 15 målene ble utarbeidet, hadde en liten henvisning til den samlede rapporten i fagproposisjonene for 2007 og 2008. KD har hatt en liten henvisning hvert år under omtalen av programkategorien barnehager, og BLD og HOD hadde henvisninger i 2008.

Føringen om å henvise til rapportering i egen fagproposisjon i den samlede rapporten er fulgt opp av JD, mens både AD, FAD, KRD og KD har hatt henvisninger til relevant stoff i egne fagproposisjoner, selv om dette stoffet ikke er konkret knyttet til ordningen ”Mål for inkludering”.

At de berørte departementene ikke har fulgt føringene for rapportering, som i tillegg også var regjeringsbehandlet de to første årene, er ikke påpekt av

samordningsdepartementet i brev eller bestillinger. Det er bare minnet om og gjentatt kravet om at det skal rapporteres også i egen fagproposisjon i samtlige bestillinger.

6.3 Informantenes kommentarer

De omtalte resultatene fra søk i dokumentene ble bekreftet i intervjuene med kontaktpersonene. De hadde imidlertid mange og samstemte argumenter for hvorfor de ikke hadde rapportert på ”Mål for inkludering” i egen fagproposisjon. Disse gikk på at det er mange hensyn å ta når fagproposisjonene utformes, innholdet skal være helhetlig og holde et jevnt detaljeringsnivå, det finnes mange andre handlingsplaner som det heller ikke rapporteres på og tekst blir ofte kuttet.

Et mindretall av kontaktpersonene ga uttrykk for at de nok burde følge opp føringene bedre, mens flertallet av dem mente det var tilstrekkelig og mest hensiktsmessig at det ble rapportert ett sted, nemlig i fagproposisjonen til det departementet som til en hver tid har samordningsansvaret.

IMAs forklaring på hvorfor de ikke hadde fulgt opp den manglende etterlevelsen av føringer, var at de som samordningsdepartement verken hadde instruksjonsmyndighet eller sanksjonsmidler.

Årsaken til at de i den siste bestillingen hadde endret føringen for utforming av rapport til å gjelde rapporten i departementenes egne fagproposisjoner, var å tydeliggjøre den opprinnelige forventningen om en bred omtale i disse.

Anmodningene om å gi lengre frister hadde de etterkommet, i 2010 ble bestillingen sendt de berørte departementene i mai, en måned tidligere enn før.

7 Om den samlede rapporten

Samordningsdepartementet utarbeider den samlede rapporten med utgangspunkt i rapportbidrag fra de berørte departementene. Kontaktpersonene koordinerer rapportarbeidet internt i det enkelte departement der det er flere bidragsytere. I HOD, JD, KD og KRD bes det om og mottas innspill og statistikk også fra underliggende etater.

Da rapporteringen ble presentert som eget vedlegg til statsbudsjettet i 2007, utgjorde dette en trykksak med tittelen

Handlingsplan for integrering og
inkludering av innvandrerbefolkningen
og mål for inkludering

Vedlegg til St.prp. nr. 1 (2006-2007) – Statsbudsjettet 2007

”Handlingsplanen” utgjorde Del 1 og var på 20 sider. ”Mål for inkludering” utgjorde Del 2 og var på 30 sider. De tre første sidene i Del 2 inneholdt bakgrunnsinformasjon om ordningen, en presentasjon av målene og deretter mer utdypende informasjon om innvandrerbefolkningens virkelighet i Norge. De øvrige 27 sider var en presentasjon av mål, indikatorer og en statusrapport sortert under titler som ikke beskrev ansvarlig departement, men ulike politikkområder. Ref. parentesene etter departementsforkortelsene i tabell 3 i kap.5.1 foran.

Vedlegget til statsbudsjettet i 2008 fulgte omtrent samme oppsett, men her var Del 2 om ”Mål for inkludering” kortet ned fra 30 til 25 sider.

Da den samlede rapporten ble en integrert del av samordningsdepartementets fagproposisjon, ble den kortet ytterligere ned til i underkant av 20 sider. Fortsatt ble målene sortert under politikkområder, og oppsettet var som før: mål, indikatorer og status. Som del av en fagproposisjon ble den grafiske profilen på rapporten imidlertid endret, og lesbarheten svekket.

Det første året den samlede rapporteringen inngikk i AIDs fagproposisjon ble den presentert i Del 1 – Innledende del, under kapittelet ”Profil og satsingsområder”. I årene etter dette er rapporten presentert i Del 3 – Omtale av særlige tema.

7.1 Innhenting av statistikk

Ansvaret for å skaffe og bekoste data til rapportering på indikatorene er lagt til det enkelte departement. Det aller meste av statistikken bestilles fra SSB, men HOD får statistikk fra Folkehelseinstituttet, KD får tall fra barnehagesektoren gjennom årsmeldinger til fylkesmannen, og flere av departementene har datakilder hvor de foretar tellinger selv.

