



Kulturell berikelse – politisk besvær

Gjennomgang av politikken overfor nasjonale minoriteter 2000–2019

OLA K. BERGE, ÅSNE DAHL HAUGSEVJE OG NANNA LØKKA

TF-rapport nr. 490

2019

Tittel: Kulturell berikelse – politisk besvær

Undertittel: Gjennomgang av politikken overfor nasjonale minoriteter 2000–2019

TF-rapport nr: 490

Forfattere: Ola K. Berge, Åsne Dahl Haugsevje og Nanna Løkka

Dato: 13. desember 2019

ISBN: 978-82-336-0242-0

ISSN: 1501-9918

Pris: 250,- (Kan lastes ned gratis fra www.telemarksforskning.no)

Framsidefoto: *Sommervind og lekende barn*. Nicolai Astrup. Digitalt tilgjengelig fra KODE Kunstmuseer og komponisthjem/Digitalt museum.

Prosjekt: Gjennomgang av virkemidler i politikken overfor nasjonale minoriteter

Prosjektnr.: 20190170

Prosjektleder: Ola K. Berge

Oppdragsgiver: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Spørsmål om denne rapporten kan rettes til:

Telemarksforskning
Postboks 4
3833 Bø i Telemark
Tlf: +47 35 06 15 00
www.telemarksforskning.no



Ola K. Berge er seniorforsker innen kulturpolitikk med særlig interesse for kultursosiologi og internasjonal kulturpolitikk. Han har Ph.D. og MA i tverrfaglige kulturstudier fra Universitetet i Sørøst-Norge (USN). Berge har omfattende erfaring fra en rekke ulike forskings- og utviklingsprosjekt, hovedsakelig fra kulturfeltet, men også fra felt som regional utvikling og politikk. Han har dessuten særlig interesse for og kompetanse innen folkekultur, og er faglært sølvsmed.



Åsne Dahl Haugsevje er kulturpolitikkforsker med kreativ næring og kulturarbeidsliv som spesialfelt. Hun har også erfaring fra forskning, utredning og evaluering innen flere andre kulturpolitiske emner, som musikk, film, visuell kunst, museum og kultur for barn og unge. Haugsevje har hovedfag i kulturvitenskap (cand. philol.) fra Universitetet i Bergen (UiB), og er kvalitativt orientert. For tiden arbeider hun med et Ph.D.-prosjekt om kulturell og kreativ næring i regionale kontekster i Norge, knyttet til Universitetet i Sørøst-Norge (USN).



Nanna Løkka er seniorforsker og jobber med forskning, evaluering, utredning og utvikling innenfor kulturområdet. Hun har Ph.D. i religionshistorie fra Universitetet i Oslo (UiO). Hennes kompetanse er særlig knyttet til kulturarv, kulturminner og museum, deriblant museumsevalueringer, forvaltings- og organisasjonsanalyse innen kulturminnesektoren og kulturarvsbaserte utviklingsprosjekt. Løkka er også aktiv forsker innenfor vikingtids- og middelalderhistorie.

Forord

Denne rapporten er resultatet av et forskingsprosjekt bestilt av Kommunal og moderniseringsdepartementet våren 2019.

Fortiden kaster lange skygger innover feltet nasjonale minoriteter. Det er flere steder i forskings- og utredningslitteraturen godt dokumentert hvilke menneskelige omkostninger norsk politikk har hatt for alle de fem minoritetene, om enn på ulike måter. Dette er en historie som i stor grad gjør seg gjeldende også i dag. Mange tidsvitner lever og forteller om ulike individuelle og kollektive overgrep. I tillegg danner historien et sentralt bakteppe for hvordan nåtiden forstås. Det har i dette prosjektet vært umulig å ikke la seg berøre av denne historien, samtidig som det ikke har vært lagt opp til at vi skal fordype oss i den. Vi håper denne rapporten balanserer behovet for et «kjølig» distansert blikk med behovet for empati med en sårbar gruppe.

Vi ønsker å takke alle informantene i prosjektet. Uten deres historier og synspunkter ville analysene blitt fattige og upresise.

Vi vil takke ekstern fagfelle og kvalitetssikrer professor emeritus Einar Niemi for kvalifisert lesning av rapportutkast, samt innspill og kommentarer for å styrke rapportteksten. Vi vil også takke intern kvalitetssikrer, seniorforsker ved Telemarksforsking, Geir Møller.

Til slutt vil vi rette en takk til oppdragsgiver, Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) for et spennende og krevende oppdrag.

Bø, 5. mars 2020

Ola K. Berge

Prosjektleder

Innhold

Sammendrag	7
1. Innledning	9
1.1 Mandat og problemstilling	10
1.2 Metodiske spørsmål.....	11
1.3 Teoretiske perspektiver	15
1.4 Minoritetsteoretiske perspektiv	18
1.4.1 Kumulativ diskriminering.....	18
1.4.2 Etnifisering	19
2. Hvordan ser det norske nasjonale minoritetslandskapet ut?	21
2.1 Rom (Sigøynere)	21
2.2 Romanifolket/taterne	23
2.3 Jøder	24
2.4 Skogfinner	25
2.5 Kvener/norskfinner.....	26
2.6 Oppsummering	28
3. En programteori for norsk minoritetspolitikk 2000–2019	29
3.1 Politikkens grunnlag og intensjoner	29
3.2 Ansvar for politikken	31
3.3 Programteorimodell.....	32
4. Minoritetspolitikken praksisfelt	35
4.1 Dialog og arenaer for dialog.....	36
4.1.1 Dialog med hvem? Organisering og representasjon	37
4.1.2 Hvem er nasjonal minoritet?	40
4.1.3 Kontaktforum.....	42
4.1.4 Dialog under utarbeiding av politiske dokumenter	44
4.1.5 Andre dialogarenaer.....	45
4.1.6 Oppsummering	47

4.2	Økonomiske virkemidler	48
4.2.1	Tilskudd til nasjonale minoriteter (post 70)	49
4.2.2	Økonomiske virkemidler målrettet mot rom	55
4.2.3	Økonomiske virkemidler målrettet mot romanifolket/taterne	58
4.2.4	Tilskuddsordning målrettet mot jøder	66
4.2.5	Tilskuddsordning målrettet mot kvener/norskfinner	68
4.2.6	Skogfinnene	69
4.2.7	Oppsummering	70
4.3	KMDs samordningsrolle	71
4.3.1	Synspunkter på KMDs samordningsrolle	71
4.3.2	Om innholdet i og forståelsen av KMDs samordningsansvar	72
4.3.3	Oppsummering	78
5.	Minoritetspolitikkenes konsekvenser	80
5.1	Politikkens forvaltningsmessige/institusjonelle sider	80
5.2	Politikkens operasjonelle sider	82
5.2.1	Medbestemmelse og dialog	82
5.2.2	Kultur og språk	84
5.2.3	Kollektiv oppreisning	85
5.2.4	Integrering/effektiv samfunnsdeltagelse	86
5.3	Oppsummering	87
6.	En styrket politikk	89
6.1	Forslag til gjennomgripende tiltak i forvaltningen	89
6.2	Forslag til andre generelle tiltak	90
6.3	Særegne tiltak	91
	Referanser	92

Sammendrag

Nasjonale minoriteter er etniske, språklige, kulturelle og/eller religiøse minoriteter med langvarig tilknytning til landet de bor i. I Norge har kvener/norskfinner, skogfinner, romanifolket/taterne, rom (sigøynere) og jøder status som nasjonale minoriteter. Det er den enkeltes selvidentifisering som avgjør hvem som tilhører en nasjonal minoritet.

De nasjonale minoritetene befinner seg i dag i et politisk klima som – særlig om man tar historien i betraktning – må kunne omtales som i positiv utvikling. Samtidig er det fortsatt stor mangel på kunnskap om de nasjonale minoritetene i majoritetsbefolkningen, og mange av minoritetene opplever diskriminering og rasisme. De nasjonale minoritetene befinner seg slik i et kontinuerlig spenningsfelt. På den ene siden er de som gruppe beskyttet av internasjonale retter og konvensjoner, som i sin tur er fulgt opp av nasjonal politikk. På den andre siden er de som individer utsatt for uvitenhet og fordommer i møte med medborgere og offentligheten.

Det er Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) som har ansvaret for å samordne statlig politikk som berører nasjonale minoriteter. KMD skal arbeide for helhet og sammenheng i politikken, på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer, og har dermed et hovedansvar for statlig politikk som angår nasjonale minoriteter. Hvert departement har ansvar for å følge opp den statlige politikken innenfor sin sektor. Denne rapporten er en gjennomgang av denne politikken. Det overordnede formålet er å beskrive utviklingen av politikken de siste 20 årene og skissere hvordan regjeringen kan bidra til å styrke de nasjonale minoritetenes språk, kultur og situasjon i det norske samfunnet framover. Gjennomgangen svarer slik på følgende overordnede problemstilling: *Gir KMDs politikk og samordningsrolle på området nasjonale minoriteter i Norge incentiver og virkninger i tråd med statens målsettinger?* Det empiriske materialet i denne studien består av både kvantitative og kvalitative data fra tre hovedkilder: Kvalitative dybdeintervju med til sammen 43 informanter, kvantitative data som beskriver tilskuddsordningene, samt dokumentstudier.

Vern av minoriteter er en viktig del av menneskerettighetene, og bygger på prinsippene om likebehandling og ikke-diskriminering. Statusen nasjonal minoritet gir dermed minoritetene bestemte rettigheter. Arbeidet i Norge med å sikre nasjonale minoriteters særlige rettigheter bygger på internasjonale forpliktelser, og Norge har ratifisert to internasjonale avtaler som eksplisitt styrker rettighetene til de nasjonale minoritetene: Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter og Den europeiske pakten om regions- og minoritetsspråk. Dette er et svært viktig grunnlag for norsk politikk på feltet. Med dette som utgangspunkt, har vi formulert en programteori for politikken mot nasjonale minoriteter i Norge. Programteori er en teori eller modell som beskriver og analyserer hvordan en intervensjon (program, innsats, politikk, strategi m.m.) bidrar til en kjede av resultater og intenderte eller observerte effekter. Overordnet i programteorien for minoritetsfeltet er å oppfylle de internasjonale forpliktelsene. Særlig viktig er det å sikre minoritetenes kultur, samt medbestemmelse i all politikkutforming som gjelder dem. Det er også viktig å gi oppreisning til minoritetene som alle i større eller mindre grad historisk har vært utsatt for overgrep fra staten. Til sist er det viktig å sikre minoritetene effektiv deltakelse i det norske samfunnet. KMDs viktigste virkemidler for å realisere politikken er å sikre god *dialog* med minoritetene, yte *økonomiske tilskudd*, samt å *samordne* statsforvaltningen i minoritetspolitiske saker.

Når det gjelder **dialog** mellom myndighetene og minoritetene, har gjennomgangen følgende hovedfunn:

- Dialogarenaene oppleves ikke som relevante av minoritetene.

- Dialogen er for lite skreddersydd den enkelte minoritet og det mangler mål for dialogen med hver enkelt minoritet.
- Det er behov for mer medbestemmelse for å oppnå effektiv deltagelse
- Det er behov for en mer oppsøkende myndighet.

Når det gjelder **tilskudd til minoritetene**, har gjennomgangen følgende hovedfunn:

- Minoritetene ønsker / Det er behov for tiltak som styrker de svakest organiserte minoritetenes evne til å organisere seg.
- Tilskuddene til de nasjonale minoritetene har økt betydelig i perioden 2000 til i dag, men fordelingen mellom minoritetene er ulik.
- Avviklingen av stiftelsen Romanifolkets/taternes kulturfond preger feltet negativt.
- Minoritetene har ikke vært delaktige i tildelingen av tilskudd.

Når det gjelder **KMDs samordningsrolle**, har gjennomgangen følgende hovedfunn:

- Sektordepartementene er positive til KMD som samordnende departement.
- KMD synes å streve i spennet mellom toppstyrt forvaltning og praksisfeltets førstelinje.
- Forventningene til samordningsrollen spriker, særlig utenfor departementsstrukturen.
- Minoritetene har gjennomgående hatt andre forventninger til KMDs samordningsrolle enn KMD selv.

Et siste, tverrgående funn i gjennomgangen er hvor viktig symbolikk og språkbruk er på dette feltet. Politisk engasjement og omtanke blir verdsatt høyt av minoritetene, jf. statens offisielle unnskyldninger til de nasjonale minoritetene. Oppreisningspolitikk som ikke følges opp eller som administreres på en uklok måte, får tilsvarende negativ betydning. Departementets håndtering av Romanifolkets/taternes kulturfond er et godt eksempel på det. Etableringen av fondet ble presentert som en kollektiv oppreisning, noe det lå sterk symbolsk kraft i. Da tiltaket ble endret til å bli en tilskuddsordning, ble dette oppfattet som et fundamentalt brudd med den opprinnelige ambisjonen. Selv om tilskuddsordningen skal finansiere mye av det samme som tidligere, er symbolverdien langt fra like sterk.

På bakgrunn av funnene, anbefaler vi følgende:

- At det vurderes å opprette et direktorat for de nasjonale minoritetene.
- At det utvikles konkrete mål for politikken overfor den enkelte minoritet.
- At terskelen for å oppsøke minoritetenes egne institusjoner og representanter for minoritetene må senkes.
- Kontaktforum i nåværende form bør avvikles og erstattes med
 - bilaterale møter mellom KMD og representanter/organisasjoner innen de enkelte minoritetene,
 - støtte til en arena der de fem organisasjonene kan utvikle en dialog om felles muligheter og utfordringer,
 - et årlig informasjonsmøte, der minoritetsrepresentanter/organisasjoner inviteres til å få tematisert informasjon fra embetsverket.
- At det settes i gang et kartleggingsarbeid om kunnskapsnivået om nasjonale minoriteter i kommunene og fylkeskommunene, med sikte på å få på plass langsiktige tiltak for å følge opp de forpliktelsene kommunen har.

1. Innledning

Nasjonale minoriteter er etniske, språklige, kulturelle og/eller religiøse minoriteter med langvarig tilknytning til landet de bor i (St.prp. nr. 80 (1997-1998), St.meld. nr. 15 (2000-2001), Holmesland 2006). I Norge har kvener/norskfinner, skogfinner, romanifolket/taterne, rom (sigøynere) og jøder status som nasjonale minoriteter. Det er den enkeltes selvidentifisering som avgjør hvem som tilhører en nasjonal minoritet.

Vern av minoriteter er en viktig del av menneskerettighetene, og bygger på prinsippene om likebehandling og ikke-diskriminering. Statusen nasjonal minoritet gir dermed minoritetene bestemte rettigheter. Arbeidet i Norge med å sikre nasjonale minoriteters særlige rettigheter bygger på internasjonale forpliktelser, særlig knyttet til FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 1 og 27 (FNs menneskerettighetskomité), FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter artikkel 1 (FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter), ILOs konvensjon om urbefolkninger og stammefolk i selvstendige stater (ILOs ekspertkomité for anvendelsen av konvensjoner og anbefalinger), Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter, særlig artikkel 4 (Europarådets ministerkomité og rådgivende komité), samt Europarådets pakt om regions- og minoritetsspråk, særlig artikkel 7 nr. 2 (Europarådets ministerkomité og ekspertkomité).¹ F.eks. sier artikkel 27 i FNs Internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter:

I de stater hvor det finnes etniske, religiøse eller språklige minoriteter, skal de som tilhører slike minoriteter ikke nektes retten til, sammen med andre medlemmer av sin gruppe, å dyrke sin egen kultur, bekjenne seg til og utøve sin egen religion, eller bruke sitt eget språk.

Konvensjonen er innarbeidet i det norske lovverket ved menneskerettsloven av 1999. I tillegg har Norge ratifisert to internasjonale avtaler som eksplisitt styrker rettighetene til de nasjonale minoritetene: Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter og Den europeiske pakten om regions- og minoritetsspråk.

De nasjonale minoritetene befinner seg med andre ord i dag i et politisk klima som – særlig om man tar historien i betraktning – må kunne omtales som i positiv utvikling. Den er tuftet på en reell intensjon om å støtte opp om minoritetenes språk, kultur og andre rettigheter, og formelt sett har de langt flere rettigheter og politisk oppmerksomhet nå enn for bare 25 år siden. Parallelt med denne utviklingen har det norske samfunnet endret seg til å bli mer multikulturelt. På den måten er samfunnet generelt i større grad basert på preget av mer mangfold, hvilket formodentlig også gjør det lettere å være minoritet enn før. I befolkningen synes det videre å være mindre tabu enn tidligere knyttet til en eventuell fleretnisk bakgrunn. Det kommer blant annet til uttrykk gjennom økende interesse for slektsgransking, der det å ha kvensk, samisk eller skogfinsk slekt for mange ses på som positivt, til og med prestisjefyllt.² Særlig synes det er å være mange ungdommer med slik bakgrunn som viser stolthet over og med autoritet tar eierskap til sin kultur.

Samtidig er det fortsatt stor mangel på kunnskap om de nasjonale minoritetene i majoritetsbefolkningen. For eksempel sier en av undersøkelsens informanter som har reist rundt på skoler i Norge for å snakke om sin minoritetsstatus og nasjonale minoriteter:

¹ Regjeringen.no. Vern av rettighetene til urfolk og nasjonale minoriteter.

² Se f.eks. <https://www.nrk.no/kultur/finnene-i-skogen-1.10908340>

Jeg har vært på mange skoler. Det er veldig, veldig sjelden jeg har møtt noen som vet hvem som er de nasjonale minoritetene i Norge. Det gjelder både elever og lærere.

Videre lever vi i en tid der ideologiske bevegelser med rasistiske holdninger øker, og nasjonalistiske partier er på frammarsj over hele Europa (se f.eks. Vieten og Poynting 2016). Diskriminering og rasisme er fortsatt noe som ikke sjelden oppleves av mange av minoritetene. De nasjonale minoritetene befinner seg slik i et kontinuerlig spenningsfelt. På den ene siden er de som gruppe beskyttet av internasjonale retter og konvensjoner, som i sin tur er fulgt opp av nasjonal politikk. På den andre siden er de som individer utsatt for uvitenhet og fordommer i møte med medborgere og offentligheten. Vi bruker mange steder i denne rapporten betegnelsen 'minoritetsgrupper'. Det er nødvendig når en skal drøfte politiske tiltak og strategier. Gruppebetegnelsen skaper imidlertid en distanse som kan få oss til å glemme hva dette dreier seg om. Det dreier seg om enkeltmennesker.

1.1 Mandat og problemstilling

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har, ifølge Prop. 1 S (2018–2019), «ansvar for å samordne statlig politikk som berører nasjonale minoriteter, og skal arbeide for helhet og sammenheng i politikken, på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer». Hvert departement har ansvar for å følge opp den statlige politikken innenfor sin sektor. KMD har dermed et hovedansvar for statlig politikk som angår nasjonale minoriteter, hvilket i praksis innebærer å formulere, vedta og se til at politikken på ulike områder bygger på prinsippene om likeverd og ikke-diskriminering, og at tiltak overfor nasjonale minoriteter er i tråd med internasjonale forpliktelser. KMD skal være et kontaktpunkt for de nasjonale minoritetene i forvaltningen og de har ansvar for rapporteringen til Europakonvensjonen.

Som ledd i arbeidet med en kommende stortingsmelding om nasjonale minoriteter, ønsker KMD nå en gjennomgang av virkemidlene i politikken på dette området. Det overordnede formålet med gjennomgangen er å beskrive utviklingen av politikken de siste 20 årene og skissere hvordan regjeringen kan bidra til å styrke de nasjonale minoritetenes språk, kultur og situasjon i det norske samfunnet framover. Departementet ønsker en diakron studie, altså en som ser utviklingen av virkemidlene over tid. For det første ønsker departementet å se på sin egen samordningsrolle og på dialogformer og -arenaer mellom sentrale myndigheter og nasjonale minoriteter. Formålet med denne delen av evalueringen er å beskrive ulike dialogarenaer samt få en vurdering av hvordan dialogen fungerer for myndighetene og for minoritetene. Videre ønsker departementet en gjennomgang av tilskuddsordningene på området. Formålet med denne delen av evalueringen er å beskrive de ulike tilskuddsordningene som departementet forvalter til nasjonale minoriteter, hvordan de ulike ordningene har utviklet seg over tid og gi en vurdering av hva som er oppnådd. På bakgrunn av dette, som er det vi oppfatter som prosjektets mandat, vil vi i prosjektet arbeide ut fra følgende overordnede problemstilling: *Har KMDs politikk overfor nasjonale minoriteter oppfylt sine mål?*

Denne problemstillingen kan videre deles inn i flere delspørsmål, knyttet til de ulike delene i mandatet:

Norske myndigheter har som mål å føre en politikk som ivaretar nasjonale minoriteters kulturelle, språklige og/eller religiøse identitet. Viktige betingelser for å lykkes er dialog og gjensidig tillit.

- Siden årtusenskiftet, hvilke former for formell og uformell dialog mellom sentrale myndigheter og nasjonale minoriteter har vært benyttet og benyttes, og på hvilke arenaer har denne dialogen foregått?
- Hvordan fungerer dialogformene og -arenaene? Lykkes man i å komme i dialog? Lykkes man med å skape gjensidig tillit?

En annet viktig del av politikken overfor nasjonale minoriteter består av flere tilskuddsordninger.

- Hvilke tilskuddsordninger finnes for de ulike minoritetsgruppene?
- Hvordan er tilskuddsordningene begrunnet?
- Hvordan er ordningene forankret? Hvordan sikres minoritetene medvirkning i avgjørelser rundt disse ordningene? Har ordningene legitimitet? Har dette endret seg historisk?
- Hvilke positive effekter har ordningene hatt? Har ordningene hatt negative, eventuelt utilsiktede effekter? Hvilke konsekvenser har disse i så fall hatt?

KMD har altså samordningsansvar for statlig politikk som angår nasjonale minoriteter. Det innebærer at KMD skal arbeide for helhet og sammenheng i politikken, på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. De har dermed ansvar for å se til at politikken på ulike områder bygger på prinsippene om likeverd og ikke-diskriminering og at tiltak overfor nasjonale minoriteter er i tråd med internasjonale forpliktelser. KMD skal også være et kontaktpunkt i forvaltningen for de nasjonale minoritetene.

- Hva kjennetegner KMDs samordningsrolle i saker som gjelder nasjonale minoriteter, og hvordan har denne rollen fungert i praksis?

Det siste delspørsmålet er generelt og lyder:

- Har norsk politikk overfor de nasjonale minoritetene utviklet seg positivt de siste 20 årene?

1.2 Metodiske spørsmål

Det empiriske materialet i denne studien består av både kvantitative og kvalitative data fra tre hovedkilder:

- Kvalitative dybdeintervju
- Kvantitative data som beskriver tilskuddsordningene
- Dokumentstudier

I tillegg gjorde vi mange observasjoner under feltarbeidet, dvs. da vi besøkte institusjoner og informanter. Vi har sett flere museumsutstillinger og deltok dessuten på seminar om rom og barnevern på Romano kher, (Romsk kultur- og ressurscenter), samt på minnemarkering ved «Skammens stein» ved Ris kirke i Oslo. Vi har også fått noe informasjon i e-postform fra informanter. Det har dreid seg om utfyllende forklaring o.l. på annen informasjon som vi allerede hadde fått.

En viktig kilde til data kommer fra dybdeintervjuer med til sammen 43 informanter, gjennomført i tidsrommet mai til september 2019. Informantene ble valgt ut ved en kombinasjon av målrettet, avgrenset utvalg og det som i metodelitteraturen ofte refereres til som «snøballmetoden» (Ryen 2002).

Først valgte vi ut informanter fra hver av de fem minoritetene. I utvalget inngikk både minoritetsrepresentanter og fagpersoner som jobber med de enkelte minoritetene. Minoritetsrepresentantene kan igjen deles inn i to hovedgrupper: 1) informanter som uttalte seg på vegne av seg selv, og 2) informanter som hadde/har en rolle som demokratisk valgte representanter for hele eller deler av minoriteten de tilhører. Dette var for eksempel ledende representanter for organisasjoner innen minoriteten, som dermed representerte synspunkter også utover egne meninger og holdninger. I de empiriske analysene er dette en svært viktig distinksjon. En minoritetsrepresentant som uttaler seg på vegne av mange, og som forfekter et syn som er forankret i demokratiske politiske prosesser, må tillegges større tyngde enn en informant som kun uttaler seg på egne vegne. Vi har derfor i disse analysene forsøkt å angi i hvilken grad meninger eller holdninger er uttrykk for én, noen få eller mange i minoriteten, så sant ikke dette har gjort det umulig å anonymisere informanten. Fra minoritetene valgte vi også å rekruttere det vi oppfattet som sentrale fagpersoner. Dette var informanter som ikke nødvendigvis selv

hadde status som minoritetsrepresentant, men som hadde svært god kjennskap til en (eller flere) av minoritetene, for eksempel i kraft av å ha forsket på dem, bistått dem over lengre tid med ulike typer konsulenttjenester, samlet inn og formidlet en (eller flere) av minoritetenes kulturarv eller kunstneriske virke, eller på annen måte ha kvalifiserte fagkunnskaper om en eller flere av minoritetene. Et spørsmål som er relevant på nasjonale minoriteter-feltet, siden man her finner en del indre spenninger i enkelte minoriteter, er hvorvidt en fagperson med tilknytning til en organisasjon eller et miljø i minoriteten kan regnes som uhildet. Generelt kan man si at det selvsagt hviler et særskilt ansvar på fagpersoner for å utvise faglig selvrefleksivitet og holde distanse til sitt virke, i tråd med vanlige forskningsetiske og vitenskapsteoretiske standarder og normer. Etter vår vurdering er det en utbredt erfaring i academia at en slik selvrefleksivitet er mulig, særlig dersom fagpersonen er åpen om sine eventuelle bindinger. Dette er også vår vurdering i dette konkrete empiriske materialet. Vi har i tillegg gjort en vurdering av dette i hvert enkelt tilfelle, i lys av de empiriske dataene som er knyttet til den enkelte informanten. Denne vurderingen støttes av en ekstern kvalitetssikrer.

I tillegg intervjuet vi representanter for KMD og andre offentlige myndigheter som vi mente var relevante, bl.a. gjennom at de kommer inn under KMDs samordningsansvar. I informantgjengivelsene opererer vi med fire kategorier: minoritetsrepresentanter, fagpersoner, ansatte i KMD og ansatte i andre departement/direktorat.

Tabell 1: Oversikt over fordeling av informanter.

	E-post	Ansikt til ansikt	Telefon	Samlet
Minoritetsrepresentanter		10	8	18
Fagpersoner		13		13
Ansatte KMD		5		5
Ansatte andre dep./direktorat	1		6	7

Et viktig aspekt ved det metodiske opplegget er hvordan informanter har blitt rekruttert. For flere av de overnevnte kategoriene ga dette seg selv, for eksempel for KMD, der vi intervjuet de fem ansatte i Same og minoritets-politisk avdeling (SAMI) som i størst grad har de nasjonale minoritetene som sitt arbeidsfelt. For kategorien minoritetsrepresentanter var ikke dette like enkelt. For, i en prosess der det er begrenset hvor mange man kan inkludere i et utvalg informanter, hvem skal egentlig representere en gruppe som slik informant? I flere av minoritetene er det mer eller mindre åpne spenninger eller konflikter innad i gruppen knyttet til hvem som er egnet til å representere dem. Dette er konflikter som har kommet til uttrykk flere ganger i løpet av de 20 årene vi har hatt en statlig politikk overfor nasjonale minoriteter, f.eks. i arbeidet med NOU 2015:7 *Assimilering og motstand. Norsk politikk overfor taterne/romanifolket fra 1850 og fram til i dag*. Vi kommer tilbake til dette og andre slike eksempler senere i rapporten.

Spørsmålet om representativitet er komplisert og handler i siste instans om demokratiske prosesser og idealer. For vår del handler det også om hvor dekkende det empiriske materialet er for de ulike minoritetenes samlede meningsmangfold. Dette er også et spørsmål om ressurser og hensiktsmessighet, der man må balansere idealet om at alle skal høres og at prosesser skal forankres, med hva som er hensiktsmessig, eller til og med mulig.

I arbeidet med å rekruttere informanter fra minoritetene, oppsøkte vi typisk først ulike faginstanser og -personer for hver av de fem gruppene, for å få et overordnet innblikk i feltet og aktørene der. Deretter snakket vi med representanter for minoritetene, både enkeltpersoner og personer med ledende roller i en organisasjon innen minoriteten. Her etterstrebet vi å komme i kontakt med ulike interesser og posisjoner som vi mener er relevante. Flere av informantene tipset om nye informanter de mente ville kunne belyse sentrale spørsmål på en god/alternativ måte. Noen av disse tipset videre om nye, osv., altså, som en

snøball som ruller og legger på seg flere lag. I noen tilfeller valgte representanter fra minoritetsgruppene å kontakte oss, fordi de mente de satt med viktig informasjon for å belyse saken. Andre sendte oss skriftlig informasjon de mente var viktig. En utfordring med denne metoden er at vi som forskere ubevisst kan velge informanter som er lett tilgjengelig. I møte med de nasjonale minoritetene fikk også vi høre om, og også selv erfare, hvordan det gjerne er de samme folkene som blir spurt om å uttale seg, og at deres forståelse dermed blir dominerende. På sett og vis er det majoritetsbefolkningen (i denne sammenheng oss som forskere) som velger hvem vi snakker med, dermed er vi med på å bestemme hvem som har definisjonsmakt. Det er også slik at de som roper høyest får mest oppmerksomhet og dermed makt. Når vi kontakter akkurat disse, blir disse mekanismene forsterket. En fagperson vi snakket med sa det slik:

Det er noen personer som er oppnevnte autoriteter. Som vet sannheten. Som kan dette. Og så går alle til den personen. Forskere reiser og snakker med den personen. Journalistene. NRK filmer den familien. Og plutselig er det den personen eller én familie, eller et lite miljø som står for hele sannheten. Også står alle andre på utsiden Det blir den samme personen og de samme meningene hele tiden. Også står det noen utenfor som aldri blir spurt, og da slutter de å mene.

Det har noen ulemper at definisjonsmakten ligger hos noen få. Samtidig er det nettopp det som er tanken bak å etablere interesseorganisasjoner; å ha talspersoner. Vi har først og fremst lagt opp til å snakke med representanter for organisasjonene, men har også fått med stemmer som står helt utenfor organisasjonsstrukturene. Vi har dermed proaktivt forsøkt å åpne for stemmer og datamateriale som på *ulikt* vis belyser slike ulike meninger og posisjoner. Ikke minst har vi forsøkt å få i tale relativt unge representanter for minoritetene. Det er samtidig viktig å understreke at et viktig kriterium for utvalget er at ulike interesser og minoriteter skal balansere. Selv om en minoritet har svært mange ulike interesser internt, betyr det ikke at denne gruppen har krav på vesentlig større oppmerksomhet enn de andre minoritetene. Vi tror at vi på en god måte har klart å balansere de ulike posisjonene og interessene i dette prosjektet. Det betyr ikke at vi har klart å inkludere alle de ulike standpunktene og posisjonene som finnes, vi medgir at det kan finnes blindsoner vi ikke har oppdaget. Vi vil derfor påpeke at mer forskning trengs på dette feltet, for å få kartlagt og analysert et enda bredere meningsmangfold enn hva vi i dag har tilgang til.

Til slutt vil vi understreke at det endelige utvalget av informanter er foretatt av prosjektmedarbeiderne på fritt og selvstendig grunnlag.

De fleste av intervjuene ble gjennomført som enkeltintervju, enten per telefon eller ansikt til ansikt. I noen tilfeller benyttet vi også gruppeintervju, der flere informanter ble samlet. For begge typer intervju varte intervjuene stort sett mellom 45 minutter og 1 ½ time. Telefonintervjuene ble foretatt av én forsker, og i intervjuene med fysisk tilstedeværelse var vi som regel to forskere tilstede. Den ene førte da ordet, mens den andre fortløpende noterte ned det som kom fram i samtalen. Intervjuet ble strukturert av en intervjuguide som var lik for de ulike informantgruppene, dvs. en intervjuguide for minoritetsrepresentantene og en for informantene fra embetsverket. I de tilfellene der vi intervjuet fagpersoner, benyttet vi intervjuguiden for minoritetspersoner, men med noen tilleggsspørsmål. Intervjuguidene er offentlig tilgjengelige og ligger som vedlegg til rapporten. Intervjuene var såkalt *semistrukturerte*, dvs. de fulgte stort sett intervjuguiden, men tillot samtidig avsporinger og oppfølgingsspørsmål utenom guiden, dersom vi vurderte at dette var relevant for materialet. Det ble skrevet intervjunotat (referat) fra alle intervjuene, og i den grad det var formålstjenlig supplert med informasjon fra lydopptak.

En sentral del av vitenskapelig metode er knyttet til forskningsetiske forhold. Med innføringen av EUs personvernforordning, GDPR, har personvern og eierskap til personvernsensitive data blitt aktuelt langt utover academia. Men selv for forskere som har hatt dette høyt oppe i bevisstheten lenge har nye regler ført til et styrket fokus på personvern og datasikkerhet, noe som må anses som svært positivt. I tillegg kommer alle de øvrige kravene til en god forskningsetisk standard. I vårt prosjekt mener vi alt dette er

håndtert på en forskriftsmessig måte. Prosjektet er rutinemessig meldt inn til vårt personvernombud for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD), som har godkjent det med tanke på databehandling. All datainnsamling har vært tuftet på følgende prinsipper:

- Det har vært frivillig å delta, og informantene kunne når som helst trekke seg som deltaker.
- Opplysningene har blitt behandlet konfidensielt, og forskerne som har deltatt i prosjektet har taushetsplikt.
- Alle data har blitt anonymisert.
- De innsamlede opplysningene har kun blitt brukt i samsvar med formålet for prosjektet.

Disse rettighetene ble alle informanter informert om i forkant av datainnsamlingen, og samtlige gav sitt samtykke til å delta. Alle personvernsensitive data er i etterkant oppbevart på forskriftsmessig måte, eller slettet.

Et sentralt punkt i forskningsetikk er informanternes rett til konfidensialitet. En ofte benyttet konsekvens av denne er å anonymisere sitat som benyttes for å synliggjøre synspunkter og posisjoner. Slik anonymisering er ofte vanskelig å gjennomføre når forskningsfeltet er lite og med kjente posisjoner, slik som tilfellet er på dette feltet. Særlig vanskelig blir anonymisering dersom informanten er talsperson for en organisasjon på feltet, og kanskje både i kraft av sin person og sin organisasjon er kjent for sine synspunkter. I denne rapporten har vi lagt følgende til grunn: Vi har hatt som prinsipp å anonymisere alle informanter, selv de som i kraft av å framføre kjente posisjoner på egne eller en organisasjons vegne er mulig å identifisere. Vi legger til grunn at informanter med kjente meninger, som selvsagt var legitime og uunnngåelige informanter i dette prosjektet, har tenkt igjennom hvilken belastning deres mening har idet de ytres i det offentlige rom. Når det gjelder øvrige informanter, stiller dette seg annerledes. Derfor har vi i hvert enkelt tilfelle gjort vurderinger mht. ulike tiltak for å sikre anonymitet, enten ved å parafrasere sitatene eller ved å angi tilhørighet og/eller rolle i generelle vendinger.

Dokumentstudiene har bestått av gjennomgang av en lang rekke politiske, administrative og vitenskapelige dokumenter, med hovedvekt på planer, strategier, rapporter, lister over søknader og tildelinger samt utredninger. De primære kildene her har vært politiske dokumenter som stortingsmeldinger og -proposisjoner fra de siste 20 årene. Sekundært, har vi benyttet Norges rapporter til Europarådet og Den rådgivende komité for rammekonvensjonen om beskyttelse av nasjonale minoriteters uttalelser om Norge, flere tidligere gjennomførte utredninger/evalueringer, offentlige/statlige handlingsplaner, informasjonsmateriell, regelverk og veiledere for tilskuddsordninger (f.eks. KMDs *Veileder til søknad om støtte til prosjekter for romanifolket/taterne*) og nettsider.

