

Anne Britt Djuve og Kåre Hagen

Fra lokal kunnskap til sentrale beslutninger

En gjennomgang av UDIs opplegg for informasjonsinnhenting ved kommunemøter og formidling av informasjonen til KAD

Anne Britt Djuve og Kåre Hagen

Fra lokal kunnskap til sentrale beslutninger

En gjennomgang av UDIs opplegg for
informasjonsinnhenting ved kommunemøter
og formidling av informasjonen til KAD

© Forskningsstiftelsen Fafo 1996
ISSN 0804-5135

Innhold

Forord	5
Del 1 Innledning	7
1.1 Bakgrunnen for prosjektet	7
1.2 Rapportens problemstillinger	8
Del 2 Metodiske krav til informasjonsinnhenting	9
2.1 Målsettingene for kommunemøtene	9
2.2 Hva er relevant informasjon – og for hvem?	10
2.3 Indikatorene for å evaluere de nasjonale målsettingene i likestillingsarbeidet	11
2.3.1 Hva er de nasjonale målene?	11
2.3.2 Indikatorene på økonomisk selvhjelpenhet	11
2.3.3 Indikatorene på deltagelse	13
2.3.4 Samlemål på levekår	14
2.3.5 Fremmedfrykt og diskriminering	15
2.3.6 Tilbakevending	17
2.4 Aktuelle indikatorene for å evaluere effektiv tjenesteyting	17
2.4.1 Hva menes med en suksesshistorie?	18
2.4.2 Indikatorene på kommunale initiativ	19
2.4.3 Indikatorene på effektiv organisering og samarbeidsrelasjoner	19
2.5 Krav til informasjonsinnhentingprosedyren	20
2.5.1 Allmene krav til troverdige data	20
2.5.2 Aggregerbarhet	20
2.5.3 Bestandighet (objektivitet)	21
2.5.4 Troverdighet og effektivitet	21
2.5.5 Sammenfatning av de allmene krav til prosedyren	22
Del 3 Styrker og svakheter ved dagens prosedyre	23
3.1 Opplegget med kommunebesøk	23
3.2 Vurdering av samtaleguiden: Sterke og svake sider	28
3.3 Hva mangler?	29
3.4 Vurdering av rapportene fra kommunebesøkene	33
3.5 Oppsummering: Styrke og svakheter ved dagens ordning	34
Del 4 Forslag til nye rapporteringsrutiner	36
4.1 Innledning	36
4.2 Nærmere om samlerapporten fra regionkontorene	37
4.2.1 Målsettinger for samlerapportene fra regionkontorene	37
4.2.2 Forutsetninger for gode regionsrapporter	38
4.2.3 Prinsipper for utvelgelse av og antall besøkte kommuner	38
4.3 Nærmere om samlerapporten fra UDI til de politiske myndigheter	39
4.3.1 Målsettinger for den nasjonale rapporten	39
4.3.2 «Avstand» mellom dagens prosedyre og den antydende nasjonale rapporten ...	40
Del 5 Oppsummering	41

Forord

Dette notatet er skrevet på oppdrag for Utlendingsdirektoratet, og gjennomgår ulike sider ved den ordning med kommunebesøk som UDIs regionkontorer har gjennomført blant annet for å bedre informasjonsgrunnlaget for UDIs rapportering til de sentrale politiske myndighetene. Notatet diskuterer styrker og svakheter ved dagens ordning, og kommer med en rekke forslag til endringer.

I dette arbeidet har vi fått stor og velvillig hjelp fra UDI, som også har stilt et stort materiale til vår rådighet. Elisabeth Sem Christensen og Marit Solhøi skal ha en spesiell takk. Også deltakerne på våre to møter med representanter fra regionkontorene skal takkes for å ha vist stor interesse for arbeidet og bidratt med viktige innspill.

Vårt håp er at notatet kan være et nyttig bidrag i UDIs videre arbeid.

Oslo 16.1.97

Anne Britt Djuve (prosjektleder)
Kåre Hagen

Del 1 Innledning

1.1 Bakgrunnen for prosjektet

I andre halvpart av 1980-årene opplevde Norge en stor tilstrømning av flyktninger og asylsøkere til landet. En betydelig del av disse ble etterhvert bosatt i kommunene, og ga dermed et nytt tilskudd til vår innvandrerbefolkning. Den norske befolkningen inneholder derfor nå et betydelig antall etniske minoriteter med opprinnelse i ikke-vestlige samfunn og kulturer.

Offentlig statistikk og en rekke forskningsrapporter har vist at våre etniske minoriteter har langt større levekårsproblemer enn resten av befolkningen. Samtidig er det en overordnet politisk målsetting å sikre at alle befolkningslag, uavhengig av etnisk bakgrunn, deltar på en likeverdig måte i alle samfunnets velferdsarenaer. Ved hjelp av offentlige tiltak, administrativt forankret på det kommunale nivået, forsøker myndighetene å integrere alle innvandregrupper slik at en reell likestilling og like livsjanser oppnås.

Utlendingsdirektoratet (UDI) spiller en viktig rolle i dette arbeidet, både i å frembringe, sammenstille og fortolke kunnskaper om de etniske minoritetenes situasjon, og i å gi råd til lokale og sentrale myndigheter slik at levekårsproblemer blir tematisert og løst. I dette arbeidet er det av stor betydning at informasjon om kommunenes arbeid og innvandrernes situasjon i sine lokalmiljøer flyter effektivt fra kommunene og til de sentrale myndighetene, og at UDI, med basis i de seks regionkontorene, fungerer som en ressurs og formidler av kunnskap og råd om effektive integreringstiltak til kommunene.

Som ledd i å sikre kvaliteten på dette arbeidet har UDI bedt forskningsstiftelsen Fafo om evaluere de prosedyrer som i dag benyttes for innhenting og videre bruk av informasjon fra kommunene. Sentralt i dette er de kommunemøtene som regionkontorene har med kommunene, og hvor opplegget for møtene er strukturert med utgangspunkt i en samtaleguide. Ambisjonen er å forbedre dette opplegget, og utvikle mer systematiske prosedyrer for bruken av den informasjon som kommunemøtene frembringer, både til rapportering på regionalt og på nasjonalt nivå.

Vi har lagt opp evalueringen i tre deler: For det første er det nødvendig å etablere et sett av metodiske krav til en god og effektiv prosedyre for innhenting av relevant informasjon. Dette er nødvendig for å ha noen standarder som det foreliggende materialet kan vurderes opp mot. Derfor diskuterer vi (i del II) krav som må oppfylles for å nå målene for informasjonsinnhenting. I del III vurderes det i hvilken grad dagens system med kommunebesøk og rapportering på grunnlag av samtaleguiden oppfyller disse kravene, mens del IV presenterer en del forslag til endringer.

Til slutt oppsummerer vi de viktigste styrker og svakheter ved dagens form på informasjonsinnhenting.

1.2 Rapportens problemstillinger

UDI er av Kommunal- og Arbeidsdepartementet (brev av 4.1.96) bedt om å utarbeide en plan for formidling av kunnskaper og informasjon om det praktiske arbeidet med integrering av innvandrere i kommunene. Planen skal konkretisere informasjonen i rapporteringen samt beskrive hvilken metode som vil bli benyttet til innsamling og bearbeiding av opplysningene. UDI skal årlig rapportere om situasjonen i kommunene på nærmere fastsatte områder av stor betydning for minoritetenes levekår og forhold til sitt lokalmiljø.

UDI startet opp arbeidet med å utvikle en slik plan høsten 1995. I løpet av våren -96 ble det utarbeidet en plan for formidling, og i tilknytning til dette en samtaleguide til bruk ved regionkontorenes møter med kommunene. Høsten 1996 tok UDI kontakt med Fafo for å diskutere et mulig bidrag fra Fafo i prosessen med å utarbeide en egnet prosedyre for informasjonsinnhenting og vidererapportering til KAD. Dette resulterte i at Fafo har påtatt seg å bidra med følgende:

- 1 Foreta en *vurdering av den foreliggende samtaleguiden*, dvs om den er egnet til å fange opp det som er hensikten med informasjonsinnhenting. Dette inkluderer en metodisk vurdering av samtaleguiden som redskap der det skal vurderes om spørsmål og bruk av eksisterende data kan fungere som grunnlag for å foreta faglig forsvarlige vurderinger av de utviklingstrekk vi er ute etter.
- 2 Foreta en *vurdering av rapportene fra de enkelte kommunebesøk*, dvs identifisere deres styrker og svakheter også i forhold til at dataene senere skal sammenstilles i en samler rapport fra hvert regionkontor, som igjen skal samles til en rapport på nasjonalt nivå. Det er ikke rom for et fullstendig gjennomgang av alle rapportene innenfor rammene av dette prosjektet, men vi vil plukke ut noen rapporter og bruke dem som eksempler på styrker og svakheter ved dagens rapporteringssystem. Mengde og kvalitet på den innhentede informasjonen skal vurderes i forhold til målsettingen med informasjonsinnhenting.
- 3 Komme med *forslag til hvilke data en samler rapport fra regionkontorene bør inneholde* og hvordan rapporten kan bygges opp.
- 4 Komme med *forslag til hvilke data en samler rapport fra UDI sentralt til KAD bør inneholde* og hvordan rapporten kan bygges opp.
- 5 Komme med *forslag til antall kommunebesøk som bør gjennomføres per år i hver region*, og hvilke kriterier for utvelgelse av kommuner som er relevante
- 6 Komme med *forslag til alternative framgangsmåter for informasjonsinnhenting* fra kommunene, og hvordan informasjonen kan rapporteres til UDI og KAD. I forslagene skal det inngå hvilken rolle UDI og regionkontorene kan ha.
- 7 Komme med *forslag til hvordan Fafo kan bidra i den pågående prosess* med utvikling av rapporteringsskjemaet og iverksettingen av dette i samarbeid med Utlendingsdirektoratet sentralt og regionalt, både i forhold til den eksisterende modell, men også i forhold til andre modeller.

Del 2 Metodiske krav til informasjonsinnhenting

2.1 Målsettingene for kommunemøtene

KAD meldte i tildelingsbrevet til UDI av 4.1.96 et ønske om mer informasjon om og formidling av kunnskaper fra det praktiske arbeidet med integrering av innvandrere i kommunene. Kommunemøtene vil være et svært viktig grunnlag for slik rapportering. Målsettingene for informasjonsinnhenting er i UDIs brev til Fafo av 10.9.96 formulert på følgende måte:

«Å utarbeide en årlig statusrapport for likestillings- og integreringsarbeidet i kommune-Norge. Rapporten/årboken bør inneholde: en sammenstilling av relevant statistikk og forskningsresultater, supplert med informasjon fra regionkontorenes kontakt med og besøk i kommunene. Det kan også være aktuelt å beskrive gode eksempler på vellykket arbeid.

En slik håndbok er primært beregnet på Kommunal- og arbeidsdepartementet, bl.a som innspill til det årlige arbeidet med budsjettproposisjonen. Sekundært kan den brukes overfor sektormyndigheter og allmennheten for å synliggjøre og påpeke skjevheter i innvandreres levekår og livsforhold. man kan også tenke seg at det hvert annet eller tredje år utarbeides en spesialutgave beregnes på Stortinget.

Informasjonsinnhenting som foretas av regionkontorene tar sikte på å få kunnskaper om hvordan flyktning- og innvandrersarbeidet ivaretas i kommunen, spesielt på de tre prioriterte områdene 1) utdanning, kvalifisering, arbeid 2) holdningsskapende arbeid/etnisk diskriminering 3) tilbakevending, samt problemområder tilknyttet disse tre områdene. Kunnskapene skal brukes av UDI sentralt og regionkontorene i deres arbeid med likestillings- og integreringsspørsmål, som bl.a omfatter erfarings- og kunnskapsformidling, samarbeid og oppfølging av sektormyndighetene lokalt og sentralt for å ivareta innvandrerbefolkningens interesser og behov.»

I «Forslag til plan for formidling av kunnskaper om likestillingsarbeidet i kommunene» (UDI/sol, 2.5.96) finnes en annen, og tredelt, målsetting, ikke for informasjonsinnhenting denne gangen, men for samtaleguiden:

«1. Få kunnskaper om hvordan flyktning- og innvandrersarbeidet ivaretas i kommunen, spesielt på de tre prioriterte områdene 1) utdanning, kvalifisering, arbeid 2) holdningsskapende arbeid/etnisk diskriminering og 3) tilbakevending, samt problemområder tilknyttet disse

2. Formidling av innvandringspolitikken, med spesiell vekt på tilbakevending

3. Spre erfaringer om likestillingsarbeidet i forhold til innvandrere og flyktninger.»

Vi tolker vårt oppdrag slik at det er målsettingene for informasjonsinnhenting, slik de er formulert av ovennevnte brev fra UDI av 10.9.96, som skal være styrende for vårt arbeid. Øvrige målsettinger for kommunebesøkene vil derfor bare behandles i den grad de har innvirkning på informasjonsinnhenting.

2.2 Hva er relevant informasjon – og for hvem?

I dette informasjonssystemet er det fire nivåer: KAD, UDI, regionkontorene og kommunene. Hva som oppfattes som relevant informasjon vil være forskjellig på disse fire nivåene.

På det nasjonale nivået er det behov for informasjon som er relevant for å kunne vurdere graden av nasjonal måloppnåelse i likestillingsarbeidet, og for informasjon om hva kommunene opplever som sine utfordringer og problemer i det praktiske arbeidet. Målsettingene om *økonomisk selvhjelpenhet* og *deltagelse i det norske samfunnet* står sentralt. For det andre vil informasjon om sammenhengene mellom utformingen av lokale tiltak og graden av lokal måloppnåelse, være av stor nytte i den videre politikktutforming. Prosedyrene for informasjonsinnhenting må være i stand til å finne tilfeller hvor det er høstet spesielt gode erfaringer. Dette innebærer at informasjonsinnhenting må muliggjøre en sammenstilling av måloppnåelse og praktisk integreringsarbeid i kommunene. For det tredje er det viktig for de nasjonale politiske myndighetene at prosedyrene for bearbeidingen av informasjonen er i stand til å belyse innvandrernes generelle levekår, slik at det er mulig å gripe inn dersom situasjonen for enkelte grupper skulle utvikle seg i negativ retning. For det fjerde er arbeid mot fremmedfrykt og rasisme et selvstendig og viktig mål, som krever informasjon om majoritetsbefolkningens adferd og holdninger, i tillegg til innvandrernes egne opplevelser. Og til sist, det er også et nasjonalt mål at kommunene legger til rette informasjon og tiltak for tilbakevending av flyktningegrupper dersom forholdene i deres hjemland har endret seg til det bedre.

På det regionale nivået er behovet for erfaringsoppsamling og rådgivning sterkere. Det praktiske integreringsarbeidet er i Norge et ansvar for den kommunale tjenesteytingen, og kommunene har svært høy grad av frihet til selv å sette igang ulike typer av tiltak.

Samtidig er arbeid med innvandrede etniske minoriteter et historisk svært nytt felt i nesten alle kommuner. Behovet for kunnskap, erfaring, organisatoriske modeller, ideer og tips er derfor stort. Regionkontorene har derfor en viktig rolle å spille nettopp som oppsamler og spredde av gode (og dårlige) erfaringer.

Med behovene på nasjonalt og regionalt nivå i bakhodet, vil rapporteringer på begge nivåene likevel måtte baseres på informasjon om:

- 1 innvandrernes grad av økonomisk *selvhjelpenhet* og stilling i arbeidsmarkedet
- 2 deres (forutsetninger for og praktiske) *deltagelse* i sosiale arenaer i det norske samfunnet, forstått som sosiale nettverk, organisasjonsliv
- 3 andre relevante mål på deres *levkår*, herunder særlig deres stilling og karriere i det ordinære utdanningssystemet og i boligmarkedet
- 4 forholdet mellom den norske befolkningen og innvandrerne; diskriminering, fremmedfrykt og rasistiske hendelser.
- 5 den lokale kunnskapen om, og tiltak for tilbakevending for de grupper der dette er en aktuell mulighet
- 6 det praktisk-organisatoriske *integreringsarbeidet* i kommuner med, med vekt på ulike organisasjonsmodeller, ressursbruk og måloppnåelse

Neste skritt er følgelig å komme fram til gode mål på disse seks dimensjonene, og effektive prosedyrer for å innhente og bearbeide informasjonen. I de følgende avsnittene skal vi diskutere dette.