Noen av SSB-bestillingene inngår som en del av en større bestilling til byrået, men de fleste er særskilte bestillinger til ordningen. Bestillingene foretas direkte

av det enkelte departement eller via en underliggende etat, som for eksempel Husbanken.

7.2 Krav til analyse og refleksjon

I samordningsdepartementets bestilling av rapportbidrag har det fra starten av vært oppfordret til at de berørte departementene ikke bare skulle presentere målene og oversikter over indikatorskår, men at resultatene også skulle vurderes med utgangspunkt i en bredere analyse hvor også andre variabler som virket inn på utviklingen av måloppnåelsen ble omtalt og tolket.

7.3 Godkjenning

Bestillingene av rapportbidrag har vært adressert til de berørte departementene, men det har ikke vært formulert særskilte krav til på hvilket nivå rapportbidraget skulle godkjennes.

I noen av departementene har rapportbidragene blitt godkjent av politisk ledelse, mens de i de øvrige har blitt behandlet av en ekspedisjonssjef eller en avdelingsdirektør.

7.4 Informantenes kommentarer

IMA ga uttrykk for at de ikke var helt tilfreds med analysedelen i rapporteringsbidragene de mottar fra departementene og ønsket seg mer refleksjon rundt presentasjonen av indikatorverdiene.

De fleste av kontaktpersonene ga på sin side uttrykk for at de synes det er utfordrende å legge vekt på analyse og refleksjon. Det er vanskelig å påvise klare sammenhenger mellom årsaker og virkninger, og det er mange og sammensatte variabler som påvirker indikatorverdiene.

Noen av indikatorene er også slik utformet at andelene som skal telles, består av små tall, og det blir små prosentvise endringer fra år til år. Det blir derfor lett mye repetisjon.

Flere av kontaktpersonene viste også til at fristene fra IMA hadde vært unødvendig korte. Bestillingene ble, frem til i år, utsendt i midten av juni med frist for innsendelse av rapportbidrag satt til begynnelsen av august. De hadde således kun hatt ferietiden til innhenting av statistikk, analysearbeid og skriving av rapportbidrag.

Flere svarte ja på et direkte spørsmål om BLD kunne ha samlet og selv sendt statistikkbestillingene til SSB. Andre stilte seg mer tvilende til om dette ville være en god idé siden ikke alle bestillingene var særskilte bestillinger, men inngikk i en større. At det enkelte departement skulle ivareta statistikkbestillingen, var ifølge disse også mest i tråd med at alle departementene hadde et ansvar for integreringspolitikken.

Dette siste argumentet fikk sin tilslutning fra IMA, selv om de ikke så bort fra at det kunne være mulig at de kunne bidra til å samordne SSB-bestillingene noe mer enn de allerede gjør.

Når det gjaldt føringen om en bredere analyse i rapportbidragene i form av refleksjoner og vurderinger, ønsket IMAs informanter seg at denne hadde vært bedre etterkommet. De skjønte imidlertid at det kunne være utfordrende å vise til store endringer fra år til år og at repetisjon ble vanskelig å unngå.

At rapportens form og lesbarhet hadde betydning for om hensikten med ordningen ble nådd, var de også inneforstått med. De var for eksempel selv inne på at en kortere tabellarisk fremstilling av utviklingen over tid, for eksempel hvert femte år, ville være nyttig informasjon som lettere kunne formidles.

De var også klar over at rapportbidragene de mottok var behandlet på ulikt nivå i de berørte departementene. IMA hadde imidlertid selv uttrykt et ønske om at ordningen fikk høy lederforankring.

8 Difis vurderinger

8.1 Flere og utydelige formål med ordningen

Utgangspunktet for ordningen var Mangfoldsmeldingen fra 2004 hvor det blant annet refereres til Rambølls konklusjoner om at de overordnede målene for den langsiktige integreringsinnsatsen var uklare, og det manglet en konkretisering av målsettingene både for den kortsiktige og den langsiktige integreringsinnsatsen.

Hensikten med ordningen, slik den omtales i de dokumentene vi har vist til i kap.4, blir utydelig. Dette skyldes at formålet fremstilles som flersidig i flere av dokumentene, og forklaringene som gis på hva hensikten er, varierer - ikke bare i form, men også i innhold. Ulike formål som beskrives dreier seg blant annet om

- å samordne og tydeliggjøre inkluderingspolitikken
- å bevisstgjøre og styrke fagdepartementenes ansvar for inkludering av innvandrerbefolkningen på eget politikkområde
- å være et grunnlag for handlingsplanen for integrering og inkludering
- å måle resultater av politikken over tid for å se om statens virkemiddel- og ressursbruk er effektiv

Over tid synes målet i det siste kulepunktet å bli det som formidles tydeligst, og dette fremgår blant annet av BLDs fagproposisjon for 2011. Der står det innledningsvis, som omtalt i kapittel 3.1, at det rapporteres på 17 konkrete mål for inkludering fordi det er viktig å følge med på utviklingen og for at målene skal gi et grunnlag for å se om politikken og virkemidlene fungerer slik de er ment.