Særlig sentrale dokumenter i arbeidet har vært:

- Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter
- St.meld. nr. 15 (2000–2001) *Nasjonale minoriteter i Norge – Om statleg politikk overfor jødar, kvener, rom, romanifolket og skogfinnar*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Stortingsproposisjon 1 S fra KMD (KRD) for perioden 1999–2019
- NOU 2015:7 *Assimilering og motstand. Norsk politikk overfor taterne/romanifolket fra 1850 og fram til i dag*.
- *Handlingsplan for å bedre levekårene for rom i Oslo*. 2009. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- *Et skritt på veien. Evaluering av Handlingsplan for å bedre levekårene blant rom i Oslo*, Fafo-rapport 2014:50
- *Antisiganisme, stereotypier og diskriminering av Rom*. HL-Senteret. Maria Rosvoll og Natasha Bielenberg.
- «Å bli dem kvit». *Utviklingen av «sigøynerpolitikk» og utryddelsen av norske rom*. Rosvoll, M. et al. 2015. HL-Senteret.

- *Målrettet plan 2017-2021 –videre innsats for kvensk språk*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- *Handlingsplan mot antisemittisme 2016–2020*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- *Organisasjonsbygging og interessepolitikk. Evaluering av tilskudd til nasjonale minoriteter*, Rapport IRIS - 2008/026
- *Å tilhøre en nasjonal minoritet. Veileder om menneske- og minoritetsrettigheter*. 2019. Den norske Helsingforskomité.
- *Våre nasjonale minoriteter. Til ansatte i barnehager og skoler*. 2014. Utdanningsdirektoratet.
- *Stiftelsesdokument for Stiftelsen romanifolket/taternes kulturfond*. 12. oktober 2007.
- *Stiftelsestilsynets tilsynsrapport. Stiftelsen romanifolket/taternes kulturfond, org. nr. 992 140 127*. Lotteri- og stiftelsestilsynet, 13. februar 2017.
- *Stiftelsesklagenemndas avgjørelse i sak 2017/0296*. Stiftelsesklagenemnda, 2. november 2018.
- Den rådgivende komité for rammekonvensjonen om beskyttelse av nasjonale minoriteters *Fjerde uttalelse om Norge*, vedtatt 13. oktober 2016.

1.3 Teoretiske perspektiver

For å strukturere dette prosjektet har vi valgt (utvikling av) *programteori* som et overordnet teoretisk og analytisk rammeverk. Programteori er en teori eller modell som beskriver og analyserer hvordan en intervensjon (program, innsats, politikk, strategi m.m.) bidrar til en kjede av resultater og intenderte eller observerte effekter – med andre ord, teorien om hvordan *det vi vil*, *det vi gjør* og *det vi skal oppnå* henger sammen. En annen måte å forklare det på, er som en helhetlig fortelling om politikken på et felt, fra den er tenkt til den er gjennomført. En god programteori består av to deler: 1) endringsteori om de sentrale driverne for forandring, og 2) handlingsteori som forklarer hvordan programmer eller andre intervensjoner er konstruert for å aktivere endring (Funnell og Rogers 2011). Det betyr at en programteori om offentlig politikk på minoritetsområdet både vil se på grunnlaget for og intensjonene bak politikken, hvordan den operasjonaliseres og implementeres og hvilke effekter og konsekvenser praksisen har ført til. Valget av programteori må ses nøye i sammenheng med den overordnede problemstillingen for arbeidet: *Gir KMDs politikk og samordningsrolle på området nasjonale minoriteter i Norge insentiver og virkninger i tråd med statens målsettinger?* Vi vil i denne sammenhengen være særlig opptatt av sammenhengen mellom intensjoner og resultat, samt årsakene til at de to samsvarer/ikke samsvarer.

Flere forhold gjør en slik gjennomgang/teoriutvikling særlig interessant og relevant for dette oppdraget. For det første representerer politikken på området en uttalt del av den kollektive oppreisningen til minoriteter som gjennom lang tid har opplevd gjentatt urett fra storsamfunnet. Hvordan en slik *forsoningspolitikk* rettet mot sårbare grupper etableres og settes ut i livet er i seg selv et interessant studieobjekt. For det andre innbyr den til refleksjon rundt flere og til dels motsetningsfylte interesser og posisjoner som skal veies mot hverandre og ivaretas, der de nasjonale minoritetene gjennom internasjonale konvensjoner er tiltenkt (eller tildelt) spesielle rettigheter (positiv diskriminering), samtidig som også det øvrige samfunnets behov, politiske ønsker og krav skal innfris. Et sentralt aspekt her er i hvilken grad politikk på andre områder indirekte har fått konsekvenser for de nasjonale minoritetene. I boka *Nasjonale minoriteter og urfolk i norsk politikk fra 1900 til 2016* (Brandal et al. 2017), er fokuset på konsekvensene for minoritetene av generell norsk politikk, det vil si politikk som ikke særskilt var rettet mot denne gruppen, men som mer eller mindre utilsiktet rammet dem. Man kan, med en omskrivning av et begrep fra den britiske kulturpolitikkforskeren Jeremy Ahearne (2009), kalle dette *implisitt* minoritetspolitikk. Et eksempel er hvordan ulike internasjonale konvensjoner, som hver for seg har høy legitimitet, men knyttet til ulike politikkområder eller samfunnsfunksjoner, har artikler som til dels er innbyrdes motstridende, f.eks. retten til å dyrke minoritetskultur vs. barns rett til skolegang. En

programteori om den eksplisitte politikken på området nasjonale minoriteter omfatter derfor også et skråblikk på den norske minoritetspolitikken implisitte aspekter.

En programteori om politikkfeltet nasjonale minoriteter må nødvendigvis også inneholde et kritisk blikk på forvaltningen. Gitt KMDs sentrale rolle i denne forvaltningen vil departementet stå sentralt i teoriutviklingen. KMD har en institusjonell profil og organisering som er særlig interessant. De er særdepartement for saker som direkte omfatter de nasjonale minoritetene, samordningsdepartement for embetsverket generelt i saker som omfatter disse minoritetene, samt tilskuddsforvalter og kontaktpunkt for minoritetene. Den avdelingen som setter regjeringens politikk ut i praksis, SAMI, har lenge hatt tett kontakt med det feltet de forvalter, helt ned til tilskuddsforvaltning av relativt små beløp til drift og prosjekter på feltet. De har også i det daglige hatt en omfattende kontakt med ulike representanter for minoritetene, både telefonisk og gjennom oppsøkende virksomhet til minoritetenes nærmiljø.

For å forstå og analysere departementets forvaltningspraksis har vi funnet det nyttig å bruke den amerikanske statsviteren Michael Lipskys teori om «Street-Level Bureaucracy» (2010), på norsk byråkrater på bakkenivå. Teorien tar utgangspunkt i en hypotese om at byråkratiet står overfor særskilte utfordringer når de skal ivareta velferdsstatens ansvar i ansikt-til-ansikt-relasjoner med praksisfeltet de forvalter, og at slike (bakke)byråkraters arbeid derfor preges av spenningsforholdet mellom brukers behov, tilgjengelige ressurser og regelverkets begrensninger (Maynard-Moody og Musheno 2003). Lipskys teorier utfordrer dermed tradisjonell weberiansk byråkratiteori som vektlegger at makt og styring ideelt følger lineære strukturer som går fra toppen og nedover i styringssystemene (Portillo og Rudes 2014, Weber 1991). F.eks. skriver Vik-Mo og Nervik (1999: 55):

Teorien om byråkrater på bakkenivå, bakkebyråkrater, beveger seg bort fra Webers tradisjonelle byråkratiteori som anser byråkrater som upersonlige iverksettere av politiske beslutninger i en hierarkisk organisasjonsform (Christensen et al. 2009). I følge Lipsky har byråkratene på lavere nivå i forvaltningen makt til å påvirke hvordan et politisk tiltak settes ut i live. Byråkratene kan hevdes å være «aktive pådrivere» av det endelige resultatet av et tiltak for den enkelte borger.

Som Vik-Mo og Nervik (1999) skriver, er Lipsky opptatt av den enkelte byråkrats aktive potensial. Dette spilles ut i spennet mellom deres direkte interaksjon med de i sivilsamfunnet som politikken de forvalter omfatter og forvaltningssystemet de er underlagt. Siden de er nær praksisfeltet – de forvalter ulike tiltak, positive og negative sanksjoner, og har ofte direkte personlige relasjoner til aktørene på feltet – utvikler de, ifølge Lipsky, en relativ autonomi der skjønsmessige vurderinger og beslutninger fattes også utenfor det øvrige byråkratiets hierarkiske styringsstrukturer; de «act as innovative strategists, determining how a policy is implemented in practice» (Dogaru (2017: 52). Dogaru skriver videre:

For Lipsky, policy implementation occurs in a context of conflict between front line workers and managers, in terms of the desire for top-down control and local opposition to this. But it also occurs in a context where policy has to be applied and understood alongside other policies, and has to be tailored to available resources, and adapted to changing, and individual circumstances (ibid.: 52-53).

For å håndtere forventninger fra praksisfeltet, utvikler bakkebyråkratene, ifølge Lipsky, rutiner og forenklinger for å få kontroll over tiltak og aktører. Disse kontrollredskapene manifesterer seg i avgjørelser som begrenser tilbudet til feltet, gjennom «stereotyping, screening, and rubberstamping», altså ulike mekanismer for generalisering, forenklinger og sandpåstrøing, dette for å gjøre byråkratiets arbeid levelig (Lipsky 2010).

Som beskrevet omfatter Lipskys teori i utgangspunktet aktører plassert nederst i forvaltningskjeden, dvs. typisk tradisjonelle førstelinjetjenester som NAV, barnevern osv. (f.eks. Djupvik og Eikås 2010, NOVA Rapport 5/2008). Man kan derfor spørre hvor anvendbar den er for å forstå de prosessene som foregår i et departement. Vi mener den er det, selv om bruken er utradisjonell. Hovedgrunnen til at vi likevel mener den kan bidra analytisk er teoriens fokus på hvordan byråkraters praksis påvirkes av kontakt med

praksisfeltet. Teorien er derfor ikke nødvendigvis knyttet til byråkratenes organisatoriske plassering per se, men til hvorvidt de oppfyller visse vilkår for byråkratisk utøving, der de to viktigste er a) nærhet til praksisfeltet (dvs. byråkrater eller avdelinger (street-level organisasjoner) som i tillegg til en formell, distansert saksbehandlende rolle også har en rolle der de møter representanter for feltet de forvalter i direkte ansikt-til-ansikt-relasjoner), og b) rom for skjønsmessige vurderinger. Slik vi oppfatter det oppfyller KMD i sin forvaltning av det minoritetspolitiske feltet disse kriteriene. Først gjennom at departementet i sin forvaltning har åpnet for dialog med enkeltrepresentanter fra minoritetene både per telefon og i møter. For det andre gjennom en omfattende og langvarig tilskuddsforvaltning, der departementet har ytt tilskudd helt ned til svært små beløp (noen tusen kroner) til enkeltaktører og institusjoner, samtidig som forvaltningen har fulgt disse opp gjennom dialog og veiledning. For det tredje gjennom en relativt omfattende reisevirksomhet – uvanlig stor for et departement som KMD, ifølge departementets egne informanter – med hyppige møter med minoritetsrepresentanter og organisasjoner i minoritetenes hjemmemiljø. Til slutt, gjennom administrasjon av referansegrupper, med en omfattende kontakt mellom KMD og minoritetsrepresentanter, både «frittstående» og organisasjonsrepresentanter.

Som Vik-Mo og Nervik (1999) peker på, utfordrer Lipskys teori på mange måter et tradisjonelt webersk perspektiv på byråkratiet, som tar utgangspunkt i at styringssignal går fra toppen og nedover i byråkratiet, med forvaltningen som passiv utfører av de politiske intensjonene. Prinsippet om byråkraten som en nøytral utøver av forvaltningsoppgaver er i praksis en forståelse som også legges til grunn av byråkratiet selv. Ifølge Direktoratet for økonomistyrings Rapport 2/2011 *En beskrivelse av styringsmodellen i et departement*³ (SSØ 2011), har et departement en rekke funksjoner, der den viktigste er ansvaret for å synliggjøre den til enhver tid sittende regjeringens politikk på departementets ansvarsområde. Det innebærer at styringen i departementet må være i samsvar med politisk ledelses behov og forventninger. Det viktigste verktøyet for styring er virksomhetsplaner (VP), internbudsjett og beslutningsgrunnlag, og det overordnede styringsprinsippet er mål- og resultatstyring. Det er særlig verdt å merke seg prinsippet om at styringen i departementet må være i samsvar med politisk ledelses behov og forventninger. For eksempel skriver Direktoratet for økonomistyring under kapitteloverskriften 2. *God styring i et departement* i Rapport 2/2011: «Effektiv og virkningsfull styring i departementet er avhengig av at ledere og medarbeidere har felles begrepsapparat og felles forståelse av hva styring innebærer» (SSØ 2011: 4). Og videre,

Styringen er basert på politiske vedtak og det kunnskapsgrunnlaget departementet besitter. Lederkapasiteten skal benyttes til å følge opp det som er besluttet, og sikre at det som er mest vesentlig for resultatoppnåelse får oppmerksomhet fra ledelsen. Departementets ledelse skal også sikre samordning internt mellom ulike fagavdelinger slik at styringen blir helhetlig overfor sektoren. Departementet bør ved behov koordinere sin styring på tvers av underliggende virksomheter og med andre relevante departementer for å avstemme og sikre konsistens i styringen. (Ibid.: 5)

Noe forenklet kan man altså si at der Lipsky peker på at forvaltningen har rom for at aktørene både intendert og uintentert avviker fra styringslinja, vil man med Weber i større grad vektlegge formelle sider, f.eks. at departementets politiske og administrative ledelse alltid har det endelige ansvaret for forvaltningen. Anvendbarheten av Lipskys teori vil likevel ikke bestå i å forskyve ansvaret nedover i forvaltningsnivåene, men heller i å bidra til en forståelse av hvordan også forvaltningen er i spill i spennet mellom politikkkutforming på et felt og aktørene og praksisnivået i feltet politikken gjelder.

³ Tilgjengelig her: https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/Rapporter/2011/R22_2-2011_En_beskrivelse_av_styringsmodellen_i_et_departement.pdf

1.4 Minoritetsteoretiske perspektiv

Det er skrevet mye med relevans for forskingsfeltet nasjonale minoriteter, både i form av forskningslitteratur og annen prosa. Forskingslitteraturen er både av generell karakter (Brandal et al. 2017), eller knyttet til mer spesifikke temaer f.eks. rettighetsspørsmål (Vollebæk og Plesner 2014), internasjonale konvensjoner (Niemi 2005), minoriteters plass i utdanningssystemet (Lund og Moen 2011) og diskriminering (Midtbøen og Lidén 2015, 2016). Vi legger i denne rapporten ikke opp til noen omfattende gjennomgang av denne litteraturen. Vi vil likevel vie noen spesifikke perspektiv oppmerksomhet, fordi de etter vår vurdering i særlig grad er egnet til å opplyse senere analyser. Dette dreier seg om begrepene *kumulativ diskriminering*, og det vi, med et begrep lånt av en av våre informanter, benevner som *etnifisering*. Med det første mener vi opplevelsen enkelte minoritetsrepresentanter kan ha av å «arve» tidligere diskriminering. Med det siste mener vi opplevelsen av å få tildelt en minoritetsidentitet uten å eksplisitt ha blitt spurt om en slik status er ønskelig. Det første begrepet er viktig for å belyse hvorfor feltet nasjonale minoriteter har en rekke utfordringer som ikke er så vanlige hos majoritetsbefolkningen eller tydelige i det generelle politikkfeltet, det andre for å belyse viktige aspekt knyttet til det å representere en gruppe, der representasjonen kan medføre personlige kostnader.

1.4.1 Kumulativ diskriminering

Et begrep knyttet til det generelle diskrimineringsbegrepet med spesiell relevans for politikken overfor nasjonale minoriteter i Norge er *kumulativ diskriminering*. Begrepet retter søkelyset mot hvordan historiske erfaringer med diskriminering – både i form av objektive barrierer mot deltakelse og subjektive opplevelser av eksklusjon – kan redusere individers livsutfoldelse, selv om kilden til diskrimineringen opphører å eksistere. Med andre ord aktualiserer begrepet de vidtrekkende effektene av diskriminering, og opplevelsen av å «arve» diskriminering. Begrepet ble opprinnelig introdusert av amerikanske forskere, men i artikkelen *Kumulativ diskriminering*, som bygger på forskingsprosjektet *Diskriminering av samer, nasjonale minoriteter og innvandrere i Norge. En kunnskapsgjennomgang*, på oppdrag fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, viser Arnfinn H. Midtbøen og Hilde Lidén at det også har overføringsverdi til norske forhold. Med referanse til Romanifolket/taterutvalgets utredning som omhandler levekår blant romanifolket/taterne i Norge i dag (NOU 2015: 7) skriver de for eksempel:

Her dokumenteres en betydelig mistillit til offentlige myndigheter, og da siktes det til alt fra skole og NAV til regjering og storting, og det kommer frem hvordan denne mistilliten går «i arv» ved at negative erfaringer formidles fra foreldre til barn og på den måten reproduseres i nye generasjoner. (Midtbøen og Lidén 2016: 19-20)

Videre skriver de: «Minoritetsgrupper som har en historisk erfaring med institusjonell diskriminering og overgrep, slik tilfellet er for disse gruppene, vil ofte ha denne fortidens behandling som en viktig del av sin gruppeidentitet og gruppebevissthet.» (ibid.) Selv om denne typen diskriminering ikke gjelder for alle medlemmer av de nasjonale minoritetene, og denne delen av identiteten kan svekkes over tid, peker Midtbøen og Lidén likevel på at det er viktig å være klar over en slik følgeeffekt. De skriver:

For grupper som har fortidens overgrep som en konstituerende del av sin identitet, kan de langsiktige konsekvensene av slike opplevelser påvirke helse, utdanningsnivå og arbeidsmarkedsdeltakelse, og erfaringer med det offentlige tjenesteapparatet, på negative måter selv i fraværet av direkte diskriminering. Negative opplevelser i skolesystemet eller i møte med offentlige tjenester kan dessuten bidra til å forsterke mistilliten til samfunnet som sådan, og bidra til både forventninger om diskriminering og tilbaketrekning fra avgjørende integrasjonsarenaer, som arbeidsmarkedet. (Ibid.)

Med referanse til den kulturelle og religiøse minoriteten jøder, skriver Kieding Banik og Levin (2016 [2010]: 190) på tilsvarende vis: «Dette kan tyde på at blant jødene finnes det en oppfatning om at antisemittismen alltid ligger der som en mulighet og kan vekkes til live i en gitt situasjon».

Vi antar at det vil være særlig avgjørende å være oppmerksom på den kumulative diskrimineringen i en tid da myndighetene opplever at de har tatt et oppgjør med den historiske politikken, og der intensjonen i den nye politikken bryter fundamentalt med den som knyttes til diskriminering og overgrep.

1.4.2 Etnifisering

Et sentralt tema i faglitteraturen om minoriteter er ulike minoriteters ønske om eller nytte av eksponering eller synlighet. En viktig dimensjon her er balansegangen mellom behovet for synlighet for å kunne oppnå nødvendige rettigheter, og ulempene synlighet (overeksponering) kan medføre i form av uønsket oppmerksomhet. En av våre informanter med stor fagkunnskap om minoriteter generelt og de nasjonale minoritetene spesielt, snakket mye om denne problemstillingen. Informanten benyttet i et av resonnementene begrepet *etnifisering* om en prosess der individ blir representanter for sin etnisitet, uten nødvendigvis å selv ønske en slik kobling. «Man er jo mer enn sin etnisitet, og man kan ha flere identiteter som man ønsker å framheve enn én», sa informanten videre.

I rapporten *Utredning om barnevern for den samiske befolkningen, innvandrere og nasjonale minoriteter i Norge. Kompetansehevede tiltak, kunnskapsmiljø og samiske barns særlige rettigheter*, skrevet på oppdrag fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, vier Saus et al. (2018) mye oppmerksomhet til dette temaet. Bl.a. kan vi lese:

Å tilhøre en minoritet gir ulike erfaringer knyttet til synlighet versus usynlighet. Særlig kom det frem i de fokusgruppene hvor flere ulike minoritetsgrupper var sammen. Mens noen minoriteter er veldig synlige, er andre nesten usynlige. Deltakerne pekte på at synlighet eller usynlighet gir ulike utfordringer. (Saus et al. 2018: 51)

Med utgangspunkt i et omfattende empirisk materiale, diskuterer rapporten inngående de ulike utfordringene knyttet til å være synlig eller usynlig som minoritet. Den viser for det første at synlighet i offentligheten på den ene siden kan virke definerende på individnivå, i og med at «egen identitet som minoritet får gyldighet i møte med andre» (Saus et al. 2018: 51). Videre står det:

Synlighet kan handle om at det er noen som er lett å identifisere, f.eks. gjennom utseende, klesdrakter, språk eller har levesett som skiller seg fra majoriteten. Noen av de nasjonale minoritetene er i denne situasjonen. Når en gruppe er veldig synlig, kan det føre til positiv oppmerksomhet fordi forskjelligheten mellom minoritet og majoritet fremstår som åpenbar og noe man naturlig tar hensyn til. Men det kan også føre til negativ oppmerksomhet fordi det majoriteten oppfatter som «fremmed og problematisk» er det som blir mest aktualisert i møte mellom minoritet og majoritet (ibid.).

Samtidig, slår rapporten fast:

Usynligheten kan lede til at minoritetsgruppen ikke når frem med sine saker og det kan handle om manglende anerkjennelse som minoritet. Deltakerne hadde, både i fokusgruppeintervjuene og i individuelle intervju, refleksjoner om hvordan synlighet og usynlighet preget minoritetsgruppens relasjoner til andre, både i forhold til barnevernet og andre myndigheter. Noen ganger er usynligheten en fordel ved at det forenkler relasjonen til barnevernet og andre myndigheter, mens det andre ganger kan være en ulempe og gjøre relasjonen vanskeligere. (Ibid: 51-52)

Et viktig funn i Saus et al. (2018) er med andre ord at synlighet samtidig kan ha både positive og negative virkninger. Stor synlighet gir grunnlag for at man ses som individ og gruppe og dermed oppnår rettigheter og status. Samtidig vil den samme synligheten kunne legge grunnlaget for negativ oppmerksomhet rundt

annerledesheten ved minoritetsstatusen, f.eks. diskriminering eller trakassering. Man kan tenke at det er et grunnleggende menneskelig behov å synes og å bli anerkjent som den man er. Men, hva er man? Både majoritets- og minoritetstenking forutsetter at man kategoriseres som medlem av en gruppe, noe som av og til av enkeltindividet kan oppleves som uønsket. Selv om f.eks. internasjonale konvensjoner fastslår at gruppen har rett til å bli synliggjort med krav til spesifikke rettigheter, er det samtidig en individuell rett å ikke bli knyttet til noen gruppe uten å ha samtykket. Samtidig er det viktig å slå fast at enkeltindivid ikke med noen rett kan hindre andre fra å ønske seg synliggjort som f.eks. nasjonal minoritet, eller hindre arbeid for rettigheter i tråd med en slik status.

Saus et al. (2018) illustrerer disse funnene i en firefeltstabell, som er relevant også for våre analyser:

Tabell 2. Tabell som viser fordeler og ulemper for en minoritet, med ulike grader av eksponering. Illustrasjon hentet fra Saus et al. (2018).

	Fordel	Ulempe
For synlig	• Rettigheter innfris • Lett å legitimere behov for kulturell sensitivitet • Lett å identifisere foreretter å handle • Synligheten gjør det lettere å involvere brukerne	• Stereotypisering • Fordommer • Utsettes for rasisme • Individuelle behov kan være vanskeligere å se i forhold til kultur • Møter aktører som har ubevisste negative holdninger til minoritetsgruppen
Usynlig	• Opplever lite rasisme • Unngår stereotypisering • Kobles ikke like lett til negative holdninger til minoriteter	• Rettigheter innfris ikke • Vanskeligere å se behov for kultursensitivitet (tolk, kjennskap til kultur, bevisst tydelig kommunikasjon, om de forstår) • Forventninger til kjennskap om norsk system og kultur • Får ikke relevant informasjon • Behov overskygges av andres behov

Med utgangspunkt i tidligere forskning vet vi at deler av de nasjonale minoritetene ikke ønsker å bli eksponert i særlig grad. Dette kan selvsagt ha sin årsak i flere av punktene vi finner i krysningspunktet mellom overskriftene *Ulempe* og *For synlig* i tabellen over. I slike spørsmål vil teoretiske perspektiv knyttet til etnifisering kunne utgjøre et interessant og forklaringskraftig grunnlag for diskusjoner og analyser.

2. Hvordan ser det norske nasjonale minoritetslandskapet ut?

I dette kapitlet gir vi en generell beskrivelse av de fem minoritetene. Beskrivelsen er først og fremst basert på eksisterende offentlige dokumenter og faglitteratur, men noe er basert på vårt eget empiriske materiale, spesielt det som gjelder organisasjoner. Beskrivelsene er forholdsvis korte og dermed forenklete versjoner av en kompleks virkelighet. I tillegg til disse beskrivelsene skisseres de mest sentrale rettighetskampene for minoriteten slik vi vurderer det. Vi erkjenner at det i å forenkle og generalisere slik vi har gjort her, ligger en fare for å gjenta og bidra til stereotypier. Vårt mål har ikke vært å lage fulle og dekkende beskrivelser av minoritetene, men å gi en beskrivelse som kan tjene som et bakteppe for de videre analysene.

2.1 Rom (Sigøynere)

Rom ble tidligere kalt *sigøynere*. *Roma* (flertallsform av rom), *romer* og *rrom* benyttes også. Betegnelsen romfolk brukes ofte i media om tilreisende rom fra Romania og Bulgaria (Utdanningsdirektoratet 2014), derfor unngås denne betegnelse når det gjelder den norske minoriteten. I dag er det derfor vanlig å legge til «norsk», altså norsk rom, for å gjøre en klar distinksjon til rom med annen nasjonalitet. De ulike betegnelsene er imidlertid tidvis både misvisende og omstridte, derfor brukes gjerne en dobbel betegnelse, der sigøynere settes i parentes, altså rom (sigøynere). KMDs praksis er å benytte «rom (sigøynere)» ved første gangs omtale i et dokument, med begrunnelse i at ikke alle er kjent med begrepet «rom», deretter «rom» alene i resten av dokumentet. Det er en praksis også vi har benyttet.

Rom er den minste gruppen av de nasjonale minoritetene. Det anslås at det i dag er ca. 700 personer som tilhører denne gruppen, og opptil 200 av disse oppholder seg fast i utlandet. De fleste rom holder til i Osloområdet og utgjør et *levende* sosialt og kulturelt fellesskap. Slik sett handler ikke tiltakene rettet mot rom om å *revitalisere* kulturen, men om å videreføre. Det er viktig å være klar over at statusen som nasjonal minoritet kun gjelder for den delen av rombefolkningen som har vært hjemmehørende i Norge siden etterkrigstiden og som først kom til landet allerede på 1800-tallet (Lidén og Engebrigtsen 2016 [2010]: 91). Dette handler i praksis om etterkommere etter så få som fem ulike familier (ibid.: 199). Nyere immigrerte romgrupper har med andre ord ikke status som nasjonal minoritet. Minoriteten er i liten grad inngiftet i familier som ikke har rom-bakgrunn. Tradisjonelt sett har rom hatt marginal tilknytning til staten Norge og i liten grad deltatt i samfunnet og offentligheten. Gruppen har vært utsatt for både landsforvisning, utestenging og hard assimileringsspolitikk. Rom i Norge ble også utsatt for systematisk utryddelse under andre verdenskrig (Rosvoll et. al. 2015, Tjelmeland 2003).

Kulturelt sett kjennetegnes rom av å være et reisende folk – et kjennetegn som de deler med romanifolket/taterne. Disse to gruppene skiller seg fra hverandre gjennom opphav og familiebakgrunn, språk og en rekke kulturelle koder, derfor regnes de som to ulike minoriteter i Norge.⁴ Rom er et transnasjonalt, statsløst fellesskap som gjennom et nettverk av romfamilier, både innenfor og utenfor landet, holder fellesskapets tradisjoner levende. Samfunnet har få lederposisjoner utover storfamilien, som utgjør en økonomisk, politisk og juridisk enhet (Lidén og Engebrigtsen 2016 [2010]: 199). Tradisjonelt sett er det de eldste som har mest makt hos rom. Blant annet brukes et eldreråd (*kris*) som rådgivere i

⁴ I Sverige operer myndighetene ikke med et slikt skille og regner begge gruppene som én og samme minoritet.

kompliserte saker. Innad i gruppen finnes det indre spenninger som henger sammen med måten rom er organisert i en form for klanstruktur. Spenningene følger gamle familiehierarkier.

I motsetning til de andre minoritetene har rom klart å beholde sitt morsmål. Dagligspråket *romanes* er en sentral del av kulturen, og til tross for at de har bodd i Norge i hele sitt liv snakker mange dårlig/gebrokkent norsk. Det gjelder særlig de eldre. Romanes er et talespråk, så i den grad rom behersker et skriftspråk, er dette norsk. Det er imidlertid mange med dårlige skriveferdigheter, særlig i den eldre generasjonen. Rom lever etter en etablert æres- og moralkodeks som blant annet innebærer å rette seg etter kulturens normer, regler og institusjoner (Lidén og Engebrigtsen 2016 [2010]: 213). Minoriteten er tradisjonelt tett knyttet til *Centre missioner evangelique Rom international*, en internasjonal pinsebevegelse for rom.

Ifølge *Handlingsplan for å bedre levekårene for rom i Oslo* (2009), kjennetegnes rom av store utfordringer sosialt sett innenfor flere levekårsområder. De utsettes for diskriminering, har manglende skolegang og problemer med å få innpass i bolig- og arbeidsmarked. Mange av de sosiale problemene som gruppen opplever, ble, ifølge samme handlingsplan, anslått å være økende i 2009. Det har tidvis vært store kulturkonflikter mellom rom og barnevernet. Mange barn har blitt satt i fosterhjem. I dag er de fleste rom i Norge bofaste og de fleste barn fullfører grunnskolen. Diskriminering mot rom er fortsatt utbredt innenfor både arbeids- og boligmarked. Som vi skal komme tilbake til, opplever de også diskriminering på en rekke andre områder.

Det har lenge vært jobbet med å forbedre situasjonen for rom gjennom offentlige sosiale tiltak. Forenklet sagt startet dette arbeidet på en systematisert måte med opprettelsen av Det norske sigøynernerutvalg i 1962. Allerede i St.meld. nr. 37 (1972-1973) *Om tiltak for norske sigøynere* ble assimileringspolitikken forlatt til fordel for integrering og tilrettelegging for å beholde kulturelle særtrekk. Til tross for en rekke tiltak på ulike nivå, opplever rom i dag mange av de samme utfordringene som tidligere. I daværende Arbeids- og inkluderingsdepartementets *Handlingsplan for å bedre levekårene for rom i Oslo* (2009: 8) konstateres følgende:

Det er beklagelig at det fremdeles i 2009 finnes en gruppe i Norge som faller utenfor velferdsstatens strukturer, og som lever såpass på siden av det norske samfunnet, som tilfellet er for mange rom.

Det er grunner til å tro at situasjonen er bedre i dag, men at det fortsatt er en lang veg å gå. En av våre informanter som jobber med rombefolkningen i Oslo sa det slik:

Men fortsatt er romelevnene nederst på rangstigen. De er under de somaliske som jeg trodde var nederst først. Hvis du ikke kan romhistoria, blir det fort «kan de ikke bare ta seg sammen»? [...] Jeg vil si det er den gruppa i Norge som er minst integrert.

Som vi skal komme tilbake til, er myndighetenes krav om at nasjonale minoriteter skal organisere seg i interesseorganisasjoner, ikke tilpasset romkulturens egne makthierarkier (Berg et. al. 2008, Lidén og Engebrigtsen 2016 [2010]: 209). Rom har fram til nå hatt mange skifter i organisasjonene sine. De to siste årene har minoriteten møtt myndighetene med representanter fra Romano kher og Romsk råd.

Romsk råd er et forum for kontakt og utveksling av informasjon mellom rom og myndighetene for saker som gjelder minoriteten. Som med alt frivillig arbeid, er aktiviteten avhengig av ildsjeler og rekruttering av nye ildsjeler. Romsk råd er mindre aktive i dag enn de var for noen år siden, noe som kan ha sin årsak i manglende rekruttering.

Romano kher er et kultur- og ressursenter for rom og er en del av den statlige oppreisingen overfor minoriteten. Det er i dag Kirkens bymisjon som drifter og administrerer senteret som holder til i midlertidige lokaler i Gamlebyen kirke i Oslo. En sentral del av aktiviteten ved Romano kher er den såkalte *Brobyggertjenesten*. Dette tilbudet, som tidligere lå under Oslo kommune, skal bistå rom-

befolkningen i møte med myndighetene, men også være en ressurs når norsk offentlighet trenger kunnskap om rom. Romano kher driver også fritidstilbud til barn og unge, kursvirksomhet, en TV-kanal m.m., og er foruten dette et møtested for mange i minoriteten. Romano kher brukes av en stor andel av minoriteten, men på grunn av spenninger mellom de ulike familiene, er det deler av minoriteten som ikke deltar i miljøet knyttet til senteret.

Slik vi oppfatter det, handler rettighetskampen til rom primært om å bli møtt med respekt og kunnskap av en førstelinjetjeneste hos helsestasjon, barnehage, skole, politi og barnevern som tar hensyn til deres traumatiske historie. Minoriteten opplever mye diskriminering som tidvis har sosiale konsekvenser (problemer med å finne bolig, jobb, få utdanning m.m.). Rom opplever også at de har måtte gi opp helt vesentlige kulturelle trekk, slik som å reise, i møte med storsamfunnet og de krav som settes til borgere i Norge. Noen mener dette er fornorskingspolitikk, mens andre synes det er viktig at også rom tilpasser seg det moderne samfunn. Rom er utover dette opptatt av de representerer en levende kultur, ikke en kulturarv. Språket romanes er omfattet av minoritetsspråkpakten, men dette har i praksis ført til få tiltak.

2.2 Romanifolket/taterne

Romanifolket/taterne har historisk blitt omtalt med en rekke ulike navn, der tater eller romanifolk kanskje er det mest vanlige. Reisende, tavring og vandriar er andre betegnelser gruppen selv bruker. Personer fra romanifolket/taterne som reiste og bodde i båt, kalles båt-, kyst- eller sjøreisende. Det er ulike syn innad i gruppen hvorvidt tater eller romani(folk) skal brukes, derfor omtales minoriteten ofte som romanifolket/taterne. I historiske offentlige dokumenter omtales romanifolket/taterne ofte som omstreifere. Det er imidlertid viktig å være klar over at romanifolket/taterne ikke utgjør en ensartet gruppe, men omfatter en rekke ulike grupper. I det følgende vil vi bruke romanifolket/taterne som betegnelse på denne minoriteten.

Romanifolket/taterne har vært en del av det norske samfunnet siden 1500-tallet. De har vært utsatt for grove overgrep i regi av norske myndigheter, både i form av forfølgelser, landsforvisning, tvangssterilisering, bortadoptering og en rekke ulike tvangsassimilerings tiltak. Myndighetene mener minoriteten består av «nokre tusen personar» (St.meld. nr. 15 (2000-2001): 6). I NOU 2015: 7 (s. 18) er dette konkretisert til å være mellom 4000 og 10 000 personer. Den rådgivende komité for rammekonvensjonen om beskyttelse av nasjonale minoriteter hevder i sin *Fjerde uttalelse om Norge* (2016: 7) at minoriteten teller fra 5 000 til 30 000 personer, med henvisning til Barne- og likestillingsdepartementets handlingsplan for likestilling og forebygging av etisk diskriminering (2009). Minoriteten er spredd over store deler av landet. Siden minoriteten har vært forfulgt og utsatt for sosiale stigma, har mange tater/romanifolk skjult denne delen av identiteten (Lund og Moen 2016 [2010]: 221-222). Gruppen har derfor en uskreven regel om å ikke røpe andres identitet som romanifolket/tater før de evt. gjør det selv (Møystad 2016 [2010]: 101). Som for rom står pinsebevegelsen sentralt hos romanifolket/taterne, kanskje fordi den norske kirke deltok i overgrepshistorien. Både den norske stat og den norske kirke har i senere tid bedt om unnskyldning for de overgrepene som er begått mot folkegruppen. Minoriteten har fått ulike individuelle og kollektive erstatnings- og oppreisningsordninger, deriblant Latjo drom – Romanifolkets/taternes dokumentasjons- og formidlingsprosjekt på Glomdalsmuseet.