2.3 Indikatorer for å evaluere de nasjonale målsettingene i likestillingsarbeidet

2.3.1 Hva er de nasjonale målene?

Det er en grunnleggende forutsetning for at det skal være mulig å vurdere måloppnåelse at selve de politiske målene er så klart definert at det er praktisk mulig å etterprøve graden av realisering gjennom empiriske data. I tillegg må det være praktisk gjennomførbart å innhente den type informasjon som kreves for å gi et sannferdig situasjonsbilde.

I forrige avsnitt satte vi opp seks dimensjoner ved de nasjonale målsettingene. Disse kan oppfattes som de nasjonale målsettingene i likestillingsarbeidet. Den samlede offentlige politikken skal: 1) bidra til å gjøre innvandrerne økonomisk selvhjulpne, 2) stimulere dem til deltakelse på alle plan i det norske samfunnet, 3) gi dem samme muligheter til gode levekår som befolkningens ellers, 4) bekjempe fremmedfrykt og rasisme, 5) legge forholdene til rette for tilbakevending for de som ønsker det, og 6) gjennomføre alle tiltak på en effektiv måte.

I det følgende vil vi nå forsøke å komme fram til noen sentrale kriterier som kan benyttes til å beskrive graden av måloppnåelse, og hvilke variabler som er troverdige og praktisk anvendbare til å vurdere hvor langt det norske samfunnet har kommet på veien til full likestilling mellom innvandrere og nordmenn.

2.3.2 Indikatorer på økonomisk selvhjulpenhet

1 Kriterier for måloppnåelse

Dette første delmålet er den av målsettingene som i utgangspunktet er klart definert, og som det er enklest å finne målbare uttrykk for, selv om ulike definisjoner av selvhjulpenhet kan problematiseres: Hvordan skal vi behandle hjelp og gaver fra private og hvordan skal trygdemottakere klassifiseres? Det er rimelig å betegne alderspensjonister som økonomisk selvhjulpne, mens arbeidsledige og andre på midlertidige ytelser kan vel neppe oppfattes som selvhjulpne, til tross for at ledighetstrygd også er en ytelse man må opparbeide rettigheter til. Uførepensjon står i en mellomstilling, ikke minst som følge av stadige diskusjoner om dette i realiteten er en skjult arbeidsledighetstrygd.

Vi vil foreslå at personer som lever av arbeidsinntekt, kapitalinntekt, tæring på oppsparte midler, barnetrygd, alderspensjon, stipend og uførepensjon skal defineres som økonomisk selvhjulpne. Det er likevel ingen grunn til å låse seg til å bruke bare en definisjon av økonomisk selvhjulpenhet, og det vil i seg selv være interessant å kartlegge bruken av uførepensjon blant innvandrere. De inntektskildene som gjenstår vil da hovedsakelig være sosialhjelp, arbeidsledighetstrygd og gaver fra private/organisasjoner. Inntekt fra svart arbeid eller annen illegal virksomhet kan nok føre til «selvhjulpenhet», men er under alle omstendigheter en uønsket forsørgelsesform og vanskelig å kartlegge.

Ut fra dette kan vi definere husholdninger som ikke mottar hverken sosialhjelp, arbeidsledighetstrygd eller gaver som økonomisk selvhjulpne. I tillegg bør vi komme fram til en framgangsmåte for å fastslå grader av økonomisk selvhjulpenhet. Er det for eksempel rimelig å ta hensyn til antall barn når vi skal sammenligne ulike husholdningers sosialhjelpsavhengighet, eller er husholdningsstørrelse snarere en forklaringsfaktor bak sosialhjelpsavhengighet? Er det den nominelle størrelsen på sosialhjelpen som skal angi grad av selvhjulpenhet, eller er det sosialhjelpens andel av totale husholdningsutgifter? Hvis to like store husholdninger har samme nominelle nivå på sosialhjelp, vil den husholdningen som har høyest samlet forbruk komme ut som mest økonomisk selvhjulpne dersom vi legger sosialhjelpens andel av samlet forbruk til grunn for vurderingen. Disse to spørsmålene må ses i sammenheng. Store

familier har nødvendigvis et større utgiftsbehov enn mindre familier. Grad av økonomisk selvhjulpenhet bør derfor enten måles som sosialhjelpens, trygdens og gavenes andel av samlede husholdningsutgifter (uten å ta hensyn til familiestørrelse) eller som antall kroner sosialhjelp, a-trygd og gaver per husholdningsmedlem.

Lån regnes vanligvis ikke som inntekt, men i denne sammenheng bør det tas i betraktning at hele eller deler av en husholdnings forbruk kan være lånte midler, ofte studielån, men også andre typer lån. Dette er en kompliserende faktor, fordi en del husholdninger kan komme ut som økonomisk selvhjulpne så lenge de låner. Dersom de lånte midlene ikke er investert i noe som i neste omgang gir økte inntektsmuligheter (f.eks en anvendelig utdanning) vil husholdningens økonomiske situasjon bli dramatisk forverret når opplåningen avsluttes og nedbetalingen starter.

Ideelt sett bør det derfor undersøkes om en husholdning som framstår som økonomisk selvhjulpen lever på dårlig investerte lån.

2 Måling av selvhjulpenhet

Den grundigste varianten her vil være en fullstendig kartlegging av alle inntektskilder, slik at andelen hver inntektskilde utgjør av samlet inntekt kan beregnes. Det vil også muliggjøre bruk av flere ulike definisjoner av økonomisk selvhjulpenhet. Statistisk sentralbyrås inntektsregnskap vil kunne gi gode data til dette formålet. I dette materialet inngår også sosialhjelp. Det største problemet med inntektsregnskapet er at opplysninger om husholdningssammensetningen ikke er tilgjengelig. Familie må derfor benyttes som en tilnærming. De tilgjengelige familiekategoriene er: Gifte par uten barn, gifte par med barn, enslige uten barn og enslige med barn. Samboende framstår som enslige, det samme gjør husholdningsmedlemmer som ikke er gift eller er barn av den i husholdningen hvis personnummer er identisk med familienummer. Ved å krysskjøre flere registre i SSB er det også mulig å skille ut samboende med felles barn som egen familiekategori.

Disse svakhetene gjør at vi kan få et feilaktig inntrykk av inntektskildene til personer som i statistikken framstår som enslige, men som i realiteten enten er med på å forsørge eller blir forsørget av en større husholdning. Den eneste muligheten for å få slike data (med mindre SSB etablerer en husholdningsdatabase) vil være gjennom en levekårsundersøkelse der både husholdningssammensetning og inntektsforhold til alle husholdningsmedlemmene kartlegges. Ulempen med dette igjen er at vi da ikke lenger opererer med registerdata, men med utvalgsdata. Slike utvalgsdata vil likevel være et nyttig redskap til å korrigere resultatene fra analysen av registerdata.

Ved å bruke sosialhjelpens andel av familieinntekten som mål på selvbergingsgrad vil vi til en viss grad kompensere for de problemene som følger av manglende husholdningsdata. Ved tildeling av sosialhjelp skal det, i hvert fall ideelt sett, tas hensyn til hvilke andre forsørgelsesmuligheter vedkommende har. Det er også grunn til å tro at personer som forsørges av andre i liten grad søker om sosialhjelp.

Yrkesaktivitet er en forutsetning for selvberging, og andelen voksne i en innvandrergroupe som er i jobb vil gi en god indikator på selvbergingsgraden. Hvis vi i tillegg har informasjon om forsørgelsesbyrde, vil dette målet langt på vei dekke vårt behov.

Utdanningsaktivitet sier noe om framtidige inntektsmuligheter, selv om tolkningen vanskelig gjøres av at det har vist seg vanskelig for innvandrere å omsette utdanning i godt betalte jobber. Likevel er det av avgjørende betydning for en gruppes mulighet til sosial mobilitet at det er et visst nivå på utdanningsaktiviteten. Her bør det kunne framskaffes data for karakternivå i grunnskolen og andelen av ungdomskullene som gjennomfører videregående skole.

I tillegg vil det som nevnt være aktuelt å undersøke låneforhold sett i forhold til fremtidige inntektsmuligheter, spesielt forbrukslån. Dette kan neppe undersøkes på annen måte enn gjennom en survey.

2.3.3 Indikatorer på deltagelse

1 Kriterier for deltagelse

Hvordan skal vi formulere kriterier som skal være oppfylt for at vi skal kunne si at målet om at flyktninger og innvandrere skal ha en bredest mulig deltagelse i det norske samfunnet er oppnådd? Hva menes egentlig med deltagelse i det norske samfunnet? Det er vanskelig å se at det er noen kriterier som peker seg ut som selsagte i denne sammenheng.

La oss starte med å dele inn det norske samfunnet i tre **arenaer**: Utdanningssystem, arbeidsliv og sosialt liv (inkludert foreningsliv og politisk deltagelse). Måling av deltagelse i de to første er relativt enkelt; enten deltar man i utdanningssystem og /eller arbeidsliv, eller så gjør man det ikke. Det bør likevel understrekes her at målformuleringen gjelder *norsk* utdanningssystem og arbeidsliv. Det er et definisjonsspørsmål om f.eks koranskoler i Norge er en del av det norske samfunnet. Tilsvarende kan man diskutere om en innvandrersom arbeider i en forretning der det utelukkende arbeider innvandrere, og der kundegrunnet også er innvandrerdominert, deltar i det norske arbeidslivet. Det er også ulike grader av deltagelse i arbeidslivet. En del innvandrere føler seg mer som arbeidskraft enn som arbeidstakere, og opplever at de blir sjelden eller aldri tatt med på råd i saker som angår produksjon og drift av foretaket de er ansatt i. Innvandrere er også sjeldnere fagorganiserte. Aktiv deltagelse i det norske arbeidslivet består etter vår mening av noe mer enn ansettelsesforholdet.

Enda vanskeligere er det å komme fram til allment aksepterte kriterier for hva deltagelse i det norske sosiale livet innebærer. Innvandrere deltar i dag i liten grad i norsk foreningsliv, de går mindre på kino og teater enn det nordmenn gjør, og de går i hvert fall ikke på tur slik nordmenn gjør. Ganske mange deltar på religiøse tilstelninger, men som regel uten at nordmenn er til stede. Vi kommer fort opp i et dilemma her: På den ene siden vil vi mene at deltagelse i korps, kor, sanitetsforeninger, kirkegang og pub-besøk er typisk for det norske samfunn. På den annen side vil en slik definisjon langt på vei være å kreve at innvandrerne skal bli norske for at vi skal mene at målet om deltagelse i det norske samfunnet er oppfylt. Sagt på en annen måte: Vi måler ikke lenger integrering, men assimilering. Deltagelse i denne type aktiviteter er likevel ikke uinteressant når vi skal måle deltagelse i det norske samfunnet.

Det vil etter vår mening være riktigere å fokusere på mer uformell og uorganisert sosial kontakt mellom nordmenn og innvandrere. Dermed unngår vi å tre det norske organisasjonslivet ned over innvandrerne som en mal på hvordan man bør omgås. Vennekontakt med nordmenn er antagelig en forutsetning for en bred sosial deltagelse, samtidig som de av innvandrerne som deltar i organiserte "norske" aktiviteter gjerne også vil ha flere norske venner enn andre innvandrere.

Deltagelse i det norske politiske liv er også en del av deltagelsen i det norske samfunnet. Medlemskap i politiske partier, valgdeltagelse og øvrig deltagelse i samfunnsdebatten må regnes som aktiv deltagelse i det norske samfunnet. Det kan imidlertid diskuteres i hvilken grad politisk deltagelse er betegnende for det norske samfunnet. Det er et mindretall nordmenn som er medlem i et politisk parti eller deltar aktivt i samfunnsdebatten. Flertallet av de stemmeberettigede benytter imidlertid stemmeretten. Utenlandske statsborgere har ikke stemmerett ved stortingsvalg, men de har etter tre års botid i Norge stemmerett ved kommunevalg. Hvorvidt de bruker denne stemmeretten vil gi en god indikasjon på opptatthet av og deltagelse i norsk politikk.

Barns- og ungdoms skoleprestasjoner er sannsynligvis en meget god indikator både på sosial deltagelse fram til måletidspunktet, og på framtidige muligheter til deltagelse ikke minst i videre utdanning og i arbeidslivet.

Vi har i dette avsnittet tatt for oss deltakelse i *norsk* arbeidsliv, sosialt samvær, politikk og foreningsliv. Mange av de innvandrerne som i liten grad deltar i det norske samfunnet kan ha en aktiv deltagelse i miljøet rundt sin egen etniske gruppe. Det er på ingen måte vår hensikt å underkjenne betydningen og verdien av slik deltagelse. Poenget her er likevel å finne fram til kriterier som kan brukes til å si noe om måloppnåelse i forhold til viktige målsettinger for norsk integreringspolitikk. Aktiv

deltagelse i eget miljø og manglende deltagelse i det norske samfunnet er mer kjennetegnende for segregering enn for integrering. Deltagelse i eget etnisk miljø kan imidlertid ha stor betydning for folks levekår, noe vi skal komme tilbake til i avsnitt 2c.

2 Aktuelle mål på graden av deltagelse i det norske samfunnet

- skoleprestasjoner
- utdanningsaktivitet
- yrkesdeltagelse
- fagorganisasjonsgrad
- deltakelse i andre organisasjoner
- egen opplevelse av å bli tatt på alvor som arbeidstaker
- valgdeltagelse
- kontakt med norske venner
- fritidsaktiviteter

2.3.4 Samlemål på levekår

1 Kriterier for måloppnåelse

Innvandrere har i flere levekårsundersøkelser skilt seg ut som en gruppe med spesielt store levekårsproblemer. For norske myndigheter må det være en målsetting å overvåke at innvandrergruppers levekår ikke faller ned på et uakseptabelt lavt nivå. Kriteriene for måloppnåelse her er derfor ikke et høyest mulig nivå på levekårene til innvandrere, men at man *ikke* har grupper som har falt fullstendig utenfor.

Levekår er et omfattende begrep. For å gi et samlet bilde av en gruppes levekår er det vanlig i levekårsforskningen å ta utgangspunkt i ti forhold:

- arbeid
- utdanning
- økonomi
- bolig
- helse
- sosialt nettverk
- trygghet for liv og eiendom
- meningsfull fritid
- politisk deltagelse og innflytelse
- rent miljø

Ved å undersøke personers og husholdningers situasjon langs disse levekårsdimensjonene («levékårs-komponenter»), kan man gi en relativt god samlet beskrivelse av en persons levekår, og det er mulig å gi gode sammenlikninger mellom ulike grupper av befolkningen.

For etniske minoriteter kommer også opplevd rasisme og diskriminering som en egen levekårsdimensjon (som også påvirker mulighetene innenfor flere av de øvrige dimensjonene). Det er ikke nødvendigvis noe godt samsvar mellom omfanget av fremmedfrykt og rasisme i den norske befolkningen, og den av innvandrerne opplevde rasismen. Fremmedfrykt og rasisme som ikke «oppdages» av innvandrerne selv kan selvfølgelig ha betydelige konsekvenser for innvandrernes levekår dersom den gir seg utslag i diskriminering i arbeidsmarked, boligmarked eller utdanningsmuligheter, men er da å regne som en forklaringsfaktor bak levekårsproblemer på disse områdene, og ikke som et selvstendig levekårsaspekt.