Ingen av de ovenfor nevnte ulike formålene er blitt formidlet i de årlige bestillingsbrevene til de berørte departementene. Der har det stått lite eller ingen ting om hensikten.

Et formål skal gi en forklaring på og en retning for et tiltak. At formålene ikke har vært konsekvent og godt formidlet, har ført til at IMA og de berørte departementene ikke har hatt samme oppfatning av ordningens formål. Slik Difi ser det, har dette ført til at aktørene ikke har vært tilstrekkelig samkjørte. De har nok trukket lasset sammen, men i noe ulik retning.

Også utformingen av ordningen bærer, etter Difis mening, preg av at den skal tjene som verktøy for å nå flere og ulike formål. Siden utformingen er preget av dette, er det vanskelig å slutte seg til hva formålet med ordningen er uten nærmere forklaringer.

Det at aktørene ikke har samme oppfatning av hvilket formål ordningen skal tjene, og det at utformingen er påvirket av ulike formål, har svekket nytten av ”Mål for inkludering”.

Slik Difi ser det, bør det rendyrkes et hovedformål med ordningen, og dette hovedformålet bør være at ordningen skal måle resultater av politikken over tid

for å se om statens virkemiddel- og ressursbruk er effektiv. I de neste kapitlene vil vi utdype vår vurderinger nærmere.

8.2 Fungerer først og fremst som et måleinstrument

Difis anbefaling til valg av hovedformål er helt i tråd med hvordan ”Mål for inkludering” i praksis fungerer i dag. Den fremstår først og fremst som et barometer som måler resultatene av inkluderingspolitikken på noen utvalgte og sentrale områder. Dette fremgår ikke bare av dokumentstudiene som omtalt i forrige kapittel, men også av intervjuene med kontaktpersonene.

I følge disse har inkluderingsmålene ikke fungert som grunnlag for ”Handlingsplanen”. Satsingsområder og tiltak som har inngått i denne, mente de, kom som et resultat av departementenes egne sektorpolitiske målsettinger - godt hjulpet av ekstrabevilgningene som fulgte ”Handlingsplanen”.

Ordningen har heller ikke hatt særlig stor betydning for i hvilken grad de berørte departementene er seg bevisst og ivaretar sitt sektorpolitiske ansvar for integreringspolitikken.

Derimot synes de ordningen bidrar til å tydeliggjøre at ansvaret for inkluderingspolitikken er delt og hviler på flere departementer. Og sist, men ikke minst, mener de at ordningen fungerer ved at rapporteringen på indikatorene gjør opp status på en del områder det vil være nyttig å kunne følge utviklingen på over tid, for å se effekten av tidligere politikk og for å få et grunnlag for utforming av ny.

8.3 Enigheten om valg av mål og indikatorer er stor

For Difi var det noe overraskende at informantene var så samstemte i synet på mål og indikatorer. At aksepten var så høy og forslagene til endringer nesten fraværende, kunne imidlertid teoretisk skyldes at informantene la lite engasjement i å følge opp ordningen. Men lite tydet på at så var tilfellet. Trolig var det snarere ønsket om stabilitet for å kunne måle utvikling over tid som virket inn, kombinert med at det uansett vil være vanskelig å finne bedre mål og indikatorer.

Selv om Difi på eget grunnlag ikke har vurdert målene og indikatorene, har vi gjort oss noen observasjoner som vi mener kan være med på å belyse utfordringer knyttet til ordningen. Se for øvrig SSBs kommentarer i kap.4.2.

I den samlede rapporten er målene ikke sortert under navnene på de ansvarlige departementene, men under et av de respektive departementenes politikkområder. For eksempel står det Barnevern og ikke BLD. I stedet for JD som overskrift, står det Politi, kriminalomsorg og rettsvesen.

Det er nærliggende å anta at denne tittelbruken er valgt ut fra ønsket om at ordningen skal bidra til å styrke integreringsperspektivet i sektordepartementene, men denne tittelbruken forvirrer. Under tittelen ”Barnevern” vil mange kunne forvente et mål som gir retning for hvordan vi sikrer våre barn,

herunder innvandrerbarna, en trygg og sikker oppvekst. Det vi finner er imidlertid et mål som gir retning for arbeidsgiverpolitikken. Som det fremgår av tabellen under gjelder det samme for flere av målene. 6 av 17 mål og 10 av 37 indikatorer dreier seg om arbeidsgiverpolitikk.