Romanifolket/taterne kjennetegnes ved en særegen kultur blant annet preget av reisende livsførsel og tradisjonelle ervervsmåter knyttet til hestehold, ulike håndverkstradisjoner og handel. I dag er reising stort sett begrenset til sommerhalvåret og sommerferien for de som har skolebarn og/eller jobb. Tradisjonelt har kvinnene hatt en sterk posisjon i kulturen, og familien har vært den sentrale enheten. Familien var et arbeidsfellesskap som jobbet og reiste sammen. Språket til romanifolket/taterne kalles *romani*. Det finnes

ingen tall på hvor mange som snakker/behersker dette, men språket er truet og for en stor del handler det om revitalisering og gjenlæring.

Som gruppe preges romanifolket/taterne av de personlige overgrep som enkeltpersoner har vært utsatt for. I følge professor i rettsvitenskap Hans Morten Haugen (2017) har svært mange vokst opp i frykt og traumer knyttet både til myndighetenes overgrep, men også til mobbing, trakassering og overgrep fra privatpersoner. Mange har hatt lite skolegang og gruppen har liten tradisjon for interessepolitisk arbeid. Det er også sentralt at gruppen er delt mellom en gruppering som ønsker synliggjøring og at kulturen skal bli anerkjent, og en som ønsker å assimileres i det norske samfunnet (ibid.: 257).

Romanifolket/taterne er framfor alt representert gjennom to ulike organisasjoner, Taternes landsforening og Landsorganisasjonen for romanifolket. Ut over disse to finnes en rekke mindre organisasjoner som er mer eller mindre aktive (*Foreningen Roma*, *De reisende kvinners forum*, *Romano Kettanipa*, *Foreningen Romanifolkets kystkultur*, *Romani Council Union*, *Nordisk romaniråd*, *Reisendes kulturforening* for å nevne noen). I møte med myndighetene er det i dag de to førstnevnte som er mest aktive.

Landsorganisasjonen for romanifolket (LOR) har ifølge egne vedtekter «som fremste oppgave å arbeide for at Romanifolket får oppreisning og respekt i storsamfunnet».⁵ LOR oppfatter betegnelsen «tater» som et skjellsord, og tar derfor avstand fra den betegnelsen. LOR har tradisjonelt stått sterkt på Vest- og Sørlandet.

Taternes landsforening (TL) har også som målsetting å øke kunnskapen om og respekten for romanifolket/taterne. I motsetning til LOR ønsker TL «å ta tilbake» taterbetegnelsen som en nøytral betegnelse på folket. TL er også engasjert i tiltak overfor skoleverket. De ønsker økt synliggjøring av taterkultur i skole og utdanning. TL har tradisjonelt stått sterkest på Østlandet.

Slik vi forstår det, kjemper romanifolket/taterne flere ulike rettighetskamper mot myndighetene. For det første kjemper de fortsatt en kamp om beklagelse og oppreisning for de overgrep som er begått i fortiden. Det er fortsatt pågående saker som dreier seg om personlige erstatningskrav mot staten. Samtidig kjemper romanifolket/taterne også en kamp mot diskriminering i dag. Dette dreier seg på den ene siden om retten til å delta i politiske beslutninger og være aktive i saker som gjelder dem selv, men også om å ha rettigheter til å leve ut sin kultur, blant annet som reisende. Språket romani er omfattet av minoritetsspråkpakten, men bare beholdt av deler av minoriteten. Det etterlyses tiltak for å revitalisere og styrke språket.

2.3 Jøder

Det bor 1 500–2 000 jøder i Norge, de fleste i Oslo og Trondheim, men det bor jøder f.eks. også i Kristiansand og Bergen⁶. Dette tallet inkluderer nye, innvandrede jøder (Kieding Banik og Levin 2016: 192). Jødernes historie er uløselig knyttet til nazistenes jødeforfølgelser før og under 2. verdenskrig, også i Norge. I tillegg til folkemordet innebar 2. verdenskrig et systematisk økonomisk overgrep mot den jødiske befolkningen (NOU 1997: 22, Kieding Banik og Levin 2016 [2010]: 182, Kieding Banik 2017: 126). Som minoritet har jøder i Norge ikke blitt utsatt for samme assimileringspolitikk som romanifolket/taterne og rom (Bruland 2016 [2010]: 71). I 1998 vedtok Stortinget å foreta et historisk og moralsk oppgjør med den behandlingen norske jøder ble utsatt for under 2. verdenskrig. Oppgjøret var både kollektivt og individuelt og skulle kompensere for den økonomiske likvidasjonen jødene ble utsatt for og for de store manglene i erstatningsordningene i etterkrigsårene. På Holocaustdagen 27. januar 2012 beklaget statsminister Jens Stoltenberg på vegne av den norske stat at arrestasjon og deportasjon av jøder

⁵ <http://lor.no/om-lor/>

⁶ www.xn--jdedommen-l8a.no/norske-joder-var-historie/

kunne skje på norsk jord og med aktiv deltagelse fra norske politifolk og andre nordmenn (Utdanningsdirektoratet 2014). Den kollektive oppreisningen til den jødiske minoriteten har blant annet bestått av opprettelsen av Senter for studier av Holocaust og livssynsminoriteter (HL-senteret) i Oslo og etableringen av to jødiske museer: ett i Oslo og ett i Trondheim.

Den jødiske minoriteten i Norge representerer på den ene siden en global, religiøs minoritet, på den andre siden en norsk minoritet med kulturelle særtrekk som er egenartet for norske jøder. Mange norske jøder knytter sin jødiske identitet like mye til kultur, tradisjon og historie som til religionen (Kieding Banik og Levin 2016 [2010]: 183-184). De norske jødene knyttes sammen gjennom felles historie og felles tradisjoner (ibid.: 184). De fleste jødene i Norge bruker norsk, et par hundre bruker også hebraisk og noen forstår jiddisch (Holmesland 2006, Utdanningsdirektoratet 2014). Den jødiske kulturen er et globalt fellesskap. Det gjør seg gjeldende også i Norge, blant annet ved at ledende religiøse stillinger gjerne innehas av utenlandske statsborgere. Mange norske jøder er gift med ikke-jøder. I følge Kieding Banik og Levin (2016 [2010]: 187-188) har den jødiske minoriteten i Norge hatt en egen norm om integrering. De har selv ønsket å bli norske, i tillegg til å være jødiske. Som nasjonal minoritet kjennetegnes den jødiske av nettopp å være godt integrert på alle samfunnets områder.

Om lag halvparten av de norske jødene er medlemmer av *Det Mosaiske Trossamfund* i Oslo og *Det jødiske samfunn* i Trondheim – begge ortodokse menigheter. Det jødiske samfunn i Trondheim byttet i 2017 navn fra Det mosaiske trossamfund, Trondheim, men organisasjonen er fortsatt registrert som et trossamfunn. Det er disse to trossamfunnene som representerer minoriteten inn mot myndighetene.

I vårt arbeid har vi i liten grad fått høre om intern splittelse i det jødiske miljøet som er relevant i denne sammenheng. Det betyr likevel ikke at miljøet står samlet i ett og alt. Tvert imot forteller flere av våre informanter – ikke uten selvironi – om en egenforståelse i den jødiske befolkningen der meningsmangfold og uenighet i spørsmål om religionens framtid som ortodoks eller reformert er en sentral del.

Som nasjonal minoritet kjemper den jødiske minoriteten først og fremst en kamp mot mobbing, sjikane, fordommer og rasisme, men også for å ikke måtte holde en lav profil og tone ned sin jødiskhet som strategi for å unngå diskriminering og jødehat (Kieding Banik og Levin 2016 [2010]: 189; 193). Det jødiske samfunnet er også særlig utsatt for trusler og terror. Sikkerhet er derfor en sentral tematikk for minoriteten.

2.4 Skogfinner

Skogfinnene har sitt opphav i Finland, spesielt fra området Savolaks, om lag midt i dagens Finland. Derfra utvandret det store grupper på midten av 1600-tallet (Holmesland 2006, Utdanningsdirektoratet 2014). Skogfinnene bosatte seg over store deler av Østlandet, men mest i Finnskogene på begge sidene av grensen mellom Norge (Hedmark fylke) og Sverige. Tidligere ble betegnelsen *kvæner* i noen sammenhenger, deriblant folketellinger, brukt som en fellesbetegnelse på dem man anså som finskættede i Norge, inkludert skogfinnene. Dette bidro til å usynliggjøre skogfinnene som egen etnisk gruppe, med en egen innvandringshistorie i Norge. Mer kunnskap om skogfinnene og kvenene/norskfinnene viser imidlertid at de er forskjellige folkegrupper (Utdanningsdirektoratet 2014). Mange kaller seg selv finner, men «skogfinner» synes å være en anerkjent betegnelse av minoriteten selv. Myndighetene har valgt å bruke benevnelsen *skogfinner* om denne minoriteten. I dag er det «noen hundre personer» som betrakter seg som skogfinner (Utdanningsdirektoratet 2014).

De tradisjonelle skogfinske levesettene kom under press fra det norske storsamfunnet og dets ønske om assimilering på 1800-tallet (Kulbrandstad 2016 [2010]: 171). Skogfinnene ble utsatt for systematiske fornorskingsprosesser, men har ikke vært utsatt for de grove assimileringstiltakene (fratakelse av barn og

tvangssterilisering) som for eksempel romanifolket/taterne. Den skogfinske minoriteten har ikke fått oppreisninger av en slik karakter som de andre minoritetene.

Den skogfinske kulturen var særlig sentrert rundt svedjebrukene. Skogfinnene snakket opprinnelig finsk, nærmere bestemt en 1600-tallsdialekt fra Savolaks. Helt fram til langt inn på 1900-tallet ble det snakket skogfinsk på Finnskogen, men språket døde gradvis ut, blant annet som følge av fornorskingspolitikk. I dag brukes norsk, men finske ord og uttrykk er fortsatt i bruk på Finnskogen. Særlig finnes rester av språket i stedsnavn. Personnavn ble i større grad fornorsket. Den skogfinske kulturen har også egen byggeskikk, mat- og håndverkstradisjoner i tillegg til en rekke immaterielle kulturtradisjoner.

Det skogfinske miljøet har lang tradisjon for organisasjonsarbeid. Den eldste foreningen ble etablert allerede på 1950-tallet (Kulbrandstad 2016 [2010]: 171). Det finnes en rekke mindre, skogfinske interesseorganisasjoner, men i møte med myndighetene har skogfinnene samlet seg i paraplyorganisasjonen Skogfinske interesser i Norge⁷. I vårt arbeid har vi ikke hørt om spenninger innad i minoriteten som har hatt betydning for det politiske arbeidet.

Det skogfinske språket er i dag tilnærmet helt borte, også mye av kulturen er borte fra dagliglivet. For den skogfinske minoriteten handler derfor mye av rettighetskampen om forvaltning av kulturminner og materiell og immateriell kulturarv, og helt sentralt står kampen om å få et eget moderne skogfinsk museum. Ivaretagelse av stedsnavn og materielle kulturminner er andre sentrale saker, så også mer kunnskapsspredning om den skogfinske dimensjonen ved norsk historie.

2.5 Kvener/norskfinner

Den kvenske/norskfinske minoriteten omfatter befolkningen i Nord-Norge med finsk kulturbakgrunn og deres etterkommere. Kvenene har innvandret til Norge gjennom flere bølger, første gang på 1500-tallet fra Sverige og fra Finland som følge av krig og hungersnød. Det har tidvis vært snakk om en betydelig gruppe. Illustrerende i så måte er at ca. 60% av befolkningen i Vadsø i andre halvdel av 1800-tallet hadde finsk kulturbakgrunn, ca. 25% i Finnmark samlet sett⁸. Evakuering og flytting sørover under og etter 2. verdenskrig gjør at kvener/norskfinner bor i hele landet (Holmesland 2006). Først ble minoriteten betegnet som kvensk, men det er uenighet innad i minoriteten om denne betegnelsen. Deler av minoritetsmiljøet identifiserer seg som *norskfinner*, ikke kvener. For å synliggjøre at det er én nasjonal minoritet, vedtok derfor Stortinget i 2011 derfor at gruppen skal omtales som *kvener/norskfinner*. Denne presiseringen i hvem som omfattes av minoritetsstatusen, griper inn i flere språklige og kulturelle spørsmål.

Det råder stor usikkerhet rundt hvor mange som regner seg som kvensk i dag, og det er store sprik i tallene. Noen anslår at tallet er opp mot 70 000⁹. I St.meld. nr. 15 (2000-2001) står det: «Det finst i dag ingen sikre tal over kor mange menneske det er som har kvensk/finsk opphav i Noreg. Eit overslag går ut på at det i dag er mellom 10 000 og 15 000 personar som reknar seg som kvener eller personar av kvensk/finsk ætt.» Anslaget fra 2000 er imidlertid omstridt, og ettersom det ikke finnes sikre tall har departementet gått bort fra å bruke antall. Antall personer som snakker kvensk, er imidlertid mye lavere og har sunket dramatisk de siste generasjonene, men også her spriker tallene, fra 2000 til 8000¹⁰. I tillegg kommer den delen av minoriteten som regner seg som norskfinsk og snakker moderne finsk.

⁷ Se: <https://skogfinner.no/>

⁸ Se: <https://snl.no/kvener>

⁹ Se for eksempel: Senter for Nordlige folk <https://nordligefolk.no/kvenene/>

¹⁰ Se: <http://www.kvensk institutt.no/kvener/>

Til tross for en streng fornorskingspolitikk i tidsrommet 1850-1960 er den kvenske/norskfinske kulturen levende gjennom språk, musikk, litteratur, håndverk og mattradisjon. Kvenene utgir sin egen avis, og har egne nettsider på NRK, *NRK Kvensk/Kvääni* (www.nrk.no/kvensk/)¹¹. Myndighetenes politikk overfor minoriteten har bl.a. dreid seg om etablering av kvenske språksenter, men i likhet med flere av de andre minoritetene har det også handlet om synliggjøring. I dette tilfellet å synliggjøre den kvenske/norskfinske minoriteten gjennom en permanent utstilling på Vadsø museum.

Helt sentralt for den kvensk/norskfinske minoriteten står språkspørsmålet og retten til morsmålsundervisning. Som regel omtales kvenenes språk som *kvensk*, men som for den øvrige kulturen er det tilsvarende uenighet om språket. Etter mye debatt om hvorvidt kvensk er et eget språk eller en finsk dialekt, ble kvensk i 2005, på bakgrunn av en faglig analyse,¹² anerkjent som et eget minoritetsspråk av norske myndigheter (Hyltenstam og Milani 2003). Det er imidlertid viktig å påpeke at det er kvensk som har status som minoritetsspråk etter minoritetsspråkpakten, og ikke finsk. Kvensk er i dag i en svært utsatt situasjon. I stor grad er det bare den eldste generasjonen kvener som snakker det til daglig, og kvensk overføres bare unntaksvis fra foreldre til barn. Men man ser en økende tendens til at besteforeldre nå gir språket videre til sine barnebarn, og at det er en fornyet interesse for språket. Den delen av minoriteten som kaller seg norskfinsk har finsk som språk, og kjemper en egen kamp for at barn skal få opplæring i det. Elever med kvensk/norskfinsk bakgrunn i Finnmark og Troms har lovfestet rett til opplæring etter denne læreplanen i kvensk eller i finsk – dog under visse forutsetninger.

Kvenene/norskfinnene har tre interesseorganisasjoner som alle arbeider for minoritetens rettigheter, språk og kultur: Ruijan Kveeniliitto/Norske kveners forbund, Kvenlandsforbundet (KLF) og Norsk-finsk Forbund - Norjalais-Suomalainen Liitto. Disse tre har ulikt syn på egen identitet og språk, hvilket har ført til spenninger innad i minoriteten.

Norske kveners forbund (og Kvenungdommen) jobber for å fremme kvenske interesser overfor myndighetene og styrke kvensk identitet, språk og kultur. Forbundet har nærmere 1000 medlemmer og en lang rekke lokallag.

Kvenlandsforbundet er særlig opptatt av at kvensk er en levende kultur med reelle språkbrukere. Organisasjonen er en norsk del av et større nordisk nettverk, med tilsvarende organisasjoner i Sverige og Finland. Kvenlandsforbundet mener kvensk er så likt finsk, at det som skriftspråk kan være finsk. De mener også at ved å skille mellom kvensk og finsk har det oppstått en splittelse mellom det kvenske og det finske som aldri har vært der tidligere. Dermed blir minoriteten ytterligere sårbar. De kjemper også for at den kvenske minoriteten skal få urfolksstatus på lik linje med samene.

Norsk-finsk forbund er en landsomfattende organisasjon som skal fremme interessene og ivareta rettighetene til norskfinner som nasjonal minoritet og finlendere bosatt i Norge. De har ikke en kvensk identitet, og ønsker derfor heller ikke at minoriteten deres skal knyttes opp til denne betegnelsen. De opplever betegnelsen stigmatiserende, diskriminerende og negativ. De anser seg som en finsk minoritet og anerkjenner i liten grad, tidvis også benekter, at minoriteten har blitt utsatt for uønsket fornorsking av den norske stat. De mener snarere at finske innvandrere selv har ønsket å tilpasse seg sitt nye hjemland, nokså tilsvarende den jødiske selvforståelsen. Norsk-finsk forbund ønsker å gi flere mulighet til å ha finsk som andrespråk i skolen og mener det er mer framtidsrettet enn å utvikle et eget kvensk skriftspråk og gi opplæring i det. Forbundet mener den beste betegnelsen på språket er finsk, og at betegnelsen kvensk ikke eller i liten grad har blitt brukt om språket – historisk sett. Det har vært uenigheter mellom Norsk-finsk forbund og KMD vedrørende deler av medlemsmassen som er nyere finske innvandrere i Norge.

¹¹ NRK hadde tidligere radiosendinger på kvensk, men disse ble avviklet i 2017, i forbindelse med slukkingen av FM-nettet.

¹² *Kvensk – språk eller dialekt*. Rapport til Kultur- og kirkedepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet, 2003.

Kvener/norskfinner er godt integrert i det norske samfunnet. Den kvenske/norskfinske minoriteten kjemper først og fremst for å revitalisere språket. Det gjelder begge de to grupperingene. De er imidlertid delt i spørsmålet om språkopplæringen skal være på kvensk eller finsk.

2.6 Oppsummering

De fem nasjonale minoritetene i Norge har til felles at de deler statusen som nasjonal minoritet. Noen av minoritetene har mer til felles enn andre, noen av minoritetene har mye til felles på ett eller flere områder, men lite på andre. Det at de fem minoritetene likevel står sammen i en felles kamp for sine rettigheter, har ført til etableringen av *Fellesorganisasjon for nasjonale minoriteter*. Denne ble etablert i 2018, som en konsekvens av at de i noen sammenhenger ønsker å kunne tale med én felles stemme. Fellesorganisasjonen er i dag koordinert av Skogfinsk interesseforening. Jøder og rom er ikke med i denne fellesorganisasjonen.

En del av dette sammensatte bildet handler om at de fem minoritetene har og har hatt ulik tradisjon for utdanning, organisering, politisk arbeid, akademisk arbeid, bruk av talspersoner o.l. Den jødiske, kvenske/norskfinske og skogfinske minoriteten har lang tradisjon for interessepolitisk arbeid og mange minoritetsrepresentanter med høyere utdanning, det har ikke romanifolket/taterne eller rom. Det kommer vi tilbake til i kapittel 4. Minoritetenes situasjon hva gjelder dokumentasjon av fornorskningshistorien er også forskjellig. For skogfinnenes del er assimilasjonshistorien fortsatt nokså utforsket, særlig perioden 1850-1940, og i kombinasjon med at de også mistet språket sitt, har de et langt svakere etnopolitisk grunnlag enn de fire andre minoritetene, som alle har fått sine historier om fornorskning og overgrep dokumentert gjennom forskning. I skrivende stund foregår det et arbeid av «Kommissjonen for å granske fornorskingspolitikk og urett overfor samer, kvener og norskfinner (Sannhets- og forsoningskommissjonen)». I følge mandatet omfatter granskningen altså samer, kvener og norskfinner¹³. Symptomatisk nok vil noen hevde, er ikke skogfinnene omfattet av mandatet. I følge komitémedlem Einar Niemi, er mandatet endret våren 2019 til å også omfatte skogfinner.¹⁴

De fem minoritetene har også ulik historie hva gjelder oppreisning. Jøder, romanifolket/taterne, rom har fått en offentlig unnskyldning med tilhørende oppreisning for fortidas politikk, det har ikke kvener/norskfinner eller skogfinner. Norskfinner ønsker da heller ikke en slik, da de ikke identifiserer seg med overgrepshistorien.

Rom, jøder, romanifolket/taterne, skogfinner og kvener/norskfinner representerer mest av alt sammensatte, komplekse og unike kulturer som gjør krav på å bli forstått og behandlet sett i lys av sin spesielle historie. For noen handler det om å holde levende kultur vedlike, for andre handler det om å revitalisere eller verne om noe som langt på veg er borte. For noen handler det særlig om språk, for andre om å føle seg trygg, for atter andre kulturminner, men for alle handler det om retten til å ikke bli diskriminert, retten til likeverdig behandling, retten til medbestemmelse og den grunnleggende retten til å ivareta og utøve sitt språk og sin kultur.

¹³ Se: <https://uit.no/kommissjonen/mandat>

¹⁴ Kilde: Einar Niemi.

3. En programteori for norsk minoritetspolitikk 2000–2019

I dette kapitlet er målet å formulere en programteori for politikken overfor nasjonale minoriteter. Programteori er, som vi redegjorde for i kapittel 1.3, en teori eller modell som beskriver og analyserer hvordan en intervensjon (program, innsats, politikk, strategi m.m.) bidrar til en kjede av resultater og intenderte eller observerte effekter. Innenfor denne teorien ses politikk som et styringsredskap som har som mål å forme et felt etter bestemte intensjoner. Et viktig premiss er at man ønsker at praksis skal speile politikken ide. Samtidig viser mye statsvitenskapelig og annen forskning at det kan være betydelig forskjell på politikken *retoriske* og *praktiske* sider, dvs. på hva en politikk sier at den ønsker å gjøre og hva som blir gjort eller hva som skjer. Politikken praksis kan altså få et annet utslag enn hva som opprinnelig var uttalt, som følge av ønskede eller uintenderte effekter. I tillegg vil politikken på et felt ofte bli berørt av politikken på et annet felt, det man kan kalle feltets implisitte politikk (Ahearne 2009), eller den kan bli påvirket av forvaltningen selv, slik vi har sett Lipsky peke på (Lipsky 2010). I noen tilfeller er det politikken praksis som av ulike årsaker fjerner seg fra intensjonene, i andre er det faktorer utenfor aktørenes kontroll som fører til manglende samsvar. I dette kapitlet presenterer vi en programteori for norsk politikk mot nasjonale minoriteter i perioden 2000 til 2019, der vi tegner et bilde av (og helt konkret en modell for) hva politikk og forvaltning er ment å være, altså slik man tenker seg at det skal virke. Sentralt da blir å skaffe oversikt over hovedtrekkene i politikken grunnlag og intensjoner. Vi behandler også hvordan disse intensjonene er kommunisert. Programteorien vi kommer fram til, benytter vi senere som utgangspunkt for analysen av hvordan intensjonene er fulgt opp i praksis (kapittel 4), hvilke konsekvenser forvaltningen av politikkområdet har fått i tidsrommet 2000–2019 (kapittel 5), og til slutt hvilke anbefalinger vi gir for videre forvaltningspraksis.

Innledningsvis kan vi si at målet for politikken overfor nasjonale minoriteter lenge har vært å innlemme minoritetene i majoritetssamfunnet, først ved hjelp av idealene fornorsking og assimilering, så gjennom idealene integrering, mangfold og egenart. Allerede på 1960-70-tallet var det tilløp til en «mykere» politikk, særlig kommer det til uttrykk mot rom. Selv om nye idealer begynte å gjøre seg gjeldende allerede da (Brandal et. al. 2017: 23), hadde politikken i all hovedsak et mål om innlemming gjennom fornorsking og assimilering fram til rundt 1990 (ibid.: 17–18). Gjennom 1990-tallet skjedde det så et gradvis taktskifte i ideologien og politikken rettet mot minoritetsgrupper, som endte i at Norge ratifiserte Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter i 1999. Dette innledet en ny epoke i norsk politikk overfor de gruppene som fra da fikk status som nasjonale minoriteter. Gruppene fikk med ratifiseringen en rekke rettigheter, og politikken dreide eksplisitt fra assimilering til beskyttelse og vern av egenart samt integrasjon og samfunnsdeltakelse.

3.1 Politikken grunnlag og intensjoner

Politikkens intensjoner kommer til uttrykk i flere ulike dokumenter på ulike nivå. I denne sammenheng avgrenser vi intensjoner til å være overordnede mål, slik at de mer operasjonelle målsettingene som finnes i forskrifter/retningslinjer for tilskudd, handlingsplaner, veiledere m.m. holdes utenfor dette kapitlet. Vi har imidlertid tatt med hvordan ansvaret for politikken er plassert, all den tid vi anser det som en intensjon i seg selv, at politikken følges opp og samordnes.

Vi har brukt følgende dokumenter til å finne politikken grunnlag og intensjoner:

- Direktoratet for økonomistyrings beskrivelse av styringsmodellen i et departement, rapport 2/2011
- Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter (i norsk oversettelse på www.regjeringen.no)
- Den europeiske språkpakten (i norsk oversettelse på www.lovdato.no)
- St.meld. nr. 15 (2000–2001) *Nasjonale minoriteter i Norge – Om statleg politikk overfor jødar, kvener, rom, romanifolket og skogfinnar*.
- De årlige stortingsproposisjonene, 1 S fra KMD
- Regjeringens nettsider (lest uke 38/2019)

Øverst i dokumenthierarkiet finner vi Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter. Dette dokumentet bygger i sin tur på blant annet FNs Menneskerettighetserklæring, FNs konvensjon om sivile og politiske retter, FNs rasediskrimineringskonvensjon og FNs barnekonvensjon (jf. kap.1).

Hovedtrekkene i rammekonvensjonen handler om rettene til selvidentifisering (art. 3), likhet og likeverd (art. 4), bevare og utvikle sin kultur og identitet (art. 5), å drive foreningsarbeid (art. 7), utøve sin religion (art. 8), etablere og bruke medier (art. 9), å bygge kunnskaps- og utdanningsmiljøer (art. 12 og 13), språk (art. 10, 11 og 14), deltakelse (art. 15). I tillegg kommer art. 6 som sier at partene er forpliktet til å på den ene siden fremme respekt og forståelse, på den andre forhindre diskriminering og vold. Samtidig er rammekonvensjonen helt klar på at nasjonal lovgivning skal respekteres.

Norge har også ratifisert Den europeiske pakten om regions- eller minoritetsspråk (Minoritetsspråkpakten). Denne har mer omfattende og konkrete bestemmelser, mål og tiltak direkte rettet mot språk enn Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter. I tillegg til samisk er kvensk, romanes og romani definert som minoritetsspråk i Norge. Det betyr at Norge har helt særegne intensjoner med tanke på disse tre språkene.

De europeiske tekstene er for så vidt korte og tydelige, men likevel overordnede og lite konkrete. De sier ingenting om hvordan målene skal nås. Det er opp til de ulike statene å finne løsninger på.

St.meld. nr. 15 (2000–2001) *Nasjonale minoriteter i Norge – Om statleg politikk overfor jødar, kvener, rom, romanifolket og skogfinnar* ble utarbeidet som en norsk oppfølging og konkretisering av ratifiseringen av rammekonvensjonen. Så vidt vi kan se, følges alle artiklene i rammekonvensjonen opp i større eller mindre grad. Slik er den norske politikken lagt tett opp til prinsippene og rettighetene som rammekonvensjonen angir. Men i tillegg til å omforme de internasjonale forpliktelsene til nasjonal politikk, inneholder stortingsmeldingen også en beklagelse over fornorskingspolitikken som har rammet minoritetene. Jødene hadde i etterkant av NOU 1997: 22, altså før stortingsmeldingen kom, allerede fått sin beklagelse og en oppreisning, men med St.meld. nr. 15 (2000-2001) har oppreisning vært en helt sentral dimensjon ved politikken rettet mot også andre nasjonale minoriteter. Allerede i innledning til St.meld. nr. 15 (2000-2001) beklager regjeringa ovenfor romanifolket/taterne, en beklagelse som gjentas en rekke ganger gjennom dokumentet. «Regjeringa vil gjennom denne meldinga be om orsaking for dei grove overgrepa romanifolket har vore utsett for av eller med aktiv støtte frå legale norske styresmakter» (s. 4). Videre rettes unnskyldningen mot alle minoritetene:

Regjeringa seier seg óg lei seg for den fornorskingspolitikken som har råka alle dei nasjonale minoritetane, og vil på staten sine vegner be om orsaking for den måten minoritetane er blitt behandla på (s. 5).

Som vi skal komme tilbake til har prinsippet om å gi oppreisning for urett som er begått, fått en rekke praktiske oppfølginger, ikke bare overfor romanifolket/taterne, men også for rom.

Den til enhver tid mest oppdaterte versjonen av politikken finnes i den gjeldende stortingsproposisjon. Der kan vi også se hvordan politikken har utviklet seg over tid. Proposisjonene inneholder tekster der de overordnede målene beskrives. Generelt kan vi si at oppfølging av rammekonvensjonen står som det mest sentrale målet. Dette har stått fast gjennom hele perioden.

Hvis vi ser nærmere på utviklingen av målformuleringer, er det de to første årene (1999–2000 og 2000–2001) lite utbrodering utover en henvisning rammekonvensjonen og de nasjonale minoritetenes krav på *beskyttelse* som følge av dette:

Politikken overfor de nasjonale minoritetene skal ha som siktemål å følge opp eksisterende norsk lovgivning på området og Norges internasjonale forpliktelser.

Videre skrives det at ratifikasjonen har ført til forventninger om *oppreising, dialog og tiltak for bevaring av språk og kultur*, og at målet er at det skal etableres en *helhetlig* politikk på området. Denne kom så i form av Stortingsmelding nr. 15 året etter.

I Prop. 1 S (2001–2002) fra KMD angis følgende hovedmål for politikken: «Like muligheter til deltakelse og til å uttrykke, opprettholde og utvikle kulturell identitet». I Prop. 1 S, 2003–2004 utbroderes dette noe med at det formuleres eksplisitt at regjeringa skal bygge politikken på prinsippene om ikke-diskriminering og likebehandling. I Prop. 1 S (2005–2006) kommer momentet om *effektiv deltakelse* inn som et eget mål også i proposisjonen. Her går man fra ett til to hovedmål: 1) Sikre personer som tilhører nasjonale minoriteter effektiv deltakelse i saker som særlig berører dem, og 2) Sikre de nasjonale minoritetens kultur, språk og identitet. Året etter, i Prop. 1 S (2006–2007) er det første av de to tatt ut igjen. Neste endring skjer med Prop. 1 S (2014–2015). Da er målformuleringa slik: «Nasjonale minoriteter deltar aktivt i samfunnet og kan uttrykke og videreutvikle sin kultur». I Prop. 1 S (2018–2019) utvides målene til tre: «1) Nasjonale minoriteter deltar aktivt i samfunnet og kan uttrykke og videreutvikle sine språk og sin kultur, 2) Nasjonale minoriteter deltar i offentlige beslutningsprosesser, 3) Nasjonale minoriteter får gode og likeverdige tjenester».

Politikkens intensjoner har etter vår oppfatning vært klare og stabile hele perioden. De handler om å følge opp rammekonvensjonen og de prinsipper og rettigheter som der angis. Variasjonene som vi finner i stortingsproposisjonene kan ikke sies å reflektere grunnleggende brudd eller endringer i intensjonene, men presiseringer og at noe løftes fram. Vi kan kanskje også si at målene for politikken i løpet av perioden har blitt mer konkretisert og til en viss grad nå gjenspeiler noen av utfordringene som gjelder i Norge. Det er likevel grunn til å bemerke at de internasjonale forpliktelsene er generelle og overordnede med mye rom for tolkning, og at de norske konkretiseringene heller ikke er konkrete i betydning at det er formulert konkrete mål. Slik sett vil det ikke være mulig å vurdere måloppnåelse ut fra de intensjoner og målsettinger som man i dag opererer med.

3.2 Ansvar for politikken

Hvordan myndighetene har formulert og delegert ansvaret for politikkområdet nasjonale minoriteter framkommer av St.meld. nr. 15 (2000–2001), de årlige stortingsproposisjonene samt regjeringens nettsider. På side 6 i Stortingsmeldingen kan vi lese:

Ansvaret for samordning av politikken overfor nasjonale minoriteter er lagt til Kommunal- og regionaldepartementet. Prinsippet om sektoransvar gjeld framleis på alle fagområde, som kultur, utdanning og helse.

På regjeringen.no kommuniseres det slik:

På bakgrunn av Norges ratifisering av Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter, har Kommunal- og moderniseringsdepartementet fått ansvaret for samordning av statlig politikk som berører de aktuelle minoritetsgruppene i Norge. Departementet legger vekt på å ha en tett dialog med organisasjonene innenfor gruppene, for å sikre at deres synspunkter blir hørt. Vi skal også være et kontaktpunkt inn til sentralforvaltningen for disse gruppene (www.regjeringen.no).

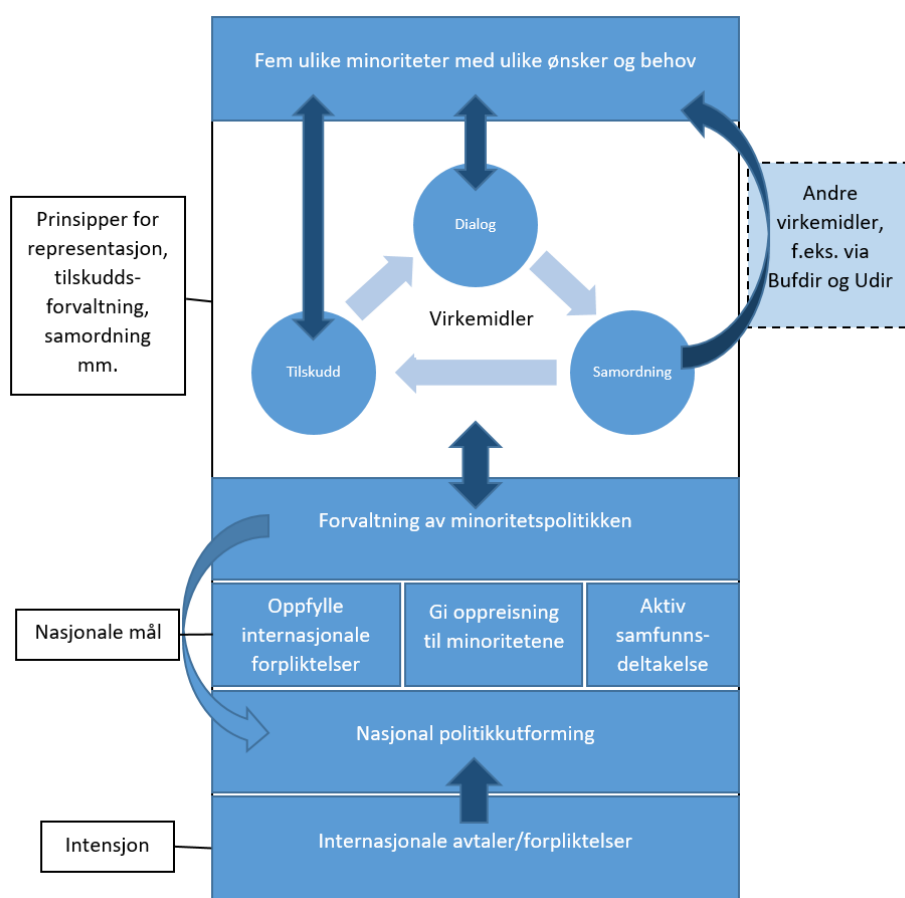
Dette utdypes på s. 48–49 der det understrekes at minoritetsgruppene også skal ha direkte kontakt med de andre fagdepartementene. Samtidig sies det at KRD/KMD skal være *kontaktpunkt* inn i forvaltninga.

Kommunal- og regionaldepartementet skal fungere som eit kontaktpunkt inn i forvaltninga for dei nasjonale minoritetane og kan derfor opplyse minoritetane om kva departement det er som har fagansvaret.

Ordlyden i proposisjonene kan være litt ulik fra år til år, men så langt vi kan se har det ikke skjedd endringer i ordlyden rundt dette (bortsett fra navneendring for departementet). Det er heller ikke sprik eller uklarhet mellom de ulike dokumentene. Fra og med 2010 er det understreket i proposisjonene at kommuner og fylkeskommuner har ansvar for å følge opp aktuelle forpliktelser.