2 Måling av levekår

Levekårene må dels kartlegges ut fra personenes egne oppfatninger, og dels ved forhold av mer objektiv karakter:

- Subjektive mål (voldsfrykt, opplevd rasisme, sosialt nettverk, subjektiv helse, fritid). Disse måles mest effektivt gjennom levekårsundersøkelser eller andre surveys.
- Objektive mål (arbeidsmarked, boligforhold, utdanningsaktivitet, objektiv helse): Disse kan beskrives ved registerdata fra Statistisk sentralbyrå, helsemyndigheter, arbeidsmarkedsetaten.

2.3.5 Fremmedfrykt og diskriminering

Som vi har vært inne på er det ikke nødvendigvis slik at høy grad av opplevd rasisme betyr at den norske befolkningen er spesielt intolerant. Omvendt kan det tenkes at en tolerant norsk befolkning av ulike grunner oppleves som intolerant av innvandrerbefolkningen. Innvandrernes mulige situasjoner kan beskrives som en kombinasjon av egne erfaringer og kjennetegn ved den norske befolkningen, slik vi har forsøkt å fange opp i figuren under:

		INNVANDRERNES ERFARING	
		Opplevd rasisme	Ikke opplevd rasisme
Intolerant norsk befolkning		1(xenofobi)	2(isolasjon)
Tolerant norsk befolkning		3(misforståelser)	4(mål)

Arbeid mot fremmedfrykt og rasisme er et selvstendig mål for norske innvandringsmyndigheter, og det er derfor viktig å kartlegge både opplevd rasisme og toleransenivået i den norske befolkningen. Holdningsundersøkelser i den norske befolkningen kan relativt enkelt utføres gjennom telefonintervjuing. Alternativet er å, som i dagens kommunebesøksopplegg, basere seg på inntryksdata fra deltagerne på møtene i kommunene, eventuelt opplysninger fra politiet.

Hva slags tiltak som bør iverksettes i den enkelte kommune vil avhenge av i hvilken rute i tabellen over kommunen plasserer seg i. Spesiell oppmerksomhet bør vies rutene 2 og 3. I en kommune der det er stort omfang av rasisme, mens innvandrerne ikke opplever særlig grad av rasisme, er det grunn til å tro at kontakten mellom innvandrere og flyktninger er svært begrenset. I en kommune der den norske befolkningen framstår som tolerant, mens innvandrerne opplever den som intolerant, kan det være grunn til å sette inn mer energi på å informere innvandrerne om norsk kultur og væremåte.

En vellykket integreringspolitikk stiller krav både til det norske samfunnet og til innvandrerbefolkningen. For å nå målet om likestilling må for det første innvandrere gis samme muligheter som nordmenn på de sentrale velferdsarenaene, og for det andre må innvandrerne selv ha ønske om å delta i disse arenaene. Forhold som har vært diskutert i de foregående avsnitt (økonomisk selvhjelpenhet, yrkesdeltagelse, deltagelse i det norske samfunnet, vil alle være sentrale levekårsaspekter. Det er imidlertid ikke sikkert at innvandrerne selv deler norske myndigheters målsettinger med integreringsarbeidet.

Dermed kan samme forhold som av norske myndigheter blir oppfattet som et eksempel på mislykket integreringsarbeid, vurderes positivt av de etniske minoritetene. Hvis vi for eksempel finner at pakistanske barn i liten grad omgås norske barn, vil dette fra norske myndigheters side være bekymringsfullt. Foreldrene til de pakistanske barna vil derimot i mange tilfeller være fornøyd med situasjonen. Svært mange (første generasjons innvandrende) pakistanere har sine livsprosjekter i Pakistan, ikke i Norge. Det som er viktig å lære barna er dermed hjemlandets språk og kultur, mens den norske kulturen kanskje oppfattes som upassende og til dels umoralsk, og at barna derfor bør skjermes fra den.

Sosial kontakt med nordmenn betraktes altså ikke nødvendigvis som et levekårs gode sett fra Pakistanernes side. Dette kompliserer selvfølgelig både arbeidet til de som driver integreringsarbeid, og tolkningen av de funnene vi gjør i en levekårsundersøkelse. Dessuten vil en isoleringsstrategi fra foreldrenes side, dersom den lykkes, kunne få alvorlige konsekvenser for barnas framtidige levekår. Til tross for foreldrenes tilbakevendingsperspektiv viser det seg jo at svært mange av de barna som vokser opp her kommer til å tilbringe mesteparten, om ikke hele, sitt voksne liv i Norge. I løpet av barneårene skjer innlæring av språk, sosiale normer og kultur som er mildt sagt nyttig ballast når barna senere skal etablere et voksenliv i Norge. Det er åpenbart at de som ikke har fått denne muligheten, eller har fått betydelig mindre mulighet til dette enn andre barn, stiller med et alvorlig handikap når de skal ut i høyere utdanning og yrkesliv.

Hva slags multi-etnisk norsk samfunn vi har eller kan få påvirkes av atferden til *både* majoritetsbefolkningen og de etniske minoritetene. I Norge har vi i dag en rekke ulike etniske minoriteter, og de skiller seg fra hverandre i hvilke mål de har for sitt liv i Norge og hvilke ønsker de har om forhold til den norske majoriteten. Innvandrene vil også oppleve at ulike deler av det norske samfunnet har forskjellige strategier for sameksistens. Til tross for at norske myndigheter følger en integreringsstrategi vil arbeidsmarked og boligmarked i mange tilfeller fungere segregerende. For å havne i den ønskede boksen, fargerikt fellesskap, er det for det første nødvendig at de etniske minoritetene selv ønsker en slik tilpasning, og for det andre må majoritetsbefolkningen avstå fra tvangsassimilering, diskriminering og utkastelse. Dersom majoritetsbefolkningen ønsker integrering, mens den etniske minoriteten ønsker isolasjon, får vi en situasjon der norske myndigheter må utøve en viss grad av konformitetspress for å nå sitt mål om integrering. (En del etniske minoriteter føler kanskje mindre kulturell avstand til Norge en det norske samfunnet forventer. Da kan vi få en situasjon der innvandrene opplever det omvendte av konformitetspress, en slags overdreven forventning om eksotiske matretter og trommekurs. Det å bli betraktet hovedsakelig som underholdningsinnslag kan også oppleves som diskriminerende).

I figuren under har vi forsøkt å sammenfatte nettopp hvordan *det er kombinasjonen av majoritetens og minoritetens adferd som bestemmer utfallet*, altså hva slags sameksistens som blir utviklet. Inne i de enkelte rutene har vi med et stikkord forsøkt å fange opp situasjonen slik vi kan anta at den oppleves fra minoritetens side:

Vi kan også legge merke til hvordan tabellen klarer å fange opp graden av konflikt mellom majoritet og minoritet: rutene langs den fallende diagonalen vil innebære situasjoner preget av fredelig

Ulike strategier for sameksistens mellom majoritetsbefolkningen og minoritetsbefolkninger

Tilpasning valgt av majoritetsbefolkningen	Tilpasning valgt av minoritetsbefolkningen			
	Assimilering	Integrering	Segregering	Migrasjon
Assimilering	Kulturelt homogent	Likhetspress	Likhetspress	Tilbakevendning
Integrering	Folkloreetterspørsel	Fargerikt fellesskap	Selvalgt isolasjon	Tilbakevendning
Segregering	Utestengning	Utestengning	Etniske enklaver	Tilbakevendning
Utkastelse	Tvangsutsen delse	Tvangsutsen delse	Tvangsutsen delse	Etnisk homogent

(men ikke alle like ønskelige) tilpasninger, mens graden av konflikt må antas å øke jo lenger bort vi kommer fra denne.

Kartlegging av diskriminering er med andre ord komplisert. Det må tas hensyn til ulike oppfatninger og verdssystemer i de forskjellige etniske gruppene, og det må skilles mellom ulike arenaer. I en og samme kommune kan situasjonen oppleves svært ulikt av de forskjellige etniske gruppene, samme tiltak kan slå ulikt ut for ulike etniske grupper, og resultatene av tiltak fra kommunens side kan være gode på noen levekårsområder og mindre gode på andre.

2.3.6 Tilbakevending

For å evaluere i hvilken grad myndighetenes tiltak for å stimulere flyktninger til tilbakevending har hatt effekt er det nødvendig å for det første finne ut i hvilken grad flyktninger fra land der forholdene ligger til rette for tilbakevending har reist tilbake (og blitt der). For det andre må en søke å skille ut effektene av tilbakevendingstiltakene fra andre forhold, som levekårsforhold i Norge og i hjemlandet, familieforhold og annet. Som et ledd i evalueringen vil det også være naturlig å undersøke hvor vellykket politikformidlingen fra UDI til kommunene har vært.

2.4 Aktuelle indikatorer for å evaluere effektiv tjenesteyting

Det praktiske arbeidet med å integrere nye innbyggere med flyktninge- og innvandrerbakgrunn ligger i Norge hos primærkommunene. Kommunene har derfor, med utgangspunkt i det kommunale selvstyret, en svært høy grad av frihet til selv å iverksette og utforme ulike tiltak på egen hånd (noe som kommer konkret til uttrykk ved at staten jo støtter kommunene gjennom et rammetilskudd og ikke ved et refusjonssystem). I dette lys kan integreringsarbeidet oppfattes som en type kommunal tjenesteyting. Og i likhet med mange andre typer av slik tjenesteyting med relativt klart definerte målgrupper, er det en overordnet målsetting at tjenesteytingen både skal oppnå sine mål, og gjøre dette på en effektiv måte. Med effektivitet må vi her ikke kun tenke på en snever økonomisk oppfatning (av typen høy måloppnåelse til minst mulig resursinnsats), men også inkludere viktige aspekter som at innvandrerne (brukerne) oppfatter tiltakene som nyttige og målrettede, at organiseringen preges av samarbeid og ikke konflikt, at fagfolk og annet personell er kvalifiserte, motiverte og opplever arbeidet som meningsfullt. Med effektivitet i det kommunale likestillingsarbeidet må vi i tillegg ha med at innvandrernes (særlige) behov innlemmes som et viktig hensyn også i utformingen av den ordinære tjenesteyting rettet mot befolkningen som helhet.

Det er neppe tvil om at det for innvandrere og flyktninger er blitt iverksatt en lang rekke prosjekter og tiltak, med sterkt varierende suksess, og vel uten at det er etablert noen systematisk sammenstilt kunnskap om *under hvilke betingelser ulike typer av tiltak virker godt for forskjellige innvandrergrupper*. (referanse til Oslo kommunes forsøk på å lage en oversikt). Vi vil derfor anta at det både innen de enkelte kommunene, og på nasjonalt nivå, er et stort oppmagasinert behov for bedre kunnskap nettopp om hvilke typer av tiltak (innhold/organisering) som virker godt, og hvilke som preges av negative erfaringer. På de kommunale nivået er det et stort praktisk læringsbehov: Hvilke erfaringer gjøres i andre kommuner som har valgt andre løsninger på relativt like problemer? På det nasjonale nivået er det et behov for å få sammenstilt kunnskap om hvilke typer av tiltak som gir stor måloppnåelse på en økonomisk effektiv måte, blant annet for å kunne evaluere hvorvidt dagens ordning med integreringstilskudd med fordel kunne erstattes eller suppleres med en mer målrettet (del-)finansiering av bestemte typer tiltak som erfaringsmessig lykkes godt.

Innhenting av data om det kommunale flyktingearbeidets organisering og vurderinger av dets vellykethet spiller en viktig rolle i UDIs samtaleguide. Uten å foregripe vurderinger av denne som skal komme i del IV, vil vi likevel antyde at den informasjon som nå samles inn om den kommunale tjenesteytingen preges av en viss mangel på systematikk. Med dette menes at den i seg selv viktige informasjonen som innhentes, samles inn på en slik måte at den gir et godt bilde av hva som foregår innen den enkelte kommune, men at den ikke er på en slik form at den kan sammenstilles for flere kommuner for å gi et bilde av mer allmenngyldige sammenhenger mellom ressursinnsats og organisering på den ene siden og innvandrernes levekårsressurser og likestillingsgrad på den andre siden. I de følgende avsnittene skal vi derfor kort diskutere noen mulige tilnærminger og konkrete indikatorer som er relevante for å gi et godt bilde av tjenesteproduksjonen ovenfor innvandrerne. Perspektivet i disse generelle betraktningene er, at selv om innvandrerne på mange måter er en spesiell gruppe med særskilte behov, så er de også ordinære innbyggere stilt ovenfor en kommunal tjenesteyting som, på linje med all annen offentlig service, skal løse deres problemer på en effektiv måte.

2.4.1 Hva menes med en suksesshistorie?

I debatten om integrering av innvandrere fokuseres det ofte på de mislykkede tiltak og manglende likestilling mellom innvandrerne og resten av befolkningen. Tiltak som faktisk har virket blir lite synlige, og erfaringene ikke formidlet slik de burde. Det er derfor en oppgave for UDIs informasjonsinnhentingprosedyre at den bør kunne klare å identifisere "suksesshistorier" slik at positive erfaringer blir nyttiggjort også i andre kommuner. Men hva er egentlig en suksesshistorie? Hvordan skal man gå fram for å finne den?

Tar vi utgangspunkt i tradisjonelle kriterier for evaluering av offentlig tjenesteyting, vil et konkret tiltak kunne karakteriseres som vellykket dersom:

- 1 brukerne er blitt tilført de ressurser (egenskaper) tiltaket hadde som målsetting: Har deltakere på norskkurs faktisk blitt så gode i språket som man kunne forvente, blir de som får leksehjelp bedre på skolen, blir de som mottar veiledning faktisk bedre i stand til å klare seg på egen hånd, og så videre.
- 2 brukerne er fornøyde med tiltaket, og har hatt en rimelig adgang til å delta og påvirke tiltaket. I offentlig tjenesteyting er det et allment mål at brukerne selv skal kunne oppleve at de er en likeverdig part og deltaker i den tjenesteyting de mottar.
- 3 at forholdet mellom produsenten (den offentlige ansatte) og bruker (innvandrer) er preget av gjensidig tillit: her er det viktig å etterprøve om brukerne opplever sin egen rolle som meningsfull, og at de føler at deres problemer står i sentrum for samhandlingen.
- 4 at nødvendige relasjoner mellom impliserte fagfolk og etater er preget av samarbeid og klare ansvars- og arbeidsdelingsforhold. Dette dreier seg både om å få fram funksjonelt effektive tjenester, og om motivasjon og tilfredshet med egen arbeidssituasjon hos tjenesteyterne.
- 5 at det ikke finnes noen annen form for organisering og gjennomføring av tiltaket som kunne gitt samme grad av virkninger for brukerne med en mindre ressursinnsats.

Dette er et allment effektivitetskrav, som i praksis sier at dersom for eksempel to kommuner oppnår samme grad av måloppnåelse og brukertilfredshet, er det den kommune som har benyttet minst ressurser som har den beste tjenesteytingen.

Disse fem kriteriene kan også leses som en oppstilling av den type informasjon det ideelt er nødvendig å søke etter for å identifisere en suksesshistorie. I praksis er det svært ressurskrevende å samle inn så mye informasjon. Poenget er likevel at uten data om hva brukerne selv erfarer og opplever som resultater, er det ikke mulig å kunne fastslå med sikkerhet at tiltaket har vært vellykket.

2.4.2 Indikatorer på kommunale initiativ

Forutsetningene for en effektiv kommunal tjenesteyting for innvandrerne ligger i at det kommunale beslutningsapparatet er i stand til å fortolke behovene hos innvandrerne på en slik måte at relevante tilbud blir utviklet. De kommunale tiltakene må samsvare med behovsstrukturen hos innvandrerbefolkningen. Dette er igjen et spørsmål om kommunen selv har oversikt over sine innvandreres behov, og tilstrekkelig politisk, faglig og organisatorisk evne til å mobilisere de nødvendige ressursene. Kommunemøtene og samtaleguiden bør ideelt sett klare å samle inn informasjon som gjør det mulig å sammenstille levekårsdata med data over tilbud. Et vesentlig poeng her er at samme behov kan løses på ulike måter, og at det er en viktig oppgave for datainnsamlingen nettopp å kunne fange opp om og hvordan kommunene velger ulike reaksjoner/tiltak for løse et likt behov i innvandrerbefolkningen.