Arbeidsgiverpolitiske mål i "Mål for inkludering"		
	Mål	Indikatorer
BLD	Bidra til å øke andel ansatte med innvandrerbakgrunn i barneverntjenesten.	<ul style="list-style-type: none"> • Andel kvinner og menn med innvandrerbakgrunn som arbeider i barneverntjenesten.
FAD	Andel personer med innvandrerbakgrunn ansatt i staten skal øke.	<ul style="list-style-type: none"> • Andel personer med bakgrunn fra Asia, Afrika, Sør- og Mellom-Amerika, Oseania unntatt Australia og New Zealand, og Europa utenom EU/EØS (landgruppe 2) ansatt i statsadministrasjonen • Andel personer med innvandrerbakgrunn ansatt i heleide statlige selskaper
JD	For å gjenspeile mangfoldet i befolkningen, skal en tilstrebe en økning i andelen ansatte med innvandrerbakgrunn i politi- og påtalemyndigheten og kriminalomsorgen.	<ul style="list-style-type: none"> • Andel ansatte med innvandrerbakgrunn innenfor politi- og påtalemyndigheten. • Andel ansatte med innvandrerbakgrunn innenfor retts- og fengselsvesenet.
	En skal tilstrebe at andelen lekdommere med innvandrerbakgrunn øker	<ul style="list-style-type: none"> • Andel lekdommere med innvandrerbakgrunn.
KUD	(Økt deltakelse og økt andel aktive utøvere med innvandrerbakgrunn innenfor kultur- og mediesektoren.)	<ul style="list-style-type: none"> • Andel arbeidstakere med innvandrerbakgrunn innen kultur- og mediesektoren. • Andel statlig oppnevnte styremedlemmer med innvandrerbakgrunn i teater- og orkesterinstitusjoner.
KD	Bidra til økt antall førskolelærere med innvandrerbakgrunn	<ul style="list-style-type: none"> • Andel førskolelærere med innvandrerbakgrunn som arbeider i barnehagene.
	Andelen ansatte i grunnskolen og videregående opplæring med innvandrerbakgrunn skal øke.	<ul style="list-style-type: none"> • Andelen med innvandrerbakgrunn ansatt innen undervisning.

Tabell 4: Mål som omhandler arbeidsgiverpolitikk i "Mål for inkludering"

Studerer man oversikten over samtlige mål og indikatorer i tabell 3 i kap.5.1, ser man også at formuleringene varierer og ikke er enhetlige selv når

betydningen er den samme. Det benyttes ulike formuleringer som bidra til, tilstrebe eller skal øke. For målene til JD er det angitt hvorfor andelen ansatte skal øke, mens tilsvarende ikke er gjort for de andre. Dette kunne vært samordnet bedre, men det ble trolig lagt mindre vekt på en enhetlig fremstilling enn å la de berørte departementene selv formulere målene. Også dette kan forklares med at IMA ønsket at ordningen skulle bidra til å ansvarliggjøre sektordepartementene.

Hadde hensikten utelukkende vært å få et verktøy til å se og følge resultater av sentrale og utvalgte områder innen integreringspolitikken, ville det være nærliggende å anta at arbeidsgiverpolitiske mål hadde blitt bedre samordnet. Det ville da også vært naturlig å forklare hvorfor man fulgte andelen ansatte innvandrere innenfor noen utvalgte sektorer og ikke også i flere, som for eksempel innenfor helse- og omsorgssektoren. Slik de fremstår nå, vil målingene over tid gi informasjon om andelen ansatte i hele staten med innvandrerbakgrunn (utenom EU/EØS), og andelen ansatte med innvandrerbakgrunn i statlige selskaper og innenfor enkelte utvalgte statlige og kommunale virksomheter.

De arbeidsgiverpolitiske målene og indikatorene kan imidlertid også brukes til å argumentere for det motsatte, at hovedhensikten med ordningen må ha vært å være verktøy for å måle og følge resultater. En indikator alene vil her i flere tilfeller ikke bare indikere, men faktisk angi det nøyaktige svaret på om målet er nådd. Skulle ordningen ha vært å styrke sektordepartementets ansvar for integreringspolitikken, burde målene ha vært definert på et noe mer overordnet nivå, slik at de kunne gi retning for flere integreringstiltak.

Plasseringen av ”Mål for inkludering” i vedleggene som fulgte statsbudsjettet i 2007 og 2008, og senere i omtalene i AIDs fagproposisjoner synes også å understreke at hovedhensikten har vært å være et måleinstrument for å følge resultatene av integreringspolitikken. Ikke bare skrives dette i innledningene, men ”Mål for inkludering” plasseres som Del 2, etter presentasjonen av Handlingsplanen. Skulle målene ha utgjort et grunnlag for og vært retningsgivende for handlingsplanen, burde målene ha vært omtalt først. Mål skal styre tiltak, ikke omvendt. Resultater derimot, er det normalt å omtale til slutt og etter mål og tiltak.