3.3 Programteorimodell

Programteorien for minoritetspolitikkfeltet kan sammenfattes i en enkel modell (Figur 1).

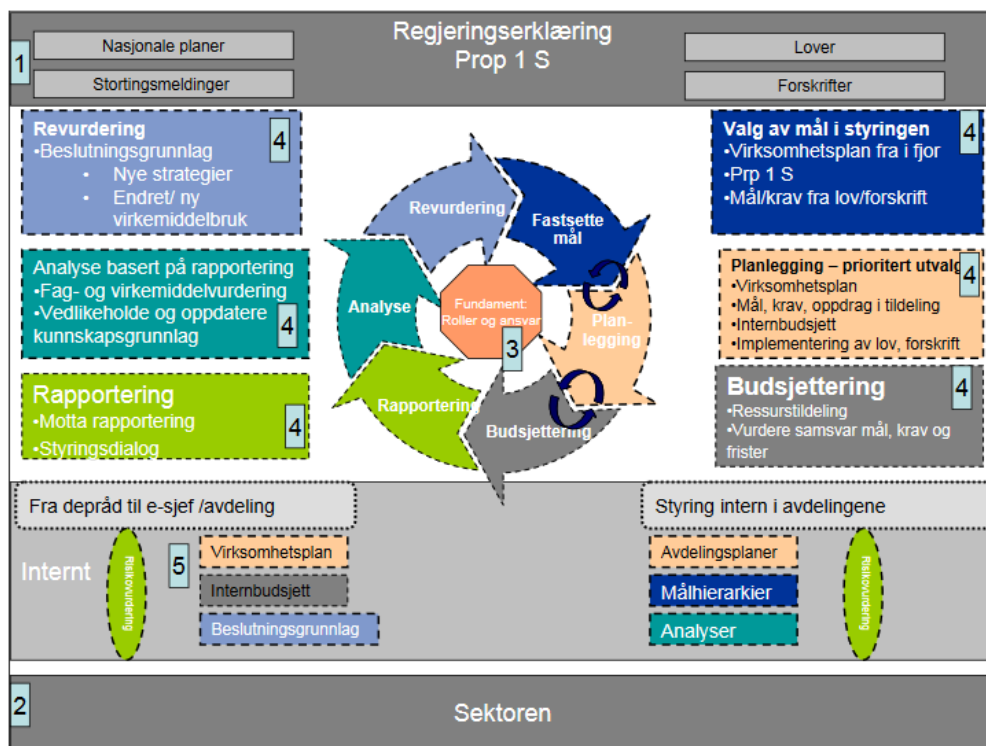


Figur 1: Programteorimodell for politikkområdet norske nasjonale minoriteter

Modellen viser sammenhengen mellom intensjoner, politikkutforming, målsettinger og virkemidler. Til sammen forventes de å gi en praktisk politikk som treffer både med tanke på internasjonale forpliktelser, statens ønsker og behov og de nasjonale minoritetenes ønsker og behov.

Som vi ser av modellen skal de internasjonale forpliktelsene ligge til grunn for den nasjonale politikkutformingen. Denne sammenhengen er ensidig, dvs. nasjonal politikkutforming styrer ikke, eller i svært liten grad, innholdet i de internasjonale avtalene. Som vi skrev tidligere, er en svakhet ved grunnlaget at tekstene er generelle og relativt uforpliktende mht. konkrete mål, noe som gjør det utfordrende å sikre kontinuerlig testing av måloppnåelse.

Neste ledd i modellen er nasjonal politikkutforming som bestemmer hvilket mål bilde politikken skal ha. Politikken og målene blir så gjenstand for forvaltningen som skjer i departementet. Et sentralt spørsmål, med særlig relevans for vår rapport, er hvordan forvaltningen av et politikkområde i et departement som KMD foregår. Her kan man ta utgangspunkt i Direktoratet for økonomistyrings beskrivelse av styringsmodellen i et departement (SSØ 2011). Figur 2 viser en modell over hvordan politiske beslutninger settes ut i livet, mht. forvaltningsmessige roller og ansvar, altså det man kan kalle en programteori for departementets interne styringsstruktur. Grunnlaget for de formelle beslutningene utgjøres av Prop. 1 S, lover, forskrifter, nasjonale planer, stortingsmeldinger og Stortingets behandling og vedtak av disse (1), mens gjennomføringen (2) skjer i sektoren basert på tildelinger og andre virkemidler som benyttes i styringen. Fundamentet for styring er avklarte roller og ansvar for hver enkelt aktivitet (3). Resultatet av de ulike styringsaktiviteter i styringshjulet er merket med (4). Den interne forvaltningen er merket (5), og viser hvordan styring skjer hierarkisk fra departementsråd nedover til de enkelte avdelingene, via virksomhetsplaner, budsjett og beslutningsgrunnlag. I den enkelte avdeling vil overordnede målsettinger følges opp via interne avdelingsplaner, målhierarkier og analyser. Modellen viser departementets forventning til at forvaltningen systematisk følger opp de føringene som regjeringen og Stortinget gir.



Figur 2: Forenklet fremstilling av departementets styringsmodell for intern styring (Kilde: SSØ 2011: 9)

Forvaltningen av politikken foregår videre med et sett av virkemidler. Viktigst på dette feltet er de som omfatter dialog/medvirkning, tilskudd og samordning av politikk. De ulike virkemidlene påvirker hverandre gjensidig, og det enkelte virkemiddel ligger i stor grad til grunn for at de andre skal få effekt. For eksempel er dialog både et isolert mål og et virkemiddel for å oppnå målet om aktiv deltagelse. Dialog er en forutsetning for en vellykket innretning av tilskuddene, samtidig som tilskudd i stor grad kan berede grunnen for aktiv og vellykket dialog med myndighetene (f.eks. gjennom tilskudd til organisasjonsbygging). Også KMDs samordningsrolle er nært knyttet til de andre virkemidlene, siden den i så stor grad er avhengig av en god dialog med minoritetsfeltet og deres organisasjoner/talspersoner.

Virkemidlene er som vi ser rettet både direkte og indirekte mot minoritetene. Dialog og tilskudd direkte, mens KMDs samordningsrolle også omfatter andre deler av den offentlige forvaltningen, og dermed virker både direkte og indirekte, f.eks. via underliggende direktorat som Utdanningsdirektoratet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet - Bufdir (her kunne selvsagt også Kulturrådet vært tatt med som eksempel i modellen), som har viktige funksjoner på minoritetsfeltet.

Siden dialog og medbestemmelse er svært viktige deler av politikken intensjon, vil også programteorien ha som mål at minoritetenes ulike ønsker og behov skal påvirke forvaltningen, som dermed har et todelt ansvar; å være lydhøre for minoritetenes behov samtidig som de utøver regjeringen og stortingets politikk for feltet. Som vi har sett har denne politikken vært svært stabil i perioden fra 2000 til i dag, noe som gjør at også programteorien har en tilsvarende grad av stabilitet. I så måte er det forvaltningspraksis som seiler fram som mest interessant når vi nå straks tar fatt på en analyse av effekter og konsekvenser av politikken overfor de nasjonale minoritetene.

4. Minoritetspolitikkenes praksisfelt

I dette kapitlet presenterer og analyserer vi politikken praksisfelt. Vi baserer analysen på et samlet empirisk materiale, og vi har lagt vekt på å gjengi informantenes synspunkter. Kapitlet er strukturert i samsvar med mandatet, altså betoner vi *dialog*, *økonomiske virkemidler* og *samordning*.

KMD har ansvaret for politikken overfor nasjonale minoriteter. Same- og minoritetspolitisk avdeling (SAMI) har til oppgave å gjennomføre og følge opp regjeringens mål på området. Avdelingen har, ifølge departementet selv, om lag 17 årsverk, hvorav om lag 30–40% av anslås å bli brukt på statens politikk overfor nasjonale minoriteter. Fram til 2018 ble tilskuddsordningene rettet mot nasjonale minoriteter forvaltet av departementet. Disse er fra 2019 overført til Kulturrådet. Tilskudd som er særlig rettet mot den kvenske/norskfinske minoriteten skal overføres til Troms og Finnmark fylkeskommune f.o.m. 2020.

De politiske tiltakene etablert på politikkområdet nasjonale minoriteter kan grovt sett sorteres i to kategorier: generelle tiltak som gjelder alle minoritetene, og særskilte tiltak som gjelder enkelte minoritetsgrupper. De særskilte tiltakene henger til en viss grad sammen med at tre av minoritetene har fått særegne oppreisningstiltak (jøder, romanifolket/taterne og rom), mens kvener/norskfinner og skogfinner ikke har det. Det kvenske språket er imidlertid omfattet av Europarådets minoritetsspråkpakt, og derfor er det igangsatt særskilte tiltak for kvensk språk. Politikken overfor nasjonale minoriteter omfatter grovt sett følgende generelle tiltak:

- Dialogforum mellom myndighetene og nasjonale minoriteter
- Tilskuddsordning(er) til organisasjonsvirksomhet
- Tilskuddsordninger til andre formål

På et mer konkret nivå omfatter politikken overfor nasjonale minoriteter følgende særskilte tiltak gjeldende for de enkelte minoritetene (oversikten er ikke uttømmende):

Nasjonal minoritet	Tiltak
Rom	Romano kher/Brbyggertjenesten
	Skolelos-ordningen
	Handlingsplan for å bedre levekårene for rom i Oslo
	Rom og Holocaust (dokumentasjonsprosjekt)
	Offisiell unnskyldning fra Solberg-regjeringen, 2015
Romanifolket/taterne	Stiftelsen romanifolkets/taternes kulturfond
	Permanent utstilling, Glomdalsmuseet
	NOU 2015: 7 <i>Assimilering og motstand. Norsk politikk overfor taterne/romanifolket fra 1850 til i dag</i>
	Offisiell unnskyldning fra Bondevik-regjeringen i 1998, gjentatt av Solberg-regjeringen i forb. med NOU 2015: 7 i 2015
Jøder	Jødisk museum/Det Mosaiske Trossamfund
	HL-senteret
	<i>Handlingsplan mot antisemittisme 2016–2020</i>
Kvener/norskfinner	Kvensk institutt (Børselv)
	Fem kvenske språksenter (Kvænangen, Porsanger, Vadsø, Storfjord og Nordreisa)
	Permanent utstilling, Vadsø museum
	<i>Måltrettet plan 2017–2021 –videre innsats for kvensk språk</i>
Skogfinner	Ingen spesifikke tiltak

KMD er samordningsdepartement for politikken på tvers av sektorene. Ut over dette er det opp til sektordepartementene, direktoratene, fylkeskommunene og kommunene å følge opp politikken med egne tiltaksplaner.

4.1 Dialog og arenaer for dialog

En viktig del av KMDs mandat på feltet nasjonale minoriteter er å legge til rette for dialog. Dette gjelder både dialog mellom KMD og minoritetene, og, til en viss grad, mellom minoritetene og det øvrige forvaltningsapparatet. Den overordnede intensjonen er å legge til rette for medbestemmelse slik Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter legger opp til. «Ikke noe om oss – uten oss», ble det uttalt på en dialogarena,¹⁵ noe som viser at dette er et svært viktig prinsipp for minoritetene.

Dialogen har ulike former og foregår på ulike arenaer; noen formelle, andre mer uformelle. Den viktigste formelle arenaen er Kontaktforum. Andre formelle arenaer for dialog er bruk av referansegrupper etablert i forbindelse med ulike arbeids- eller utredningsprosesser, f.eks. NOU 2015:7 om romanifolket/taterne, og arbeid med planverk knyttet til kvensk språk og antisemittisme. Av de uformelle dialogarenaene kan KMDs oppmøte ved ulike arrangement (f.eks. ulike minnemarkeringer eller den internasjonale romdagen), samt ulike møter mellom departementet og de enkelte minoritetene, eller grupper av disse, stå som eksempel.

I henhold til oppdragsbeskrivelsen skal vi vurdere dialogformer og -arenaer mellom sentrale myndigheter og minoritetene. Dette vedrører altså et helt sentralt moment i politikken, nemlig retten til medbestemmelse. Som en del av beskrivelsene av hvordan dialogen fungerer, vil vi ta for oss hvordan minoritetsgruppene er representert, hva slags møteplasser som benyttes og innholdet i dialogene. Videre belyser vi hva slags konsekvenser dialogene har for politikkutforming.

Vi har strukturert denne delen i fire avsnitt. Først behandler vi prinsippene for representasjon da dette er praksiser som ligger til grunn for dialogen. I den forbindelse kommer vi også inn på hvordan myndighetene har forholdt seg til betegnelser og kategorier knyttet til minoritetene. Deretter ser vi på selve dialogen og dialogarenaene i: 1) Kontaktforum, som er den viktigste formelle arenaen for møte mellom myndigheter og minoritetene, 2) arbeidet med politiske dokument som vedrører de ulike minoritetene og 3) andre arenaer. Det historiske perspektivet er ivaretatt ved at vi har gjennomgått referatene fra Kontaktforum fra 2003 og fram til i dag. Vi har også spurt informanter om å si noe om utviklingen av dialogmuligheter og dialogarenaene. Selv om det er gjort mindre justeringer i disse 20 årene, har metodene for å skape dialog og arenaene stort sett vært de samme gjennom hele perioden.

Det empiriske grunnlaget for denne delen av undersøkelsen er referatene fra Kontaktforum, både deltakerlister og innholdsreferat, samt vårt intervjumateriale. Vi har hatt tilgang på referat og deltakerlister fra alle møtene som har vært gjennomført siden etableringen av forumet. Det er minoritetenes egne perspektiv, og deres erfaringer og opplevelser av de ulike dialogarenaene spesielt og muligheten for dialog med myndighetene generelt som er vektlagt i analysen. Dialog vedrørende tilskuddsordningene omtales når tilskuddsordningene behandles i neste delkapittel.

¹⁵ Referat fra Kontaktforum.

4.1.1 Dialog med hvem? Organisering og representasjon

To helt sentrale spørsmål knyttet til dialog er *hvem* man skal ha dialog med, og hvordan man går fram for å finne disse. Spørsmålene virker tilforlatelige, men som vi tok opp i metodekapitlet er problemstillinger som dette av stor prinsipiell betydning på dette feltet. Dialogen med myndighetene er styrt etter noen bestemte prinsipper rundt representasjon. Representasjon handler om makt, derfor er dette et viktig, men også et vanskelig punkt – det være seg for både myndighetene og minoritetene. For hvem skal ha retten til å representere gruppen? Er gruppen enig om hvem som skal representere dem? Er minoriteten så homogen at de kan samles i én interesseorganisasjon? Og hva med de gruppene som ikke har tradisjon for å organisere seg etter storsamfunnets modeller?

De styrende prinsippene for representasjon i dialog med myndighetene, er ikke formulert i et eget dokument, men kommer til uttrykk i flere ulike sammenhenger og bærer preg av å være nokså pragmatiske. Som vi skal komme tilbake til, opplever minoritetene retningslinjene og praksis som uklare og åpne for forhandling.

Det grunnleggende prinsippet som myndighetene opererer med, er at minoritetene skal representeres gjennom organisasjoner. Samtidig har dette underveis blitt myket opp gjennom beslutningen om at også uorganiserte skal ha mulighet til å bli hørt. På side 13 i St.meld. nr. 15 (2000-2001) sies det blant annet slik:

Styresmaktene fører dialog med dei organisasjonane som representerer gruppene. Samstundes må personar som på eigne vegner gir stemme til ulike syn, bli høyrd.

Myndighetenes prinsipielle politikk har således vært at minoritetene skulle organisere seg, og at dialogen med myndighetene skulle gå gjennom disse organisasjonene, samtidig som døra holdes på gløtt for enkeltpersoner. Per i dag er det kun organisasjoner som får delta i Kontaktforum. Enkeltpersoner kan imidlertid ta direkte kontakt med departementet i konkrete saker som de ønsker å uttale seg om eller påvirke. Det er også eksempler på at enkeltpersoner er inkludert i referansegruppene som brukes i utformingen av sentrale dokumenter. En av informantene i KMD beskriver dagens praksis slik:

Vi er i dag opptatt av at de ikke må snakke med én stemme, og at de må få organisere seg som de vil. Men tilskuddsordningen tilsier at de bør være flere enn 100 i hver organisasjon. For at rom skulle bli hørt i det hele tatt, måtte vi derfor lage egne regler for dem. Til referansegruppene har vi jobbet på mange ulike vis. Nå har vi prøvd å få inn unge stemmer/kjønn osv. Når det gjelder romanifolket/taterne, tar mange uorganiserte kontakt. Der prøver vi å la noen av dem bli hørt. Også i de jødiske sammenhenger prøver vi å få inn flere stemmer.

En annen sa det slik:

Det norske systemet er slik at det vanlige er å bli representert gjennom organisasjoner, men noen har ikke den tradisjonen. Så vi har vært opptatt av å høre stemmene til de som ikke er organisert, men som likevel ønsker å bli hørt. Vi har prøvd å få en bredde i stemmene i referansegrupper for eksempel. Vi har jo faste innringere som ikke er organisert, og vi hører på hva de har å si.

Med andre ord synes det å være samsvar mellom formuleringen i stortingsmeldingen og praksis. Spørsmålet er om dette er en hensiktsmessig praksis som styrker minoritetene og deres arbeid.

Det å utvikle interesseorganisasjonene har vært et sentralt punkt i politikken rettet mot nasjonale minoriteter. Under utmeislinga av politikken for 20 år siden, ble det vektlagt at flere av minoritetene hadde svak tradisjon for organisasjonsarbeid, og at nettopp disse måtte styrkes. En viktig del av politikken har derfor handlet om å tilrettelegge for utvikling og organisasjonsarbeid.

Regjeringa ser på retten til deltaking i samfunnslivet i Noreg, og særleg på deltaking i dei politiske avgjerdsprosessane, som grunnleggjande rettar. Minoritetane sine organisasjonar har ei viktig rolle å spele her, og organisasjonane får økonomisk støtte over statsbudsjettet for å fylle denne rolla (St.meld. nr. 15 (2000–2001): 13).

At dette sto helt sentralt i første fase etter ratifisering, kommer også til uttrykk i at det nettopp var organisasjonsbygging og interessepolitikk som sto i fokus ved evalueringen i forrige runde (Berg et. al. 2008). Denne evalueringen konkluderte med at arbeidet var kommet godt i gang hos fire av fem minoriteter, men også:

En ytterligere styrking av disse organisasjonenes kapasitet, kompetanse og profesjonelle rolle slik at de kan delta enda mer effektivt i diskusjoner om beslutninger som angår dem selv, krever således mer ressurser (Berg et. al. 2008: 64).

I dag er det fortsatt store forskjeller mellom de ulike minoritetene, både med hensyn til i hvor stor grad de er organisert, hvordan organisasjonene fungerer og hvor profesjonelle de er. Jødene er stort sett samlet i to organisasjoner: Det mosaiske trossamfunn Oslo og Det jødiske samfunn i Trondheim. Todelingen synes framfor alt å ha en geografisk forklaring, men det er også en viss forskjell i organisasjonsprofil, der samfunnet i Trondheim er mer sekulært, slik også organisasjonsnavnet gjenspeiler. Det er eksempler på at KMD åpner for synspunkter fra enkeltpersoner tilhørende den jødiske minoriteten. Det har vi derimot ikke hørt om når det gjelder kveners/norskfinner. Disse er samlet i fire organisasjoner: Kvenlandsforbundet, Norske Kveners Forbund, Kvenungdommen, som er en del av Norske Kveners Forbund, og Norsk-finsk forbund. Den skogfinske minoriteten er engasjert i en rekke mindre lokale foreninger, men har i dialogen med myndighetene samlet seg under paraplyorganisasjonen Skogfinske interesser i Norge. Vi har ikke funnet enkeltpersoner som har hatt ønske om å ytre seg utenfor denne. Rom hadde ved forrige evaluering ingen fast organisasjonsstruktur. Det gjelder på sett og vis fortsatt, men i dag er det etablert et Romsk råd som står for dialogen med myndighetene, dessuten fungerer ressursenteret Romano kher som en interesseorganisasjon og har derfor også møtt i Kontaktforum. Minoriteten romanifolket/taterne har flere mindre organisasjoner, men de to største er Taternes landsforening og Landsorganisasjonen for romanifolket. I følge informantene våre er romanifolket/taternes organisasjoner i dag svekket, sammenlignet med det de var for noen år siden, medlemstallene har gått ned og organisasjonene har mindre legitimitet. Minoriteten har, som vi vil omtale senere i kapitlet, vært gjennom en turbulent periode både med hensyn til forvaltningen av kulturfondsmidler og offentliggjøringen av NOU 2015: 7 *Assimilasjon og motstand. Norsk politikk overfor taterne/romanifolket fra 1850 til i dag*. For minoriteten romanifolket/taterne er det flere enkeltpersoner som har direkte dialog med KMD, og som har vært involvert i myndighetenes arbeid.

Informanter i SAMI mener organisasjonene har kommet langt og at de har oppnådd mye. En informant her sier:

De store tunge prosessene – språksenter, målrettet plan for kvensk, romsk kultursenter, oppreisning osv. – har jo vært drevet fram av organisasjonene. Det har vært flinke til å få ting til. Organisasjonene har hatt stor gjennomslagskraft, vil jeg si.

Det er likevel grunn til å diskutere flere sentrale problemstillinger knyttet til representasjon. I møte med minoritetene har det kommet fram en rekke synspunkter på dagens praksis rundt representasjon og organisering som vi mener bør stå sentralt i arbeidet med politikktutforming framover.

Flere informanter er opptatt av spørsmålet om hvordan myndighetene kan styrke minoritetenes interesseorganisasjoner ytterligere. Særlig gjelder det informanter fra romanifolket/taterne og rom som mener de fortsatt trenger hjelp til å utvikle grunnleggende kompetanse for å kunne drive organisasjonsarbeid. De mener minoritetene trenger mer kunnskap både om prinsippet med representasjon, men også om organisasjonsarbeid i praksis. F.eks. sier to informanter:

Det mangler en kultur for organisering og administrasjon. Det har ikke vært en strategi for hvordan de skal lære seg dette. Og hvis det finnes planer og strategier, er det ikke satt ut i handling.

Vi som folk må lære å jobbe i organisasjoner. Det mener jeg er viktig.

En fagperson sier det slik:

De trenger kurs i organisering på basalt nivå. De må forstå hvorfor de trenger det. I første omgang er det faktisk det som de må forstå. Organisasjonsutvikling er nøkkelen, det har det vært også i norsk samfunnsliv.

Spørsmålet er altså i hvilken grad myndighetene har tatt inn over seg at ikke alle minoritetene ønsket/ønsker eller var/er i stand til å bygge organisasjoner og organisere seg politisk. En av fagpersonene vi har snakket stilte følgende spørsmål: «Hvorfor gav de ikke folk opplæring og litt regler? Du må gi folk en verktøykasse». En annen sier dette:

De må ha samme normative grunnlag som storsamfunnet. De må ha samme grunnlag som ellers i Norge. Alt må gå gjennom organisasjonene. KMD må bruke organisasjonen og ikke jobbe mot dem. Det er eneste veg å gå. De må bygges opp strategisk og legitimeres. Etter 2013 har KMD ikke engasjert seg i dette arbeidet. [...] Nøkkelen er organisasjonene. De må styrkes og få legitimitet gjennom at departementet forholder seg til dem på en profesjonell måte – også de som er kritisk til departementet og f.eks. Bufdir. De kan ikke avskjære dem de ikke liker, og de kan ikke forholde seg til privatpersoners synspunkter.

KMD mener selv de har gitt slik støtte og hjelp. Når det gjelder romanifolket/taterne, er det mange informanter som mener at måten KMD har håndtert både prosessen rundt NOU 2015: 7 og utviklingen av Romanifolket/taternes kulturfond har ført til en direkte svekkelse av organisasjonene. I den forbindelse har vi hørt sterk kritikk av KMD. To ulike informanter fra romanifolket/taterne forteller om konsekvensen av dette:

Det er vanskelig å få folk til å organisere seg nå. Det er vanskelig å få folk til å ta verv. Miljøet er ganske rasert etter NOU-en. Nå er det bare to organisasjoner igjen. Det er kanskje ikke bare NOU-en, men den har bidratt i stor grad.

Vi har problemer med å få folk til å sitte i styret, for de er redde. [...] Leit at folk har blitt redde for å kjempe for saken sin. Det er veldig skadelig for saken at folk krangler innad i miljøet. KMD har ikke vært noen fredsmekler.

De fleste informantene er opptatt av at dialogen må gå gjennom organisasjonene, ikke enkeltpersoner, slik det for eksempel ble sagt av informanten over. Men vi har også møtt informanter som mener de uorganiserte stemmene i for liten grad blir hørt:

KMD har vært veldig unnlattende, og det er farlig. De har vært lite villig til å høre på uorganiserte enkeltpersoner. Det stemmer ikke det som organisasjonene sier, at de uorganiserte blir hørt i for stor grad. De uorganiserte blir i for liten grad hørt.

Som vi ser, spriker det empiriske materialet på dette punktet, noe som reflekterer at dette er et punkt det råder uenighet om innad i minoritetene.

Noen informanter opplever at KMD ikke er «rettferdige» i hvem de kommuniserer med, at noen grupper blir mer eller mindre oversett. I eksemplet under knyttes det til geografi, i andre sammenhenger knyttes det direkte til at noen organisasjoner har tettere dialog enn andre.

Vi har lite dialog med KMDs byråkrati. KMD er Oslo-orientert. KMD må ha fokus på at det er flere [minoritetsgrupper] i Norge, at de er ulike og trenger ulike tiltak. Hvordan de ser på oss er veldig viktig. At vi er ikke-eksisterende.

Samtidig er dette et krevende felt, noe en av informantene fra et annet departement minner om:

Noen grupper er mer heterogene og har ulike oppfatninger seg imellom internt, med tanke på identitetspolitikk og det å flagge identitet. Det gjør det utfordrende å ha dialog, også med tanke på det med representativitet. Man er jo mer enn sin etniske tilhørighet. Men, mange er opptatte av det. Men jeg tror dette kan være et utfordrende landskap å bevege seg i.

En informant fra et av departementene som KMD har samordningsoppgaver overfor, og som kjenner godt til de diskusjonene som går rundt representativitet, peker på noe som vi tror er sentralt, når hen sier:

Dette med representativitet er alltid en utfordring. Det krever differensierte tiltak og dialogformer. Noen sentrale med organisasjonene, noen lokale knyttet opp mot lokale krefter, gjerne koblet opp mot kommunene, organisasjonslivet e.l. Man må kanskje oppsøke arenaer der de som berøres av politikken ferdes.

Dette berører et aspekt ved dialog vi stadig kommer tilbake til i denne rapporten, nemlig KMDs (manglende) måte å forankre forvaltningen ute i minoritetene på, der de er. Som vi skal komme tilbake til, har kanskje Kontaktforum fått skygge for andre viktige, mer uformelle møteplasser, der dialogen kunne gått med hver enkelt minoritet om aktuelle saker.

Oppsummert kan vi si at for to av minoritetene, jøder og skogfinner, har dagens ordning med representasjon gjennom organisasjoner fungert relativt godt. For de andre minoritetene har det fungert mindre bra. For romanifolket/taterne har konsekvensene faktisk vært økt splittelse i miljøet med store belastninger for enkeltpersoner, langt ut over det man må forvente som følge av at det ofte kan «blåse på toppene». Som vi ser av informantutsagnene over og som vi også kommer tilbake til i kap. 4.2.1, opplever imidlertid alle minoritetene utfordringer med dagens ordning.

4.1.2 Hvem er nasjonal minoritet?

Tett opptil tematikken dialog og representativitet ligger spørsmålet om hvordan minoritetene betegnes og hvem statusen skal gjelde for med tanke på prinsippet om selvidentifisering, jf. kap. 2. Disse forholdene må sies å stå helt i kjernen av politikken, fordi det til slutt handler om hvem politikken gjelder. Som den utstrakte bruken av skråstreks- og parentesbetegnelser av minoritetene viser, har det vært utfordringer rundt hvilke betegnelser som skal brukes. Valg av betegnelser har fått konsekvenser som det kan være grunn til å se nærmere på. Dette gjelder tydeligst tre av minoritetene: romanifolket/taterne, kvener/norskfinner og rom, men hvis vi ser litt nærmere etter, gjelder det kanskje alle fem.

På den ene siden handler dette om at for romanifolket/taterne, kvener/norskfinner og rom ønsker deler av minoriteten å «ta tilbake» gamle betegnelser som på grunn av fornorskningen oppfattes som nedsettende – altså å ta et slags begrepsmessig oppgjør med fortiden, mens andre ikke vil det. I en artikkel i Utrop nr. 15/2014, kan man lese om akkurat dette vedrørende rom, som før ble omtalt som sigøynere:

Enkelte romfolk oppfatter sigøyrerbetegnelsen som nedverdiggende og foretrekker begrep som angir språktilhørighet (roma, sinti og kalé). Andre ser ikke noen problemer ved begrepet som et samlebegrep for ulike, men beslektede grupper. Leder for Norsk Sigøyrerforening og primus motor for Sigøyrerfestivalen, kunstneren Raya Bielenberg, har tidligere uttalt at «hun forlanger å bli kalt sigøyrer».

På den ene siden har vi altså de som ønsker, for ikke å si forlanger, å bli kalt sigøynere, tater eller kven. På den andre siden har vi de som opplever disse betegnelsene som belastende, og som derfor ønsker å bli betegnet på en annen måte. Myndighetenes løsning har blitt å bruke skråstreks- og parentesbetegnelser. Med hensyn til romanifolket/taterne og kvener/norskfinner er det valgt skråstrek for å inkludere og likestille begge formene. Med hensyn til rom [rom (sigøynere)] er det valgt en parentes for å tydeliggjøre hvem man mener, siden ikke alle er kjent med begrepet *rom*.

Ytterst sett handler valg av betegnelser om ord og begrep som gjenspeiler minoritetens identitet, men når det gjelder kvener/norskfinner, har skråstrekbetegnelsen en mer grunnleggende dimensjon. I den første fasen ble minoriteten kalt kvensk, men fra og med 2011 omtales den kvenske minoriteten som kvensk/norskfinsk i Stortingsproposisjonene. Det gis en innledende forklaring i Prop 1 S 2011-2012. Der er det formulert at «en organisasjon med tilknytning til minoriteten» ønsker å bli omtalt som norskfinsk. Deretter følger en kort avveining før følgende konklusjon trekkes:

For å synliggjøre at det er tale om én nasjonal minoritet vurderer departementet det likevel som mest hensiktsmessig å benytte betegnelsen kvener/norskfinner i offisielle dokumenter.

Denne endringen omtales også i vårt empiriske materiale. Flere kilder forteller at en utbredt oppfatning i det kvenske miljøet er at endringen av betegnelsen på minoriteten fra kvensk til kvensk/norskfinsk var lite gjennomtenkt fra myndighetenes side, og det kan knyttes til en episode i Vadsø der representanter for KMD under en markering utelukkende omtalte gruppen som kvener. Dette vakte sterke følelser blant den minoriteten som identifiserer seg som norskfinner, *ikke* kvener. Ifølge informantene ble norskfinnene lovet at man skulle se på saken på nytt. Våre informanter i KMD er ikke kjent med at avgjørelsen om å innlemme norskfinsk i minoritetsbetegnelsen hadde noe sammenheng med en episode i Vadsø, eller hvilken konkret episode det i så fall er tale om. De kan dokumentere at dette har skjedd som følge av en lenger prosess, blant annet med flere dialogmøter mellom departementet og organisasjonene og andre kvenske institusjoner. Selv om bakgrunnen for vedtaket er mer komplisert enn hva som er oppfatningen lokalt i Vadsø, er dette eksempel på at minoritetene opplever at KMD er åpne for forhandling i møte med dem. Det er vanskelig å si hvorvidt Stortinget var klar over rekkevidden av å endre betegnelsen på minoriteten. Kvener og norskfinner deler ikke den samme historien. Slik det formuleres i stortingsproposisjonen, sies det at dette er én minoritet, men det er mye som tyder på at det i realiteten er to, all den tid de ikke deler hverken fortelling eller identitet. Dermed har vi kanskje seks nasjonale minoriteter i Norge?

For romanifolket/taterne og rom (sigøynere) handler den doble betegnelsen om begrepsmessige uenigheter i minoriteten om hva de skal kalles, for kvener/norskfinner handler det om langt mer dyptgripende forhold. Den kvenske og den norskfinske minoriteten har ulik identitet og selvforståelse på en slik måte at det på mange måter kan sies å være to ulike minoriteter. Flere av våre informanter mener dette er et eksempel på at myndighetene har vinglet, særlig siden prinsippet om selvidentifisering flagges så høyt. Da vil logikken enkelt være at de som ikke identifiserer seg med minoritetene, slik disse er definert, heller ikke tilhører minoriteten. En sier:

De må jo se på hva minoriteten skal være. Og så må de tørre å bestemme seg for noe og stå for det! For eksempel er det to språk: kvensk og finsk. De må få orden på begrepene, bestemme hvem minoriteten består av. De vinger for mye og det blir rom for tolkning. Det blir det konflikter av. Hvis noen ikke vil være nasjonal minoritet, da må de være ute av KMD sitt fokus.

En annen:

Det burde vært invitert til en dialog mellom alle sammen i kvenmiljøet. KMD har vært litt unnfallende, de tar ikke standpunkt. De er litt feige. De har nok vært redde for konflikten her, så det er forståelig [...]

Historien om bakgrunnen for inkluderingen av det norskfinske i det kvenske, er et eksempel på hvor stor betydning definisjoner, kategorier og grenseoppganger kan ha. Dette er, om enn på ulik måte, relevant for alle minoritetene. På et tidlig tidspunkt i arbeidet med ratifiseringen var den skogfinske minoriteten en del av den kvenske, men nettopp fordi disse, til tross for at begge har finsk opphav, ikke deler identitet og kultur, ble de definert som to ulike minoriteter. Slik sett kunne andre kriterier for kategorisering gjort at vi hadde hatt fire. I Sverige regnes rom og romani som to ulike grupper i en og samme minoritet. For rom har det vært viktig å trekke grenser mot nyere grupper romske innvandrere. For jødene har dette vært mindre viktig, der later det til at nye jødiske innvandrere innlemmes i gruppen som har status som nasjonal minoritet. Når det gjelder spørsmålet om hvem som skal omfattes av statusen, hvordan minoritetene skal betegnes og forankringen av avgjørelsene rundt dette, er det derfor helt sentralt med gode prosesser mot minoritetene. Beslutninger som tas må ha legitimitet i minoriteten, det må kommuniseres tydelig til minoriteten hva statusen innebærer og hva eventuelle endringer i betegnelsen innebærer – både for myndighetene og for minoriteten. I følge våre informanter har det ikke vært gjort i tilstrekkelig grad når kvensk ble endret til kvensk/norskfinsk.

4.1.3 Kontaktforum

Kontaktforum er den faste og formelle møteplassen mellom de nasjonale minoritetenes organisasjoner og de sentrale myndighetene. Det er KMD som arrangerer Kontaktforum. Forumet har ifølge KMDs nettsider fire formål:¹⁶

- Gjøre de nasjonale minoritetene mer synlige
- Ha dialog mellom minoritetene og myndighetene
- Gi minoritetene mulighet til å gi tilbakemeldinger
- Informasjon fra myndighetene

Opprettelsen av Kontaktforum skjedde etter oppfordring fra Europarådet. Kontaktforum ble gjennomført første gang i 2003 og ble gjennomført med jevne mellomrom (om ikke hvert år) fram til 2008. I henhold til det vi har fått vite, foreligger ingen referat fra møtene fra 2003 til 2008. Etter dette ble Kontaktforum gjennomført og referatført i 2009, 2011, 2012, 2014, 2016, 2017 og 2018. I henhold til beskrivelsen på nettsiden skal Kontaktforum arrangeres hvert år.

Det er de organisasjonene som mottar driftsstøtte fra tilskuddsordningen som blir invitert til Kontaktforum. For å motta driftsstøtte må organisasjonen blant annet ha 100 medlemmer (mer om dette i kapittel 4.2.1.). Rom har ikke organisasjoner av en slik størrelse, derfor har mindre organisasjoner derfra fått stille. I dag er det Romsk råd som blir invitert. Det har vært ulik praksis opp gjennom årene for hvor mange fra hver organisasjon som kan delta på Kontaktforum, og praksis har vært besluttet politisk. Endringene har kommet som følge av minoritetenes egne ønsker og behov, men ikke alle ønsker har blitt innfridd. For eksempel har uorganiserte ønsket å delta, og også mindre organisasjoner som ikke mottar driftsstøtte. Dette har ikke blitt imøtekommet. På Kontaktforum i 2017 kom det ønske fra organisasjonene om å delta med flere representanter. Departementet åpnet derfor for at organisasjonene kunne delta med inntil fem personer i 2018, dersom to var under 30 år. Årsaken til det siste var et ønske om å få med flere unge representanter.