I analyser av offentlig tjenesteyting er det altfor lett å la kartleggingen styres av de kategorier og begreper som kjennetegner administrative og organisatoriske forhold. Det tapes av syne at administrasjon og organisasjon er virkemidler hvis begrunnelse bare kan ligge i at de er relevante for brukergruppens behov. Innhenting av informasjon om hva kommunene har eller ikke har gjort bør derfor organiseres utfra en opplisting av de behov innvandrerbefolkningen har/kan tenkes å ha, med påfølgende spørsmål om hva kommunen eventuelt har iverksatt for å løse disse problemene. Det er gjennom en slik "konfrontasjon" mellom levekårsproblemer og institusjonelle responser at det blir mulig å danne seg et bilde av hva kommunene gjør, og dette er igjen den ramme vi vil benytte for å vurdere de delene av samtaleguiden som omhandler det kommunale arbeidet. (i noen sammenhenger er denne "konfrontasjonen" benyttet, i andre sammenhenger ikke).

2.4.3 Indikatorer på effektiv organisering og samarbeidsrelasjoner

Offentlig sosial tjenesteyting preges ofte av ineffektive organisasjonsformer og konfliktfylte samarbeidsrelasjoner. Det er ingen grunn til å tro at ikke også det kommunale integreringsarbeidet har sitt innslag av slike forhold. En viktig målsetting med intervjuguiden og kommunebesøkene må derfor være å søke etter hva slags organisasjonsformer og samarbeidsopplegg som aktørene selv opplever som vellykkede. Det finnes knapt noen annen praktisk anvendbar metode for å avgjøre om en organisasjonsform er vellykket enn å innhente subjektive vurderinger fra de deltakende aktørene. Dette er også vurderinger som det kreves spesielle teknikker for å kunne samle inn, nettopp fordi vurderinger av konflikter og grensesoneproblematikk normalt vil være påvirket av i hvilken situasjon informanten befinner seg i ved intervjusituasjonen.

På den annen side er det viktig å være klar over at stor enighet mellom grupper og institusjoner som produserer tjenestene ikke er noen garanti for at tjenestene når fram til brukerne på en effektiv måte. Det kan videre også tenkes at konflikter innen det tjenesteytende apparat ikke nødvendigvis har sine årsaker internt i apparatet, men i ulik grad av frustrasjonsnivå og vurderinger av de resultatene man faktisk oppnår.

Å samle inn informasjon om slike organisatoriske forhold er en svært stor oppgave, nettopp fordi det kan være så mange spesielle grunner til slike konflikter (f.eks personstrid). Dersom det ikke er helt klart hva slik informasjon skal benyttes til, er det et åpent spørsmål om man i informasjonsinnhenting heller bør benytte tid og ressurser ved kommunebesøkene til andre formål, og da særlig lete etter forklaringer på hvorfor noen tiltak virker.

2.5 Krav til informasjonsinnhentingsprosedyren

2.5.1 Allmene krav til troverdige data

Enhver prosedyre for innhenting av data begynner nødvendigvis med spørsmålet om hvilke enheter man skal velge ut. Spørsmålet om hvilke kommuner som skal besøkes og etter hvilke kriterier disse skal velges ut, skal vi komme tilbake til. I de følgende avsnittene skal vi drøfte noen mer prinsipielle spørsmål knyttet til troverdighet og bruksområde for data av den typen som vi tidligere har pekt på. Innsamlede data kan ha høy grad av relevans, men likevel være ubrukelige i videre analyse, om datas kvalitet ikke er tilfredsstillende.

Spørsmål knyttet til kvaliteten på informasjon er en tradisjonell utfordring i enhver prosess som sikter mot å frambringe ny kunnskap: Et gitt spørsmål fordrer bestemte typer av data for å bli besvart, – og oppgaven er å frembringe disse dataene gjennom en dertil egnet og standardisert prosedyre. Men i tillegg kommer også kravet om at prosedyren skal være så åpen og fleksibel at den skal fange opp spesielle forhold i den enkelte kommune, både av negativ og (særlig) positiv art. Prosedyren skal kunne finne eller «avsløre» forhold som man ikke har kunne anta på forhånd.

Som et tredje krav til prosedyren kommer at den skal frambringe opplysninger som skal benyttes på ulike administrative nivåer, både til å understøtte beslutninger av policy-natur, bidra til læring og kunnskapsoverføring og til å evaluere graden av måloppnåelse. På det nasjonale nivået vi behovene for informasjon til policy-utforming og evaluering av likestillingspolitikkenes resultater antakelig dominere, på det regionale og lokale nivået vil behovene for læring og erfaringsformidling være større.

Disse tre kravene til at informasjonsinnhenting skal frambringe data av ulike type og til forskjellige brukere legger stramme, og dels motsetningsfylte krav til prosedyren. Det er viktig å understreke at disse problemene bunner i dataenes «natur», og i det følgende skal vi kort diskutere på disse.

2.5.2 Aggregerbarhet

Med dette kravet menes at informasjon innhentet på det kommunale nivået bør være på en slik form at det er teknisk lett og metodisk troverdig å sammenfatte data på et regionalt og særlig et nasjonalt nivå. Dette lar seg rimelig lett gjennomføre for alle typer av opplysninger som lar seg kvantifisere, dvs variabler som beskriver innvandrernes økonomisk forhold og situasjon i arbeidsmarkedet og hvorvidt en kommune har eller ikke har gjennomført et nærmere spesifiserte tiltak. Ressursinnsatsen benyttet til et tiltak, målt som utgifter eller arbeidsinnsats, lar seg i prinsippet tallfeste, og kan derfor også summeres på regionalt og nasjonalt nivå. Slike kvantitative data lar seg lett aggregere ved vanlige statistiske teknikker.

Når det derimot gjelder informasjon som ikke lar seg kvantifisere, for eksempel hva kommunen har gjort av tiltak, vurderinger av samarbeidsrelasjoner og effekter av tiltak, vil både innhold og form på denne informasjonen være av en slik art at den (som regel) beskriver forhold som er unike i den enkelte kommune. I samtaleguiden er det særlig i del 2 denne type informasjon samles inn. Slik informasjon kan bare aggregeres ved nye kvalitative vurderinger.

Behovet for at informasjonen skal kunne presenteres på et aggregert nivå er større jo lenger opp i systemet man kommer, og størst på det nasjonale nivået. Her vil man også være opptatt av i hvilken grad summen av tiltak i de enkelte kommunene bidrar til oppnåelsen av de nasjonale målsettingene i likestillingsarbeidet. Informasjonen om hvordan tiltakene utformes, og sammenhenger mellom typer av tiltak og lokal måloppnåelse, etterspørres vel først og fremst på det lokale nivået, med UDIs regionkontor som formidlere av slike erfaringer.

2.5.3 Bestandighet (objektivitet)

Allment må man kreve at den informasjon som blir hentet inn av regionkontorenes ansatte i kommunemøtene, og den informasjonen som blir avgitt fra kommunene ikke bør være påvirket av hvem som utfører innsamlingen og av hvem som er til stede på møtene. Særlig for data som skal aggregeres er dette et absolutt krav. Dette trekker i retning av at datainnsamlingsskjemaet og intervjuguiden og atferden til regionkontorenes ansatte bør være mest mulig standardisert. Slik ensartethet blir i praksis et krav om at flest mulig av de informasjonene som innhentes skal nedtegnes i et på forhånd oppsatt svarskjema, og at UDIs representanter bør ha hatt en felles opplæring før de deltar på møtene.

På den annen side vil nettopp en slik sterk formalisering av prosedyren kunne gi møtene et upersonlig preg av «inspeksjon» og rapportering, og gjennom dette fortrenge aktørenes og politikerne motivasjon for å legge fram egne inntrykk, erfaringer og tenkemåter. Nettopp de kommunale aktørenes egne oppfatninger er et viktig forhold å få registrert, og for dette kreves at møtene får en åpen og fortrolig atmosfære. Målsettingen om at møtene også skal være et ledd i politikkformidling fra UDI kan også lett undergraves dersom samtalen får et for ensidig preg av at UDIs representanter framstår som intervjuere mer enn deltakere.

I denne omgangen skal vi bare peke på motsetningen mellom de hensyn til standardisering og aggregertbarhet av den informasjon som samles inn, og hensynet til å gjøre møtene til en arena for politikkformidling og erfaringsutveksling. Vi vil senere komme tilbake til dette, og reise spørsmålet om ikke møtenes funksjon som datainnsamling og som politikkformidling er en fra begge hensyn uheldig sammenblanding.

2.5.4 Troverdighet og effektivitet.

Alle prosedyrer som skal samle inn data må være observante for mulige kilder til feil ved de data som tegnes ned. Dersom det er flere alternative kilder til samme informasjon, bør informasjonen innhentes der den har minst sjanse for å være beheftet med feil. Informasjonen bør også innhentes på den mest mulig effektive måte. For informasjon av kvantitativ natur, og om hvorvidt noe faktisk har funnet sted, er kravet om troverdighet forholdsvis uproblematisk, fordi denne type av data vanligvis er lett etterprøvbare. Sikring av troverdighet er derimot langt viktigere når det gjelder å skaffe sikker informasjon gjennom informanter som også kan ha vært deltakere i de prosesser som skal beskrives. I tradisjonell metodeteori regnes ikke impliserte aktører som gode kilder til faktisk informasjon om egen aktivitet, mens de derimot er verdifulle som kilder til egne vurderinger og motiver. Det bør derfor i informasjonsinnhentingsprosedyren skilles klart mellom data ment å beskrive objektive forhold, og data som er basert på aktørenes egne vurderinger. Likeså er det i utgangspunktet problematisk å benytte møter, hvor deltakelsen varierer fra den ene kommune til den andre og hvor aktører som kan stå i interne motsetningsforhold til hverandre er tilstede samtidig. Dette kan gjøre møtene til politisk ladede arenaer, hvor ulike interesser søker hegemoni over virkelighetsbeskrivelsen. En slik situasjon er, dersom den oppstår, svært uheldig for innsamlingen av data.

2.5.5 Sammenfatning av de allmene krav til prosedyren

I oppstillingen under har vi forsøkt å sammenfatte hvordan data om ulike temaer *i utgangspunktet* gjør det lett eller mer problematisk å tilfredsstille kravene til aggregbarhet og troverdighet.

Samtaleguiden	Aggregering	Bestandighet	Troverdighet
1: Kommunedata	lett	god	god
2: Organisering	vanskelig	vanskelig	problemer
3: Levekår	lett	god	god
4: Holdningskapning	vanskelig	vanskelig	problemer
5: Tilbakevending	lett	lett	vanskelig
6: Andre områder	vanskelig	vanskelig	vanskelig

Del 3 Styrker og svakheter ved dagens prosedyre

3.1 Opplegget med kommunebesøk

Etterhvert som asylankomster og antall bosettinger har sunket, har UDIs regionkontorer fått friggitt mer tid til oppfølging av kommunenes likestillingsarbeid. I 1995 utviklet regionkontorene ulike måler for kommunebesøk, og samme år tok UDI sentralt et initiativ til å samordne og systematisere de ulike regionkontorenes arbeid overfor kommunene. Regionkontor Vest fikk i oppdrag å utarbeide en felles samtaleguide til bruk ved kommunebesøkene. Guiden ble ferdigstilt i februar 1996, og har siden det vært til utprøving.

Det er denne guiden, rapportene fra disse besøkene og fem regionkontorers evaluering av samtaleguiden som danner grunnlaget for de følgende kommentarene. Først noen generelle ord om målsettingene ved en samtaleguide i forbindelse med kommunebesøkene. Styrker og svakheter ved dagens guide må nødvendigvis relateres til hva som søkes oppnådd ved selve besøket.

Dagens opplegg med kommunebesøk rommer flere samtidige målsettinger, som også definerer ulike **roller** for Regionkontorets deltaker på selve samlingen (besøket).

MÅL 1) Innhenting av data om likestillingsarbeidet for videre bearbeiding og sammenstilling, herunder levekårsinformasjon om kommunenes innvandrere og den kommunale tjenesteytingen. I denne datainnsamlingen opptrer regionkontoret som *intervjuer* og (de andre) deltakerne som informanter (intervjuobjekter).

MÅL 2) Spre kunnskap og bevissthet om de nasjonale målsettingene med integreringspolitikken til de kommunale aktører. I forhold til dette målet er regionkontoret en *representant og formidler* for de sentrale myndigheter.

MÅL 3) Spre erfaringer fra andre kommuner, med sikte på å formidle tiltak som har vist seg å være vellykkede. Denne målsettingen setter UDI/RK i en *rådgiverrolle*.

MÅL 4) Besøkene skal også være et forum for diskusjon og definering av problemer og utfordringer i det kommunale arbeidet. I denne sammenhengen er regionkontorets ansatte *deltakere*, som utfra et antatt bredere erfaringsgrunnlag kan hjelpe de kommunale aktørene til en bedre og mer relevant problemforståelse.

Kommunebesøket skal således være et knutepunkt for flere **informasjonsstrømmer**: En *oppstrøm*, hvor lokale fakta og erfaringer skal flyte oppover til RK (og videre til nasjonalt nivå); en *nedstrøm*, hvor nasjonale målsettinger og erfaringer fra andre kommuner skal tilflyte den enkelte kommune; og til slutt en *virvel*, hvor aktører med ulikt ståsted i fellesskap skal definere problemer og politikutfordringer gjennom gjensidig kunnskapsutveksling.

Kommunebesøket er også en møteplass for ulike **kunnskapsformer**. En viktig, men likevel begrenset del av virkeligheten vil være kjent eller bli kartlagt som *faktakunnskap*. Dette vil typisk gjelde informasjon om innvandrernes levekår og om hva kommunen faktisk har gjennomført av ulike tiltak. Vesentlige kunnskaper om innvandrernes situasjon og utfordringer i likestillingsarbeidet lar seg ikke fange opp med tall og tabeller, men bæres av aktørene selv som en *fortrolighetskunnskap*. Med dette

menes den kunnskap som folk selv, gjennom sitt daglige arbeid, utvikler om sammenhenger mellom årsaker, tiltak og virkninger innen sitt arbeidsområde. Slik kunnskap lar seg av mange grunner ikke kartlegge på samme måte som (objektive) fakta, men krever dialog (og ofte «konfrontasjon» med faktakunnskap) for å komme fram og gi mening. En helhetlig forståelse av likestillingsproblematikken fordrer nettopp en systematisering av slik fortrolighetskunnskap. Hensynet til arbeidsmotivasjon hos de ansatte som driver likestillingsarbeid krever også at de opplever å komme fram med sin kunnskap, og at deres erfaringer blir systematisert og vektlagt i utformingen av den nasjonale politikken. Den tredje kunnskapsformen som er relevant kan vi kalle *formidlingskunnskap*, nemlig de kunnskaper som er nødvendige for å få informasjon til å strømme effektivt til den mottaker som skal nås. Alle som vil fram med et budskap til en mottaker vil være avhengig av å mestre et visst nivå på denne kunnskapsformen.

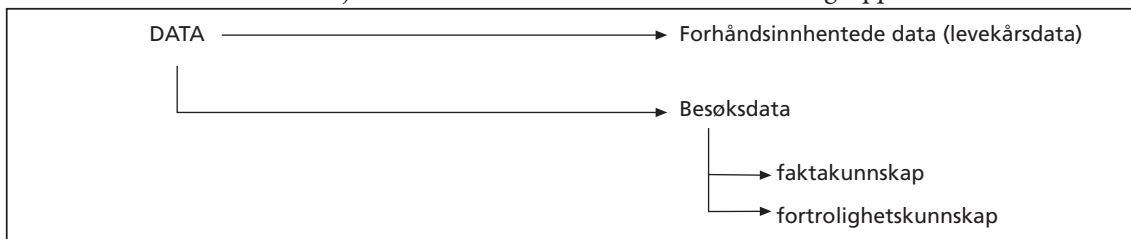
Samtaleguiden er redskapet for å strukturere et relativt komplekst sett av roller, informasjonsstrømmer og kunnskapsformer på en mest mulig fruktbar og effektiv måte (jfr oppstillingen).