8.4 Det rapporteres ikke i fagproposisjonene

Statsbudsjettet er det sentrale styringsdokumentet mellom Storting og regjering.⁴ I statsbudsjettet redegjøres det for iverksetting av regjeringens politikk og de viktigste prioriteringer og beslutninger som man ønsker Stortingets tilslutning til i form av bevilgningstiltak. Saker som omtales i statsbudsjettet oppfattes ofte som viktige, mens fravær av omtale tilsvarende kan indikere, eller oppfattes som lavt prioritert fra departementenes side.

⁴ Ref. Difi rapport 2009:1 På sporet av kjønnsperspektivet

Budsjettarbeidet involverer samtlige departementer og følger direktiver fra Finansdepartementet (FIN) med krav til utforming av teksten i fagproposisjonene med hensyn til innhold, struktur og omfang. Fagproposisjonene skal inneholde planer som har bevilgningsmessige konsekvenser som er godkjente av regjeringen, og de skal være på et overordnet nivå med omtale av formål med bevilgningene og hva som er oppnådd/planlegges oppnådd. Videre er det gjerne endrede prioriteringer og større reformer som vies spesiell omtale i budsjettet.

Det kan derfor sies å foreligge begrensninger på hva slags og hvor omfattende omtale av ”Mål for inkludering” man kan gjengi i fagproposisjonene, og FINs føringer kan være en forklaring på hvorfor AID flyttet den samlede rapporten fra Del 1 til Del 3 ”Omtale av særlige tema” jf. kap.7.

Arbeidet med statsbudsjettet er også preget av tradisjoner og uformelle normer innenfor hvert enkelt departement om hvordan dokumentet skal se ut, hvordan arbeidet skal organiseres og hvilket detaljeringsnivå omtalene skal utformes på.

Det er mye som tyder på at føringen om at det skulle rapporteres på ”Mål for inkludering” i de berørte departementenes fagproposisjoner har stått i konflikt med departementenes egne og FINs føringer, og at det er grunnen til at det ikke er rapportert i egne i tillegg til i samordningsdepartementets fagproposisjon.

Regjeringen har vedtatt en rekke handlingsplaner og det er flere politikkområder som involverer mer enn ett departement. Skulle det rapporteres dobbelt på alle disse områdene, ville statsbudsjettet utgjøre langt flere sider enn det gjør i dag.

Også føringene om å rapportere dobbelt, i fagproposisjonene til de berørte departementene og samlet, først i AIDs og senere i BLDs fagproposisjon, kan tolkes som et resultat av at ”Mål for inkludering” har skullet tjene flere formål. En rapportering i de berørte departementers fagproposisjoner ville reflektere sektordepartementenes ivaretagelse av ansvaret for integreringspolitikken, mens en samlet rapportering var nødvendig for å kunne følge resultatene av regjeringens integreringspolitikk.

Omtaler i statsbudsjettet kan være et kraftfullt virkemiddel, men det vil hele tiden arbeides for å begrense budsjettets omfang, slik at proposisjonenes innhold ikke drukner i altfor mye tekst og tabeller.

8.5 Rapportens innhold kan lett drukne i ord

Føringer for utformingen av bidragene til den samlede rapporten ble, som tidligere omtalt, gitt årlig i bestillingsbrevene frem til og med 2009. Når det ikke var noen føringer i siste bestilling, var likevel siste ferdigstilte rapport tilgjengelig som mal for rapporteringen.

Når det gjelder IMAs ønske om at rapporteringsbidragene også skulle inneholde refleksjon og analyse i tillegg til å oppsummere kvantitative resultater, så var det enighet blant informantene om at dette ønsket ikke var etterkommet fullt ut.

IMA var ikke helt tilfreds med analysene, og forventet nok mer fra departementene. Koordinatorene på sin side argumenterte med at de hadde forsøkt etter beste evne, men målene og indikatorene var ikke alltid et like egnet utgangspunkt for slike analyser som IMA ba om.

At koordinatorene nok har et godt poeng kan igjen illustreres ved hjelp av målene og indikatorene som omhandler arbeidsgiverpolitikk, jf. tabell 4 i kap.8.3. Det er for eksempel grenser for hvor mye analyse rapporteringen på andelen ansatte med innvandrerbakgrunn i barnehagene gir grunnlag for. Det er et enkelt mål, tallstørrelsene (andelene) er små og utviklingen fra år til år har ikke vært stor. Resultatene gir derfor i seg selv lite grunnlag for analyse, men en omtale av andre variabler som for eksempel andelen barn med innvandrerbakgrunn som er i kontakt med barnevernet vil kunne benyttes til å belyse tematikken.

Et annet eksempel er målet om at helseforskjellene mellom etniske grupper skal reduseres. Målet har én indikator, nemlig dødelighet for kvinner og menn med innvandrerbakgrunn i aldersgruppen 25 – 64 år, sammenlignet med befolkningen som helhet. Her kan mange variabler trekkes inn for å forklare status som er og har vært i hele perioden, at ingen innvandrergruppe har signifikant høyere dødsrate enn de etnisk norske. Målet og variabelen sier imidlertid i seg selv lite om årsakene til resultatet. Omtalen i rapportbidragene fra HOD inneholder derfor ikke så mye analyse, men omhandler først og fremst informasjon om metodiske utfordringer og muligheter for å frembringe statistikk knyttet til dødsrater og dødsårsaker.