Informantene fra KMD forteller at minoritetene kan komme med innspill til dagsorden og program, men at de ikke alltid er så engasjert i det. I 2016 og 2017 forsøkte KMD derfor å lage en arrangementskomité, basert på dem som ifølge evalueringsskjema fra forrige Kontaktforum ønsket å delta, og ut fra hensyn til kjønn og alder. Enkelte organisasjoner var, ifølge KMD, sterkt kritiske til at ikke de ble spurt om å velge

¹⁶ <https://www.regjeringen.no/no/tema/urfolk-og-minoriteter/nasjonale-minoriteter/midtspalte/kontaktforum/id716397/> (lest 1.10.19).

medlemmer til komiteen, så fra 2018 gikk departementet tilbake til å be organisasjonene om innspill til tema.

En gjennomgang av møtedeltakelsen viser at den samlede oppslutningen fra de nasjonale minoritetene har variert fra år til år, men at den de siste årene har ligget på 20–25 deltakere. 2014 var et toppår når det gjelder samlet deltakelse fra minoritetene. 41 representanter deltok, mens det var færrest i 2003, da bare 10 representanter deltok fra minoritetsgruppene. Da var det også andre retningslinjer for hvem og hvor mange som kunne delta fra hver minoritet. Det Mosaiske Trossamfund var for eksempel ikke tilstede på de to første Kontaktforum, da det daværende regelverket sa at religiøse organisasjoner ikke kunne motta driftsstøtte, og at driftsstøtte var kriterium for å kunne delta på Kontaktforum. Det ble endret på etter den første evalueringen i 2008 (Berg et al. 2008).

Den skogfinske minoriteten har vært representert gjennom paraplyorganisasjonen Skogfinske interesser i Norge. Deltakelsen har variert mellom to og fem representanter. Den jødiske minoriteten representeres gjennom Det Mosaiske Trossamfund i Oslo og Trondheim (sistnevnte har siden 2017 hatt navnet Det jødiske samfunn i Trondheim). De har samlet hatt mellom null og fire representanter. Den kvenske minoriteten har derimot vært representert av tre ulike organisasjoner på møtene i perioden. På første møte var det bare én av de kvenske organisasjonene som møtte, de siste årene har alle tre møtt. Den kvenske representasjonen på Kontaktforum har variert mellom to til 11 representanter. Romanifolket/taterne har de to siste årene vært representert gjennom Landsorganisasjonen for Romanifolket og Taternes landsforening. I perioden 2011–2016 møtte også Romanifolkets riksforbund og Romanifolkets kystkultur. Den samlede deltakelsen har vært på mellom fire og 13 personer. Rom har i løpet av perioden vært representert gjennom ni ulike organisasjoner. Mange av disse har møtt bare ett år. Den samlede deltakelsen fra gruppen har vært mellom to og 10. I fjor møtte en representant fra Romano kher og en fra Romsk råd.

Deltakelsen fra departement, direktorat og andre offentlige etater har vært stor gjennom hele perioden. Alt fra 16 til 38 representanter for myndighetene har deltatt på hvert møte. Det har variert fra år til år hvilke etater som har vært representert. I 2018 møtte 29 representanter fra ulike offentlige organ.

De ansatte i KMD mener Kontaktforum er delvis vellykket, men betoner at minoritetene ofte er kritiske, og at forumet har et forbedringspotensial. De vektlegger også at minoritetene kanskje ikke helt forstår at forvalterrollen i departementet begrenser dem.

Vi har fått kritikk for at det er for mye prat og at vi prater til dem. Siste forum la vi opp til mer dialog, det var de fornøyd med, men det var krevende for oss. I et sånt forum hvor det kommer opp smått og stort, det er ikke alt vi kan svare på over bordet i et sånt type forum. Det kan bidra til frustrasjon. Det er ikke alltid at vi har mulighet til å svare på spørsmålene som de har.

Også flere av informantene fra andre departement og underliggende etater, som har deltatt under forumene, peker på at det er flere utfordringer ved denne arenaen. En sier:

Siste Kontaktforum var veldig, veldig vanskelig, fordi konflikt gjorde at man aldri kom inn på det som var tenkt. Sånn kan vi ikke ha det. Man må finne en dialog som fungerer, der bør KMD gjøre en enda bedre jobb. Statsråden må inn, ikke bare statssekretær, det ville gi signal om at man tar dette på alvor. En gang i året burde det være mulig. Man må være tydelig på innretningen og hensikten. Hva forumet skal være må være mer klart. Kanskje bør også andre statsråder som berører viktige områder for nasjonale minoriteter inn, f.eks. fra Kunnskapsdepartementet.

En annen informant fra embetsverket peker på utfordringen som ligger i hvor ulike de fem minoritetene er, både mht. utfordringer og ønsker: «Det er utfordrende å få til dialog med nasjonale minoriteter. De er veldig ulike. Har ulike interesser. Ulikt engasjement. Er opptatt av ulike ting».

Enkelte av minoritetsinformantene mener Kontaktforum er et delvis vellykket møtested mellom minoritetene og myndighetene, men langt de fleste mener forumet i for stor grad svarer på departementets behov – ikke minoritetenes. Vi har en rekke informantuttalelser som underbygger dette, men slike synspunkter er også å finne i referatene fra Kontaktforum. Det er et gjentakende tema i referatene at minoritetene ønsker oftere møter, mer dialog og flere møtepunkter mellom myndighetene og den enkelte minoritet, ikke bare dialogmøter der alle fem er samlet. Og gjentakelsen er i seg selv gjenstand for kritikk. Flere informanter mener at saker har blitt fremmet gjentatte ganger i Kontaktforum uten at noe skjer og/eller at de ikke får informasjon/innsikt i hvordan sakene blir tatt videre. Flere av informantene trekker fram at det har vært begrensede muligheter til å diskutere de sakene som minoritetene faktisk er brennende opptatt av. To informanter sier det slik:

Kontaktforum burde i større grad vært åpne for at de kan melde inn egne saker. Nå har de diskutert f. eks. Stiftelsen romanifolket/taternes kulturfond i flere år uten at denne har vært invitert.

På noen møter har det vært veldig bastant styring av hva det kan prates om. Saker minoritetene føler behov for å prate om, men som bare har blitt klubbet.

Flere reagerer på at minoritetene i møte med for eksempel Europarådet, fikk «forbud» mot å ta opp bestemte saker:

Vi ble stoppa da vi stilte spørsmål. Vi fikk jo ikke lov til å spørre om det og det. Vi ble diktert. Vi sa vi ville ta ting opp i Europarådet, men da fikk vi stopp. [...] Og at vi kunne få bruke talerstolen, vi også. Vi får bidra med en sang, liksom. Så er det politikerne og de som får stå og snakke.

Forelagt denne kritikken, hevder KMD at de på Kontaktforum i 2017 innledningsvis ba om at organisasjonene stilte spørsmål som var relevante for alle minoritetene, og det ble gjort oppmerksom på at departementet ikke kunne kommentere saker som var til behandling i departementet. KMD bekrefter med andre ord at de *ikke* åpnet for spørsmål minoritetene selv mente var relevante.

Vi har også intervjuet en rekke personer som representerer andre institusjoner, altså hverken departementet eller minoritetene. Også de etterlyser bedre tilrettelegging for dialog mellom dem selv, minoritetene og de ulike institusjonene f.eks.: direktorater som Bufdir, Riksantikvaren og Kulturrådet, Språkrådet, arkivverket og museene. En representant for et museum sier det slik:

Vi savner jo en dialogarena for museene som jobber med nasjonale minoriteter. For vi blir jo en anomali i dette departementsarbeidet.

Tilsvarende er det flere av representantene for minoritetene som etterlyser møtesteder mellom dem og ledere for førstelinjetjenestene.

4.1.4 Dialog under utarbeiding av politiske dokumenter

Bruk av referansegrupper har vært myndighetenes fremste metode når det gjelder å involvere minoritetene i utforming av politiske dokumenter som gjelder dem. Dette er en dialogform som ikke ble berørt eksplisitt i våre intervjuer med hverken minoritets- eller myndighetsrepresentanter, men som likevel kom opp i noen av intervjuene og som vi mener kaster lys over minoritetenes opplevelse av dialog og medvirkning. Siden dette ikke var et tema som ble undersøkt systematisk, og som først og fremst kom opp i samtalen med de kvenske informantene, har vi valgt å bruke arbeidet med *Målrettet plan 2017–2021 –videre innsats for kvensk språk* (KMD 2018) som et eksempel på hvordan minoritetene opplever bruk av referansegrupper har foregått. Empirien består av beskrivelsen av involveringen slik den er gitt i *Målrettet plan* samt synspunkter fra minoriteten.

Innledningsvis i planen står det at det i forkant av planarbeidet ble arrangert en innspillkonferanse, og at «KMD har hatt kontakt med representanter fra kvenske/norskfinske språkmiljøer og organisasjoner underveis i arbeidet med planen» (ibid.: 6). Innspillkonferansen ble arrangert i Oslo.

Utsagnene under er gitt av talpersoner for minoriteten. Informantene er i liten grad fornøyd med måten de ble involvert på, og flere tar opp dette uoppfordret. Dette er illustrerende eksempler på hvordan alle de tre organisasjonene har opplevd det:

Jeg er med i referansegruppa for målrettet språkplan. Arenaen der har ikke vært så vellykket. [...] Der har vi hatt ett møte, men de visste ikke hva de skulle bruke gruppa til. Det var liksom et orienteringsmøte om andre saker som KMD jobber med. Gruppa hadde ingen mandat. Jeg frykter at arbeidet ikke fører fram. Det oppleves som at vi har møter for da kan det krysses av at de har hatt det, men det leder ikke fram til noe.

Referansegruppa for handlingsplan har heller ikke fungert særlig bra. Vi fikk ikke saker på forhånd og da er det jo vanskelig å forholde seg til en sak.

De lagde handlingsprogramplanen om kvensk språk, men dette er jo kommunalt ansatte som arbeider med kvenske spørsmål. Minoriteten er i liten grad involvert. Det bør være større plass til oss som representerer minoriteten.

KMD forteller at de har beklaget at det var få møter knyttet til utarbeidelse av *Målrettet plan for kvensk språk*. Slik Telemarksforskning vurderer det, bekrefter dermed departementet at denne prosessen var lite heldig.

4.1.5 Andre dialogarenaer

I følge regjeringens nettsider har departementet ut over Kontaktforum og referansegruppene hatt ulike møter med de enkelte organisasjonene.¹⁷ De ansatte i SAMI opplever at de har god kontakt med minoritetene, og at det legges opp til dialog. Vi spurte dem om hvordan de mindre fastlagte dialogarenaene oppstår. En av informantene fra SAMI beskriver det slik:

Da er det gruppene som tar kontakt og enten ber om møter, eller at vi blir invitert til kulturarrangement. Alle gruppene skal oppleve at vi kommer på noe, i løpet av noen år. Dette er ikke noe vi kan love, men vi har som mål å besøke minoritetene jevnlig.

De ansatte i SAMI vektlegger også at de reiser mye.

Nå med den nye stortingsmeldingen reiser vi rundt i landet til de ulike gruppene og besøker institusjonene deres. Nå er det vi som besøker dem. Men vi er den avdelinga som har størst reisebudsjett.

Det er ikke mange departementsavdelinger som reiser så mye som vi gjør. Vi jobber i den sammenheng på mange måter som et direktorat. Men det er fortsatt en berettiget kritikk at vi har lagt opp til at de skal komme hit.

KMD hevder videre at de har hatt flere møter i forbindelse med tilskuddsforvaltning, om søknader og rapportering etc. De forteller at de har hatt møter om andre saker som organisasjonene har ønsket å ta opp, som konfliktsaker i egen organisasjon, informasjon til departementet og annet.

¹⁷ Se: www.regjeringen.no/no/tema/urfolk-og-minoriteter/nasjonale-minoriteter/midtpalte/kontaktforum/id716397/

I intervjuene med minoritetene har vi spurt dem hva slags møter dette har vært, men de har en helt annen opplevelse av dette enn departementet. Det virker å være en gjennomgående opplevelse hos minoritetsrepresentantene at det mangler møtesteder mellom myndighetene og den enkelte minoritet. Selv om det synes å være relativt vanlig at representanter for myndighetene er tilstede på kulturarrangement og andre symboltunge arrangement, noe minoritetsrepresentantene opplever som svært viktig, forteller flere informanter om skuffelse og frustrasjon over at myndighetene uteblir. Bedre mulighet for dialog er fremmet som sak og referatført etter en rekke ulike Kontaktforum. Kritikken fra minoritetene er tidvis hard. Dette er et lite utvalg sitater som illustrerer dette:

KMD har drevet litt splitt og hersk mot kvenene. Det burde vært invitert til en dialog mellom alle sammen i kvenmiljøet. KMD har vært litt unnfallende, de tar ikke standpunkt. De er litt feige. De har nok vært redde for konflikten her, så det er forståelig, men de burde kommet hit og snakket med folk. De sees veldig lite. De har aldri tatt kontakt om noe som helst, og de inviterer til møte for å snakke om sine ting. Riksantikvaren og Kulturrådet har vært her mye, Kulturdepartementet har også vært her. Alle statssekretærene har vært her, men det har vært mest til pynt.

Lite dialog med KMDs byråkrati. KMD er Oslo-orientert.

Og det med dialogarenaer, vi hadde KMD på besøk i vår, og det er første gang på 19 år at de har invitert seg selv. Det er nyttig med direkte kontakt, det skulle vært mer av det.

En fagperson er rett og slett nådeløs i sin kritikk:

Arbeidet til KMD er virkelig en katastrofe. De er ikke villige til å gå i dialog. De vet ikke hva dialog betyr.

Informantene fra rom er mer positive, og opplever at KMD er mer velvillig enn andre offentlige instanser, som f.eks. Oslo kommune. Samtidig er også flere av informantene fra rom opptatt av at forståelsen for minoriteten er svak, og at det offentlige mangler kjennskap til kulturen. For eksempel sier en av fagpersonene dette:

De [KMD] må snakke med minoritetene på en annen måte. De må vise mye mer respekt og interesse. Genuin interesse. Omsorg. Ikke se dem som et problem som skal løses. Men en ressurs. En gave til Norge. Og bruke et språk som rom skjønner, bruke litt utradisjonelle metoder. Dette er jo analfabeter, man kan ikke sende brev til dem. Dette er en veldig muntlig befolkning. Det er en terskel å komme på møte i Akersgata, noen syns det er gøy, andre er redde. De kan vel komme på litt utradisjonelle arenaer. Hit til Romano kher.

Som vi ser av denne og flere andre sitater, er mange av minoritetsinformantene og fagpersoninformantene svært frustrert over flere forhold ved dialogen med myndighetene. Dette er en misnøye også flere av informantene fra andre departement og enheter har oppfattet. En av disse sier:

Men vi opplever misnøye. Mistillit til staten. Jeg tror det kommer av historien. Særlig for romanifolket/taterne. Staten har gjort noen klønete grep og har ikke rydda opp i hva som er oppreisningspolitikk og hva som er politikk for framtida. Vi har en politikk for å gjøre opp for urett, samtidig som rammeverket som byråkratiet jobber innenfor gjør dette vanskelig. Man snur hele tiden ansiktet mot fortida, dette står både forvaltningen og minoritetene i.

Vi tror dette utsagnet er en nøkkel til å forstå mange av konfliktene som finner sted på feltet, ikke bare med hensyn til romanifolket/taterne. Historien kaster lange skygger inn over dette politikkfeltet, og gjør det vanskelig å sette strek og starte på ny frisk. Vårt inntrykk, basert på et samlet empirisk materiale, er at selve organiseringen av KMDs dialog med de nasjonale minoritetene er en vesentlig kilde til å forstå hvorfor man ikke har klart å holde en mer framoverrettet dialog med minoritetene. Dette vil vi drøfte nærmere i kapitlet om KMDs samordningsansvar.

4.1.6 Oppsummering

Denne delen har handlet om dialogen mellom myndighetene og minoritetene. Overordnet sett kan vi si at intensjonen bak dialogen er minoritetenes rett til medbestemmelse over utforming av politikken som gjelder dem selv. Vi kommer tilbake til hvorvidt minoritetene faktisk har fått medbestemmelse over politikken i kap. 5. Her skal vi nøye oss med å si noe om dialogen og dialogformene.

Det er relativt stor avstand mellom KMD og minoritetene i synet på dialogen og hvordan den fungerer. Dagens ordning gir ikke opplevelse av reell dialog eller medbestemmelse sett fra minoritetens ståsted. For å oppfylle intensjonen mener alle minoritetene at det er behov for mer reell dialog og mer dialog hver for seg. De etterlyser arenaer der de får sette dagsorden og ta opp saker som er aktuelle for dem. KMD erkjenner at det er et forbedringspotensial i dialogformen, de sier blant annet at de kunne vært mer oppsøkende, men fremholder samtidig at de har god og tett dialog med minoritetene.

Slik vi ser det, har KMD vært fleksible og lydhøre for minoritetenes ønsker på noen områder når det gjelder dialog, samtidig har de holdt fast ved rutinene sine på andre. For eksempel har Kontaktforum blitt gjennomført i 20 år, og fleksibiliteten har bare funnet sted innenfor denne rammen. KMD har for eksempel vært fleksible og åpne for forhandling med tanke på retningslinjer rundt representasjon, hvilket har hatt både positive og negative konsekvenser. Flere minoritetsrepresentanter oppfatter likevel retningslinjene som rigide og vinglete på samme tid, f.eks. ved at bare de organisasjoner som får tilskudd kan møte, samtidig som dette likevel ikke gjelder for alle. Andre opplever fleksibiliteten som positiv og en form for medbestemmelse. For å imøtekomme minoritetenes heterogenitet har KMD også åpnet for uformell dialog med enkeltpersoner. Det er de fleste vi har snakket med kritiske til. Informanter vi har snakket med fra andre departement peker på embetsverkets behov for å ha profesjonelle motparter, dvs. noen som matcher dem i grad av orden og oversikt over de demokratiske og byråkratiske spillereglene. Her faller noen av minoritetene gjennom, med lav organiseringsgrad, svak demokratitradisjon og samtidig sterke lobbyister i form av enkeltpersoner. Det virker for oss som om departementet blir utfordret på grensen til hva de klarer å håndtere av stadige nye organisasjonstilskudd, og enkeltpersoner som driver effektive lobby-kampanjer. Departementet og forvaltningen blir stående mellom barken og veden i form av nærhet og forpliktelse til minoritetene på den ene siden, og en mer toppstyrt forvaltningsrolle på den andre. Man har på den ene siden et demokratisk system og en tradisjon som forlanger at alle må spille etter vedtatte regler. På den andre siden har man forpliktelser overfor minoritetene, der bindinger til enkeltmiljø eller -personer trekker i en helt annen retning. De mange kritiske utsagnene vi har registrert i løpet av dette prosjektet bunner svært ofte i en opplevelse av at departementet ikke har klart å formidle eller selv holde seg til én strategi; de har vært fleksible når de burde vært prinsippfaste, prinsippfaste når de burde vært fleksible, og av og til vekslet mellom de to ytterpunktene i løpet av en og samme politiske prosess. Dette kan tolkes både som resultatet av en inkonsistent politikk, og som et resultat av at forvaltningen har følt seg presset i spennet mellom politisk styring og feltets aktører, altså i tråd med utfordringene som gjerne følger såkalt bakkebyråkrati (Lipsky 2010).

Politikkområdets programteori betoner som vi har sett å sikre minoritetene effektiv deltakelse i saker som angår dem. Siden dette ikke er minoritetenes opplevelse av de dialogformene som har vært benyttet, kan man mao. si at dialog er et område der praksis bryter med programteorien. Nærmest samtlige informanter fra minoritetene mener dagens ordninger ikke gir dem den ønskede effektive deltakelsen. Dialogen som det er lagt opp til oppleves som utilstrekkelig med tanke på dette målet. Det synes således å være helt avgjørende at det er en viss forutsigbarhet i rammene for dialogarbeidet, og ikke minst at de prinsippene som legges til grunn for dialogen omkring representativitet er tilkommet gjennom gode prosesser med legitimitet i miljøene. For å oppnå intensjonen om medbestemmelse vil det også være viktig å få styrket arbeidet som kan gjøre de svakeste minoritetene, organisasjonsmessig sett, i bedre stand til å forstå hvordan medbestemmelse kan og bør gjøres og hvorfor dette er viktig. Til slutt bør minoritetene få større

gjennomslag for ønsket om nye formelle dialogarenaer der de kan møte departementet hver for seg og ta opp saker de selv er opptatt av.

4.2 Økonomiske virkemidler

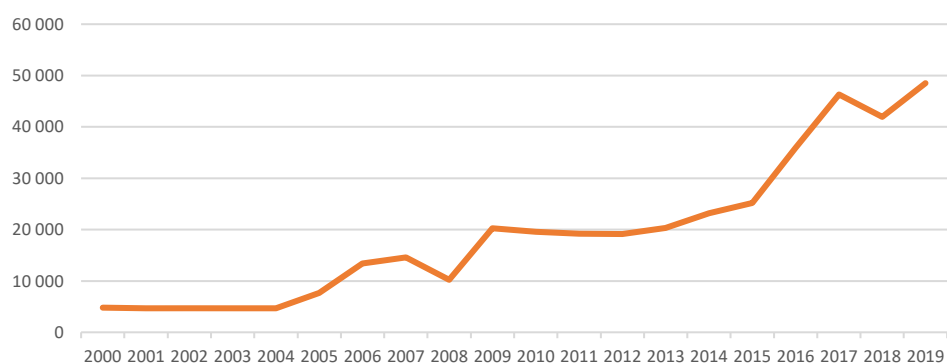
I gjennomføringen av politikken overfor nasjonale minoriteter står ulike typer økonomiske virkemidler sentralt. De siste 20 årene er det etablert flere tilskuddsordninger på politikkområdet. Disse kan sorteres i to hovedkategorier. Den ene kategorien er tilskuddsordninger til organisasjonsvirksomhet. Etablering av denne type tilskuddsordninger peker direkte tilbake på punkter i Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter om å sikre retten til å drive foreningsarbeid og retten til samfunnsdeltakelse, som vi har omtalt i kapittel 3. Tilskuddsordningene som er etablert til andre formål har som mål å ivareta flere av de andre punktene i rammekonvensjonen og i Minoritetsspråkpakten, og bidra til integrering og samfunnsdeltakelse. Det er også etablert tilskuddsordninger der formålet er oppreisning.

En generell tilskuddsordning for nasjonale minoriteter ble etablert i år 2000. Senere kom det til flere mer spesifikke tilskuddsordninger og øremerkede tiltak målrettet mot de enkelte minoritetsgruppene. I statsbudsjettet for 2019 var det satt av til sammen 48,5 mill. kr. på kapittel 567 Nasjonale minoriteter, jf. Prop. 1 S, 2018–2019, fordelt på følgende budsjettposter:

- Post 22 Kollektiv oppreisning til norske rom mv.
- Post 25 Tiltak for romanifolket/taterne
- Post 60 Tiltak for rom
- Post 70 Tilskudd til nasjonale minoriteter
- Post 71 Tilskudd til Romanifolkets/taternes kulturfond
- Post 72 Det Mosaiske Trossamfund
- Post 73 Tilskudd til kvensk språk og kultur
- Post 74 Kultur- og ressursenter for norske rom
- Post 75 Midlertidig tilskuddsordning romanifolket/taterne

Tre av postene, post 22, 60 og 74 retter seg spesifikt mot rom. Post 25, 71 og 75 omhandler romanifolket/taterne. Post 72 er en tilskuddsordning spesifikt for Det Mosaiske Trossamfund, og post 73 gjelder kvener/norskfinner. Post 70 representerer den opprinnelige tilskuddsordningen, og den som fortsatt kan sies å utgjøre grunnstammen i de økonomiske virkemidlene på området nasjonale minoriteter. Over denne tilskuddsordningen kan organisasjoner tilknyttet nasjonale minoriteter søke om driftsstøtte, og det kan søkes prosjektstøtte til ulike tiltak innenfor formålet med ordningen.

Den samlede avsetningen til nasjonale minoriteter har økt betydelig gjennom tjueårsperioden, fra 2,5 mill. kroner i år 2000 til 48,5 mill. kroner i 2019. Figur 3 gir en oversikt over økningen i den samlede avsetningen til nasjonale minoriteter over statsbudsjettets Kap. 567 i perioden 2000–2019.



Figur 3. Utviklingen av midler avsatt over Kap. 567 Nasjonale minoriteter. Perioden 2000–2019. Beløp i tusen kroner. Justert for prisvekst til 2018-kroner. Kommunal deflator (Teknisk beregningsutvalg/KMD 2019). Kilde: Prop. 1 S gjennom perioden.

I det følgende vil vi beskrive hvordan de ulike tilskuddsordningene er innrettet og praktisert, og i hvilken grad dette samsvarer med intensjonene. Og vi begynner med den mest generelle tilskuddsordningen, *Tilskudd til nasjonale minoriteter*.

4.2.1 Tilskudd til nasjonale minoriteter (post 70)

Det overordnede formålet med etableringen av tilskuddsordningen var «å støtte virksomhet som bidrar til aktiv samfunnsdeltakelse, som sikrer alle like muligheter og som motvirker diskriminering av nasjonale minoriteter», slik det ble formulert i et rundskriv fra departementet i 1999,¹⁸ og å følge opp prinsippene som er nedfelt i Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter. Dette var med andre ord tydelig forankret i politikkfeltets programteori. Tilskudd har i hele perioden blitt gitt som prosjektstøtte og som driftstøtte¹⁹ til nasjonale minoriteters egne medlemsorganisasjoner. Arbeidet med saksbehandling er gjort av saksbehandlere i SAMI, mens tilskuddenes størrelse har blitt vedtatt av politisk ledelse i departementet. Det har ikke vært praksis å involvere representanter fra minoritetene i råd eller utvalg i forbindelse med søknadsvurderingen. Minoritetene har i så måte ikke vært sikret effektiv deltakelse i tilskuddsforvaltningen, jf. programteoriens betoning av denne rettigheten.

I følge søknadslistene for perioden 2000–2018 er det behandlet totalt 866 søknader over post 70.²⁰ De aller fleste av disse, over 700 søknader, gjelder prosjektstøtte. Samlet bevilgning over ordningen i perioden 2000–2018 beløper seg til litt over 98,3 mill. kroner. Av dette er 68 % (66,5 mill. kr.) gitt som driftstøtte, mens 32 % (31,8 mill. kr.) er gitt som prosjektstøtte, jf. tabell 3.

Tabell 3. Samlet tildeling i perioden 2000–2018, fordelt på driftstøtte og prosjektstøtte. Kilde: KMD, lister over søknader og tildelinger.

Type støtte	Beløp i 1000 kr.	Andel av samlet tildeling
Driftstøtte	66 505	68 %
Prosjektstøtte	31 837	32 %
Samlet tildeling	98 342	100 %

¹⁸ Rundskriv om tilskudd til nasjonale minoriteter. Kommunal- og regionaldepartementet. 07.10.1999.

¹⁹ I perioden fram til 2015 ble støtte delt i «grunnstøtte» til organisasjoner og «prosjektstøtte». I 2015 ble begrepet «grunnstøtte» endret til «driftstøtte», jf. et mål om at forvaltere skal benytte mest mulig ensartet praksis og begrepsbruk i kontakt med organisasjoner. I denne rapporten omtaler vi for enkelhets skyld de to ulike tilskuddstypene som «driftstøtte» og «prosjektstøtte».

²⁰ Antallet søknader som faktisk er behandlet kan være noe høyere, anslagsvis i overkant av 1000. For år 2000 ble det ikke laget egen søknadsliste. Derfor er ikke alle avslåtte søknader dette året kommet med.

Driftsstøtte

Utover disse generelle formålene om økt samfunnsdeltakelse, like muligheter og bekjempelse av diskriminering, ligger det også andre formål bak de to støtteformene. Formålet med driftsstøtten har fra begynnelsen vært å støtte opp under at de nasjonale minoritetene etablerer og utvikler organisasjoner som ivaretar og representerer minoritetenes interesser, og som fungerer som dialog- og samarbeidsledd mellom minoritetene og myndighetene.²¹ I et senere regelverk fra 2016 er organisasjonenes rolle i arbeidet med å sikre minoritetenes medbestemmelse ytterligere presisert:

Driftsstøtten til nasjonale minoriteters organisasjoner skal bidra til at personer som tilhører de nasjonale minoritetene sikres effektiv deltakelse i det kulturelle, sosiale og økonomiske liv og i offentlige anliggender, særlig de som berører dem.²²

Formålet har med andre ord vært helt i tråd med Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter.

Målgruppa for driftsstøtte har gjennom hele tjuårsperioden vært frivillige organisasjoner som har sitt medlemsgrunnlag i en nasjonal minoritet. I regelverket for tilskuddsåret 2000 er det dette alene som oppgis som kriteriet for å få driftsstøtte.²³ For de påfølgende tilskuddsårene har det kommet til flere eksplisitte tildelingskriterier. Det stilles krav til at søkerorganisasjonen har eksistert i minimum 12 måneder, og at den følger ordinære retningslinjer for demokratiske medlemsorganisasjoner (f.eks. at den har et valgt styre, fastsatte vedtekter, årsrapport og årsregnskap), og at den kan gjøre rede for bruken av tidligere mottatt offentlig støtte. Organisasjonen må også kunne vise til at den har så mange medlemmer at den kan sies å være representativ for hele eller en del av en nasjonal minoritet, og hovedregelen er minimum 100 betalende medlemmer bosatt i Norge. Allerede rundt disse grunnleggende punktene har det oppstått utfordringer for KMD i forvaltningen av midlene. På grunn av svake tradisjoner for organisasjonsarbeid blant flere av minoritetene, jf. kap. 4.1.1., har disse kravene, som i de fleste andre forvaltningskontekster ville vært ganske uproblematisk, vært krevende å håndheve. I listene over søknader, tilsagn og avslag kommer dette til uttrykk gjennom merknader fra saksbehandlerne om mangler ved en del søknader. Typiske mangler er at søker ikke har lagt ved budsjett, vedtekter, oversikt over styrets medlemmer, eller ikke har rapportert på fjorårets aktiviteter. Som omtalt tidligere, er det også knyttet utfordringer til forhold som handler om organisasjonenes representativitet i enkelte av minoritetene. Her har departementet sett seg nødt til å fravike enkelte av kravene og gi rom for skjønnsmessige vurderinger, f.eks. når det gjelder krav om organisasjoners fartstid og medlemsmasse. Å lette på disse kravene har vært viktig for å styrke organiseringen i de små minoritetsgruppene der det har vært få og små organisasjoner.

Noen av våre informanter er kritiske til KMDs modell for beregning av tilskudd. Det foreligger en viss selvmotsigelse, påpeker de, i det at minoritetsbefolkningen ikke skal trenge å registrere seg, samtidig som tilskuddsordningen delvis er basert på medlemstall. «Det siste torpederer det første», sier en informant. En annen uttrykker seg slik:

Driftsstøtten er basert på medlemstall. Det er feil. Noen har foreninger med mange medlemmer, men som ikke jobber for folket. Driftsstøtta bør heller være basert på aktiviteter og årsrapporter. KMD har jo gitt prosjektstøtte som driftsstøtte. Denne foreningen hadde ikke levert regnskap, så da kunne de ikke få driftsstøtte, da fikk de det som prosjektstøtte i stedet.²⁴ Jeg skjønner det ikke. Det er en

²¹ Jf. Rundskriv. Statsbudsjettet 2001, KAP 526, POST 70 Tilskudd til nasjonale minoriteter. Kommunal- og regionaldepartementet. Oktober 2000.

²² Regelverk for driftsstøtte til nasjonale minoriteters organisasjoner. Statsbudsjettets kap. 567, post 70 Tilskudd til nasjonale minoriteter. 2016–2017.

²³ Rundskriv om tilskudd til nasjonale minoriteter. Kommunal- og regionaldepartementet. 07.10.1999.

²⁴ Påstanden om at driftsstøtte er gitt som prosjektstøtte bestrides av KMD. Vi har ikke gått inn i detaljene rundt de spesifikke vedtakene, men lister over søknader og vedtak vi har fått oversendt fra KMD kan tolkes dithen at prosjektstøtte i enkelte tilfeller er gitt i stedet for driftsstøtte, hvis kriteriene for driftsstøtte ikke har vært tilstede.

urettferdig behandling av de ulike søkerne. Jeg synes det hadde vært bedre å få driftsstøtte etter gjennomførte prosjekt. Da vil det være de aktive foreningene som får mest.

Praksisen med å benytte medlemstall som grunnlag for tilskuddsberegningen, har nok hatt som intensjon å sikre en rettferdig og «objektiv» saksbehandling, men utfordrer samtidig prinsippet om selvidentifisering. Dersom en organisasjon belønnes gjennom et høyt antall medlemmer, vil det å identifisere seg som en minoritet også belønnes, noe som da må kunne oppfattes som et klart insentiv til å ta stilling i spørsmålet om man aktivt vil flagge en minoritetsstatus. Det er det ikke alle som ønsker, særlig blant kvener/norskfinner og romanifolket/taterne. Denne praksisen har også vist seg å være utfordrende med tanke på at statusen nasjonal minoritet bare gjelder norsk-finner som har lang historie i Norge. Norsk-finsk forbund har medlemmer som har kommet til Norge i seinere tid. Dette har ifølge informanter ført til misforståelser rundt medlemstallene i denne organisasjonen.

Tildeling av driftsstøtte skal også vurderes i lys av organisasjonens formål og aktiviteter. Regelverket for 2010 presiserer at driftsstøtte gis til organisasjoner som har som formål å:

- fremme interessene og ivareta rettighetene til nasjonale minoriteter i Norge
- bevare og utvikle minoritetens kultur og identitet, herunder språk, tradisjon og kulturarv
- fremme samarbeid mellom organisasjoner som representerer ulike nasjonale minoriteter, nasjonalt og internasjonalt
- være en brobygger mellom minoritetsgruppen og majoritetssamfunnet
- bidra til å dokumentere og motvirke rasisme og diskriminering
- fungere som diskusjonspartner overfor myndighetene²⁵

Det første tilskuddsåret ble driftsstøtte gitt til fire organisasjoner: Norske kveners forbund, Romanifolkets landsforening (RFL)²⁶ og Stiftelsen Roma, og skogfinnenes paraplyorganisasjon Skogfinske interesser i Norge. De neste årene ble lista utvidet med flere av romanifolket/taternes organisasjoner, blant andre Landsorganisasjonen for Romanifolket (LOR), Nordisk Romaniråd, Stiftelsen romanifolket/taterne,²⁷ Foreningen Romanifolkets kystkultur og Romanifolkets riksforbund. Den kvenske avisa Ruijan Kaiku kom inn på lista første gang i 2005. Fra 2008 og utover kom det også flere kvenske/norskfinske organisasjoner med; Kvenlandsforbundet og Norsk-finsk forbund. I 2012 fikk ni organisasjoner driftsstøtte, hvorav fire representerte romanifolket/taterne.²⁸ Dette året ble det for øvrig gjort en endring som hadde betydning for den jødiske minoriteten. Opprinnelig var det presisert i regelverket for ordningen at driftsstøtte ikke skulle gis til virksomhet «som primært har til siktemål å vedlikeholde egen kultur eller har form av religiøse aktiviteter».²⁹ Dette kriteriet utelukket jødernes organisasjoner fra å få driftsstøtte over ordningen. I tråd med anbefalingene i IRIS-rapporten *Organisasjonsbygging og interessepolitikk. Evaluering av tilskudd til nasjonale minoriteter* (Berg et. al. 2008), og med virkning fra 2010, ble formuleringen strøket fra regelverket, og Det Mosaiske Trossamfund fikk driftsstøtte fra 2012. De siste årene har det blitt færre romani-/taterorganisasjoner på lista; i 2017 og 2018 kun Landsorganisasjonen for Romanifolket (LOR) og Taternes landsforening (TL). Tabell 4 gir en oversikt

²⁵ Rundskriv. A-56/2009. Statsbudsjettet 2010, Kap 670, Post 70 Tilskudd til nasjonale minoriteter. Arbeids- og inkluderingsdepartementet. 09.11.2009.