ROLLE	INFORMASJONSSTRØM	KUNNSKAPSFORM
Intervjuer	oppover	fakta
Representant	nedover	fakta, formidling
Rådgiver	nedover	fortrolighet, formidling
Deltaker	virvel	fortrolighet

Det første spørsmålet vi bør stille oss er om det overhodet er realistisk å lade alle disse rollene inn i ett og samme opplegg. Det er ikke vanskelig å peke på at visse kombinasjoner av roller for de RK-ansatte kan være uheldige. Kombinasjonen av datainnsamler/intervjuer og representant kan tenkes å gi besøket et preg av «inspeksjon», og jo mer intervjuerrollen fremheves jo sterkere vil dette preget kunne bli. Videre kan det også argumenteres for at det er ineffektivt å benytte møtene til å innhente informasjon som er lett tilgjengelig fra f.eks. SSB, og at en for sterk vekt på datainnhenting trekker oppmerksomheten bort fra kommunenes nytte av møtene, nemlig å bli tilført informasjon. Dersom rollen som intervjuer (datainnsamler) assosieres med de andre rollene, kan dette bevirke til at den informasjon (og særlig de vurderinger) som avgis fra aktørene kan være vridd eller påvirket av møtets personsammensetning. I så fall oppstår det et tradisjonelt metodisk problem, nemlig om den informasjonen som samles inn faktisk er korrekt. Kombinasjonen av representant og rådgiver kan potensielt innebære et for sterkt preg av sentrale pålegg ovenfor kommunen, og dermed begrense mulighetene for at RKs ansatte framstår som en likeverdig deltaker i diskusjonene.

Av de fire rollene vi har beskrevet er det rollen som intervjuer og innhenter av (kvantitativ) fakta kunnskap som enklest lar seg strukturere på forhånd. For dette formålet vil intervjuguiden være som et spørreskjema, og svarene krever ingen (reliabilitets-)fortolkning verken fra intervjuobjekt eller intervjuer. Den type data vi her snakker om er først og fremst levekårsdata om innvandrene i kommunen, tilgjengelig fra nasjonal statistikk. Det er derfor ingen grunn til ikke å innhente maksimalt av denne type informasjon forut for besøket.

De relevante informasjonene som skal samles inn kan deles i tre grupper:



Etablering av faktakunnskap er i prinsippet den minst utfordrende oppgaven, og i større grad et ressurs- og organisasjonsspørsmål. Som nevnt er den nasjonale statistikkproduksjonen etterhvert blitt så god at det er mulig å få god informasjon om viktige levekårsvariabler for innvandrerbefolkningen på kommunenivå. Disse dataene frembringes antakelig mest effektivt ved at KAD/UDI retter en henvendelse til Statistisk Sentralbyrå. Andre variabler finnes hos kommunene, men det er ingen grunn til å benytte tid på kommunebesøket til å innhente disse.

Den viktigste utfordringen for samtaleguiden er å fungere godt til å fange opp det vi kalte fortrolighetskunnskapen. Eller sagt på en annen måte; hvordan kan guiden medvirke til at selve møtet blir en systematisk mønstring av denne typen kunnskap, og ikke kun en i og for seg spennende diskusjon preget av synsing. Diskusjonene må styres slik at det er mulig for RK å nedtegne på en systematisk måte den informasjonen aktørene avgir (slik at senere aggregering blir mulig). Det er denne styringen som er guidens funksjon, slik at det kan framkomme informasjon om fire saksforhold: 1) situasjonsbeskrivelser, 2) årsaksforklaringer 3) vurdering av tendenser og 4) vurderinger av effektiviteten til benyttede virkemidler (erfaringer).

Utfordringene i å systematisere fortrolighetskunnskap ligger på to plan: For det første å få den fram, dvs. å få aktørene i tale. Ofte kan det være at folk sitter på relevante erfaringer, men de oppfatter ikke selv sine synspunkter som relevante i den kontekst de befinner seg i, de kan være beskjedne eller rett og slett redde for å si noe som strider mot «allmene sannheter». Man kan si en ting på tomannshånd, og kanskje noe annet dersom flere (eller bestemte andre) er til stede. For å bryte ned slike konteksthengige forhold på kommunebesøket er det viktig at samtaleguiden, og den forhåndsinnhentede informasjonen bidrar til å etablere en mest mulig *herredømmefri arena*. Den mest effektive måten å få til dette på er å forankre diskusjonene i den forhåndsinnhentede faktakunnskapen om innvandrernes levekår, og i data som viser situasjonen i den enkelte kommunen sammenliknet med regionen og eller landet som helhet.

Samtaleguidens (og den RK ansattes) rolle er å «konfrontere» sikker kunnskap om innvandrerne med de lokale aktørenes egne mentale kart: Deler de situasjonsbeskrivelsen, hvilke forklaringer gir de på forholdene i sin kommune, og særlig viktig, dersom det er forhold i kommunen som avviker svært fra mønsteret i andre kommuner, hvordan har dette framkommet? Konsentrasjonen om fakta bidrar til å strukturere diskusjonen uten at RK-representantene behøver å spille noen selvstendig rolle, – og de kan derfor inngå i møtet som en spørrende og undrende deltaker.

Den andre utfordringen i å systematisere fortrolighetskunnskap ligger i å registrere de synspunkter som framkommer på en slik måte at det senere er mulig å sammenstille informasjonen for flere kommuner (aggregere). Særlig gjelder dette når de lokale aktørene bes om å vurdere tendenser og effektiviteten av de lokale tiltakene. Slike spørsmål leder ofte til (detaljerte) beskrivelser av lokale forhold, og det er ikke mulig i ettertid å sammenstille informasjonen for flere kommuner («alt blir unikt»). Samtaleguiden (og RK-personene) bør derfor trekke i retning av å standardisere svarene, samtidig som de ikke skal tvinge aktørenes oppfatninger inn i på forhånd oppsatte svaralternativer. Her er vi ved en av de aller største utfordringene ved å lage en god samtaleguide, fordi vi står ovenfor en direkte motsetning mellom hensynet til aggregering (som går lettere jo mer standardiserte svarene er) og til fullstendige forklaringer (som blir bedre jo mer detaljerte de er). Her er det også en potensiell konflikt mellom informasjonsbehovene på ulike nivåer: Hensynet til læringseffekt fra en kommune til en annen (formidlet via RK) krever detaljert kunnskap, mens hensynet til regional og nasjonal aggregering fordrer at informasjonen er strukturert.

Det finnes ingen enkle løsninger på dette dilemmaet, men visse teknikker kan anvendes for å forbedre samtaleguiden på dette punktet:

For det første kan man låne et prinsipp fra såkalte «konsensuskonferanser» som etterhvert er blitt en hyppig brukt teknikk innen vitenskapelige fagmiljøer, i deres bestrebelser etter å fastslå hva forskningen er enige om i det virvar av ulike skoler og oppfatninger som preger slike miljøer. Ideen er å søke etter de laveste konsensussterskler, altså utsagn som alle eller det store flertallet vil være enige i.

Ved å «prøve ut» ulike utsagn kan man så komme fram til hva man er enige om, og hva man er uenige om. Når guiden spør etter oppfatninger av tendenser og endringer, bør guiden (møteleder) «presse» i retning av å få møtedeltakerne til å enes om et minste felles multiplum. Når man er ute etter «å danne seg et bilde» av, for eksempel «mestringsnivået i grunnskolen» bør dette tas svært konkret, og guiden bør inneholde forslag til faste svaralternativer av typen, «godt» «tilfredsstillende» «dårlig» «ujevnt» og «vet ikke». (Slike oppsatte svaralternativer bør være dekkende for alle tenkelige situasjoner, slik at også muligheten «ingen enighet» foreligger). Poenget er ikke å lansere disse «bildene» før diskusjonen, men å prøve dem ut som en oppsummering etter at deltakerne har tilkjennegitt sine inntrykk. Denne type faste svaralternativer skal altså ikke benyttes til å forme diskusjonen, men å konkludere den. Denne type av sammenfatning av inntrykk og vurderinger vil muliggjøre aggregeringer.

Det vil kunne oppstå situasjoner der den konsensus som er framkommet mellom møtedeltagerne fra en kommune ikke deles av deltagerne fra UDIs regionkontor. Guiden bør gi rom for nedtegning også av slik uenighet.

For det annet, mange spørsmål i guiden er ute etter å kartlegge aktørenes oppfatninger av årsaker til bestemte problemer. Svarene på slike spørsmål blir ofte en opplisting av en rekke relevante faktorer. For å lette aggregeringen bør slike runder forsøkes sammenfattet ved at guiden «presser» aktørene til å foreta rangeringer av årsaksfaktorer, f.eks, at de blir bedt om å angi hva de oppfatter som de tre viktigste årsakene, i en prioritert rekkefølge. En slik rangering er nødvendig for å kunne aggregere innsiktene til mer konsentrerte oppfatninger (heller enn at alle nevner alt).

For det tredje, guidens spørsmål kan deles i ulike kategorier, utfra hvilken rolle deres svar skal ha i senere bearbeiding. Informasjonsbehovene til samlerapporter fra kommuner til region og nasjon er andre en behovene for å kunne formidle erfaringer mellom kommuner. Disse ulike behovene kan ivaretas ved at spørsmål er hierarkisk ordnet, dvs at de går fra et generelt nivå til gradvis å bli mer detaljerte:

Nivå 1: en konsis beskrivelse av hva som er situasjonen som skal benyttes i aggregering og samlerapporter.

Nivå 2: aktørenes forklaringer på hvorfor denne situasjonen foreligger i kommunen. Det er spesielt når situasjonsbeskrivelsen antyder en god eller dårlig situasjon at det er viktig med en identifikasjon av aktørenes oppfatninger av årsaker.

Nivå 3: hvordan har man ved eventuelle kommunale tiltak realisert denne situasjonen?

Svaret her vil da, i kombinasjon med svarene på nivå 1 og 2 danne grunnlag for antagelser om (effektive eller ineffektive) virkninger av tiltakene.

Igjen kan vi eksemplifisere fra hjelpespørsmålene om innvandrerelevnes situasjon i skolen:

Nivå 1: Hvilket bilde av elevenes mestringsnivå et mest dekkende: Svaralternativer: godt – tilfredsstillende – dårlig – varierende – vet ikke.

Nivå 2: Årsaken til at mestringsnivået er godt/dårlig: Stikkord for mulige svar: etnisk bakgrunn, foreldres utdanning osv.

Nivå 3: Hvilke tiltak har kommunen gjennomført for å heve mestringsnivået? Her kan det så komme detaljerte beskrivelser av tiltak.

En slik måte å strukturere samtaleguiden på, i kombinasjon med en mer bevisst rolle til møtelederen kan et stykke på vei løse motsetningen mellom hensynet til aggregering og hensynet til detaljkunnskap. Problemet er at samtaleguiden lett blir lang, og en lite trent møteleder vil kunne falle inn i rollen som en forhører. Løsningene på dette ligger på to plan. På den ene siden en sterkere prioritering i samtaleguiden i retning av å konsentrere seg om færre temaer (det er bedre å spørre grundig om færre

forhold, enn å sveipe over altfor mye), på den annen side en trening av de som skal lede møtene med guiden som arbeidsredskap.

En fjerde og siste teknikk for å strukturere fortrolighetskunnskap (og for å løsrive aktørene mentalt fra problemfokusering) er å henlede diskusjonen på å definere og rangere utfordringer.

Å tilskynde deltakerne i å tenke i retning av hva bør gjøres vil alltid «avsløre» mye om deres problemoppfatninger, samtidig som en rangering av tiltak (jfr. teknikken fra konsensuskonferanser) gir informasjon på en form som er lett å aggregere. I tillegg er det en viktig funksjon å «tvinge» deltakerne ut av problembeskrivelser og til å tenke rundt muligheter og alternativer til dagens tilstand.

Sammenfatning

1 Fakta først!

For å unngå at innhenting av faktakunnskap påvirker eller forstyrrer de andre målsettingene ved besøket så bør mest mulige opplysninger innhentes på forhånd. Guiden bør derfor i stor grad inneholde allerede utfylt informasjon som deltakerne på møtet er gjort kjent med på forhånd. Fra den forhåndsinnhentede informasjonen bør

det framgå hvor den aktuelle kommunen befinner seg på de mest sentrale levekårsvariablene for dens innvandrerbefolkning, sammenliknet med landet som helhet og på regionnivå. Kommentering av den forhåndsinnhentede informasjonen kan forhåpentligvis tjene til at det (tidlig på møtet) dannes en enighet om hva som er de faktiske forhold på sentrale levekårsvariabler.

2 Søking etter konsensusnivåer

En sentral oppgave for samtaleguiden/besøkene må være å «finne» hva aktørene er enige om, og hvilke oppfatninger de har av årsaker og tendenser. Lokale erfaringer vil alltid preges av en hel rekke særegne forhold i den enkelte kommune. Informasjonsinnhenting må likevel bevisst søke etter de erfaringer som er gjort i kommunen men som likevel har en allmen natur og interesse. Dette er viktig for å kunne aggregere de lokale erfaringene til en tilstandsrapport for hele regionen eller landet, og for å kunne definere utfordringer i integreringsarbeidet på nasjonalt nivå. I tillegg kan det tilføyes at en slik sammenfatning av kommunenes oppfatninger kan danne grunnlag for forskning som kan etterprøve om de holdningene som finnes er i samsvar med de oppfatninger innvandrerbefolkningen har.

3 Definerer av utfordringer

Dagens guide er lite innrettet på å få fram ideer om hva som kan gjøres. RKs rolle som rådgiver og erfaringsformidler blir lite synlig (selv om denne rollen antakelig har vært viktigere i diskusjonene enn det som avtegner seg i rapportene). Å formidle erfaringer er å få aktører til å tenke mer offensivt omkring egne problemer. En sammenfatning av hva kommunene selv definerer som utfordringer vil også kunne gi verdifull informasjon til sentrale beslutningstakere om hvilke typer av støtte som etterspørres på det lokale nivået. Dette hensynet er lite ivaretatt i dag, noe vi kommer tilbake til i avsnitt 4.2

3.2 Vurdering av samtaleguiden: Sterke og svake sider

Ut fra de noe generelle betraktningene i foregående avsnitt skal vi nå forsøke å illustrere disse ved å peke på sterke og svake sider ved dagens samtaleguide. Hva som er sterke og svake sider må sees i lys av to forhold: For det første ut fra metodiske hensyn (slik vi har diskutert før), og for det andre ut fra hvem som skal benytte informasjonen til hva i videre arbeid. De metodiske hensynene vil i praksis være idealer, – ønsker man kan stille opp som krav til et perfekt datamateriale. I praksis vil kompromisser måtte gjøres, og ambisjoner justeres. I tillegg vil informasjon som innsamles på grunnlag av sammenfattede diskusjoner påvirkes av hvem som har deltatt og av den som nedtegner informasjonen. Poenget er likevel at man er seg bevisst hvilke begrensninger datamaterialet rommer, og for hvilket formål det skal benyttes. Detaljrikdom i rapportene er for eksempel en styrke for å kunne formidle erfaringer *mellom* kommuner, mens det er en svakhet i forhold til å lage nasjonale sammenfatninger, altså å formidle *fra* kommuner.

I det følgende skal vi antyde noen forbedringer av guiden som arbeidsredskap, og deretter (i 3.3) gå mer detaljert inn på hvilke mangler vi mener hefter ved dagens prosedyre i forhold til målene om at kommunebesøkene skal frambringe relevant informasjon om innvandrernes situasjon.