Studerer man de samlede rapportene så inneholder de langt mer tekst enn resultattabeller. Rapportene på rundt 20 sider må leses grundig for å få et inntrykk av om utviklingstendenser er positive eller negative. En gjennomlesing av rapportene kan derfor gi grunnlag for å stille spørsmål om IMA har hatt en klar formening om hvilket formål den samlede rapporten skal tjene. Kanskje har ønsket om at ordningen skulle tjene flere formål påvirket også utformingen av den samlede rapporten. Og kanskje har det igjen ført til at de etter Difis mening har lagt for stor vekt på og hatt for høye eller urealistiske forventninger til mulighetene for analyse og refleksjon. Og kanskje har det også ført til at de i for liten grad lagt vekt på at ordningen den skulle være et "barometer" som viste resultater av integreringspolitikken.

8.6 God organisering, men svak styring

Alle informantene, både de fra IMA og de fra de berørte departementene syntes å være godt fornøyd med organiseringen av arbeidet.

IMA har etterkommet ønsket om å sende bestillingen i god tid og således gjøre det mulig med lengre frister. De har derimot ikke tatt tak i departementenes manglende oppfølging av deres føringer for hvor det skulle rapporteres.

Hadde de gjort dette gjennom en tettere dialog med de berørte departementene, ville trolig spørsmål knyttet til hva hensikten med ordningen var, ha blitt reist for å få rapporteringens form, innhold og plassering best tilpasset formålet. Slik

kunne IMA ha fått bedre og nyttige tilbakemeldinger som kunne ha ført til hensiktsmessige presiseringer og justeringer av ordningen. For eksempel ville IMA kunne ha avdekket at ordningen hadde lite å si for "Handlingsplanen". De ville også fått vite at den heller ikke i særlig grad bidro til å styrke fagdepartementenes ansvar for integreringspolitikken. Denne informasjonen kunne IMA så for eksempel ha brukt til å få kontaktpersonenes syn på om andre, og i så fall hvilke, samordningsvirkemidler som ville bidra bedre til å nå dette målet.

Mange departement har et pådriver- og samordningsansvar. FAD har for eksempel et overordnet ansvar for brukerroretting, KD har et overordnet ansvar for forskningspolitikken og Miljøverndepartementet har et overordnet ansvar for miljøpolitikken. Flere har som IMA erfart at det er utfordrende å skulle samordne og være pådriver uten å ha instruksjonsmyndighet. Dette betyr likevel ikke at det ikke finnes gode samordningsvirkemidler.

Med "Handlingsplanen" fulgte det økonomiske virkemidler. Det gjør det ikke til "Mål for inkludering", så her er det pedagogiske virkemidler som må benyttes. Samtlige virkemidler i opplistingen under kunne IMA, slik Difi ser det, ha utnyttet bedre til egen fordel:

- informasjonsvirksomhet (i brev, bestillinger og på møter)
- invitere til åpenhet, diskusjon og tett dialog
- klare bestillinger med rimelige frister
- god møtekultur med utsending av dagsorden på forhånd og referater i etterkant
- kontrollere om de impliserte følger opp føringer og avtaler
- ta kontakt med dem som ev ikke gjør det

Bestilling av statistikk er og har vært en sentral og viktig oppgave i arbeidet med "Mål for inkludering". Påminnelser om departementenes ansvar for å bestille statistikk fra SSB er gitt i bestillingsbrevene. Også utfordringer knyttet til dette, som at SSB trenger tid, at det er avgjørende for rapporteringen osv. gjentas. Det kan derfor reises spørsmål om denne delen av arbeidet kunne vært organisert bedre. Selv om SSB må fakturere det enkelte departement for deres bestilling, kunne kanskje arbeidet med å sende bestillingene samordnes mer og ivaretas i større grad av IMA selv. En slik problemstilling kunne i det minste danne utgangspunkt for en diskusjon i fellesmøtet IMA holder med kontaktpersonene og med SSB.

Om kontaktpersonen har sin tilhørighet i en administrasjons- eller fagavdeling ser ikke ut til å virke inn på hvordan de følger opp "Mål for inkludering". Difi kan heller ikke se at det har utgjort noen forskjell om rapporteringen er behandlet av politisk ledelse eller ikke.

8.7 Fungerer så "Mål for inkludering"?

Slik Difi ser det, har ordningen ikke fungert optimalt. Dette skyldes ikke mangel på ambisjoner. Snarere tvert i mot. Trolig har ambisjonene vært unødvendig høye ved at ordningen har blitt tillagt å skulle tjene flere og for ulike formål.