²⁶ Byttet i 2005 navn til Taternes Landsforening (TL).

²⁷ Skal ikke forveksles med Stiftelsen romanifolket/taterne som ble etablert i 2008.

²⁸ De øvrige var Kvenlandsforbundet, Norske kveners forbund, Norsk-finsk forbund, Skogfinske interesser i Norge, samt Det Mosaiske Trossamfund.

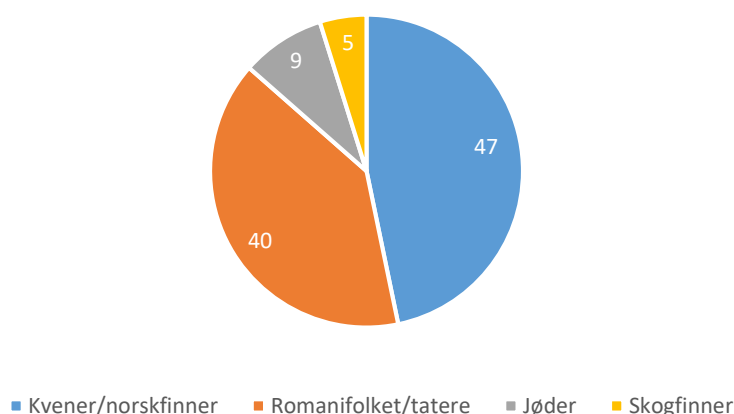
²⁹ Rundskriv. A-43/2008 – Statsbudsjettet 2009, Kap 670, Post 70 – Tilskudd til nasjonale minoriteter. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

over mottakere av driftsstøtte i 2018. Dette var det siste tilskuddsåret KMD stod for søknadsbehandlingen.³⁰ Tildelingen i 2019 er med små justeringer stort sett den samme som i 2018.³¹

Tabell 4. Oversikt over mottakere av driftsstøtte over Tilskudd for nasjonale minoriteter (Kap. 567, post 70). 2018. Kilde: KMD, liste over søkere og tildelinger.

Mottakere av driftsstøtte	Driftsstøtte i 2018, kr.
Norske kveners forbund	1 850 000
Det Mosaiske Trossamfund	1 130 000
Kvenlandsforbundet	540 000
Taternes landsforening (TL)	470 000
Norsk-finsk forbund	430 000
Landsorganisasjonen for Romanifolket (LOR)	410 000
Skogfinske interesser i Norge	340 000
Totalsum	5 170 000

Av de 66 mill. kronene som er bevilget som driftsstøtte i perioden 2000–2018, har nær halvparten (47 %) gått til kvenenes/norskfinnenes organisasjoner, 40 % har gått til romanifolkets/taternes organisasjoner, 9 % til jødene og 5 % til skogfinnene, jf. figur 3.



Figur 4. Prosentvis fordeling av driftsstøtte til nasjonale minoritetenes organisasjoner i perioden 2000–2018, fordelt på minoritetsgrupper. Kilde: KMD, liste over søknader og tildelinger.

Forskjellene i driftsstøtte mellom minoritetsgruppene må sees i lys av gruppenes ulike størrelser og graden av organisasjonsutvikling. Dette er også bakgrunnen for at ingen rom-organisasjoner figurerer på lista for driftsstøtte. På bakgrunn av dette kan det være grunn til å stille spørsmål ved om KMD kunne vært mer proaktiv overfor rom-minoriteten for å stimulere organisasjonsutvikling også i denne gruppa. Det er tankevekkende at det romske kultur- og ressurscenteret fortsatt, etter 20 år med stimuleringspolitikk for nasjonale minoriteters organisasjoner, driftes og ivaretas av den eksterne aktøren Kirkens bymisjon. Når det gjelder den skogfinske minoriteten, har vi informanter som hevder at skogfinnene har tapt økonomisk på å rette seg etter det som de oppfattet som et krav fra KMD, som KMD senere gikk bort fra, om at minoriteten skulle samle seg i én felles organisasjon som skulle fungere som

³⁰ Fra 2019 er det Kulturrådet som mottar og behandler søknader.

³¹ Kulturrådet, driftstilskudd til organisasjoner for nasjonale minoriteter 2019, <https://www.kulturradet.no/stotteordning/-/vis/driftstilskudd-organisasjoner-nasjonale-minoriteter/tildelinger/2019/2019> (lest 19.09.2019).

kontaktpunkt for departementet. Ifølge KMD er det aldri stilt et slik krav, og hvordan denne misforståelsen har oppstått er uklart. Det er kun skogfinnene av minoritetene som har organisert seg utfra tanken om å samle seg i én felles paraplyorganisasjon. Våre skogfinske informanter hevder at denne organisasjonsmodellen har rammet skogfinnene økonomisk, siden deres organisasjon strengt tatt ikke er medlemsbasert.

Prosjektstøtte

Mens driftsstøtten er forbeholdt minoritetenes medlemsorganisasjoner, kan prosjektstøtte gis også til andre typer aktører: frivillige organisasjoner, kommuner, institusjoner og foretak. Det kan søkes om prosjektstøtte til dokumentasjon og formidling av kunnskap om minoritetsgruppene situasjon (rene forskningsprosjekter har som regel vært unntatt), styrking av minoritetenes språk, holdningsskapende arbeid (spesielt rettet mot barn og unge, i skoleverket eller offentlige myndigheter), selvhjelpsvirksomhet, og kontakt og samarbeid (mellom de nasjonale minoritetene i Norge og over landegrenser, fortrinnsvis i Norden).³² I perioden 2002–2015 har i tillegg dokumentasjon av kvinners stilling blant nasjonale minoriteter vært inkludert som et mål for prosjektstøtten. Formålet med prosjektstøtten gjenspeiler med andre ord mange av de samme formålene som vi har nevnt tidligere.

I rundskriv og regelverk gjennom perioden er det presisert at prosjektstøtte kun tildeles tidsavgrensede prosjekter, ikke til virksomhet som er del av søkers ordinære drift. I praksis har imidlertid en del av prosjektmidlene blitt gitt som oppstartstøtte til enkelte søkere som ikke har fylt kriteriene for å motta driftsstøtte. Dette gjelder Storfjord Språksenter og Halti kvenkultursenter og den kvenske avisa Ruijan Kaiku.³³ Dette har imidlertid ikke vært KMDs praksis de siste ti årene.

Selv om kriteriene for tildeling av driftsstøtte og prosjektstøtte har blitt mer formalisert i perioden, synes den praktiske forvaltningen å være preget av skjønsmessige vurderinger. Saksbehandlernes kommentarer i søknadslistene vitner om at kriteriene for henholdsvis drifts- og prosjektstøtte har vært krevende å forholde seg til, blant annet fordi ikke alle søknader oppfyller kravene til dokumentasjon (jf. Riksrevisjonen 2019). Det gjelder f.eks. aktivitetsplaner, budsjett og revisorbekreftelse på medlemsantall. I enkelte tilfeller er det ikke alltid tydelig angitt i listene om tilskudd faktisk er tildelt eller ikke, eller om tilskudd er gitt som driftsstøtte eller prosjektstøtte. Dette gjør at det ikke uten videre er enkelt for utenforstående å få oversikt over de faktiske vedtakene, og vi må derfor ta forbehold om feil i våre tildelingsoversikter. Parallelt med vår oppdragsperiode har Riksrevisjonen gjennomført revisjon av KMDs forvaltning av tilskudd til nasjonale minoriteter. Riksrevisjonen (2019) konkluderer i sin rapport at KMDs forvaltning av tilskuddene i hovedsak er i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og andre krav.

Av tabell 5 framgår det at i perioden sett under ett har prosjekter som omhandler kvener/norskfinner fått mest prosjektstøtte, etterfulgt av rom. Prosjekter som omhandler skogfinner har fått minst.

Tabell 5. Oversikt over prosjektstøtte tildelt i perioden 2000–2018, fordelt på de ulike minoritetene, inkludert en mindre andel som er tildelt prosjekter som omhandler flere eller alle de nasjonale minoritetene.

	Kvener/ norskfinner	Rom	Jøder	Romanifolket /taterne	Skogfinner	Nasjonale minoriteter
2000	595 000	100 000	15 000	170 000	67 000	257 250
2001	452 100	85 000	145 000	492 146	95 000	105 750
2002	435 000	100 000	420 000	455 000	60 000	
2003	457 000	210 000	130 000	398 000	25 000	

³² Regelverk for prosjektstøtte til nasjonale minoriteter. Statsbudsjettets kap. 567, post 70 Tilskudd til nasjonale minoriteter.

³³ De tre aktørene er omtalt i statsbudsjettet, Prop. 1 S, som navngitte mottakere av driftsmidler fra henholdsvis 2004 (Ruijan Kaiku) og 2012 (Storfjord språksenter og Halti kvenkultursenter).

2004	305 000	360 000	65 000	318 000	55 000	
2005	170 000	268 274		395 000	40 000	
2006	437 000	240 000	40 000	200 000	20 000	
2007	560 000	300 000	60 000	410 000	30 000	25 000
2008	480 000	350 000	50 000	345 000	20 000	
2009	1 025 000	370 000	150 000	225 000	170 000	
2010	580 000	435 000	105 000	260 000	55 000	20 000
2011	600 000	491 000	270 000		75 000	
2012	850 000	395 000	72 000		140 000	
2013	2 081 000	340 000	100 000	60 000	90 000	
2014	2 898 000	425 000	350 000	180 000	95 000	
2015		1 110 000	420 000	120 000	40 000	30 000
2016	40 000	960 000	640 000		95 000	200 000
2017		1 144 000	500 000	300 000	195 000	
2018		860 000	1 018 000		185 000	260 000
Totalt	11 965 100	8 543 274	4 550 000	4 328 146	1 552 000	898 000

Hvilke typer prosjekter har så prosjektstøtten gått til? De nær 12 mill. kr. som har gått til kvenske formål, er i hovedsak prosjekter som omhandler dokumentasjon og utvikling av kvensk språk, driftsmidler til avis, språksenter og andre prosjekter som bidrar til å bygge opp under kvensk språk, som f.eks. språkleir, utgivelse av roman, lærebok, sangbok, lydbok, tegneserie, barnebok eller oversettelsesarbeid. Det er også flere prosjekter på tildelingslista som handler om å dokumentere og formidle kvensk kultur, f.eks. teaterprosjekt, video- og filmprosjekter, innsamling av stedsnavn og personnavn og utvikling av kvendrakt. Utover dette er det også tildelt midler til prosjekter som skal bidra til økt samarbeid og nettverksbygging mellom kvener og andre minoritetsgrupper. Den største enkelttildelingen (650 000 kr.) gjelder Ruijan Kaiku. Fra 2015 er, med et lite unntak i 2016, tilskudd til kvenske prosjektformål forvaltet over en egen ordning over Kap. 567, post 73.

8,5 mill. kr. har gått til formål knyttet til rom, først og fremst til årlig gjennomføring av *Yagori, den norske sigøynerfestivalen*, senere også til markering av den internasjonale romdagen 8. april, og flere prosjekter som handler om å øke kunnskapen i samfunnet om rom og redusere diskriminering av denne minoritetsgruppa. Noen få prosjekter som omhandler dokumentasjon av språket romanes har fått midler, samt enkelte bok- og filmprosjekter. Oslo museum/Interkulturelt museum har fått den største enkelttildelingen (500 000 kr.), mens *flest* tildelinger har gått til sigøynerfestivalen.

Drøyt 4,5 mill. kr. har gått til jødiske formål. Prosjekter i regi av de to jødiske museene som dokumenterer og formidler jødernes historie og deres liv i dag dominerer tildelingslisten. Den største enkelttildelingen (400 000 kr.) har gått til Jødisk museum i Trondheim og en utstilling om holocaust i Midt-Norge. Det er også tildelt midler til kulturformål som bok-, musikk- og teaterprosjekter og workshops og kurs i jiddisch, samt matprosjekt og kokebok. Midler har også gått til undervisningsprosjekter og holdningsskapende arbeid, og til idrettsarrangement-/deltakelse.

4,3 mill. kr. har gått til formål knyttet til romanifolket/taterne, fordelt på dokumentasjons-, informasjons- og formidlingsprosjekter, bokproduksjon, musikkutgivelser, teaterproduksjoner og museumsformidling. En del midler har også gått til nordiske og internasjonale treff og til arbeid med slektsgransking og gjenforening. Den største enkelttildelingen (225 000 kr.) har gått til Dronning Mauds Minne Høgskole og deres prosjekt «Romanifolket – fra barn til voksen», et prosjekt som også har fått tildelinger flere ganger.

1,5 mill. kr. har gått til skogfinske formål. De fleste bevilgningene her handler om det historiske spelet «Spillet om innvandrerne», formidlingsprosjekter i skolen og prosjekter knyttet til dokumentasjon, katalogisering og digitalisering av kulturarv, enkelte andre kulturproduksjoner (musikkverk, konsertturne, skulptur, roman) samt utgivelse av et turkart med skogfinske stedsnavn. Den største enkelttildelingen (150 000 kr.) har gått til Norsk skogfinsk museums arbeid med digitalisering og katalogisering av museets lydarkiv.

I underkant av 0,9 mill.kr. har gått til mer generelle tiltak. Den største tildelingen (230 000 kr.) har gått til oppstart av Fellesorganisasjonen for nasjonale minoriteter i Norge. Ellers har HL-senteret fått midler til bokprosjekt og seminar om den norske staten og minoritetene, og Verdikommisjonens arbeid med de nasjonale minoritetene er også støttet, i tillegg til at flere andre aktører har fått midler til konferanser, bøker, formidling og utstillinger.

Også fordelingen av prosjektstøtte må sees i sammenheng med minoritetsgruppenes ulike størrelser og aktivitetsnivå. Kvenene/norskfinnene må likevel sies å ha fått mye ut av ordningen med prosjektstøtte fram til og med 2014, da det ble etablert en egen tilskuddsordning for kvener/norskfinner, se kap. 4.2.5. Skogfinnene er den gruppa som har fått minst prosjektstøtte, kun 1,5 mill. kr. over tjueårsperioden. Dette forsterker inntrykket av at den skogfinske minoriteten har kommet relativt dårlig ut i fordelingen av midler, i og med at det heller ikke er etablert andre økonomiske tiltak målrettet spesifikt mot denne minoriteten. KMD informerer for øvrig at de ser tilskudd til skogfinske formål i sammenheng med antall søknader. I perioden 2008–2018 mottok de 32 prosjektsøknader til skogfinske formål, der 22 ble innvilget, 5 ble ansett som utenfor formålet med tilskuddsordningen. Skogfinske interesser har, ifølge KMD, mottatt lavere driftsstøtte blant annet fordi foreningen over flere år hadde lav aktivitet og redusert forbruk. I 2009 fikk foreningen ikke støtte fordi den ikke hadde brukt tilskuddet i 2008. Skogfinske interesser har, ifølge KMD, ellers mottatt støtte fra Riksantikvaren til ulike bevaringsprosjekter.

4.2.2 Økonomiske virkemidler målrettet mot rom

De økonomiske virkemidlene som har vært rettet mot rombefolkningen har først og fremst hatt som formål å forbedre dialogen mellom rom og det offentlige, forbedre gruppens levekår, redusere diskriminering og øke forutsetningene for en mer likeverdig samfunnsdeltakelse. Først de senere årene, gjennom etablering av et kulturhus i Oslo, har styrking av romsk kultur og språk fått mer politisk oppmerksomhet.

Tiltak for rom

En egen post på statsbudsjettet, *Tiltak for rom*,³⁴ ble opprettet fra 2006 for gjennomføring av tiltak for å bedre levekårene for rom. Tilskuddet skulle brukes til å forbedre skolesituasjonen for rom, etablere et samlingssted for minoriteten og stimulere til egenansvar i gruppa, som det heter i budsjettforslaget for 2006.³⁵ Det første tilskuddsåret ble det satt av 2 mill. kr. Den neste tiårsperioden økte den årlige avsetningen gradvis, og nådde toppen i 2017 med ca. 6,4 mill. kr. I 2018 og 2019 har det vært satt av henholdsvis 2,4 og 3,5 mill. kr., jf. tabell 6. Grunnen til at avsetningen går ned fra 2017 til 2018, er at veiledningstjenesten for rom ble flyttet fra Oslo kommune til Romano Kher i 2018, og midlene dermed overført til Tilskudd til kultur- og ressurscenter for norske rom (post 74).

³⁴ Kap. 567 Post 60 Tiltak for rom. Fra etableringen i 2005 og fram til og med 2009 het denne posten Post 72 Tiltak for rom.

³⁵ Prop 1 S (2005–2006). KRD.

Tabell 6. Tiltak for rom. Avsetning i perioden 2006–2019, i tusen kr. Justert for prisvekst til 2018-kroner. Kommunal deflator (Teknisk beregningsutvalg/KMD 2019). Kilde: Prop. 1 S gjennom perioden.

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
3 047	3 035	2 200	7 264	7 220	7 192	7 129	6 891	5 775	6 655	6 716	6 726	2 513	3 505

Det første året gikk tilskuddet til Oslo kommune, som i samarbeid med minoriteten etablerte et voksenopplæringstilbud på Skullerud for unge voksne rom. Tilbudet startet opp i 2007 og skulle gi voksne grunnleggende ferdigheter innen lesing og skriving, digital teknologi og matematikk. Ved å sikre basiskompetanse hos unge, voksne rom, håpet man å bidra til at deres barn ville få bedre forutsetninger for å gjennomføre obligatorisk grunnskole.

Midler fra 2009 gikk også til å følge opp tiltak i *Handlingsplan for å bedre levekårene for rom i Oslo*. Et av tiltakene i handlingsplanen var å etablere en veiledningstjeneste i tilknytning til voksenopplæringstilbudet. Denne ble etablert høsten 2009. Et annet tiltak var å etablere et samråd mellom rom og myndighetene. Det første samrådet ble avholdt 8. april 2010. Fra 2011 ble noe av midlene i ordningen tildelt som stimuleringsmidler til grunnskoler i Oslo som hadde romelever. Her rettet man innsatsen mot bedre oppfølging av romelevenes foresatte, og det ble etablert en skolelos-ordning der skoleassistenter med rombakgrunn fungerte som brobyggere mellom rom og skolene.³⁶

Handlingsplanen ble evaluert av Fafo i 2014, og konklusjonen var at det var lite som tydet på at tiltakene hadde ført til vesentlig forbedring av levekårene for rom, eller vesentlig reduksjon i diskriminering fra førstelinjetjenesten (jf. Tyldum og Friberg 2014: 57). Voksenopplæringstilbudet ble vurdert som lite vellykket, og ble så avvirket. Andre tiltak i handlingsplanen ble også vurdert til å ha svak måloppnåelse. Ordningen med skolelos ble derimot trukket fram som et mer velfungerende tiltak, og denne ble derfor utvidet.

Skolelosene jobber i dag for å forbedre kommunikasjonen og informasjonsutvekslingen mellom romforeldre og skolene, for å styrke tilliten til skolen blant romforeldre og bistå med lekser og undervisning (ibid.: 53). En av våre informanter fra etaten som drifter tjenesten forteller at romforeldre for eksempel kan ha problemer med å forstå informasjon som kommuniseres på foreldremøte, men at lærerne ikke får med seg at de har misforstått. Siden mange rom snakker godt norsk, forstår ikke skolene at mange av dem er analfabeter, og dermed ikke får med seg timeplaner og informasjonsskriv. Skolelosene jobber også for å øke kunnskapen om rom blant ansatte på skolene, noe tilbakemeldinger viser er viktig. Mange skoler mangler helt grunnleggende kunnskap om rom, og mange vet ikke at de har status som nasjonal minoritet. Skoleloser synliggjør dermed romelevene og deres behov.

De som jobber med Skolelostjenesten merker at det skjer en positiv endring når skolene øker kunnskapen om rom. Under intervjuene med rom er det mange som vektlegger betydningen av Skolelostjenesten for denne minoriteten. Ordningen skaper tillit og gir den fleksibiliteten som mange trenger i opplæringa. Skolelostjenesten har i dag to assistenter med romsk bakgrunn. Disse er helt sentrale for tillitsbygging og gir ordningen legitimitet hos minoriteten. Tjenesten jobber tett på Romano kher.

Skolelostjenesten er i dag underlagt Seksjon for Mangfoldsetaten som hører innunder Avdeling for elevforvaltning og planlegging (EFP) i Utdanningsetaten, Oslo kommune. Skolelostjenesten holder til ved Oslo voksenopplæring Skullerud og arbeider på forskjellige skoler i Oslo. De ansatte i Skolelostjenesten mener imidlertid at ordningen ikke er godt nok kjent, og at plasseringen under Voksenopplæringa er uheldig. En av informantene sier det slik:

³⁶ Se: <https://skullerud.oslovo.no/opplaringstilbud/oppdragsavdelingen/romtiltaket/> (lest 1.10.19).

Vi trenger at folk vil høre om hva vi gjør. Jeg håper det blir bedre kontakt med utdanningsetaten i Oslo framover. Mange skoler vet ikke at vi finnes. Vi blir litt usynlige siden vi er på voksenopplæring.

Kollektiv oppreisning til rom

På den internasjonale romdagen 8. april 2015 kom statsminister Erna Solberg med en offisiell beklagelse over politikken som var blitt ført mot rom på 1900-tallet, og Regjeringen vedtok at det skulle gis en kollektiv oppreisning til rom. Det ble bevilget 3 mill. kroner til dette formålet det første året (2016). Rom skulle involveres i spørsmålet om hvordan oppreisningen skulle utformes, og basert på denne dialogen ble det inngått en avtale mellom KMD og Kirkens bymisjon om å planlegge en etablering av et kultur- og ressurscenter for rom. I 2017 ble det opprettet en egen post på statsbudsjettet til dette senteret,³⁷ der Kirkens bymisjon er mottaker av bevilgningen. I perioden 2017–2019 har tilskuddet økt fra 12 mill. til drøye 15 mill. kr. Tabell 7 viser det samlede omfanget av midlene som er bevilget som kollektiv oppreisning, senere mer spesifikt til kultur- og ressurscenter.

Tabell 7. Kollektiv oppreisning til rom, inkludert bevilgning til kultur- og ressurscenter. Samlet bevilgning 2016–2019, i tusen kr. Kilde: Prop. 1 S gjennom perioden.

	2016	2017	2018	2019
Kollektiv oppreisning til norske rom (post 22)	3 000	1 069	1 083	
Tilskudd til kultur- og ressurscenter for norske rom (post 74)		12 000	10 300	15 100
Samlet bevilgning	3 000	13 069	11 383	15 100

Senteret ble etablert i mars 2018 som Romsk kultur- og ressurscenter Romano kher, i midlertidige lokaler i nedlagte Gamlebyen kirke i Oslo. Senteret drives av Kirkens bymisjon. Fra 2019 utgjør kultur- og ressurscenteret den kollektive oppreisningen i sin helhet.

Senteret fungerer som et møtested for rom, og et sted rom og majoritetsbefolkningen kan møte hverandre. Romano kher driver fritidstilbud for barn under 13 år og ungdom mellom 13 og 18. I forbindelse med etableringen av Romano kher har Kirkens bymisjon også overtatt veiledningstjenesten for rom, som tidligere ble drevet av Oslo kommune som en del av tiltaket på Skullerud. Denne kalles nå Brobyggertjenesten, og tilbyr individuell bistand til rom i kontakt med myndigheter og institusjoner, kurs, dansekvelder for kvinner, og diverse kulturarrangement. Brobyggertjenesten arrangerer også dialogmøter og holder foredrag i skoler, der formålet er å øke kunnskapen om rom sin kultur og historie. Romano kher blir også benyttet av den romske menigheten. Tiltaket har stor oppslutning i minoriteten og fungerer godt etter formålet.

Det synes også å være bred enighet om at det fungerer godt med Kirkens bymisjon som driver. En av informantene opplever det slik:

Når vi fikk oppreisningen, så tok Kirkens bymisjon ansvar for å styre med det. Det fungerer bra. Vi har en fin sjef, en god arbeidsgiver. [...] Fravær, sykemeldinger osv. vi kan i utgangspunktet ikke sånne regler. Men på sikt, når vi får kompetanse, bør vi kunne ta det ansvaret selv.

En utfordring for prosjektet har vært å finne egnede lokaler. Kirkens bymisjon har hatt store utfordringer med å finne gårdeiere som vil huse minoriteten, noe som illustrerer hvordan romminoriteten fortsatt opplever å være uønsket i det norske samfunnet. Romano kher endte opp i nedlagte Gamlebyen kirke, eid av Oslo Hospital, omkranset av en gravlund. Rombefolkningen er utelukkende takknemlige for endelig å ha fått et kultursenter, men opplever lokalet og beliggenheten ved kirkegården som uheldig blant annet

³⁷ Kap. 567 Post 74 Tilskudd til kultur- og ressurscenter for norske rom.

fordi det er knyttet et sterkt tabu til gravlunder i rom-kulturen, og mange synes derfor det er ubehagelig og skummelt å bevege seg der. En informant sier:

Dette lokalet har vi aldri likt. Det er kirke, det ligger på en kirkegård. Vi går ikke på kirkegården. Det er ubehagelig. Dette lokalet er jo egentlig tabu for oss. Det er helt sikkert mange som ikke kommer fordi det er en kirke. Det vet vi, men vi har ikke klart å finne noe annet. [...] Vi ville ikke være i en kirke, men vi måtte begynne et sted [...] Men vi forventet noe annet etter en oppreisning. Dette lokalet er jo egentlig tabu for oss.

En annen utfordring har vært muligheten for parkering. Rom tar generelt ikke kollektiv transport på grunn av kulturelle urenhetsforestillinger. Lokalet i Gamlebyen tar ikke hensyn til minoritetens behov for parkeringsplasser. Det foreligger planer om å flytte Romano kher til nye lokaler i 2020.

4.2.3 Økonomiske virkemidler målrettet mot romanifolket/taterne

I 2004 vedtok Stortinget å bevilge 75 mill. kr. til et fond der avkastningen av fondet skulle benyttes til tiltak som øker kunnskapen om romanifolket/taternes historie, eller som bevarer og utvikler minoritetens språk og kultur. Deler av avkastningen skulle også gå til drift av et sekretariat/rådgivingssenter som skulle tilby juridisk og annen hjelp til minoritetspersoner som har behov for det, og som skulle drive øvrig arbeid.³⁸ Fondet skulle administreres av en stiftelse der minoritetens organisasjoner skulle være representert, og vedtektene til stiftelsen skulle utformes av KMD i samarbeid med organisasjonene.³⁹ Etableringen av Romanifolkets/taternes kulturfond var, sammen med opprettelsen av et dokumentasjonssenter for romani-/taterkultur ved Glomdalsmuseet, tenkt som en kollektiv oppreisning for overgrepene mot romanifolket/taterne. Formålet med kulturfondet og rådgivingssenteret var med andre ord sammensatt og pekte tilbake på alle intensjonene omtalt i kap. 3. Kulturfondet handlet om kollektiv oppreisning gjennom styrking av språk, kultur, kunnskap og synligheten i samfunnet, og rådgivingssenteret handlet om det samme, og i tillegg styrking av medbestemmelse, deltakelse og kampen mot diskriminering.

Avkastningen av fondet ble utbetalt som tilskudd til Romanifolkets/taternes kulturfond over post 71 hvert år, fra og med 2005 til og med 2014. I løpet av perioden mottok stiftelsen 36,6 mill. kr. Fra mars i 2015 bestemte KMD imidlertid å holde tilbake midlene, fordi det ble stilt spørsmål ved om stiftelsen forvaltet midlene i tråd med formålet, og om forhold knyttet til habilitet, administrasjonskostnader og mulige brudd på stiftelsesloven. Lotteri- og stiftelsestilsynet åpnet sak og konkluderte i 2017 med at stiftelsen hadde gjort saksbehandlingsfeil, og at driften ikke var i samsvar med formålet. Tilsynet varslet også avsettelse av styreleder og to styremedlemmer:

Stiftelsestilsynet finner grunnlag for å rette kritikk mot en rekke av de disposisjoner som stiftelsen har foretatt og vi vil på denne bakgrunn varsle om at vi vurderer å avsette de styremedlemmene som vedtok de aktuelle disposisjonene. Stiftelsen betaler ut betydelige beløp i honorarer og utgiftsgodtgjørelser og det har vært flere situasjoner der stiftelsen har utbetalt urettmessige beløp/godtgjørelser. Det er Stiftelsestilsynets vurdering at styret i stiftelsen ikke har hatt tilstrekkelig kontroll med de godtgjørelser som utbetales. Tilsynssaken har avdekket at styrets medlemmer ikke har hatt tilstrekkelig kunnskap om hva det vil si å attestere. Dette er bekymringsfullt, særlig med tanke på at stiftelsen tidligere har blitt kritisert for å ha for store utgifter til administrasjon. [...]

Gjennomgangen av utdelinger har dessuten vist at styremedlemmer som har fratrådt som inhabile ved styrebehandlingen, regelmessig har deltatt ved saksforberedelsen i forkant av styrets vedtak om utdelinger. Dette er i strid med stiftelsesloven og med stiftelsens egne retningslinjer. Det er videre

³⁸ Stortingsproposisjon 1 S, 2005–2006. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

³⁹ Stortingsproposisjon 63, 2003–2004. Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2004. Finansdepartementet.

Stiftelsestilsynets oppfatning at stiftelsesgrunnlaget forutsatte at sekretariatet/kompetansesenteret (RT-senteret) skulle ligge i stiftelsen, og at virksomhetsoverdragelsen som opprettelsen av RT-senteret innebar, var såpass omfattende og inngripende at den reelt sett innebar en omdanning av stiftelsen. Styret har ikke fulgt saksbehandlingsreglene for omdanning i stiftelsesloven før etableringen av RT-senteret. Det mest kritikkverdige gjennomgangen har avdekket er at styrets saksbehandling knyttet til RT-senteret ikke har vært forsvarlig. [...]

Stiftelsestilsynets gjennomgang har vist at stiftelsens praktisering av habilitetsreglene ikke er i samsvar med stiftelseslovens regler. Dette gjelder ikke bare i mindre viktige saker, men også i store og viktige saker for stiftelsen. [...]

Stiftelsens saksbehandling knyttet til RT-senteret lider av alvorlige mangler og gjelder store beløp og dermed en vesentlig del av stiftelsens formålsrealisering. Det er Stiftelsestilsynets vurdering at de inhabile styremedlemmene vesentlig tilsidesatte sine plikter da de deltok i behandlingen, og at det danner grunnlag for å avsettelse. [...]

Etter å ha vurdert saksbehandlingen rundt RT-senteret i detalj, er det Stiftelsestilsynets oppfatning at den relativt snevre personkretsen som er involvert skaper stadige utfordringer for stiftelsen. Organene som velger styremedlemmene bør etter vår oppfatning sørge for at det blir valgt styremedlemmer med tilstrekkelig uavhengighet og kompetanse til å vurdere de disposisjonene som er gjort og hvordan stiftelsen skal kunne realisere formålet best mulig framover.⁴⁰

Stiftelsen romanifolkets/taternes kulturfond og de tre avsatte styremedlemmene klaget avgjørelsen inn for Stiftelsesklagenemnda, som i 2018 opphevet Lotteri- og stiftelsestilsynets vedtak, og konkluderte med at styremedlemmene som var avsatt

[...] ikke vesentlig har tilsidesatt sine plikter etter stiftelsesloven §§ 30 og 37. Det foreligger heller ikke brudd på omdanningsreglene i stiftelsesloven kapittel 6. Uforsvarlig saksbehandling ved opprettelsen av RT-senteret er ikke sannsynliggjort. Vilklårene i stiftelsesloven § 29 annet ledd for å avsette de tre styremedlemmene er ikke oppfylt. Stiftelsestilsynets vedtak blir å oppheve.⁴¹

På tross av Stiftelsesklagenemndas vedtak, fikk ikke Stiftelsen romanifolket/taternes kulturfond tilbake råderetten over midlene, og er nå konkurs. Mens det ble vurdert hvordan den kollektive oppreisningen skulle forvaltes videre, ble det etablert en midlertidig tilskuddsordning for romanifolket/tatnerne som ble forvaltet av KMD over post 75 og 25.⁴²

Stiftelsen mener seg renvasket av Stiftelsesklagenemnda, og har reagert kraftig på at KMD fastholder sitt standpunkt om å stanse de årlige tilskuddene til stiftelsen. Departementet har på sin side nylig publisert en forklaring på Regjeringens nettsider på hvorfor de står fast på sitt standpunkt. Her peker departementet på at Stiftelsesklagenemnda bare har vurdert deler av Stiftelsestilsynets rapport, ikke de øvrige begrunnelsene den politiske beslutningen er tatt på. Det som ikke er vurdert av Stiftelsesklagenemnda er hvorvidt formålet med den kollektive oppreisningen er oppnådd eller hvordan midlene er disponert. Denne vurderingen er det departementet selv som har gjort:

Samlet sett mener departementet at stiftelsen ikke har forvaltet midlene på en måte som oppnår formålet med bevilgningen. Etter departementets syn har den kollektive oppreisningen i liten grad virket forsonende, men har snarere bidratt til konflikter i gruppen. Forvaltningen av midlene har ikke

⁴⁰ Stiftelsestilsynets tilsynsrapport, Stiftelsen romanifolkets/taternes kulturfond. Lotteri- og stiftelsestilsynet, 13.02.2017, s. 34–35.

⁴¹ Stiftelsesklagenemndas avgjørelse i sak 2017/0296. Stiftelsesklagenemnda, 2.11.2018, s. 35–36.

⁴² Over den midlertidige tilskuddsordningen ble det bevilget litt under 2,5 mill. kroner i 2017, og 3 mill. kroner i 2018. Kilde: KMD, søknads- og tildelingslister.

nådd bredt nok ut blant romanifolket/taterne. Departementet har derfor ikke tillit til at stiftelsen vil forvalte midlene på en forsvarlig og effektiv måte.⁴³

Samtidig hevder representanter for stiftelsen i en klage til Advokatforeningen at det statlig oppnevnte styremedlemmet i stiftelsen har opptrådt illojalt og i strid med god advokatskikk ved som styremedlem å angivelig arbeide aktivt for at stiftelsen blant annet skulle trekke tilbake klagen til Stiftelsesklagenemnda – altså at styremedlemmet oppnevnt av staten jobbet aktivt for å beskytte staten mot stiftelsen.⁴⁴ Denne klagen er imidlertid avvist av Advokatforeningen.

Store konflikter preger med andre ord forholdet mellom KMD og miljøet rundt stiftelsen. Konfliktbildet mellom KMD og romanifolket/taterne og mellom ulike grupper innad i minoritetsgruppa, handler imidlertid om mer enn stiftelsen og kulturfondet, og har utviklet seg over lang tid. For å forstå minoritetens situasjon i dag, er det nødvendig å gjøre et forsøk på å beskrive det mer generelle konfliktbildet.

Hva handler konfliktene om?

Romanifolket/tatermiljøet består av ulike grupperinger med innbyrdes spenninger. Eksempelvis går det et skille mellom de som ønsker å skjule eller nedtone sin romani-/taterbakgrunn, og de som løfter fram romani-/taterkultur som en tydelig del av sin identitet og livsførsel, i tråd med det vi drøftet innledningsvis med henvisning til Saus et al. (2018). Se også f.eks. Haugen (2017: 257). Et ønske om å skjule eller nedtone kulturtilhørigheten har sin bakgrunn i at mange fortsatt opplever at det er knyttet personlige kostnader og risiko til å leve åpent i samfunnet som romanifolk/tater. Eksponering eller synliggjøring kan ha fordeler, f.eks. i form av politisk anerkjennelse, men det kan også ha en kostnadsside, f.eks. i form av trakassering. Vi har tidligere vært inne på skillet mellom romanifolk/taterne som holdt til i innlandet og på Sør- og Vestlandet. Samarbeidet mellom de ulike fraksjonene har ikke alltid vært like godt, og selv om disse skillene er mindre tydelige enn før, har det f.eks. dannet seg et inntrykk i deler av miljøet om at båtfolkets kultur og historie er underrepresentert i museer og formidlingsprosjekter. En informant sier det slik:

Det med båtreisende og andre reisende, det er litt det samme som med reindrifts- og sjøsamer. Reindriftssamene anses som høykultur. Tilsvarende tenker nok de innlandsreisende om seg selv at de har mer status. Storreisende og småreisende.