Styrken ved dagens guide er etter vår oppfatning at den spiller opp en lang rekke temaer, og således gir møtedeltakerne er vidt rom for å komme med sine erfaringer. Dette blir samtidig også en svakhet, fordi den informasjon som blir samlet inn (og nedskrevet i kommunerapportene) dermed vil variere fra kommune til kommune. Nettopp fordi denne variasjonen blir stor (og dels usystematisk fordi ikke alle møter besvarer de samme spørsmålene og/eller utelater bestemte forhold) svekkes mulighetene til å kunne skrive rapporter som sammenfatter de lokale erfaringene. For å forbedre guiden på dette punktet, uten å gå for mye på akkord med ønsket om å fange opp den enkelte kommunes situasjon best mulig, kan guiden med fordel endres på følgende punkter:

Rekkefølgen i temaene. Vi tror, ut fra argumentene i forrige avsnitt, at møtet bør begynne med en gjennomgang av de forhåndsinnhentede levekårsdataene, og ikke organiseringen av flyktningearbeidet. Dette er viktig for å formidle at det er innvandrernes levekår og integrering som er det overordnede målet og hensikten med all ressursbruk og alle tiltak. Den tematiske rekkefølgen i møtet bør formidle (uten at det sies eksplisitt) at de kommunale tiltakene er virkemidler, og at de derfor bør diskuteres etter at graden av måloppnåelse er blitt behandlet. Den forhåndsinnhentede levekårsinformasjonen bør presenteres som data for kommunen og som sammenlikninger med regionen og landet. Sammenlikninger av egen kommune med andre pleier normalt å interessere kommunale aktører, samtidig som slike sammenlikninger stimulerer interessen for å finne forklaringer.

De lokale forklaringene på egen situasjon. De første spørsmålene/temaene som reises etter denne gjennomgangen bør derfor resultere i at referenten samler inn aktørenes egen forklaring på situasjonen i sin kommune. Det er her naturlig å fokusere på de mest sentrale levekårs- og integreringsindikatorer, og særlig på forhold hvor den aktuelle kommunen peker seg ut på en eller annen spesiell måte. Målsettingen med denne runden må være å kunne sondre mellom forklaringer på innvandrernes situasjon som er knyttet til særtrekk i den enkelte kommune (og som derfor ikke har overføringsverdi), særtrekk knyttet til innvandrerbefolkningens demografiske sammensetning herunder etnisk bakgrunn (hvor erfaringer har overføringsverdi til kommuner med samme type innvandrerbefolkning) og til virkninger som kan ha framkommet ved bestemte kommunale tiltak og strategier (og som har betydelig overføringsverdi).

Den kommunale tjenesteytingen. Hva kommunen faktisk gjør av tiltak og hvordan dette er organisert er data som det i prinsippet er mulig å innhente på forhånd. På den annen side kan det være en selvstendig verdi i at de kommunale aktørene selv får fortelle om dette under møtet, for å balansere den dominans som RKs deltakere ellers lett kan komme inn i. Det er imidlertid en svakhet ved dagens guide at den ikke i ennå større grad holder sammen tilstandsbeskrivelse på en for innvandrerne sentral

levelårskomponent med årsaksanalyse og tiltaksbeskrivelse. Når det gjelder data om hvordan den lokale tjenesteytingen er organisert er det en allmen utfordring å balansere godt mellom kommunerepresentantenes tilbøyelighet til å fortelle om hva de har gjennomført på den ene siden, og referenten (rapport-skriverens) evne til å trekke ut de sentrale elementene i disse fortellingene, og ikke bare gjenfortelle dem.

Strammere føringer på svaralternativene. Mange spørsmål som reises, og hensynet til at informasjonene senere skal agreeeres, fordrer at møtedeltakerne klarer å sammenfatte sine erfaringer til en relativt entydig angivelse av endringstrekk. På slike spørsmål vil det være en fordel om guiden «krever» en større konsentrasjon om en enkel karakteristikk av tendensen, for eksempel om fenomenet man er opptatt av endring i er økende, konstant eller fallende. Nettopp det å fange opp tendenser som er under utvikling er en svært viktig oppgave for å kunne utvikle tiltak i god tid. På dette punktet har fortrolighetskunnskapen en viktig fordel framfor faktakunnskapen, som i sin natur alltid vil ligge på etterskudd av utviklingen.

Hjelpespørsmålenes funksjon. Dagens samtaleguide inneholder bokser med hjelpespørsmål. Hensikten med disse er vel noe uklart, og dels ment å gi møtelederen tips om i hvilken vei samtalen bør ledes og dels antydninger om hvilke svar som er mulige. Til sammen rommer samtaleguiden svært mange slike hjelpespørsmål, og det er stor variasjon mellom kommunene i hvilke, og hvordan disse spørsmålene er besvart. Styrken ved dette er, som nevnt, at kommunedeltakerne får stor frihet i selv å assosiere rundt den tematikk som reises. Til gjengjeld blir den informasjonen som framkommer på en slik form at det er vanskelig å aggregere. Her er det grunn til å vurdere om ikke aggregeringshensynet bør veie tyngst, og at samtaleguiden bør romme færre spørsmål, men heller være mer fleksibel for å fange opp svar

Mer bevisst forhold til detaljeringsgrad. Jo mer man forsøker å sammenfatte et fenomen eller en situasjon, jo grovere må man være i forhold til den beskrivelse man gir. Man må konsentrere seg om *det viktigste*. Samtidig medfører dette alltid tap av informasjon som også er viktig. En samlerapport på nasjonalt nivå må basere seg på data som forsøker å gi samlende, og prioriterte tilstandsbeskrivelser, mens en regional rapport vil i stor grad ha som funksjon å formidle mer detaljert kunnskap. Disse to hensynene er i for stor grad vevd inn i hverandre i dagens guide. Vi forslår derfor at den blir bedre på dette punktet, blant annet ved at spørsmålene (og svarene) gir en mer hierarkisk orden (jfr. de ulike nivåene vi diskuterte i avsnitt 3.1).

Opplæring av brukerne av samtaleguiden. Samtaleguiden skal gi en ramme og en dagsorden for kommunebesøkene. Dagens relativt løse guide gir stort rom for møtedeltakerne til selv å forme møtet, samtidig som en svært strukturert guide kunne risikere å avlive møtet og gjøre det til et intervju. Ingen av disse ekstremene er særlig gode. Guiden kan, som antydnet, nok bli noe strammere, men for å sikre at møtene forblir i en relativt fri arena, er det bedre at hensynet til standardisering av datainnsamlingen ivaretas ved en felles opplæring og samkjøring av de ansatte på regionkontorene som i praksis skal benytte guiden.

3.3 Hva mangler?

Den gjennomgangen av samtaleguiden vi har gjennomført ovenfor viser at samtaleguiden gir en mengde viktig og relevant informasjon. Samtidig inneholder den en del mangler i forhold til de kravene vi stilte opp i del II.. Hvor mye som mangler, eventuelt hva som oppfattes som mangler er igjen betinget av hvilket ambisjonsnivå UDI velger, og hva som er realistisk gitt de økonomiske og personellmessige rammer man nødvendigvis må operere innen.

Besøksdata som kilde til faktakunnskap har, som vi har vært inne på, sine metodiske svakheter: Jo høyere ambisjonsnivå man velger når det gjelder kvalitet på de innsamlede data, jo mer data bør

forhåndsinnhentes. Forhåndsinnhentede data vil være produsert gjennom standardiserte prosedyrer, og de er normalt også sjekket for mulige feil knyttet til selve innsamlingen.

Et viktig formål for informasjonsinnhenting er å kunne finne kommuner som har oppnådd en gode resultater med sitt arbeid, og hvor situasjonen for innvanderne er god. Det samlede opplegget av forhåndsinnhentede data og besøkene må derfor utformes slik at:

- det er mulig å identifisere suksess (uavhengig av de kommunale aktørens meninger)
- og at det er mulig å komme på sporet av årsakene til suksess

Vi har ovenfor påvist en del svakheter med dagens prosedyre som gjør at samtaleguiden per i dag gir begrensede muligheter til å identifisere suksesshistorier. For å kunne identifisere suksesshistorier må vi for det første definere suksess. Suksess i denne sammenheng vil være at målene for flyktningearbeidet er oppnådd, og det på en minst mulig ressurskrevende måte. *En suksesshistorie er kjennetegnet ved at kommunale tiltak på en god og effektiv måte har bidratt til at flyktningers levekår er i samsvar med gjeldende politiske målsettinger.* De data som samles inn for å måle suksess må dessuten kunne nyttes til å definere kommunen relativt til andre kommuner, slik at det er mulig å finne kommuner som har gjennomført spesielt vellykkede tiltak.

Høy yrkesdeltagelse blant flyktingene er ikke i seg selv tegn på en vellykket flyktningepolitikk. Enkelte nasjonalitetsgrupper klarer seg godt selv, og finner arbeid uten bistand fra det offentlige hjelpeapparatet. Det er derfor ikke grunnlag for å si at en kommune med yrkesdeltagelse blant flyktinger på 60% har ført en mer vellykket flyktningepolitikk enn en kommune med yrkesdeltagelse på 30%, dersom den første kommunen har tatt i mot utelukkende tamiler, mens den andre har tatt i mot bare somaliere. Snarere tvert imot, siden 60% er lavere enn gjennomsnittlig yrkesdeltagelse for tamiler på landsbasis, mens 30% er høyere enn gjennomsnittlig yrkesdeltagelse for somaliere. For å kunne ta med denne type betraktninger i identifiseringen av suksess må samtaleguiden inneholde forhåndsinnhentede data som i betydelig større grad enn i dag skille mellom ulike etniske grupper.

I tillegg til etnisk tilhørighet er det en rekke andre egenskaper ved flyktingene som er relevante for å vurdere grad av suksess i flyktningearbeidet. Vurderingen av hva som er en tilfredsstillende grad av yrkesdeltagelse i en flyktningegruppe vil måtte avhenge av hva som er årsakene til eventuell manglende yrkesdeltagelse. Utdanningsaktivitet, alvorlige helseplager eller høy alder er mer akseptable forklaringer på manglende yrkesdeltagelse enn diskriminering, manglende norskkunnskaper og sviktende motivasjon. Også slik informasjon må innsamles for hver enkelt etniske gruppe. Dessuten vil mulighetene for å komme i arbeid avhenge av det lokale arbeidsmarkedet. Både generelt ledighetsnivå og hva slags kompetansekrav som stilles vil ha stor innflytelse på flyktingenes mulighet til å få jobb.

For å forhindre at evalueringen av måloppnåelse blir påvirket av den enkelte kommunes vurderinger, bør dataene som skal brukes til å identifisere suksess i størst mulig grad forhåndsinnhentes. Det er særlig data om inntekt, yrkesdeltagelse og sosialhjelpsbruk som lar seg innhente fra eksisterende datakilder. Data om sosial integrering og rasisme må eventuelt innhentes gjennom egne holdningsundersøkelser i kommunen.

Data som ikke er lett tilgjengelig fra eksisterende datakilder kan som en «nest best» løsning innhentes fra kommunene selv, helst før selve samtalen. Samtalene bør i størst mulig grad brukes til det de egner seg best til, nemlig å innhente det vi har kalt fortrolighetskunnskap. Det sentrale er å få belyst aktørenes oppfatninger av årsakene til at vedkommende kommune har hatt en høy grad av suksess (relativt til andre kommuner). I samtalene må innsikt fra forhåndsinnhenting av data brukes aktivt. Deltagerne på møtene må «konfronteres» med resultatene fra forhåndsinnhenting og inviteres til å komme med sine vurderinger av årsaker til at situasjonen er som den er, og virkninger av de tiltak som har vært utprøvd. På denne måten øker sjansene for at kommunebesøkene avdekker viktig kunnskap om sammenhengene mellom kommunale virkemidler og innvandrernes levekår.

I tillegg til disse metodiske forbedringsmulighetene er det også enkelte viktige temaer som med fordel kunne ha fått større oppmerksomhet i guiden. Dette gjelder særlig forhold som kan utdype beskrivelsen av innvandrernes situasjon:

- * inntektsforhold: hva er kildene til inntekt for innvandrerne i kommunen?
- * antall reelt arbeidssøkende, etter offentlig statistikk og etter kommunens vurderinger
- * utdanningsnivået blant innvandrerne, er det utarbeidet individuelle kvalifiseringsplaner i forhold til kunnskapen om dette?
- * helseforhold og om helseproblemer en viktig årsak til manglende yrkesdeltagelse
- * deltakelse i lokal- og nærmiljø, fritidsaktiviteter. Er det brukt fadderfamilier?
- * etnisk nettverk: i hvilken grad hjelper innvandrerne sine egne? vurderinger av selvhjelpspotensiale.
- * innvandrernes egne oppfatninger på forskjellige områder: om integreringsarbeidet som utføres, årsaker til ledighetsproblemer, rasisme, kontakt med den norske befolkningen, tillit til kommunen og tjenesteyterne.
- * boligforhold og flytting.
- * politisk deltagelse og innflytelse, har de sine talsmenn, deltar de i utformingen av tiltak, stimuleres de til deltakelse i sin egen framtid, eller blir de passivisert?
- * ressursinnsats til ulike tiltak og prosjekter, anvendelse av integreringstilskuddet. Vurderinger av samsvaret mellom tilbud og behov, eventuelle oppfatninger av tiltak som har innebåret sløsing.

For å konkretisere noe mer om hva slags informasjon som bør forhåndsinnhentes har vi nedenfor satt opp en tabell. Fra Statistisk sentralbyrå kan man få spesialkjøringer for hver enkelt kommune i landet, etter følgende skjema:

	Etnisk gruppe 1	Etnisk gruppe 2	Etnisk gruppe 3 osv	Alle innvandrere	Norsk befolkning
Antall					
Antall 0-6					
Antall 7-15					
Antall 17-19					
Antall 20-30					
Antall 30-50					
Antall 50-85					
Antall over 85					
Antall i ordinær utdanning					
På tiltak					
I ordinært arbeid					
Antall personer på sosialhjelp					
Gjennomsnittsinntekt per forbruksenhet					
Sosialhjelp i prosent av inntekt					
Antall trygdede					

Disse opplysningene bør innhentes for hele landet og fylkesvis/regionsvis, slik at situasjonen i hver kommune kan sammenholdes med landsgjennomsnittet og regionen som helhet. Der det er store avvik fra landsgjennomsnittet (i positiv eller negativ retning) bør en søke å konsentrere innsatsen i kommunebesøkene om å finne ut hva som kan være årsakene til avvikene.

Det er særlig viktig å kartlegge om en høy/lav yrkesdeltagelse/sosialhjelpavhengighet skyldes trekk ved flyktningene eller trekk ved arbeidsmarkedet, eller trekk ved det kommunale flyktningearbeidet. Ideen er å utnytte de forhåndsinnhentede dataene som en «peker» for å kunne stille riktigere spørsmål på riktigere steder, altså å komme raskt fram til det mest interessante i hver enkelt kommune.