Offentlige virksomheter er godt kjent med og trent i å ivareta mange og ulike og også kryssende formål. Dette skyldes blant annet en kompleks virkelighet hvor mange hensyn må tas og balanseres mot hverandre.

”Mål for inkludering” er imidlertid kun et virkemiddel, og et virkemiddel trenger ikke tillegges å skulle tjene flere formål med mindre det er hensiktsmessig å la det gjøre det.

Det er ikke hensiktsmessig å la et virkemiddel tjene flere formål hvis det innebærer at utformingen av virkemiddelet ikke lenger lar seg tilpasse det enkelte formålet fordi det må kompromises mellom formål. Da vil det være bedre å velge flere virkemidler, hvor det enkelte virkemiddelet kunne strømlinjeformes bedre mot å nå målet det var tenkt for.

Utformingen av virkemiddelet eller ordningen ”Mål for inkludering” bærer etter Difis vurdering, klart preg av å være et slikt kompromiss hvor utformingen har blitt tilpasset ulike formål med det resultat at ordningen ikke tjener noen av formålene særlig godt.

At ordningen har tjent som grunnlag for handlingsplanen for integrering og inkludering, var det ingen av informantene som bekreftet. Når inkluderingsmålene ikke har vært avgjørende for valg av aktiviteter, kan det heller ikke konkluderes med at ordningen fungerer som et målstyringsverktøy. Av samme grunn kan det også vanskelig sies at ordningen har bidratt til å bevisstgjøre og styrke fagdepartementenes ansvar for inkludering av innvandrerbefolkningen på eget politikkområde. Å styrke departementenes arbeid med å ivareta integreringsperspektivet er en viktig oppgave for IMA, men til dette har de andre og bedre virkemidler, som for eksempel høringsretten.

”Mål for inkludering” har derimot gjennom den samlede rapporteringen på indikatorverdier bidratt til å samordne, tydeliggjøre og vise resultater av inkluderingspolitikken. Det er ut fra en vurdering etter dette formålet om å være et ”barometer” som følger utviklingen av resultater over tid på tvers av sektorer at ordningen fungerer best, men den fungerer ikke optimalt. Skal nytten bli større, må ordningen tilrettelegges bedre for nettopp dette formålet.

Valg og rendyrking av formål vil også påvirke bruken av statsbudsjettet som virkemiddel og utformingen av den samlede rapporteringen. Slik rapporteringen er i dag er informasjonen om utviklingstrender vanskelig tilgjengelig.

En vurdering av målenes og indikatorenes treffsikkerhet må også relateres til hvilket formål de skal tjene, og valget av indikatorer og utformingen av målene bærer i seg selv preg av at ordningen har skullet tjene flere formål. Dersom IMA velger å følge Difis anbefaling, som er å rendyrke ”barometer”- formålet, eller velger å rendyrke et annet formål, er tiden inne til å vurdere valget av mål og indikatorer på nytt.

9 Difis konklusjoner og innspill

Etter gjennomgangen av ordningen ”Mål for inkludering av innvandrerbefolkningen”, som berører åtte departementer og samordnes av BLD ved IMA, er Difis konklusjoner og innspill som følger:

- Kontaktpersonene i de berørte departementene er positive til ordningen.
- Difi mener imidlertid at den ikke har fungert optimalt
 - Ordningen har hatt for mange formål, og disse er i tillegg mangelfullt kommunisert.
 - Ved å bli gitt ett klart formål, vil ordningens betydning og nytte kunne styrkes
 - ”Mål for inkludering” har først og fremst fungert som et måleinstrument, et ”barometer” som følger utviklingen av resultater av regjeringens integreringspolitikk - over tid og på tvers av sektorer.
- Følger IMA Difis anbefaling, som er å reddykke dette formålet, bør det legges større vekt på å gjøre informasjonen om utviklingstrekk bedre og lettere ”tilgjengelig” i den samlede rapporteringen.
 - Mer av informasjonen kan gis gjennom oversikter og tabeller.
 - Detaljer bør ikke få stå i veien for et mer overordnet bilde av utviklingstrekene.
 - Forventninger og krav til refleksjon og analyse kan senkes.
 - Beskrivelser av og analyser og refleksjoner rundt status bør tilstrebes å gjøres samlet der hvor målingene/resultatene er påvirket av de samme variablene, slik som for eksempel endringer i sammensetningen av innvandrerbefolkningen.
 - Metodiske utfordringer kan det henvises til, men omtalen kan med fordel gis under egen tittel, til slutt i rapporten.
- Føringer om at det i tillegg til en samlet rapport også skal rapporteres i fagdepartementenes budsjettproposisjoner, vil ikke lenger ha noen hensikt.
- Involveringen av og rapportbidragene fra de berørte departementene blir fortsatt viktig, og IMA kan med fordel styre samordningen strammere.
 - IMA må vise at de følger opp egne føringer.
 - Tilbakemeldinger fra de impliserte aktører må etterspørres og belyses slik at løpende forbedringer kan utføres
 - En gjennomgang av arbeidsdelingen når det gjelder å bestille statistikk fra SSB er et eksempel på et tema som kan settes på dagsorden på et møte med aktørene og representanter fra SSB.
- Difi, som i rapporten formidler noen egne refleksjoner rundt valg av mål og indikatorer, har ikke nok kunnskap til å trekke egne konklusjoner om hvorvidt det bør foretas justeringer av mål og indikatorer i videreføringen av ordningen. Vi bifaller imidlertid et forslag om å invitere forskere og statistikere til en gjennomgang av mål og indikatorer.
- Å frembringe mer kunnskap om virkemiddelbruk i samordningen av sektorovergripende politikkområder vil kunne gi nyttige innspill til regjeringen.