Et tredje skille, som ikke nødvendigvis er sammenfallende med skillelinjene som er omtalt over, går mellom de personene som gjennom tvangstiltak fra *Misjonen*⁴⁵ eller barnevernet har blitt separert fra foreldrene sine, og som har vokst opp på barnehjem eller med fosterforeldre uten romani-/taterbakgrunn, og de som har vokst opp i romani-/tatermiljø med sin biologiske familie. Dette representerer to ganske ulike livserfaringer. De som har vokst opp i sine biologiske familier har, i motsetning til de som ble utsatt for omsorgsoverdragelse, vokst opp på innsiden av kulturen. Samtidig utviklet mange av dem en frykt for å bli «tatt», dvs. hentet ut av hjemmet og satt bort, og mange av dem har opplevd utstrakt mobbing og trakassering i oppveksten. I voksen alder har mange en vedvarende følelse av å være annerledes og ikke passe inn i det store samfunnsfellesskapet. Selv om folk har ulike erfaringer, peker Vedlegg 6 til NOU 2015: 7 på noe som går igjen hos mange:

⁴³ Hva er bakgrunnen for endret forvaltning av den kollektive oppreisningen til romanifolket/taterne? <https://nettsteder.regjeringen.no/romanitater/nyheter/hva-er-bakgrunnen-for-endret-forvaltning-av-den-kollektive-oppreisningen-til-romanifolket-taterne/>, 17.09.2019 (lest 17.09.2019).

⁴⁴ Jf. klage fra Stiftelsen romanifolkets/taternes kulturfond til Advokatforeningen, 11.09.2019.

⁴⁵ Kortform for *Norsk misjon blant hjemløse*. Denne private misjonsorganisasjonen, (opprinnelig *Foreningen til Modarbeidelse af Omstreifervæsenet*), opprettet i 1897, fungerte utover 1900-tallet mer og mer som statens (Kirkedepartementet) «taterdirektorat», inntil den ble avviklet i 1989. Misjonen drev blant annet barnehjem (hvor den omplasserte reisende-barn), arbeidet for å bosette reisende, samt å kristne folkegruppen. De drev også Svanviken arbeidskoloni, der omstreifer/tater-familier skulle læres opp til å leve som fastboende. Norsk misjon blant hjemløse var også pådrivere for tvangssterilisering av romanifolket/taterne. (NOU 2015: 7, Wikipedia)

Som barn opplevde mange av dem at foreldrene var redde for Misjonen og/eller myndighetene. De lærte at de ikke måtte fortelle om identiteten sin (hverken egentlig navn eller at de var «tater»/«reisende»), nettopp fordi de da kunne bli tatt, og derfor måtte gjemme seg. Av samme grunn måtte de være forsiktige med å gå til lege når de ble syke, og de måtte være forsiktige på skolen. Flere opplevde at familien flyttet eller reiste videre tidligere enn planlagt fordi «Misjonen» eller lensmannen «var etter dem». Mange beskriver at de måtte passe på at alt alltid var «på stell» - det måtte ikke være noe å utsette på dem, de måtte unngå at noen fikk mistanke om at de var av reisende slekt eller skulle finne grunnlag for å undersøke bakgrunnen deres. Denne frykten for og mistilliten til myndighetene, og for noen også til storsamfunnet, har satt sine spor blant de som vokste opp med den; den virker inn på livene deres i dag, og den ser også ut til å prege deler av den yngre generasjonen (Aarset og Nordvik 2015: 135).

Barna som ble utsatt for omsorgsoverdragelse har andre livserfaringer, i og med at de i hele eller deler av oppveksten har levd på utsiden av kulturen. Noen av disse vokste opp i stabile fosterhjem med trygge voksenpersoner, andre har hatt ustabile og utrygge forhold rundt seg gjennom oppveksten, mange har mistet kontakten med sin biologiske familie, mange har opplevd vold og seksuelle overgrep på barnevernsinstitusjoner, og i voksen alder har mange økonomiske problemer, problemer med rus, ensomhet, relasjoner og vanskeligheter med å ha tillit til andre mennesker. I Vedlegg 11 til NOU 2015: 7, som dokumenterer disse forholdene, kan vi også lese følgende om barnevernsbarna:

Flere opplever at det kan være vanskelig å komme inn i tater-/romanimiljøer etter å ha vokst opp utenfor. Noen uttrykker at de synes det kan være vanskelig å kalle seg selv tater/romani, mens andre føler at de ikke alltid blir helt godtatt av andre tatere/romanifolk, og at «det er bestemte forventninger til hvordan jeg må leve og oppføre meg for å «fortjene» denne identiteten, liksom», som en kvinne uttrykte det (Nordvik 2015: 374).

Romanifolket/taterne i dag har med andre ord hatt ulike rammer rundt sine liv. Alle har kjent på kroppen konsekvenser av å være «av folket», men konsekvensene har vært ulike. Det er forståelig at det kan oppstå strid om noen typer livshistorier er mer «gyldige» enn andre i en romani-/tatersammenheng, hvem som har hatt det vanskeligst, eller hvem som kan påberope seg en innsikt som gjør det mulig for dem å snakke på vegne av kollektivet. I dette mangfoldet av erfaringer er det også naturlig at folk har ulike behov for anerkjennelse og eksponering av sin identitet og kultur (Saus et al. 2018).

Splittelsene innad i gruppen kommer til uttrykk på ulike måter, f.eks. når det gjelder statusen som nasjonal minoritet. Er statusen et gode eller er den avslørende og diskriminerende i seg selv? Dette helt grunnleggende spørsmålet er det ikke enighet om blant romanifolket/taterne. Det er heller ikke enighet om hva av romanifolket/taternes kultur, historie og situasjon som skal gis oppmerksomhet og formidles, på hvilken måte dette skal gjøres og hvem som bør ha definisjonsmakt i disse spørsmålene. Deler av gruppa opplever at det er viktig at myndighetene tilrettelegger for at det kan gjøres et arbeid for å dokumentere og synliggjøre romani-/taterkultur både innad i minoritetsgruppa og utad til majoritetssamfunnet. Dette begrunnes i at det er en måte å gjøre opp for tidligere undertrykkelse av minoriteten og deres kultur, og at det har stor verdi i seg selv å bevare og forsøke å revitalisere kulturen. Når det gjelder å formidle den delen av historien som handler om diskriminering og overgrep, begrunnes det også i at vi som samfunn her har noe å lære, og for å sikre at noe lignende ikke skjer igjen verken med denne minoriteten eller andre samfunnsgrupper. Men selv om mange ønsker oppmerksomhet rundt romanifolkets/taternes historie og kultur, ønsker andre tvert imot minst mulig kunnskaps- og kulturformidling både innad og utad. Striden rundt synliggjøring og formidling har en sammensatt bakgrunn. En lang historie med assimileringsspolitikk og systematisk diskriminering har satt dype spor, og noen opplever at oppmerksomhet rundt romani-/taterkultur som noe særegent bidrar til å gjøre gruppa mer utsatt, noe de ønsker verken for seg selv eller barna sine. En informant sier:

I 2019 er det ikke noe spesielt å være tater. Det var før, det. Nå gjelder alle ordninger for alle. Taterne er ikke så spesielle i dag, det er meningsløst å gjøre seg spesiell som tater i dag. Vi skal ikke ha noe særbehandling, særordninger.

Det hersker videre uenighet om hvilke sider av historie og kultur som bør formidles. Noen er opptatt av at det som blir omtalt som «den lyse» og «den mørke» siden av historien må formidles på en mer balansert måte enn hva de opplever at blir gjort i dag. «Den lyse» siden refererer her til alt det som tater-/romanikulturen representerer av verdier, tradisjoner, kunnskap og ferdigheter, og som kommer til uttrykk gjennom kunst og musikk, skikker, håndverk, kulturminner og språk. «Den mørke» siden refererer til alt det som romanifolket/taterne har blitt utsatt for fra storsamfunnet gjennom mange hundre år, fra fantejaktene på 1600-tallet og utover, hesteforbudet som ble innført på 1950-tallet, Misjonens virksomhet helt opp i vår tid, diskriminering, fattigdom, sosiale problemer og utenforskap.

Andre igjen er ikke prinsipielt imot dokumentasjon og kunnskaps- og kulturformidling, men mener at de som har påtatt seg slike oppgaver ikke har forutsetninger for å gjøre dette på en respektfull og balansert måte, for eksempel fordi de ikke selv har vokst opp i en romani-/taterkultur. Flere nålevende personer med romani-/taterbakgrunn som selv har opplevd store tap i livet knyttet til sin kulturelle identitet (ikke minst tap av familie), eller som er barn av personer som har lidd slike tap (jf. *kumulativ diskriminering* slik det er beskrevet av Midtbøen og Lidén (2016)), opplever det som vanskelig at traumet gjøres til gjenstand for skoleprosjekter eller kunstprosjekter, spesielt dersom det gjøres av folk som ikke selv har kjent tragedien på kroppen. Motvilligheten i deler av miljøet og konfliktlinjene mellom gruppene i gruppa er med på å gjøre det krevende å lykkes med å skape balanserte kunnskaps- og kulturformidlingsprosjekter som har god og bred forankring i gruppa.

En skillelinje som har blitt tydelig i løpet av de siste par tiårene, og som er betydelig forsterket i etterkant av NOU 2015: 7, er skillet mellom de som er medlemmer av romanifolket/taternes organisasjoner og de som ikke er medlemmer av slike. Som en følge av myndighetenes forventning om at de nasjonale minoritetene skulle organisere seg i demokratiske medlemsorganisasjoner, skjedde det en viss organisasjonsbygging i minoriteten. Etableringen av organisasjoner skjedde på tross av at minoriteten fra før av var organisert etter tradisjonelle, hierarkiske strukturer basert på klan og familie. Organisasjonene fikk en viss oppslutning, og har gjennom flere år vært sentrale aktører på flere fronter i arbeidet med å samle minoriteten, gi støtte og rådgivning til enkeltpersoner, bidra inn i forsknings- og dokumentasjonsarbeid, kunnskaps- og kulturformidling. I deler av romani-/tatermiljøet nyter organisasjonene stor tillit for arbeidet de utretter. Samtidig har organisasjonene svært liten legitimitet i andre deler av romani-/tatermiljøet.

I vårt intervjumateriale er det særlig Taternes landsforening (TL) som får kritikk. Organisasjonen beskyldes av enkelte informanter for å ha «kuppet» Stiftelsen romanifolket/taternes kulturfond, gjennom å få styring over fondet, velge inn sine egne medlemmer og familiemedlemmer, og opprette Romanifolkets og taternes senter (RT-senteret) som kritikerne hevder har fått drive uten innsyn og regnskapskontroll. Fra kritikernes synspunkt har den kollektive erstatningen, som Stiftelsen romanifolket/taternes kulturfond hadde som formål å være, blitt forvaltet av kretser som har sørget for å «berike» seg selv, slik en informant uttrykker det:

Vi vil ikke at denne smertefulle historien skal bli brukt/misbrukt, f.eks. for at folk skal tjene penger. At folk skal berike seg selv ved å bruke den smertefulle historien. Organisasjonene lager seg prosjekter for å få penger. Sanseløse prosjekter.

Det konfliktfylte forholdet mellom miljøet rundt TL og RT-fondet/RT-senteret på den ene siden og kritikerne på den andre siden, eskalerte i forbindelse med Lotteri- og stiftelsestilsynets vedtak i 2017 og Stiftelsesklagenemndas etterfølgende oppheving av vedtaket i 2018. Miljøet rundt stiftelsen mener seg renvasket, og har kjempet for å få tilbake råderetten over den kollektive oppreisningen. Kritikerne av

miljøet rundt stiftelsen har imidlertid ikke anerkjent Stiftelsesklagenemndas rapport som en renavsking, og mener det må gjøres en fullstendig granskning av alle forhold i denne saken. Vi har ikke grunnlag for å ta stilling til i hvilken grad kritikken er berettiget, men vår oppfatning er at konflikten er dyp og fastlåst.

Kritikk og beskyldninger rettes også den andre veien, mot uorganiserte som anklages for å bruke udemokratiske metoder for å skaffe seg innflytelse hos KMD. Flere informanter retter skarp kritikk mot at KMD tillater dette, noe de mener bidrar til å undergrave arbeidet med å utvikle demokratiske organisasjoner.

Minoritetsgruppa er i dag preget av at de ulike fraksjonene helt mangler tillit til hverandre, og vi er blitt gjort kjent med at personer i ulike deler av miljøet blant annet har opplevd å få trusler. For oss som utenforstående har det vært krevende å få oversikt over konfliktlinjene i miljøet, og innsikt i de underliggende årsakene til at disse konfliktlinjene finnes. Å beskrive miljøet som bestående av to motpoler – organiserte mot uorganiserte, eller TL mot resten av miljøet – vil gi et forenklet og misvisende bilde. Her er det snakk om heterogene grupper både innenfor og utenfor organisasjonene, og når det kommer til enkelte forhold står person mot person, og ord mot ord. Konfliktene involverer også fagpersoner på feltet og KMD.

Etablering, forankring og kommunikasjon rundt den kollektive oppreisningen

Allerede på tidspunktet for etableringen av Stiftelsen romanifolkets/taternes kulturfond kan det se ut til at departementet kom skjevt ut. Kommunikasjonen mellom departementet og minoritetsmiljøene rundt statusen til de 75 mill. kronene som var bevilget var ikke tydelig nok. Minoritetsmiljøene hadde en forståelse av at de selv skulle ha eierskapet til midlene, mens det i virkeligheten var *avkastningen* av midlene de fikk disponere gjennom årlige tilskuddsbrev fra departementet. En informant fra minoriteten gir uttrykk for denne oppfatningen:

Vi skulle ha de 75 millionene. Men vi ble jo lurt. Pengene ble stående hos KMD, ikke på en konto i stiftelsens navn. Det var jo det det stod i Stortingsvedtaket, at [romanifolket/taterner] skulle få de pengene. Men det har vært en ordlek og en maktlek, for vi er jo ikke så skolerte, så når de sa Romanifolkets/taternes kulturfond, så trodde jo vi det var stiftelsen de mente.

Det var også uklart for en del i minoritetsmiljøene hva kollektiv oppreisning faktisk innebar, og enkelte hadde en forventning om at fondet skulle benyttes til individuelle erstatninger, ikke kulturprosjekter for kollektivet. Disse misforståelsene bidro, ifølge noen av våre informanter, til å øke minoritetsgruppas mistillit til myndighetene og samarbeidsklimaet innad i gruppa. I vårt arbeid med å få klarhet i forholdene omkring fondsavkastningen, stiftelsen og RT-senteret har det blitt åpenbart for oss at romanifolket/taternes historie fortsatt i stor grad er med på å prege kommunikasjon og dialog mellom minoriteten og departementet. Enkle feiltrinn eller litt utydelig kommunikasjon har en tendens til å bli tolket i verste mening som uttrykk for uvilje og fiendtlige intensjoner (jf. Midtbøen og Lidén 2016). Dermed øker mistroen og blir selvforsterkende. At en stor del av kommunikasjonen ser ut til å foregå skriftlig mellom partene, i form av brev, søksmål og på Regjeringens nettsider, bidrar ikke til å oppklare misforståelser og dempe konflikter.

Vedtektene til Stiftelsen romanifolkets/taternes kulturfond skulle i henhold til Finanskomiteens innstilling⁴⁶ utarbeides av departementet i samarbeid med minoritetens organisasjoner, og styremedlemmer skulle rekrutteres fra organisasjoner som oppfylte kravene for grunnstøtte fra staten. Stiftelsesdokumentet for Stiftelsen romanifolket/taternes kulturfond er underskrevet av ministeren og representanter for tre medlemsorganisasjoner,⁴⁷ noe som i utgangspunktet framstår som et forsøk på bred

⁴⁶ Innst. S. nr. 205 (2003–2004).

⁴⁷ Foreningen Roma, Landsorganisasjonen for Romanifolket og Taternes Landsforening.

forankring av tiltaket. I lys av de tidligere omtalte utfordringene i romani-/tatermiljøet knyttet til organisasjoner og representativitet, er vårt inntrykk imidlertid at departementet ikke maktet å sikre en bred og god forankring av kulturfondet. KMD mener på sin side at de har hatt mange og gode prosesser, men her er store deler av feltet av en annen oppfatning. Noe av kritikken mot stiftelsen og senteret har handlet om habilitet, administrasjonskostnader, styrets størrelse og andre forhold knyttet til organisasjonsarbeid og forvaltningsskikk. Det er som sagt ikke opp til oss å ta standpunkt i denne saken, utover forhold som har med KMDs håndtering av prosessen. Det hevdes av flere informanter at KMD gjennom å delegerer forvaltningsansvaret, uten å samtidig sørge for tilstrekkelig opplæring og oppfølging, har bidratt til å skape splittelse og konflikt i minoritetsmiljøet. I lys av et allerede svært svekket tillitsforhold til departementet, ble departementets passivitet tolket som en intendert «splitt og hersk»-politikk, som gjorde det mulig å senere holde midlene tilbake. Dette er sterk kritikk, og en kritikk KMD imøtegår. Siden hensynet til minoritetenes delaktighet veier så tungt i minoritetsfeltets programteori, mener vi med utgangspunkt i feltets oppfatning at KMD med fordel kunne inntatt en mer tålmodig og aktiv rolle overfor forvalterne av kulturfondet, gjennom i større grad å bruke mentorer og tilrettelegge for opplæring i organisasjonsarbeid.

Overgang til permanent tilskuddsordning

Underveis i perioden med den midlertidige tilskuddsordningen som KMD har forvaltet, har departementet arbeidet med å utforme en permanent ordning. Utfordringen i dette arbeidet er hvordan man skal sørge for at romanifolket/taterne får innflytelse over sin egen kollektive oppreisning, samtidig som man ivaretar hele kollektivet på en rettferdig, demokratisk og faglig og forvaltningsmessig forsvarlig måte. Det finnes stemmer i feltet i dag, også i vårt intervjumateriale, som mener at romanifolket/taterne må få tilbake full råderett over fondsmidlene. Det er likevel forholdsvis bred enighet blant våre informanter om at hvis den kollektive oppreisningen først skal forvaltes av noen andre, er det en god løsning at ansvaret blir lagt til Kulturrådet, slik det nå er avgjort. Ut fra et samlet intervjumateriale, er vårt inntrykk at Kulturrådet jevnt over har et godt ry blant både minoritetspersoner og fagpersoner med tilknytning til romanifolket/taterne, og det er forventninger om at dette er en aktør som i lys av sin erfaring med tilskuddsordninger og utvalgsarbeid vil kunne håndtere oppgaven på en profesjonell måte. Mange er opptatt av at det nå er svært viktig å nettopp flytte ansvaret ut av KMD, og slik få en ny start.

Mange er også opptatt av at det er viktig å sikre romanifolket/taterne medbestemmelse over midlene. Denne oppfatningen deler de med blant andre Den norske Helsingforskomité, som mener at forvaltningen av tilskuddsordningen må skje «med betydelig deltakelse fra de reisende» (Ekeløve-Slydal og Pashalishvili 2019: 29). Andre er av den oppfatning at konfliktene er så store og mistilliten fraksjonene i mellom så sterk at det er mer hensiktsmessig at forvaltningen ivaretas av personer som ikke selv tilhører minoriteten, men som er fagpersoner med god kjennskap til romanifolket/taternes historie, kultur og situasjon. En informant som både er minoritetsrepresentant og fagperson sa det slik, da vi spurte hvem som bør sitte i utvalget som skal forvalte tilskuddsordningen:

Informant (I): Det er et vanskelig spørsmål. Jeg ser at departementet har ønsket å finne måter å fordele midlene som er mer etterrettelig, mer uangripelig, og redusere behovet for skjønn... Det ser jeg. Og de har ikke kommet helt dit. Du klarer ikke å få bort skjønn helt. For selv med sånne objektive parameter så får du urettferdigheter. Og derfor bør noen fra departementet være med i de vurderingene når rådet skal fordele. Ja, minoritetene bør høres. Nei, de bør ikke sitte i fordelingsansvarlig posisjon.

Telemarksforskning (TF): Ikke det?

I: Nei. Nei, da skyter du deg selv i foten. Men det bør sitte folk der, både i SAMI-avdelingen og i komiteen i Kulturrådet, som har hjerte og hode på feltet. Som sitter der med de riktige brillene på. Du må ha det rette «mindset-et». Du må ha kompetanse og kunnskaper på området, med forståelse, og hjerte i det.

TF: Men kan du ha det mindset-et uten å ha kjent minoritetsstatusen på kroppen?

I: Ja. Du kan ha empati uten selv å være offer. Det er litt mer krevende, men det har sine fordeler. Du har ikke de samme skylappene.

TF: Så du er ikke så opptatt av at minoritetene er representert?

I: Nei, ikke opptatt. Jeg vil fraråde det. Se på hva som har skjedd i romani-/tatermiljøet. Dersom du krever at de skal være representert legger du til grunn et premiss om at de ønsker det. Men halvparten av miljøet ønsker det ikke. De vil ikke ha særordninger. De vil ikke singles ut som spesielle. Ja, så forhold deg til de som ønsker å la seg organisere. Det turte ikke departementet. Det burde de turt... Så det vil bidra til å skape rot og kaos. Nå sier ikke jeg at man skal ta beslutninger uavhengig av ... man skal ha kontakt med de ulike minoritetene. Og man skal kjenne dem slik at man er trygg på de avgjørelsene man tar. Og det kan man gjøre uten selv å være tater eller selv å være jøde. Og det å snakke med folk, det kan man ikke overvurdere.

Oppfatningene blant minoritetsrepresentantene og fagfolkene varierer altså fra de mest kompromissløse ytterpunktene – å gi minoriteten tilbake råderetten over midlene versus å la andre enn minoriteten selv forvalte midlene – til ulike mellomløsninger der forvaltningen ivaretas av en kombinasjon av minoritetspersoner og andre.

Kulturrådet som nå skal ha forvaltningsansvaret, opererer med litt ulike praksiser for sammensetning av styrer og utvalg i sin forvaltning (som i dag omfatter Norsk kulturfond, Statens kunstnerstipend og Fond for lyd og bilde, samt støtteordninger på flere andre kulturområder). Et nøkkelp prinsipp for forvaltningen av ordninger på kunstfeltet er imidlertid at personer fra kunstfeltet (utøvende kunstnere eller personer med kunstfaglig kompetanse) sitter i utvalgene. Forvaltningen av Statens kunstnerstipend er i en særstilling gjennom at den gjøres etter det vi kaller en korporativ⁴⁸ tradisjon, der kunstnernes interesseorganisasjoner er sterkt involvert gjennom direkte representasjon (Mangset 2015). I øvrige kunstutvalg er de kunstfaglige utvalgsmedlemmene oppnevnt i kraft av sin kompetanse og erfaring, ikke på bakgrunn av representasjon. Medlemmene utnevnes for en tidsavgrenset periode, og gjennom å rekruttere inn stadig nye utvalgsmedlemmer oppnår man over tid balanse og maktspredning. Dersom man velger å ikke inkludere personer med romani-/taterbakgrunn i utvalget i det hele tatt, kan dette sies å være et brudd med Kulturrådets ordinære praksis. Når det er sagt, vil det ikke nødvendigvis være enkelt å få minoritetspersoner til å sitte i utvalget, konfliktbildet tatt i betraktning. En mulig strategi for Kulturrådet kan i så måte være å på kort sikt velge å utelate minoritetspersoner fra utvalget, men å ha som mål å endre dette på litt lengre sikt når forholdene forhåpentligvis ligger mer til rette for det.

Veiledningssenter og møtested

Et forhold som i skrivende stund ikke ser ut til å bli ivaretatt gjennom den nye Tilskuddsordning for romanifolket/taterne,⁴⁹ er rådgivningstjenesten som tidligere ble ivaretatt av RT-senteret. Flere av våre informanter understreker at RT-senteret hadde en viktig funksjon i så måte. En informant forteller:

Det kom jo folk hver dag. [Veiledningstjenesten] kunne jo ansatt 10 nye veiledere. Det er masse folk som ikke har det bra. Og, ja, noen har det helt fint, men veldig mange har det ikke. Og de har ingen tiltro til myndighetene. Men når de kommer til [Veiledningstjenesten], kan de snakke fritt. Også de som ikke tør å søke hjelp andre steder. Andre steder tør de ikke si at de har problemer med alkohol, for da er de redde for å miste ungene. Det er viktig at myndighetene skjønner den biten der. For de sier, vi har jo NAV. Men de tør ikke å gå dit.

Flere informanter påpeker at det er nødvendig å få reetablert en arena der personer med romani-/taterbakgrunn kan henvende seg for å få juridisk og annen bistand. En informant uttrykte: «Vi må lage møteplasser klanene imellom. En arena der man kan komme og få juridisk rådgivning og hjelp til søknadsskriving. Som samtidig kan ha en slik møteplassfunksjon, som på sikt også kan berede grunnen

⁴⁸ Korporatisme betegner en statsform der det foreligger et tett samarbeid mellom staten og interesseorganisasjoner, enten ved at staten mer eller mindre formelt konsulterer interesseorganisasjonene, eller gjennom interesseorganisasjoners direkte representasjon i statlige komiteer og utvalg (Christiansen et al 2010, Mangset 2015).

⁴⁹ Jf. Utkast til forskrift om ordningen for kollektiv oppreisning til romanifolket/taterne. Høring, 21.05.2019.

for bedre kommunikasjon og samarbeid.» En ung informant med romani-/taterbakgrunn uttrykte sitt håp for framtida på denne måten:

At vi har eierskap om det som skjer, og at vi fanger bredden og alle synspunkter så langt det lar seg gjøre. At vi finner en ordning der vi kan få med alle synspunkter. Og at vi har et sted der vi kan samles og diskutere mer. [...] Vi bør ha eierskap til vår fremtid og vår sak. At vi har saken i våre egne hender. Vi må finne en måte å samle oss på. Og jeg tror egentlig at det ikke kan skje gjennom myndighetene. Vi må gjøre det selv.

Måloppnåelse

Formålet med kulturfondet og rådgivingscenteret var sammensatt, og handlet som nevnt om styrking av språk, kultur, dokumentasjon og kunnskapsformidling på den ene siden, og økt medbestemmelse og samfunnsdeltakelse, og bekjemping av diskriminering på den andre. I hvilken grad disse målene i det hele tatt er oppnådd, er det sentrale stridsspørsmålet. Noen mener fondsavkastningen har avstedkommet gode og viktige prosjekter, og at stiftelsen og senteret på tross av vanskelige vilkår gjorde et verdifullt arbeid. En fagperson vi har snakket med mener at kritikken av stiftelsen er urettferdig, og påpeker:

Stiftelsen fungerte som et forum for samtale. Der er kritikken litt urettferdig, fordi det skrives at alle disse pengene gikk til administrasjon, men dette er jeg egentlig uenig i. For disse møtene handlet om forsoning og samarbeid. De måtte møtes og jobbe seg sammen. Stiftelsen hadde en funksjon på den måten – den hadde en slags politisk funksjon der de fikk organisasjonskunnskap. Det ble gjennomført kurs også. Nå finnes ikke en slik arena.

Andre, deriblant departementet, mener at stiftelsens forvaltning ikke har vært i samsvar med formålet, og at den kollektive oppreisningen har bidratt til konflikt fremfor forsoning.⁵⁰ Uansett hvordan man forholder seg til dette stridsspørsmålet, er det flere av fagpersonene med tilknytning til denne minoriteten som mener at historien om den kollektive oppreisningen til romanifolket/taterne kunne fått en annen og bedre utgang, dersom myndighetene hadde fulgt opp stiftelsen mer aktivt og lagt opp kommunikasjonen på en bedre måte. De påpeker også at det burde vært tatt høyde for at stiftelsen ville måtte bruke noe midler de første årene på å bygge tillit innad i gruppa, og at tillitsbygging gjøres på ulike måter i ulike kulturer.

4.2.4 Tilskuddsordning målrettet mot jøder

I kjølvannet av NOU 1997: 22 om *Inndragning av jødisk eiendom i Norge under den 2. verdenskrig* (Justisdepartementet 1997) vedtok Stortinget å gi tilbake 450 millioner kroner til den jødiske minoriteten. Av dette ble 200 millioner avsatt til å gi en standardisert erkjentlighetssum til enkeltpersoner. De resterende 250 millionene ble satt av til minoriteten som kollektiv:

250 millioner kroner ble avsatt til et kollektivt oppgjør knyttet til likvidasjonen av trossamfunnenes institusjoner og den økonomiske likvidasjon av de 230 familiene som ble totalt utslettet. Dette beløpet ble fordelt på tre områder: 150 millioner kroner ble avsatt til de mosaiske trossamfunn for å sikre jødisk kultur og fremtid i Norge, på initiativ fra de mosaiske trossamfunn gikk 60 millioner kroner til opprettelsen av et fond til støtte utenfor Norges grenser til å minnes og å utvikle den tradisjon og kultur som nazistene ønsket å utrydde, og 40 millioner kroner ble øremerket opprettelse og drift av et kompetansesenter for studier av Holocaust og livssynsminoriteters stilling i Norge, jfr. St. prp. nr. 82, 1997-98.⁵¹

⁵⁰ Jf. Hva er bakgrunnen for endret forvaltning av den kollektive oppreisningen til romanifolket/taterne? <https://nettsteder.regjeringen.no/romanitater/nyheter/hva-er-bakgrunnen-for-endret-forvaltning-av-den-kollektive-oppreisningen-til-romanifolket-taterne/> (publisert 17.09.19, lest 06.12.19).

⁵¹ <https://www.hlsenteret.no/om/> (lest 18.09.2019).

Oppgjøret til den jødiske minoriteten kommer i tillegg til de økonomiske virkemidlene for jøder og de andre nasjonale minoritetene som forvaltes av KMD over Kap. 567, og faller således også utenfor vårt mandat. Det som imidlertid er en del av KMDs ansvar er midlene som fra 2014 er bevilget som tilskudd til Det Mosaiske Trossamfund (DMT) over Kap. 567, post 72. Denne tilskuddsordningen ble opprettet som en følge av økt fokus på antisemittisme i det norske samfunnet. Tilskuddsordningen kom i stand etter et budsjettforlik i Stortinget (Prop 119 S (2014-2015) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2015 og Innst. 360 S (2014-2015)). I 2006 ble synagogen i Oslo beskyttet, og i februar 2015 ble en person skutt og drept ved en synagoge i København. Etter den sistnevnte hendelsen besøkte statsminister Erna Solberg synagogen i Oslo for å vise støtte og ha dialog med DMT. I forbindelse med besøket satte forstander Ervin Kohn ord på frykten jøder i Norge kjenner på til daglig:

Vi er alle redde innimellom. Det handler egentlig om jeg kan tillate meg å kjenne på frykten, og på mange måter kan jeg ikke det. Det er viktig å svare på spørsmålet om dette kunne skje her, og det er helt åpenbart at det kan det. Dels fordi truslene mot Norge og det jødiske miljøet er så eksplisitte. Det er uttalt. Men også fordi vi har opplevd det før, sier Kohn, og sikter til skytingen mot synagogen i 2006.⁵²

Tilskuddet over post 72 gjelder helt spesifikt sikkerhetstiltak rundt lokalene til DMT i Oslo, samt informasjonsarbeid satt i gang av DMT for å bidra til å øke kunnskapen om jøder og jødedom i Norge, og på sikt redusere antisemittisme (Prop 1 S 2015-2016 s. 136). Et sentralt informasjonstiltak er prosjektet Jødiske veivisere, som går ut på at unge jødiske nordmenn reiser på skolebesøk, fortrinnsvis på videregående skoler, for å fortelle om jødernes historie i Norge, deres liv og utfordringer.⁵³

I det første tilskuddsåret ble det avsatt 1 mill. kroner til formålet. Året etter, i 2015, ble det i utgangspunktet avsatt like mye, men beløpet ble senere styrket til 6,2 mill. kr.⁵⁴ I perioden 2014–2019 har det vært satt av 35,5 mill. kr. på denne ordningen, se tabell 8.⁵⁵

Tabell 8. Midler avsatt til tilskuddsordning for Det Mosaiske Trossamfund, over kap. 567, post 72. Perioden 2014–2019. I 1 000 kr. Kilde: Prop. 1 S gjennom perioden.

2014	2015	2016	2017	2018	2019
1 000	6 200	6 840	7 032	7 222	7 222

Måloppnåelse

Informasjonstiltakene har som mål at mottakerne opplever økt kunnskap om jøder, jødedom og antisemittisme i Norge i dag. En rapport fra HL-senteret (Hoffmann og Moe 2017) tyder på at holdninger blant befolkningen til jøder har hatt en positiv utvikling i perioden fra 2011 til 2017. Rapporten formidler resultater fra en befolkningsundersøkelse som har kartlagt holdninger til jøder (og muslimer) og en minoritetsundersøkelse der jøder (og muslimer) i Norge har blitt spurt om sine erfaringer og holdninger. Resultatene viser at forekomsten av stereotypiske forestillinger om jøder er mindre utbredt i 2017 enn i 2011, og at antisemittiske forestillinger er tydelig tilstede i befolkningen i 2017, men mindre markante enn i 2011. Respondentene som følger motvilje mot jøder utgjorde 6,7 % i 2017, mot 9,8 % i 2011. 5,9 % av respondentene vil mislike å ha jøder som nabo eller i vennekretsen i 2017, mot 8,5 % i 2011. Vi vet imidlertid ikke i hvilken grad informasjonstiltakene myndighetene har gjennomført har bidratt til utviklingen. Rapporten fra HL-senteret antyder at forklaringen på den positive endringen i holdninger og fordommer kan være knyttet til et endret klima i offentligheten, der media og politikk har viet

⁵² https://www.nrk.no/norge/erna-solberg-besokte-synagogen-i-oslo_-_det-skal-vaere-sikkert-for-alle-1.12212108 (lest 18.09.2019).

⁵³ Jødiske veivisere/Veiviserprogrammet, http://www.dmt.oslo.no/no/undervisning/jodiske_veivisere/ (lest 18.09.2019).

⁵⁴ Jf. Prop. 119 S (2014–2015) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2015. og Innst. 360 S (2014–2015).

⁵⁵ Kilde: Prop. 1 S gjennom perioden.

antisemittisme større oppmerksomhet som samfunnsproblem. Samtidig viser undersøkelser at jødene selv synes å registrere at fordommene i befolkningen mot dem har blitt *mer utbredt* den siste femårsperioden. Rapporten konkluderer:

Undersøkelsen av antisemittiske holdninger i Norge viser et sammensatt bilde: Det finnes en tydelig nedgang i befolkningen når det gjelder støtten til tradisjonelle jødefiendtlige påstander. Også når det gjelder grad av sosial avstand og motvilje mot jøder, viser resultatene en positiv utvikling. Men denne tendensen gjenspeiles ikke i jødenes egne vurderinger av situasjonen; de ser på dagens antisemittisme som et alvorlig og økende samfunnsproblem. To av tre jøder i utvalget sier at de skjuler sin religionstilhørighet i offentligheten for å unngå negative reaksjoner (Hoffmann og Moe 2017: 10–11).

Utover generelle konklusjoner som dette, er det selvsagt vanskelig å si om de konkrete sikkerhets- og informasjonstiltakene som finansieres over Tilskuddsordning for DMT har hatt noen konkret innvirkning på befolkningens kunnskap og holdninger og minoritetens sikkerhet, opplevelse og erfaringer. Når det gjelder sikkerhetstiltak, er måloppnåelseskriteriet at medlemmene av trossamfunnet opplever at deres sikkerhet er ivaretatt i og rundt lokalene de benytter. I vårt intervjumateriale forteller flere informanter at de *ikke* opplever seg helt trygge i og rundt jødiske lokaliteter, på tross av at sikkerhetstiltak er satt inn.

Generelt sett, har vi inntrykk at den jødiske minoriteten er relativt fornøyd med hvordan KMD håndterer tilskuddsordningen. Enkelte kommenterer imidlertid at KMD i for stor grad er Oslo-orientert i sin oppmerksomhet, og påpeker at det jødiske samfunnet i Trondheim er annerledes og har andre behov – og at disse i for liten grad blir ivaretatt.