Til kommuner med svak flyktningedeltagelse i arbeidsmarkedet er det naturlig å forfølge videre spørsmål som:

- hva er de viktigste årsakene til manglende flyktningedeltagelse?
- vanskelig arbeidsmarked
- mismatch kvalifikasjoner/krav i arbeidslivet

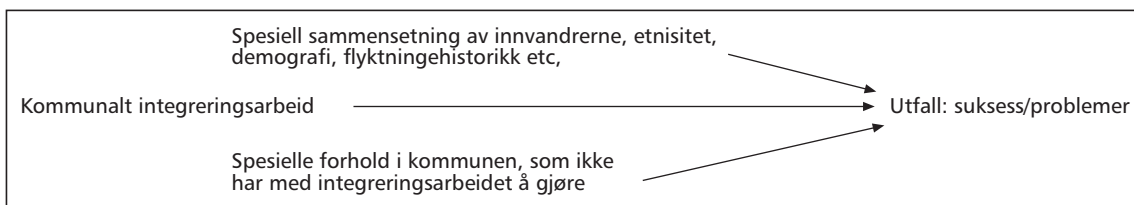
i så fall: hva er det som mangler? Språk, yrkesutdanning, grunnleggende kunnskaper om hvordan arbeidslivet i Norge fungerer

- helseproblemer
- manglende motivasjon
- aldersstruktur/nær pensjonsalder
- flyktningene er under utdanning
- rasisme/diskriminering
- manglende forståelse av norsk arbeidsliv og egne muligheter(manglende realitetsorientering)

Gjennomganger av denne typen må foretas for hver av (de største) etniske gruppene som er bosatt i kommunen. Hver av gruppene bør også beskrives ved familiestruktur, alderssammensetning, flyktningetraumer, utdanningsbakgrunn, perspektiv på oppholdet i Norge, sosialt samkvem med hverandre og den norske befolkningen, evt andre etniske grupper, deltagelse i samfunnsliv, utsatthet for diskriminering, Kjønnsperspektiver. Hva slags oppfølging har flyktningene fått i forhold til de problemer de har? Grunnleggende kvalifisering for dem som trenger det (Norsk, arbeidstrening, samfunnskunnskap)? Helsetilbud? Barnehage? Leksehjelp? Har noen av disse tiltakene vist seg å ha en spesielt positiv funksjon? I tilfelle med hensyn på hva? (Norsk kunnskaper, øvrig kvalifisering, jobb, sosialt liv, forståelse av egen situasjon, skoleprestasjoner) En større fokusering på etnisk gruppe bør kunne forsvares også i lys av strategien om «konsentrert» bosetting.

Til kommuner hvor innvanderne/flyktningene klarer seg (svært) bra er det likeså viktig å få de kommunale aktørenes forklaringer på dette: hva mener de er årsakene til at det har gått så bra med integreringsarbeidet? Er det f.eks: 1) egenskaper ved flyktningene (utdanning, motivasjon, generelt ressurssterke, ankomsttidspunkt til Norge), kjennetegnes innvanderne av spesielt sterke etniske nettverk 2) spesielle forhold i arbeidsmarkedet på stedet (godt med jobber, eller at alle de arbeidsløse flyktningene har flyttet til andre kommuner), 3) har kommunen gjennomført noen spesielle tiltak av typen norskopplæring, andre kvalifiseringstiltak, arbeid i forhold til aktuelle arbeidsgivere i kommunen, heldagstilbud, boligtilbud, barnehagetilbud, motiveringsarbeid, spesielle tilbud til innvandrerkvinner etc. 4) har lokalbefolkningen og/eller de lokale bedrifter gjort noe spesielt og 5) hva kjennetegner samarbeidet mellom etatene innen kommuner, og eventuelt med andre primærkommuner og de fylkeskommunale etatene.

Den overordnede hensikten med å benytte forhåndsinnhentede data på denne måten, og «forfølge» den enkelte kommune med utgangspunkt i dens situasjon relativt til andre kommuner, er å få kunnskap som kan, i en metodisk forstand, hjelpe oss til å belyse følgende sammenhenger:



Hensikten med den strategien vi foreslår er å gå fram på en slik måte at man kan finne eksempler på virkningsfulle tiltak som har *overføringsverdi* for andre kommuner, hvilket i praksis, og satt på spissen, betyr å lete etter kommuner som har innvandrere med gode levekår som ikke kan forklares hverken ved innvandrerne selv eller ved ekstraordinære forhold innen den enkelte kommune.

Det er gjennomgående lav tilstedeværelse av (representanter for) innvandrere i de møtene som har vært avholdt. Dette gjør at flyktningenes egne vurderinger er så godt som fraværende. En mulighet til å rette på dette er gjennom egne levekårsstudier, eller som en kommune har satt i gang med, gjennom trivselsundersøkelser som kommunen selv gjennomfører. En annen mulighet er å invitere gruppene til et flerkulturelt råd med en representant fra hver etniske gruppe (flyktninger, evt også andre)?

3.4 Vurdering av rapportene fra kommunebesøkene

Hovedinntrykkene etter gjennomlesning av rapportene kan sammenfattes i tre observasjoner:

- 1 Rapportene inneholder en mengde interessant informasjon. Lesingen er lærerik, og gir et omfattende innblikk i flyktningearbeidet i hver enkelt kommunene.
- 2 Informasjonen er (derimot) nedtegnet på en slik form at det er dels umulig, dels svært ressurskrevende å sammenfatte den mer overgripende inntrykk. Samlet sett representerer de et sett av «fortellinger» om den enkelte kommune, men til sammen blir de i for liten grad en «fortelling» om hvordan det er å være innvanderer i Norge.
- 3 Kvaliteten og omfanget på de forskjellige rapportene varierer betydelig. Formen på samtaleguiden er såpass «løs» at den gir (for) stort rom for møtedeltagerne til å fylle samtalen med det de selv er opptatt av og med. Det virker litt tilfeldig hva som er tatt med av informasjon fra møte til møte. Også omfang av forhåndsinnhentede data varierer. Det er i en del tilfeller uklart hva tomme felter betyr. Når for eksempel et så konkret spørsmål som antall barn i barnehage ikke er fylt ut, er det ikke mulig å slutte til om dette betyr det at det ikke er flyktningebarn i kommunen, at ingen flyktningebarn har plass, eller møtedeltagerne rett og slett ikke vet svaret? Kilder og definisjoner på f.eks arbeidsledige er ofte mangelfullt beskrevet.

Når flyktningekontoret svarer «vet ikke noe om det» på spørsmålet om inntrykk av innvandrerbarnas norskkunnskaper ved skolestart, er dette kanskje mer en informasjon om kunnskapsnivået til kommunen, enn det sier noe om innvandrerne.

Rapportene inneholder som nevnt mange interessante og gode beskrivelser av kommunenes erfaringer innen flyktningearbeidet. For å ta et eksempel (fra Oppdal kommune): «De som har gått i

barnehage går det greit med. Ellers dårlig, merker i ungdomsskolen at begrepsapparatet svikter.» Et annet eksempel er heim-skule prosjektet i Ulstein. Dette er gode eksempler på «suksess-historier» på andre områder enn arbeidsmarkedet, og de bør ha stor overføringsverdi.

Rapportene gjenspeiler også betydelige forskjeller regionkontorene i mellom. Enkelte rapporter gir inntrykk av at møtet hovedsakelig har vært en kontroll med at kommunen gjør jobben sin. Dette kan selvfølgelig være nyttig, ikke minst som en slags forsikring om at integreringstilskuddet brukes til noe fornuftig, men det kan stå i motsetning til formålet om å innhente mest mulig korrekt informasjon. Dersom kommunene inntar en forsvarsposisjon vil verdien av de opplysninger som gis kunne bli tvilsom.

Rapportavsnittene er noe ulikt utformet i de forskjellige rapportene. De fleste er en slags oppsummering av de foregående spørsmålene, mens andre er mer en evaluering av samarbeidsforholdet mellom kommunen og regionkontoret. Dette er ytterligere et (unødvendig) forhold som vanskeliggjør dannelsen av mer helhetlige oversikter.

3.5 Oppsummering: Styrke og svakheter ved dagens ordning

Styrke:

- 1 Opplegget med kommunebesøk har stor læringsverdi for møtedeltagerne, både kommunalt ansatte og representanter fra regionkontoret. Det er ingen tvil om at dette har økt aktørenes bevissthet og kunnskapsnivå.
- 2 Møtene og diskusjonene genererer nytenkning og øker bevisstheten i kommunene som besøkes om verdien av andre kommuners erfaringer og om de nasjonale målene.
- 3 Dette øker igjen mulighetene til å finne fram til, og formidle, gode modeller for kontaktskapende arbeid.
- 4 At møtene gjennomføres med utgangspunkt i en guide som strukturerer møtet og setter en ramme for diskusjonen. Dette er en nødvendig (men ikke tilstrekkelig) forutsetning for at besøkene kan inngå i en nasjonal strategi for økt kunnskap om likestillingsarbeid.

Svakheter:

- 1 Informasjonen som er blitt nedtegnet er på en form som gjør det vanskelig å benytte den til sammenstilling.
- 2 Guiden er i sin nåværende form lite styrende for innholdet i møtet, noe som gir møtedeltagerne for stor frihet og åpner for at rapportene preges for mye av hvem som var til stede på møtet og sikkert også av hvem som har skrevet dem.
- 3 Spørsmål som kunne vært mer presise er unødvendig åpne
- 4 Strukturen i guiden virker noe ubevisst, noe som fører til tilfeldigheter i hvilke punkter som blir behandlet på møtet.
- 5 Guiden bør inneholde og/eller innhente mer informasjon om flyktningenes levekår, flyktningenes egne vurderinger og også mer om ressursbruken i kommunen til ulike tiltak.

- 6 Mye av forhåndsinformasjonen kunne (med mindre ressursbruk) vært innhentet fra eksisterende nasjonale datakilder.
- 7 Forhåndsinformasjonen har i liten grad blitt brukt til å sammenholde situasjonen for de enkelte etniske grupper i kommunene med situasjonen for de samme etniske gruppene i andre kommuner.
- 8 Kontroll og evalueringsaspektene ved møtene kan bidra til at svarene som avgis fra de kommunale aktørene er farget av situasjonen på møtet, og ikke av virkeligheten.

Del 4 Forslag til nye rapporteringsrutiner

4.1 Innledning

I dette avsnittet vil vi presentere to skisser til hhv. en samlerapport fra regionkontorene basert på rapportene fra kommunebesøkene, og en samlerapport fra UDI bygd på informasjonen og vurderingene både i kommunerapportene og i regionrapportene. Våre forslag har preg av å være kommenterte disposisjoner til disse rapportene.

De to rapportene har til felles at de skal presentere situasjonsbeskrivelser. Samtidig er det viktig å ha klart for seg at de skal fylle ulike funksjoner, og at de har forskjellige målgrupper. Regionrapporten skal først og fremst være et redskap i formidling av erfaringer mellom kommuner (via regionkontoret), mens den nasjonale rapporten skal formidle informasjon som sakl benyttes i politikk-utforming på nasjonalt nivå. Dette betyr at de to rapportene vil være noe ulike i sin innretning, men vi ser det likevel som en fordel at det er oppbygd etter samme grove disposisjon. Videre er det en fordel at de empiriske data som presenteres følger samme opplegg i de to rapportene, og disponeringen av dette stoffet tar sitt utgangspunkt i ulike aspekter ved innvandrernes livssituasjon.

I matrisen under har vi illustrert hvordan vi mener informasjonene som samles inn gjennom forhåndsinnhenting og gjennom kommunebesøkene kan tenkes organisert til en systematisk framstilling. Vi foreslår en empirisk del med seks stikkord knyttet til innvandrernes situasjon.

- 1 Oppvekst/skole. Her er det altså innvandrerbarnas situasjon som er tema. Alle forhold som er knyttet til å vokse opp i Norge med en fremmed bakgrunn samles i dette avsnittet. Det kan være noe symbolsk viktig i å starte med nettopp oppvekst, for å henlede oppmerksomheten mot kanskje den største utfordringen Norge står ovenfor i likestillingsarbeidet, nemlig å hindre at annen-generasjons innvandrere ikke faller utenfor det norske samfunnet allerede tidlig i livet.
- 2 Skole-arbeid. Overgangen mellom skole og arbeid for tenåringer er en særlig kritisk fase både for barn fra majoritetsbefolkningen og også særlig for innvandrerungdom. Det er derfor viktig å konsentrere oppmerksomheten mot, og overvåke, denne livsfasen hos innvandrerungdommen. Klarer de overgangen? Kommer de inn i arbeid?
- 3 Arbeid-sosialhjelp. Mye oppmerksomhet ligger med rette her. Situasjonen i arbeidsmarkedet, sysselsetting og arbeidsløshet må overvåkes kontinuerlig.
- 4 Diskriminering. Alle aspekter ved majoritetsbefolkningens forhold til minoriteter hører hjemme her.
- 5 Deltakelse: Innvandrernes grad av sosial integrering (og også eventuelt deres holdninger til norske forhold) bør samles i et eget avsnitt, blant annet fordi «deltakelse på alle plan i det norske samfunnet» er en erklært nasjonal målsetting.
- 6 Tilbakevending. Dette punktet refererer (også) til en nasjonal målsetting, men kan tenkes å variere fra ett år til et annet dersom det er andre temaer som gir politisk prioritet.

For hvert av disse temaene skal så fem trekk ved innvandrernes situasjon vurderes og drøftes.

Disse trekkene kan oppfattes som variabler som rapportene benytter til å gi et samlet og politikkrelevant bilde av situasjonen til innvanderne, enten det er på det regionale eller det nasjonale nivået. Vi foreslår følgende variabler:

- 1 Fakta: Hva er situasjonen i regionen/nasjonen: Hovedbilde, variasjon og tendenser.
- 2 Årsaker til dagens situasjon: Hva er det enighet om er viktige faktorer, hvilke kunnskaper om sammenhenger og prosesser foreligger?
- 3 Virkemiddelbruk: Hvilke organisatoriske løsninger har kommunene valgt for å bedre innvanderens situasjon (på det aktuelle temaet), hvilke tiltak er (ikke) satt iverk, hvilke oppfatninger har aktørene om effektiviteten av tjenesteytingen.
- 4 Fordi kommunerapportene (forhåpentligvis) vil inneholde mer detaljerte beskrivelser av vellykkede tiltak er det viktig å få formidler er det viktig at dette vies spesiell oppmerksomhet. Også dersom det skulle være så ille at det ikke finnes eksempler på slike tiltak som bør dette fram.
- 5 utfordringer: For hvert tema er det viktig å få fram de lokale aktørenes oppfatninger av hvilke oppgaver de definerer for seg selv, og å få aggregert denne informasjonen for å danne et bilde av hvorvidt det foreligger stor enighet om hva oppgavene egentlig består i, eller om den mer strategisk orienterte tenkningen spriker (eller er fraværende).

Til sammen gir altså de seks temaene og de fem variablene

DISPOSISJON DEL II.	Fakta	Årsaksforklaringer	Virkemidler benyttet	Spesielt viktige erfaringer	Utfordringer
Oppvekst skole					
Overgangen skole-arbeid					
Arbeid sosialhjelp					
Diskriminering					
Deltakelse					
Tilbakevending					

Vi foreslår at denne strukturen bør være ryggraden i både den regionale og den nasjonale rapporteringen. I de neste avsnittene vil vi gå inn på de mer spesifikke kravene som bør stilles til disse to rapportene, utfra det forhold at de skal fylle en noe ulik funksjon. I tillegg vil vi vurdere «avstanden» mellom den informasjon dagens kommunebesøk/intervjuguide frembringer, og hva som må til for at denne prosedyren kan frambringe den informasjon som er nødvendig for å kunne utarbeide samlerapportene.

4.2 Nærmere om samlerapporten fra regionkontorene

4.2.1 Målsettinger for samlerapportene fra regionkontorene

Regionrapportene bør inneholde:

- 1 Situasjonsbeskrivelse for regionen med hensyn på levekår og andre sentrale målområder (dette kan skifte noe over tid). Dette gjøres utfra tilgjengelig statistikk på regionnivå og sammenfatning av kommunerapportene. Det bør fokuseres både på nivå og spredning.

- 2 Situasjonforklaringer, både for nivå og spredning. Det må skilles mellom følgende hovedtyper av forklaringer:
 - a særegne forhold i kommunen som i liten grad kan påvirkes av kommunale tiltak (for eksempel spesielt stor etterspørsel etter ufaglært arbeidskraft). Slike forklaringer har liten overføringsverdi.
 - b innvandrernes demografi, inklusive etnisk tilhørighet. Slike forklaringer har begrenset overføringsverdi.
 - c særegne kommunale tiltak. Slike forklaringer har stor overføringsverdi.
- 3 Suksesshistorier. Suksess kan finnes ved å identifisere koblingene mellom særegne kommunale tiltak og gode levekår, kontrollert for særegne forhold i kommunen og innvandrernes demografi.