Vedlegg 1

En gjennomgang av arbeidet med mål for inkludering av innvandrerbefolkningen

Intervjuguide

Mål og indikatorer

1. Er hensikten med inkluderingsmålene, indikatorene og rapporteringen formidlet tydelig nok og er den forstått?
2. Er målet/målene OK?
3. Fungerer det/de som mål som påvirker handling og prioriteringer?
4. Har målet/målene bidratt til en tydeliggjøring av departementets ansvar for integrering og inkluderingspolitikken?
5. Er indikatorene greie nok?
6. Andre kommentarer til mål og indikatorer?

Bruk av budsjettproposisjonen

7. Har dere nedfelt målet /målene i budsjettproposisjonen, og i så fall hvor?
8. Har dere rapportert på målet/målene i budsjettproposisjonen, og i så fall hvor?
9. Hva mener dere bør med i budsjettproposisjonen, og hvor bør det stå?
10. Andre kommentarer til bruk av budsjettproposisjonen?

Andre dokumenter

11. Er målene og indikatorene omtalt i andre av departementets dokumenter som for eksempel meldinger, strategier og handlingsplaner?

Organisering av arbeidet i departementet

12. Hvor lenge har du vært kontaktperson?
13. Jobber du i en fagavdeling eller i en budsjett- eller administrasjonsavdeling (stab)?
14. Hvordan samhandles det internt i departementet om inkluderingsmålet/målene?
15. Inngår inkluderingsarbeidet i jobbinstruksen til noen ansatte i departementet?
16. I hvilken grad har inkluderingsmålet/målene forankring (oppmerksomhet) i
 - Departementets administrative ledelse?
 - Politiske ledelse?
17. Andre kommentarer til organisering av arbeidet i departementet ?

Underliggende virksomheter / kommuner

18. Har målet/målene konsekvenser for arbeidet i underliggende virksomheter/kommuner, og i så fall hvilke?

19. Hvis ja på spørsmål 17, omtales målet/målene i tildelingsbrev eller i andre styringsdokumenter?

20. Andre kommentarer til underliggende virksomheter/kommuner?

Rapportering

21. Settes det krav til rapportering på målet/målene til underliggende etater/kommuner?

22. Hvis ja på spørsmål 19, hvordan?

23. Hvor henter dere statistikk?

24. I hvilken grad legger departementet vekt på analyse og refleksjon i rapporteringsteksten?

25. Andre kommentarer til rapportering?

BLD

26. Hvordan ivaretar BLD sitt pådriveransvar?

27. Er brev fra BLD forståelige og frister greie?

28. Inviterer BLD til relevante felles og bilaterale møter?

29. Andre kommentarer til BLD?

Annet?

Referanseark for Difi

Tittel på rapport:	Mål for inkludering av innvandrerbefolkningen – en gjennomgang av ordningen
DIFIs rapportnummer:	2011:1
Forfatter(e):	Gudrun Vik
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	
Prosjektnummer:	403906
Prosjektnavn:	Mål for inkludering
Prosjektleder:	Gudrun Vik
Prosjektansvarlig avdeling:	FOR
Oppdragsgiver(e):	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
Resymé/omtale:	<p>Ordningen ”Mål for inkludering av innvandrerbefolkningen” ble etablert som en oppfølging av St. meld.nr.49 (2003-2004) ”Mangfold gjennom inkludering og deltakelse – Ansvar og frihet”. Sammen med andre tiltak skal den bidra til å sikre innvandrere samme muligheter til å delta i samfunns- og arbeidsliv som befolkningen for øvrig.</p> <p>Ordningen består av 17 inkluderingsmål som berører åtte departementer, og det rapporteres årlig på 37 fastsatte indikatorer i statsbudsjettet. Rapporten belyser hvordan denne ordningen samordnes og drives på tvers av departementsgrenser.</p>
Emneord:	Innvandrerbefolkningen, inkludering, integrering, mål, indikatorer, statsbudsjettet, fagproposisjoner, departement
Totalt antall sider til trykking:	
Dato for utgivelse:	Februar 2011
Utgiver:	DIFI Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no