4.2.2 Forutsetninger for gode regionsrapporter

En grunnleggende forutsetning for at det skal være mulig å skrive gode regionsrapporter er at samtaleguiden er utformet på en slik måte at sammenfatning og aggregering er mulig. Samtalene og rapporteringen fra disse må være gjennomført på en faglig forsvarlig og konsistent måte. I tillegg stilles det store krav til kompetanse hos vedkommende som skal skrive rapporten. Vedkommende bør være øvet i å forholde seg til komplekse årsakssammenhenger, og i å avsløre lokale forklaringer på almene fenomener (for eksempel at kommuner som har problemer med å få flyktninger ut i jobb skylder på manglende innsats fra arbeidskontoret, mens det egentlig dreier seg om en etnisk gruppe som ingen kommuner har lykkes med å få ut i jobb). Sammenfatningen av kommunerapportene bør skje på en mest mulig likeartet måte på de ulike regionkontorene. Dette taler for utstrakt samarbeid og kontakt mellom de som skal skrive rapportene, eller for at en og samme person skriver alle rapportene. Dette kan med fordel være en uavhengig forsker.

4.2.3 Prinsipper for utvelgelse av og antall besøkte kommuner

Hvilke enheter, i vårt tilfelle kommuner, som skal velges ut til å bli kartlagt er et viktig metodisk valg. I såkalt sammenliknende analyse er det to prinsipper som kan legges til grunn: Begge tar sitt utgangspunkt i det fenomenet som skal kartlegges, altså innvandrernes situasjon («avhengig variabel»). Deretter velges en av to strategier:

Strategi A: vi kan velge kommuner som er like mhp. innvandrernes levekår, og så lete etter likheter og forskjeller i hvordan integreringsarbeidet er organisert og hvilke tiltak som benyttes, og eventuelt hvilke andre kjennetegn ved kommunene som er like eller forskjellige.

Strategi B: vi kan velge kommuner som er maksimalt forskjellige mhp. innvandrernes levekår, og så lete etter andre forskjeller mellom disse kommunene.

I begge tilfeller er vi ute etter å få informasjon om hvilke forhold i kommunene som kan forklare høy integreringsgrad. Strategi A kan hjelpe oss med å skille ut forhold som *ikke* betyr noe, mens strategi B hjelper oss til å identifisere forhold som kan bety noe. I denne forstand er de to strategiene alternative framgangsmåter for å oppnå den samme type innsikt.

Vi vil likevel foreslå en utvelgelse av kommuner etter strategi B. Kommunene kan, på grunnlag av den forhåndsinnhentede levekårsinformasjonen (fra SSB og eventuelle andre kilder) deles inn etter grad av måloppnåelse. Deretter plukkes kommunen ut for besøk fra «hver ende»: blant de som har høyest og de som har lavest integreringsgrad. Dermed vil det, ved sammenstillingen av kommunerapportene til regional og nasjonal rapportering, være lettere å kunne etablere forklaringer på sammenhenger mellom

tiltak kommunen har iverksatt, innvandrernes etniske sammensetning, og (andre) trekk ved kommunen og den faktiske lokale integreringsgraden.

Den bevisste utvelgelsen av kommuner med høy integreringsgrad er viktig for å kunne komme på sporet av «suksesshistorier» (noe strategi A ikke klarer. Dersom vi ville undersøke om høy grad av suksess kan komme fram med ulik grad av ressursbruk, måtte vi benytte strategi A, og sammenlikne virkemiddelbruken i kommuner som alle har høy suksess). Kommunene med lav integreringsgrad har kanskje mindre verdi i forhold til den regionale rapportering, med dennes vekt på formidling av positive erfaringer. Til gjengjeld er det viktig at den nasjonale rapportering fanger opp kommuner som ikke lykkes i sitt arbeid, blant annet for å kunne «overvåke» hva som skjer med det lokale arbeidet i kommuner etterhvert som integreringstilskuddet faller bort.

Hvor mange kommuner som skal besøkes er et ressurs spørsmål. Samtidig er det et allment metodisk ønske å få inkludert så mange som mulig for å få best mulig kontroll med hvordan spesielle forhold i den enkelte kommune virker inn. Som en tommelfingerregel opereres det gjerne med et krav om 30 enheter for å kunne håndtere dette tilfredsstillende, med selv med et lavere antall vil analysene kunne bli gode. En utgangspunkt kan derfor være et ønske om å ha 10 fra hhv. de med høyest og lavest integreringsgrad, og så «fylle på» med kommuner rundt gjennomsnittlig nivå i så stor utstrekning som ressursene tillater det.

Dersom ressursene ikke strekker til for å besøke 20 kommuner, kan dette bøtes på ved f.eks. å skrive regionrapport hver annet år. Tenker vi oss dette i et noe lengre tidsperspektiv bør også hensynet til rotasjon spille inn, slik at man over tid har vært innom alle regionens kommuner.

4.3 Nærmere om samlerapporten fra UDI til de politiske myndigheter.

4.3.1 Målsettinger for den nasjonale rapporten.

I forhold til regionrapportene skal den nasjonale rapporteringen i større grad tilfredsstillende målene om å fortolke informasjonen på en slik måte at:

- 1 De aspekter ved innvandrernes situasjon som anses som mest urovekkende, og som derfor bør påkalle spesiell bekymring på nasjonalt politisk nivå, kommer klart fram og er vel begrunnet. Stikkord: nivå på nasjonal måloppnåelse.
- 2 Holdninger og oppfatninger i det kommunale tjenesteytende apparatet kommer klart fram, slik at de sentrale aktørene får et godt bilde at «stemningen» i det apparatet som skal implementere integreringspolitikken. Stikkord: hvordan er moralen hos de som gjennom praktisk arbeid skal heve integreringsgraden?
- 3 Aggregere og formidle oppfatninger av problemer og utfordringer på det kommunale nivået. Dette er viktig informasjon om hva slags sentral politikk det er «etterspørsel» etter i kommunene, – og dermed også informasjon om hvilke typer av statlige virkemidler som vil høste ulik grad av oppslutning hos kommunene. Stikkord: hva ønsker kommunene fra staten?
- 4 Definere konkrete kunnskapsutfordringer. Hva er det det norske samfunnet vet for lite om når det gjelder integreringspolitikken og dens effekter på minoritetenes stilling i det norske samfunnet?

Samlet sett betyr dette at den nasjonale rapporten bør innrettes på å formidle til sentrale myndigheter hva som bør være deres «relevante bekymringer» i den videre utformingen av den nasjonale politikken, mens det å beskrive suksesshistorier og formidle vellykkede tiltak kommer mer i bakgrunnen.

Derimot er det et åpent spørsmål hvorvidt den nasjonale rapporten burde antyde noe om ressursbruken i den kommunale tjenesteytingen, og eventuelt gå inn i hvorvidt det er sammenhenger mellom kommunal ressursbruk og den lokale politikkenes resultater. Dette er for tiden et noe betent politisk spørsmål (jfr. innvanderregnskapet), men på sikt er det ingen grunn til ikke å tro at også den tjenesteyting som har økt integrering og likestilling som formål må finne seg i å bli vurdert på samme måte som annen tjenesteyting, dvs. med tradisjonelle krav til å øke effektiviteten innenfor stabile eller svakt stigende økonomiske rammer. Dagens informasjonsinnhentingsprosedyre frambringer ikke slik informasjon, og det er heller ikke mulig å få slike data uten gjennom strengere pålegg til kommunene om selv å beregne sin ressursbruk. Vi har da heller ikke i vår gjennomgang av guiden gått inn på dette.

Den sterkere vektleggingen på de politiske aspekter ved tilstandsanalysene i den nasjonale rapporten gjør det etter vår oppfatning naturlig at det er UDI selv som utarbeider den nasjonale rapporten.

4.3.2 «Avstand» mellom dagens prosedyre og den antydende nasjonale rapporten

I forhold til dagens prosedyre med kommunebesøk og den foreliggende intervjuguiden er det noen forhold som bør endres:

- 1 Beskrivelsen av fakta om innvandrernes levekår bør og kan i svært stor grad lages av SSB etter oppdrag for UDI (i samme runde som man bestiller de data som skal til regioner og kommuner). Stikkord: bedre om mer bevisst bruk av allerede foreliggende data.
- 2 Sammenfatningen av aktørenes oppfatninger av årsakene til problemer hos innvandrerbefolkningen krever at denne type data blir standardisert ved nedtegnelsen av diskusjonene i kommunebesøkene, slik vi har foreslått tidligere. Det samme gjelder for de lokale aktørenes defineringer av utfordringer. Det vil være naturlig at UDIs rapport på dette punktet også inkluderer kunnskaper som er framkommet gjennom ordinær forskning, for på den måten å gi et bilde av kunnskapsstatus og hvorvidt aktørenes oppfatninger av utfordringene er adekvate. Stikkord: endringer i guiden i retning av større føringer på de avgitte svarene.
- 3 Innvandrernes egne vurderinger må innhentes. Evaluering av tiltak uten å spørre brukerne er lite tilfredsstillende. Kanskje bør det i større grad klargjøres overfor kommunene hvorvidt flyktningepolitikken er en politikk for kommunene eller politikk for flyktningene gjennom kommunene. Kommunerapportene fokuserer i dag i stor grad på tiltak, i mindre grad på brukerne av tiltakene og virkningene for disse.

Del 5 Oppsummering

I dette notatet har vi forsøkt å diskutere og besvare de syv oppgavene som ble stilt opp i avsnitt 1.2. I dette siste avsnittet vil vi kort repetere disse, og for hver av dem sammenfattes våre vurderinger:

1 Vurderinger av den foreliggende samtaleguiden.

Guidens *sterke side* er at den tematisk favner over et bredt spekter av problematikker, og at den på denne måten forsøker å fange inn innvandrernes situasjon som svært sammensatt, og påvirket av en lang rekke relevante forhold. Denne styrken kommer til uttrykk i at noen har klart å skrive svært detaljerte og interessante rapporter på grunnlag av kommunebesøkene.

Guiden kan etter vår oppfatning *forbedres* på flere punkter:

- * rekkefølgen på tematikken bør endres, slik at opplysninger som dreier seg om rent faktiske levekårsforhold for innvandrerne bør komme først, dvs. den forhåndsinnhentede informasjonen. Dette for å forsterke det preget som allerede er i guiden, nemlig at møtedeltakerne «konfronteres» med og diskuterer situasjonen til den målgruppe integreringsarbeidet har.
- * nedtegningen av svarene møtedeltakerne gir på forhold som ikke kan fanges kvantitativt bør forsøkes strukturert langs dimensjoner, med faste svaralternativer. Dette for å muliggjøre aggregering av data fra de enkelte kommunene.
- * guiden (møteleder) bør tilskynde deltakerne sterkere til å transformere sine problem- og tilstandsoppfatninger til konkrete politikutfordringer
- * det bør etableres et klarere skille mellom data som forsøker å sammenfatte deltakernes hovedinntrykk, og de data som er mer detaljerte beskrivelser av tiltak. Dette er nødvendig for å dempe ned tendensen til «fortellinger om hvordan det er hos oss».
- * bruk av samtaleguide i et informasjonsinnhentingsøyemed er på mange måter en kunst, samtidig som kvaliteten på de data som framkommer er en kombinasjon av guide-brukerens sosiale kompetanse og evne til å fortolke og nedtegne opplysninger korrekt. Dette krever trening, og vi foreslår at det bør utarbeides et kurs i praktisk bruk av guiden.

2 Vurderinger av de foreliggende kommunerapportene

Kommunerapportene kan ikke bli bedre enn det datagrunnlag som ligger til grunn, og de vil selvfølgelig formes av de opplysningene som kom fram på det aktuelle besøket.

Styrken ved rapportene er at de gjennomgående gir et detaljert bilde av situasjonen i den enkelte kommune. Svakheterne kan grovt sett deles i to: Den første er at de får et for stort preg av å være fortellinger, og et for lite preg av å være analyse. Dette betyr at rapportene sett under ett ikke gir det grunnlag for sammenstilling av situasjonen i regionen (eller på landsplan) som er ønskelig. Den andre svakheten (som er nært forbundet med den første) er at rapportene varierer betydelig i kvalitet. Dette avspeiler både at møtene har hatt forskjellig karakter, og at strukturen i guiden er for åpen.

Vi mener at dersom de svakhetene ved dagens guide som vi har identifisert forbedres, vil forutsetningene for en mer effektiv bruk av kommunerapportene til sammenstillinger av mer omfattende

rapporter bedres. Også utskriving av rapport er et fag som kan læres, og det er derfor en fordel at også dette tas opp på det kurs vi har foreslått.

3 Forslag til innhold og struktur på regionrapportene, og

4 Forslag til innhold og struktur på en nasjonal samler rapport

I avsnittene 4.2 og 4.3 er dette beskrevet. Vi skal her avslutningsvis bare peke på ønskeligheten av at begge rapporttypene har en kjerne av empirisk informasjon som følger samme oppsett. Ved at denne delen organiseres på samme måte i begge rapportene, kan man effektivt bidra til fokusering på målsettingene med integreringsarbeidet, og at bevisstheten om disse øker i alle ledd i den del av offentlig sektor som er involvert i integreringsarbeidet. Begge typer av rapporter vil i stor grad leses av de samme mennesker, og gjenkjennelighet i oppbyggingen er alltid en stor fordel.

5 Forslag til antall kommunebesøk og utvelgelseskriterier

Vi foreslår at kommunene rangeres etter grad av integreringsgrad hos sin innvandrerbefolkning, og at det deretter velges ut de ti kommunene med lavest måloppnåelse og de ti med høyest måloppnåelse. Om ressursene tillater det, bør ytterligere kommuner velges ut blant de som ligger rundt gjennomsnittet.

6 Forslag til andre rutiner for informasjonsinnhenting, samt RKs og UDIs rolle.

Summen av de forslag vi har lansert i denne rapporten vil ikke bryte med den prinsipielle modellen som allerede er utviklet, dvs. med regionkontoret som den sentrale aktør i informasjonsinnhenting. Våre forslag er først og fremst innrettet på å forbedre potensialet for anvendelse av den informasjon som samles inn. Gjennom en revidering av dagens guide, kombinert med en opplæring av de som skal benytte den både i møtene og som grunnlag for kommunerapportene, tror vi at mye kan forbedres. Videre har vi pekt på at informasjon som allerede ligger hos SSB kan innhentes i langt større grad og benyttes mer bevisst. Vi mener det er naturlig at henvendelsene til SSB kommer fra UDI sentralt, og at sammenstillingen av disse dataene til den forhåndsinnhentede informasjonen om kommuner lages i samme operasjon.

Regionrapportene bør, i hvert fall i første omgang utarbeides av en ekstern faglig kompetent institusjon, slik at det foreligger en mal eller modell for de regionkontorene som vil lage rapporter på egenhånd. I og med at regionrapportene skal danne grunnlaget for den nasjonale rapporten, bør de være forholdsvis standardiserte og behandle informasjonene fra kommunerapportene på en slik måte at en sammenstilling på nasjonalt nivå er mulig.

Vi oppfatter det som naturlig at UDI selv har ansvaret for den nasjonale rapporten, da denne nødvendigvis må ha en vektlegging av politisk relevant fortolkning av den informasjon som er samlet inn. Men i kombinasjon med dette kan det være en god ide at den delen som er ren presentasjon av leveårsdata om innvandrerne utarbeides av en faglig uavhengig institusjon.

Fra lokal kunnskap til sentrale beslutninger



Forskningstiftelsen Fafo
Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
<http://www.fafo.no>

Fafo-notat 1997:1
Bestillingsnummer 871