4.2.5 Tilskuddsordning målrettet mot kvener/norskfinner

I likhet med politikken rettet mot jøder, handler politikken rettet mot kvener/norskfinner ikke om styrking av levekår og samfunnsdeltakelse. For denne minoritetsgruppa har politikken hatt et langt smalere kulturpolitisk mål om å bygge opp under kvensk/norskfinsk kultur, og i særdeleshet det kvenske språket. Med bakgrunn i ønsket om å revitalisere kvensk språk og fremme kvensk/norskfinsk kultur, ble tilskudd til dette formålet fra 2015 forvaltet gjennom en egen tilskuddsordning (post 73).⁵⁶ Tiltak som gjelder barn og unge skal særlig prioriteres. I perioden 2015–2019 er det bevilget 29 mill. kr. over ordningen. Tilskudd har blitt bevilget enten som driftsstøtte eller prosjektstøtte. Driftsstøtte har utgjort i underkant av 13 mill. kr., mens i overkant av 16 mill. kr. har vært bevilget som prosjektstøtte.

De første fire årene (2015–2018) ble det tildelt driftsstøtte til den kvenske avisa Ruijan Kaiku, Storfjord språksenter og Halti kvenkultursenter. I 2019 har også Kvensk språksenter i Porsanger, Kvensk språksenter i Vadsø og Kvænanen språksenter fått driftsstøtte. Omfanget av de årlige driftstilskuddene har ligget på mellom 600 000 og 800 000 kr.

Over 40 søkere har fått prosjektstøtte i løpet av perioden ordningen har vært i drift. Søkerne som samlet sett har fått mest er Kvensk institutt (3 780 000 kr.), Norske Kveners Forbund (1 370 000 kr.), Siivet AS (filmselskap) (1 360 000 kr.), Halti kvenkultursenter (1 153 000 kr.), Vadsø museum (1 000 000 kr.) og Porsanger kommune (1 000 000 kr.). Blant de tiltakene som har fått mest prosjektstøtte, kan vi nevne utvikling av kvensk språkteknologi og ulike språkverktøy, etablering av språksentre og/eller -nettverk, læremidler for kvensk «språkreir» i barnehager,⁵⁷ utvikling av kvensk brettspill, formidling av kvensk/norskfinsk tradisjonskunnskap, kvensk animasjonsfilm, dokumentarfilm, barne-tv-program og litteraturprosjekter, lærebøker, og diverse kvenske barne- og ungdomstiltak.

⁵⁶ Med unntak av 40.000 kr. som ble bevilget over post 70 i 2016, fordi den kvenske ordningen var gått tom.

⁵⁷ Se www.kvenskinstitutt.no/vare-prosjekter/kvensk-sprakreir-i-barnehager/

De kvenske informantene er stort sett fornøyde med tilskuddsordningen. Som vist over, har en stor del av midlene gått til etablering og drift av kvenske kultur- og/eller sprintsenter. Informantene våre mener, med ett unntak, at oppbygging av sprintsenter har vært riktig strategi for å nå målet om å styrke det kvenske språket. Sprintsentrene har stort fokus på språkformidling til barn og unge, og slik sett oppfyller tiltaket intensjonen. En informant sier det slik: «Sprintsentrene er veldig viktige og rett middel for å nå målet. Jeg håper det kommer flere slike.» Samtidig mener informanten at det er for lite midler tilgjengelig for at målene skal kunne nås. Denne oppfatningen deler informanten gjengitt under med flere andre. En av de andre informantene påpeker hvordan økning og utvidelse bør skje framover:

For at minoriteten skal revitaliseres, trengs det større økonomiske ressurser. Sprintsentrene er skritt i riktig retning, men det er jo ikke en permanent ordning. Alle stillinger er usikre prosjektstillinger. Det er jo ikke attraktivt. Da oppsøker jo folk heller ikke en slik utdanning. Dermed blir ambisjonsnivået for lavt. Sprintsentrene er jo etablert i tradisjonelle kvenske områder, og aktiviteten har vært fantastisk til nå, men det er jo veldig viktig å få sånne senter i Oslo og Tromsø for å øke kapasitet og statusen og nå andre grupper. Det var riktig å legge det til kjerneområdene først.

Det finnes også stemmer i vårt materiale som mener at sprintsentrene er feil strategi. En informant sier:

En stor andel av ressursene går til institusjonsbygging, mens jeg mener de burde gått til personlige stipend og opplegg. Sprintsenteret er et kommunalt kontor med planer, men de har ikke noen nytte for oss.

Vårt inntrykk er likevel at dette ikke er en utbredt oppfatning.

I 2011 vedtok Stortinget at minoriteten ikke lenger skulle omtales som «kvener», men som «kvener/norskfinner». De som identifiserer seg som norskfinner har til dels en annen historie og et annet språk enn de som identifiserer seg som kvener. Dersom man anerkjenner forskjellene mellom kvener og norskfinner, er det ifølge noen av våre informanter grunn til å hevde at tilskuddsmidlene har vært tildelt skjevt – i favør til kvenene. Slik sett har de som identifiserer seg som norskfinner grunn til å mene at politikken rettet mot dem har sagt A (de har fått status som nasjonal minoritet), men ikke B (tiltak for å bevare språk og kultur).

4.2.6 Skogfinnene

KMD har ikke etablert særegne tilskuddsmidler eller tiltak rettet mot den skogfinske minoriteten slik de har gjort for de andre minoritetene. Således kan vi si at det heller ikke finnes en særegen politisk intensjon for den skogfinske minoriteten. Imidlertid ytes det tilskudd til skogfinske formål over KMDs generelle tilskuddsordning til nasjonale minoriteter (post 70), og det går midler til skogfinske formål over Kulturdepartementets budsjett, slik det for så vidt også gjør til de andre minoritetene. Den skogfinske minoriteten er på sin side klare på at det viktigste for dem er å sikre det som finnes av immateriell og materiell skogfinsk kultur, og at de vil gjøre det gjennom et selvstendig skogfinsk museum/ kompetansesenter. Mye av fokuset deres har derfor handlet om å jobbe for et skogfinsk museum, men fram til nå har arbeidet ikke ført til de bevilgningene som trengs. Informantene forteller at de har følt seg motarbeidet i denne prosessen. De siste årene har tilbakemeldingen fra myndighetene vært at de må innlemme det skogfinske museet i Anno museum, men det opplever minoriteten som problematisk, slik denne informanten sier:

Vi fikk to mill. til et forprosjekt. En av oppgavene var å undersøke evt. samarbeidsmodeller, men vi fikk jo ikke oppfylt noen av våre ønsker fra Anno. Men vi tenker som så at hvis vi går inn i en større sammenslutning da ville vi ikke fått til et eget museumsbygg [...] at det formidles fra Finnskogen der det hører til. Vi vil ikke bli slukt av en annen institusjon, uten innvirkning. [...] Hvis et museum som representerer en nasjonal minoritet vil stå på egne bein, bør det være greit. Rart at staten skal gjøre

påtrykk for at en nasjonal minoritet skal trykkes inn i storsamfunnet. Da vil vi være helt prisgitt Annos styre. Og vi vil da ikke ha noen kanaler mot hverken departementer eller fylkeskommunen.

4.2.7 Oppsummering

Siden 2000 er det etablert en rekke økonomiske virkemidler overfor de nasjonale minoritetene. Intensjonen har vært å styrke mulighetene for medbestemmelse, samfunnsdeltakelse og integrering, gi oppreisning og styrke minoritetenes språk og kultur. Den årlige avsetningen av midler til nasjonale minoriteter over statsbudsjettet har økt betydelig gjennom perioden, fra 2,5 mill. kroner i 2000 til 48,5 mill. kroner i 2019. Virkemidlene har vært organisert som tilskuddsordninger forvaltet av KMD. Tilskuddsordningene omfatter både driftsstøtte til minoritetenes medlemsorganisasjoner, prosjektstøtte til språk- og kulturprosjekter, samt oppreisningstiltak og informasjons- og sikkerhetstiltak. Tilskudd bevilges dels over en generell tilskuddsordning der alle minoritetene kan søke, dels over tilskuddsordninger øremerket tiltak for de enkelte minoritetene (med unntak av skogfinnene som ikke har særskilt ordning).

Fordeling av midler mellom gruppene kan ses i sammenheng med antall søknader fra hver minoritet. Det er flere søknader fra kvenske aktører enn f.eks. skogfinske. I 2014 (siste år før det ble opprettet en egen kvensk tilskuddsordning), ble f.eks. 13 av 23 kvenske søknader innvilget, mens 2 av 3 skogfinske ble innvilget. Det kan være uheldig dersom de som sender flest søknader får mest midler. Aktivitet fører gjerne til ny aktivitet, og små bevilgninger kan i verste fall føre til en avmatting i aktiviteten. Av de fem minoritetsgruppene er det kvenene/norskfinnene som samlet sett har kommet best ut rent økonomisk, mens skogfinnene har kommet dårligst ut. På tross av at det er etablert egne økonomiske virkemidler for rom er det mye som gjenstår før denne minoritetsgruppa kan sies å være godt integrert i samfunnet på en måte der de får leve ut sin egen kultur. Det samme kan vi til en viss grad si om romanifolket/taterne. De økonomiske virkemidlene øremerket denne minoritetsgruppa la grunnlag for en god begynnelse på et arbeid i retning av økt deltakelse og integrering, kunnskap, forsoning og oppreisning. De siste årene har imidlertid konfliktene internt i minoriteten og mellom minoriteten og KMD ført til en svært vanskelig situasjon. De økonomiske virkemidlene og departementets håndtering av prosesser i tilknytning til disse er en sentral del av konfliktbildet.

I vår omtale av prosessen rundt Stiftelsen romanifolkets/taternes kulturfond og overgang til tilskuddsordning forvaltet av Kulturrådet, har vi diskutert spørsmålet om hvorvidt og evt. på hvilken måte minoriteten selv skal sikres medbestemmelse over bruken av midlene. Dette spørsmålet er relevant ikke bare for denne ene tilskuddsordningen, men også for alle de andre ordningene. Gjennom hele perioden er det KMD som har forvaltet tilskuddsordningene. Fra 2019 overføres ansvaret dels til Kulturrådet og dels til (nye) Troms og Finnmark fylkeskommune. Denne ansvarsoverføringen innebærer at ordningene fra nå av vil forvaltes av aktører på en armlengdes avstand fra der politikken utformes. Den rådgivende komité for rammekonvensjonen om beskyttelse av nasjonale minoriteter har i sin *Fjerde uttalelse om Norge* (vedtatt 13. oktober 2016) kommentert den norske forvaltningspraksisen slik:

I tillegg merker rådgivende komité seg med bekymring at minoritetene selv ikke er involvert i beslutningsprosesser knyttet til tildelingen av midler [...]. Alle beslutninger på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå bør tas i nært samråd med minoritetsrepresentanter, slik at de tar hensyn til deres prioriteringer, for eksempel museumsprosjektet som skogfinnene har foreslått (2016: 14-15).

Komiteens uttalelse, som er i tråd med feltets programteori, antyder at KMDs forvaltningspraksis når det gjelder de økonomiske virkemidlene for nasjonale minoriteter bryter med Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter på punktet om minoriteters rett til effektiv deltakelse, dvs. at alle vedtak skal tas *i nært samråd med* dem som saken berører. I dette tilfellet ser vi hvordan den praktiske oppfølging av politikken ikke er i tråd med intensjonen og dermed programteorien.

4.3 KMDs samordningsrolle

I dette delkapitlet ser vi nærmere på KMDs rolle som samordningsdepartement for alle saker som omfatter de nasjonale minoritetene. Dette er en rolle som gis enkelte departement med hovedansvar for politikkområder som i særlig grad faller inn under flere sektordepartementers ansvar, og der det er behov for koordinering, og det er en sentral komponent i dette politikkkfeltets programteori. KMD fikk denne rollen i forbindelse med at de nasjonale minoritetene fikk sin særegne status. På s. 48 i St.meld. nr. 15 (2000–2001) står det dette om denne rollen:

Kommunal- og regionaldepartementet har samordningsansvaret for statleg politikk som særleg vedkjem dei nasjonale minoritetane i Noreg. Det inneber at departementet har ansvar for å sjå til at politikken på ulike område byggjer på prinsippa om likeverd og ikkje-diskriminering, og at tiltak er i tråd med internasjonale forpliktingar. [...] For å sikre samordninga har Kommunal- og regionaldepartementet òg eit ansvar for å gjennomgå saker som blir lagde fram for departementet i samband med høyringar.

I minoritetspolitikkkfeltets programteori ligger det en forutsetning om at samordningsansvaret skal forstås etter spesifikke forvaltningsmessige retningslinjer for slik samordning, nedfelt i departementets egne planer og retningslinjer, samt i departementets rådende praksis. Hva som konkret ligger i denne rollen tolkes imidlertid ulikt i ulike deler av feltet, noe vi altså vil komme inn på i det følgende, der vi også diskutere noen årsaker til at det råder uklarhet rundt hva samordningsrollen innebærer, og hvilke konsekvenser det har fått.

4.3.1 Synspunkter på KMDs samordningsrolle

I en gjennomgang av hvordan KMD har forvaltet sitt samordningsansvar, er det naturlig å trekke inn de departementene og direktoratene de samordner. Hva mener de om KMD som slikt samordningsorgan? Flere av informantene vi snakket med fra dette embetsverket peker på at KMD og SAMI er kompetente og kunnskapsrike og med stor detaljkunnskap om hva som foregår i et til tider krevende praksisfelt. Her følger et knippe eksempler på hva informantene fra embetsverket sa:

Dette feltet krever stor kompetanse om hva dette dreier seg om. Man må forstå minoritetenes utgangspunkt og organisasjonenes utgangspunkt. KMD er flinke, har dedikerte kompetente medarbeidere. Uten tvil. Vi er veldig fornøyd med dem. Juridisk og politisk.

Det er veldig betryggende å ha KMD som samordningsorgan. De gir kompetanse og veiledning i hvordan man manøvrerer, respektfullt og med tillit og toleranse.

KMD er dedikerte. De prøver å få til ting, helt til ledernivå. Men av og til tenker jeg at de har kompetanseglimper. De mangler forståelse for gruppene. De burde rekruttere fra dem. En majoritetsnordmann fra en møblert familie ser ikke alltid... F.eks. har de ikke språkforståelse.

Forvaltningen generelt har for liten forståelse av historikken, og hvordan frykt og mistillit sitter i kroppen. Dette er ikke snudd på kort tid. Men KMD er lydhøre, andre steder i forvaltningen har mindre forståelse.

Med andre ord oppfattes KMD generelt og SAMI spesielt, særlig blant det øvrige embetsverket, som en faglig solid partner og et departement/avdeling som gjør det de kan for å utføre mandatet sitt, innenfor de rammene som gjelder. Flere av disse informantene understreker dessuten at de på viktige områder har sett en positiv utvikling de siste årene, både som følge av politikken på feltet og som følge av en generelt større toleranse for minoriteter og minoritetsperspektiv i storsamfunnet. Samtidig ligger det i flere av

utsagnene en varsom kritikk og også selvkritikk mot flere aspekt av statens politikk overfor de nasjonale minoritetene, både form og innhold.

Dette bildet forsterker seg betydelig når vi trekker inn hoveddelen av det empiriske materialet som omfatter informantene fra de nasjonale minoritetene. Her gis det nemlig ofte uttrykk for at KMDs samordningsrolle *ikke* er enkel å forholde seg til eller forstå, og at KMD og særlig SAMI heller ikke har klart å svare på deres forventning om å være et organ som jobber for deres interesser. En hovedgrunn til dette kan ligge i at det er et betydelig sprik i forståelsen av hva samordning egentlig betyr i denne sammenheng. I det følgende forsøker vi å redegjøre for hvilke forståelser som finnes i feltet og hvordan de på ulikt vis fører til at det også oppstår uklarhet rundt KMD og SAMIs operasjonelle status og ansvar.

4.3.2 Om innholdet i og forståelsen av KMDs samordningsansvar

Vi begynner med å se på hvordan samordningsrollen beskrives i ulike politikkdokumenter. I Prop. 1 S 2018–2019, står det:

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvar for å samordne statlig politikk som berører nasjonale minoriteter, og skal arbeide for helhet og sammenheng i politikken, på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Hvert departement har ansvar for å følge opp den statlige politikken innenfor sin sektor. Det er statens ansvar å sikre at hensynet til nasjonale minoriteter blir ivarettatt. Staten legger til grunn at kommuner og fylkeskommuner også følger opp aktuelle forpliktelser.

Det er særlig verdt å merke seg ordlyden «... arbeide for helhet og sammenheng i politikken, på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer». På tvers av forvaltningsnivåer vil for eksempel lett kunne forstås som at KMD som samordningsdepartement også har ansvar for å samordne politikken mellom staten og de to andre forvaltningsnivåene, fylkeskommunen og kommunen. Hvorfor dette er sentralt skal vi komme tilbake til straks. På KMDs egne nettsider⁵⁸, under overskrifta «Grunnlaget for politikken overfor nasjonale minoriteter», står det imidlertid:

På bakgrunn av at Noreg har ratifisert Europarådets rammekonvensjon om vern av nasjonale minoriteter, har Kommunal- og moderniseringsdepartementet fått ansvaret for å samordne den statlege politikken som gjeld dei aktuelle minoritetsgruppene i Noreg. Departementet ønskjer å ha ein tett dialog med organisasjonane som har basis i nasjonale minoritetar, for å sikre at synspunkta deira blir høyrd. Vi vil også vere eit kontaktpunkt inn i sentralforvaltninga for desse gruppene.

Her bør man legge spesielt merke til ordlyden «Vi vil også vere eit kontaktpunkt inn i sentralforvaltninga for desse gruppene». Det springende punktet er altså hva som ligger i begrepet «samordne» og, kanskje enda viktigere, hvor og hvem man skal samordne.

På spørsmål om hva samordningsrollen innebærer, svarer en informant i SAMI følgende:

Det er komplisert, men en viktig del er at vi er kjent med prosesser i andre departement og øver lett eller tungt påtrykk om at andre sektorer tar hensyn til nasjonale minoriteter. Utdanningsfeltet for eksempel. Og så ligger det i rollen at vi møter ansatte i andre departement. Utdanningsdirektoratet har jo mye ansvar. Og så må vi være tilgjengelige for spørsmål i andre departement. Vår samordningsrolle blir aller viktigst når vi lager planer, f.eks. Handlingsplan mot antisemittisme. Vi har jevnlig kontakt med Kulturdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Utenriksdepartementet. Jeg synes vi har god kontakt. Vi svarer på høringer og gir innspill til lovforslag og setter dem på høringslister.

⁵⁸ www.regjeringen.no/no/tema/urfolk-og-minoriteter/nasjonale-minoriteter/midtpalte/grunnlaget-for-politikken-overfor-nasjon/id444285/ Lest 07.09.2019

I våre intervju med departementet gir de ansatte med andre ord uttrykk for at de forstår samordningsfunksjonen som å gjelde en rekke byråkratiske oppgaver *internt* i departementsstrukturen. Denne fortolkningen ligger med andre ord nær den vi finner på KMDs nettsider, der sentralforvaltningen nevnes spesifikt. Sentralforvaltningen omfatter regjeringen, departementene og en rekke ytre sentraladministrative enheter (eksempelvis ulike direktorat og ombud). Eksempler på samordning i en slik forståelse er, som vi ser, altså å gjennomføre høringer, og informere om ulike problemstillinger internt mellom departement og underliggende etater.

Mange av minoritetsinformantene gir imidlertid uttrykk for en helt annen oppfatning av hva som ligger i en samordningsrolle. De oppfatter at KMD ikke bare har en forvalteroppgave internt i departementsstrukturen, men at samordningsrollen skal favne bredere, gjerne helt ned til førstelinjetjenesten i kommunene. Som en informant fra en av minoritetene sier, «KMD burde pushe på mer at ting skal skje». Noen mener til og med at KMD burde ta ansvar nærmest som et ombud for de nasjonale minoritetene, siden gruppen er sårbar og ikke har noen i forvaltningen som «står opp for dem».

Det viktigste eksemplet på et slikt område der flere av minoritetsinformantene forteller at de er særlig skuffet over KMDs (manglende) utøvelse av samordningsrollen, er knyttet til kommunenes politikk overfor de nasjonale minoritetene, og i særlig grad kommunenes førstelinjetjenestes kunnskap om og holdning til minoritetenes særlige behov og rettigheter. En informant sier:

Rettighetene til nasjonale minoriteter er jo ikke kjent og vi blir diskriminert på den måten at vi ikke er kjent. Det mener jeg må være KMD sin rolle, å spre informasjon. Både til minoritetene, til norske borgere og til offentlige etater. Veldig få i Norge vet hvem som er de nasjonale minoritetene, det viser jo at vi som gruppe er oversett.

Andre kritiske røster blant minoritetene sier:

Vi må gå via KMD. Det fungerer dårlig. KMD har hånd om for mye, og de klarer ikke å håndtere det. Jeg skjønner at det er tenkt at det skal være enklere for oss, men det er det jo ikke. Hvis vi prøver å gå direkte andre veier, så blir vi henvist til KMD.

Rammekonvensjonen gjelder alle. I forvaltningen, også kommunene, sitter det folk som ikke kjenner den eller til nasjonale minoriteter. Og KMD har ikke gjort noe for å rette opp i dette. Det er altfor lite informasjon. De har blitt purret på dette, men har altså ikke gjort noe. Vet ikke hvorfor.

For å forstå bedre hva som menes med denne kritikken, tar vi med noen eksempler vi fikk høre om. Det første er knyttet til hvordan Oslo kommunes utdanningsetats strenge praksis med hensyn til fravær direkte har vært med å gjøre det vanskelig for rom å praktisere en av de viktigste sidene ved sin kultur, nemlig reising. En informant fra minoriteten forteller om dette:

Vi har sluttet å reise for at barna må gå på skole. Det får så store konsekvenser hvis vi tar barna ut for å reise. Jeg synes det er synd at vi ikke kan reise. Det var vår kultur og vår kulturarv. Det er vår identitet og da snakker vi språket. Det er frihet og fellesskap. Det er den tiden vi kan være frie rom. I det daglige er vi integrert og tilpasset på en slik måte at vi ikke har den kulturelle friheten. Det er positivt at reisingen ikke varer i seks-sju måneder, men vi skulle fått en mnd. ekstra for å kunne leve vår kultur. Vi kunne hatt avtaler om digital oppfølging.

Flere informanter, både rom og andre med kjennskap til denne gruppens rettighetskamp, peker på at KMD ikke har lyktes i arbeidet med å informere Oslo kommune om de særskilte rettighetene rom har ifølge Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter, og de negative effektene de strenge fraværsgrensene har for denne minoritetens mulighet til å leve ut og vedlikeholde egen kultur.

Et annet eksempel er knyttet til rom sitt anstrengte forhold til barnevernet, et forhold preget av frykt og mistillit akkumulert over mange tiår (jf. teorien om hvordan diskriminering lagres og videreføres, som vi

skrev om innledningsvis). Ved skoler i flere kommuner på Østlandet der det bor rom-familier, er det praksis at barnevernet deltar i møter i regi av skolekontoret, mellom skolens ledelse og foreldre, i saker som gjelder forhold knyttet til skolen. En informant med god oversikt over denne praksisen forteller at barnevernets deltagelse, selv om denne har en god intensjon og er ment som en rettighet familiene har, heller virker skremmende på familiene. En informant som er rom forteller:

Minoritet handler om skole, barnehage, barnevern og nav. Det er det som det handler om for oss. Når skolen kontakter barnevern framfor å kontakte familien, da gjentar bare historien seg med at vi blir redde, fordi det føles som de går bak ryggen vår.

Plikten barnevernet har til å følge opp bekymringsmeldinger de får inn blir, ifølge flere vi snakket med fra denne minoriteten, utnyttet i diskriminering og trakassering, f.eks. ved at det blir sendt inn grunnløse bekymringsmeldinger når rom bosetter seg i nye nabolag. Målet er angivelig å presse bort de nyankomne, ved nettopp å spille på redselen som det å koble inn barnevernet vekker i denne gruppen. Generell diskriminering kan neppe KMD få bukt med alene, men flere av informantene peker likevel på at det ville vært til stor hjelp dersom departementet kunne opprette dialog og forståelse mellom de ulike etatene – barnehage, skole, barnevern – slik at rom sin spesielle historie og deres spesielle behov og rettigheter kunne diskuteres og ivaretas.

Et tredje eksempel er dialogen mellom rom og politiet når enkeltaktører fra minoriteten har truet og/eller angrepet andre medlemmer av minoritetsgruppen. Dette er ifølge våre informanter rene kriminelle forhold som skulle vært fulgt opp som en hvilken som helst annen kriminalsak, men der anmeldelser har blitt henlagt med begrunnelse i at dette er interne forhold, typiske for denne minoriteten. Dette har skapt frykt blant rom og hindret mange fra å leve det de oppfatter som normale liv. I følge informanter vi har snakket med har politiet i Oslo opprettet en egen kontaktperson for rom, noe som må ses som svært positivt. Men, på tross av dette har ikke kontakten blitt mindre konfliktfylt eller mer preget av tillit. En informant fra minoriteten forteller:

Nå har vi et samarbeid med politiet, men de tar oss jo ikke seriøst. Det som blir anmeldt, blir henlagt. Det har ikke blitt bedre. Vi kan anmelde trusler, men plutselig så blir det brukt mot oss av barnevern og sånn. Folk har sluttet å anmelde. Det må bli bedre samarbeid.

Vi har ikke innhentet opplysninger fra politiet om disse sakene. Imidlertid er opplevelsen minoriteten sitter med det sentrale i dette resonnementet. Flere av de vi har snakket med innen minoriteten mener videre at KMD med fordel kunne engasjert seg mer enn det de oppfatter de har gjort.

Ikke bare representanter for rom forteller om skuffelse over det de opplever som manglende drahjelp fra KMD i praktiske forhold. Også representanter for den jødiske minoriteten forteller om en for dem utilfredsstillende dialog med politiet rundt sikkerhetssituasjonen ved flere jødiske institusjoner i Oslo. Ifølge to av de jødiske informantene, har deres uro ikke blitt tatt på alvor, trass i angrep på tilsvarende jødiske institusjoner i Europa i senere tid, som for eksempel angrepet på det jødiske museet i Brussel i 2014, der fire mennesker ble drept. De to etterlyste KMDs bistand, som en aktør med langt større tyngde enn minoriteten alene. Vi er ikke kjent med om eller i hvilken grad KMD har hatt slik kontakt med politiet i Oslo. Men dersom de har det, er ikke minoriteten involvert i vesentlig grad, ifølge våre informanter.

Et siste eksempel er knyttet til kvenenes ønske om språkopplæring i grunnskolen. Flere informanter forteller om hvor vanskelig det er å forholde seg til kommunale myndigheter i saker der dette diskuteres, f. eks. ved nedleggelsen av grendeskoler, der tidligere tilbud om opplæring i kvensk forvitrer ved overgang til sammenslåtte skoler. Kommunenes utdanningsetater er ifølge våre informanter sjelden fullt ut informert om kvenenes rettigheter, og ofte lite interessert i å lytte til ulike pressgrupper som utgår fra

minoriteten selv. Også i disse sakene kalte flere av informantene på KMD, for å drive igjennom de rettighetsbaserte kravene.

Alle eksemplene i denne gjennomgangen illustrerer situasjoner der de nasjonale minoritetene mener de kunne trenge en offentlig instans som arbeidet for deres sak. Svært mange av minoritetsrepresentantene vi snakket med, mener dette burde falle inn under KMDs samordningsansvar. Det er trolig flere grunner til at de plasserer dette ansvaret hos KMD. For det første ligger noe av forklaringen i de forventningene som skapes i de internasjonale avtalene som Norge har ratifisert. Ser man f.eks. på Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter, er det ikke vanskelig å finne hold for en forståelse av at Staten skal ta et særskilt ansvar for nasjonale minoriteter. Generelt er hele konvensjonsteksten gjennomsyret av en slik forståelse. I Del II, Artikkel 4, punkt 2, står det f.eks.:

Partene forplikter seg til der det er nødvendig å treffe egnede tiltak for å fremme full og effektiv likestilling mellom personer som tilhører en nasjonal minoritet og dem som tilhører majoriteten, på alle områder av det økonomiske, sosiale, politiske og kulturelle liv. I denne forbindelse skal de ta behørig hensyn til de særegne forhold som gjelder for de personer som tilhører nasjonale minoriteter.

For eksempel kan ordlyden om «egne tiltak» forstås som å aktivt gå inn for å sørge for at minoritetenes rettigheter ivaretas. Dette forsterkes av punktets ordlyd om å «ta behørig hensyn til de særegne forhold som gjelder for de personer som tilhører nasjonale minoriteter», som kan forstås som at minoritetene har liten tradisjon for selv å aktivt arbeide for egne rettigheter.

Spørsmålet er altså hvor KMDs ansvar begynner og slutter. Dette er noe selv sektordepartementene og deres underliggende direktorater og råd, som altså omfattes av samordningsansvaret, er i tvil om. En av informantene fra et slikt direktorat vi intervjuet sier: «De færreste i befolkningen leser veiledere til hva som ligger i samordning, så jeg kan forstå at det er ulike forståelser av og forventninger til hva samordningen skal bestå i». En annen informant fra departementsstrukturen svarer, på spørsmål om hva som kan ligge i samordningsrollen, først: «En vaktbikkjefunksjon. Følge opp andre departement og direktorater». Informanten følger så opp:

Følge opp Fylkesmann, men også samarbeid med KS og kommuner. Vi får ikke gjort noe uten å ha kommunene med oss. Vaktbikkja skal følge opp alle høringer, ha det ekstra øye på nasjonale minoriteter når fagdepartementene i disse raske tider. Det er lettere med samenes rettigheter, der har vi konsultasjonsplikt, det er lovregulert. På nasjonale minoriteter må du ha feeling, det er ikke automatikk i at man husker de nasjonale minoritetene. KMD blir flinkere og flinkere til å minne om dette.

Denne informanten innlemmer altså selv kommunene i hvem KMD skal være *vaktbikkje* overfor. Det kan lett tolkes i retning av et ansvar også for å etterse den praktiske utøvelsen av politikk overfor de nasjonale minoritetene. En tredje informant fra embetsverket er derimot klar på at KMD ikke kan ta et slikt ansvar alene: «Men KMD kan ikke ha ansvar for å følge opp kommunene og førstelinja. Det er felles ansvar». At KMDs utgangspunkt her ikke er enkelt, tyder følgende kommentar fra en departementsansatt på: «Jeg misunner dem ikke den rollen. KMD kan ikke løse alle problemer nasjonale minoriteter har. Må jobbe med andre sektormyndigheter. Skole, helse, justis. Kan ikke vente at KMD har en kvikk-fiks for alt».

Flere forhold indikerer at KMD i praksis selv har bidratt til forventningen blant minoritetene om en aktiv, operativ rolle, og at de også selv er ambivalente til hvor aktive og operasjonelle de skal eller bør være, og at de derfor tidvis oppfattes som utydelige eller vinglete. Det ville i så fall være i tråd med Lipskys teori om bakkebyråkrati, der en effekt av å komme i skvis mellom interne styringssignaler og eksterne forventninger er at kommunikasjonen med brukerne blir uklar og inkonsekvent (Lipsky 2010). Nettopp uklar og inkonsekvent kommunikasjon er noe som påpekes av flere informanter, både i minoritetsfeltet og i andre departement og underliggende enheter. En forteller f.eks. dette:

Nasjonale minoriteter har nok også sett KMD mer som et ombud enn det KMD selv har vært klar over. Og Same- og minoritetspolitisk avdeling er veldig flinke og har valgt å ha en svært åpen dialog, noe som har vært viktig. Da har de lagt til rette for store forventninger. De har gjort det vanskelig for seg selv.

Andre informanter peker på at SAMI i mange tilfeller har operert mer som et direktorat enn som en departementsavdeling, altså en enhet som i større grad enn et departement er satt til å utøve rent operative oppgaver. Spørsmålet er imidlertid om avdelingen var tilstrekkelig rigget for å ha en slik operativ rolle eller om dobbeltrollen i seg selv gjorde den operative rollen vanskelig å håndtere. For eksempel har de hatt en tett dialog med representanter for minoritetene, både ute i feltet, per telefon og i prosesser der man har jobbet tett med flere referansegrupper. Flere informanter forteller om pågående lobbyister som har vært krevende for departementet å håndtere. De ansatte har dermed blitt satt i krevende roller der de skulle balansere et aktivt praksisfelt og statens politikk. Dette er en rolle som i stadig større grad har blitt lagt til egne etater med særlig ansvar for og ikke minst kompetanse på kontakt med brukergruppene.

Hvorvidt forvaltningsleddet og måten de jobber med dette har ansvar for hvordan politikken på området oppfattes er en annen sak. Som vi skrev i kapittel 1.3, tilsier en tradisjonell webersk forståelse av byråkratiet at styrings- og forvaltningsansvaret er hierarkisk organisert slik at politikken vedtas på toppen og implementeres gjennom at embetsverket nedover i organisasjonen utfører de oppgavene de tildeles i tråd med det som er forventet fra ledelsen. I Webers teori ses byråkraten som en nøytral utøver av forvaltningsoppgaver. Prinsippet om byråkraten som en nøytral utøver av forvaltningsoppgaver er i praksis en forståelse som også legges til grunn av byråkratiet selv. Også den enkelte byråkrat vil svært ofte lojalt ha dette som et ideal for implementering av politikk. I våre intervjuer med de ansatte i KMD kom et slikt syn tydelig fram. Først og fremst gjennom at de tydelig oppfattet sin samordningsrolle å være i tråd med slik den beskrives på departementets nettsider, altså i en snever definisjon der samordning utøves internt i forvaltningsstrukturen. De så alle seg videre som nøytrale utøvere av den politikken som regjering og administrasjonens øverste ledelse bestilte, og mente i stor grad at rommet de selv hadde for å påvirke politikken var lite. Eksemplet de ga for å illustrere dette, var at alle praktiske operasjonaliseringer de utførte var bestilt og godkjent av politisk og administrativ ledelse før det ble satt ut i livet, selv banale oppgaver som den praktiske gjennomføringen av dialogmøter eller møter med referansegrupper. I en slik forståelse av statlig forvaltning er det lite rom til den enkelte byråkrat for å påvirke eller forme politikkkutforming.

Denne forståelsen av byråkratiets styringsstruktur, det man kan kalle en *positivistisk* forståelse, baserer seg på programteori departementet selv ønsker skal være retningsgivende, og som f.eks. synliggjøres i SSØs rapport fra 2011 som refereres i kap. 1.3. I dette konkrete tilfellet vil en positivistisk vinklet vurdering av departementets forvaltningspraksis tilsi at politikken er utøvd i tråd med de styringsmodeller som gjelder for departementene. Samtidig vil ansvaret for forvaltningsmessige forhold som *ikke* er i tråd med departementets mål, plasseres generisk på departementsnivå, og særlig på politisk ledelse, i og med at all forvaltning ifølge departementets egne styringsprinsipper skal foregå i tråd med ledelsens ønsker.

Man kan også tolke det empiriske materialet mer i tråd med f.eks. nyinstitusjonell teori (DiMaggio og Powell 1982, 1991), som peker på misforhold som kan oppstå mellom hva som er institusjonelt ønskelig og hva som er faktisk institusjonell praksis. Da vil ikke det at departementet selv opplever konsistens i forvaltningen nødvendigvis være det viktigste, men hvordan forvaltningen oppleves i en videre kontekst. Det er nettopp fokuset på praksis, og ikke minst oppfattelsen av praksis, i politikkkfeltet som har ledet oss mot Lipskys teorier om street-level-byråkrati. Som beskrevet i kap.1.3, retter den fokus mot flere effekter som typisk oppstår i byråkratiske organisasjoner som forholder seg nært til førstelinjen i en sektor, og der byråkratene utviser skjønn, og er pålagt strenge styrings- og forvaltningslinjer fra politisk og administrativ ledelse (jf. departementenes tidligere nevnte styringshierarki). Ifølge Lipsky kan klassiske effekter av slike hybride forvaltningspraksiser være uklar kommunikasjon og sprikende signaler,

trenering av saksgang og vansker med å stå ved vedtatte prinsipielle standpunkt eller strategier (Lipsky 2010).

De ansatte i SAMI mener selv de ikke har hatt noen hybrid rolle, selv om de opplever at det kan være sprik mellom forventninger fra feltet og styringssignaler fra politisk og administrativ ledelse. Samtidig forteller flere av våre informanter om en forvaltning som de opplever som åpne for forhandlinger, noe de har opplevd som uheldig eller vinglete. Som vi har vært inne på, er ikke åpenhet for å justere kursen i enkeltsaker problematisk i seg selv, men kan bli det, dersom de som politikken og forvaltningen gjelder, oppfatter den som inkonsekvent. Særlig reagerer flere av minoritetsrepresentantene på det de opplever som et rigid og fastlåst departement i noen saker, mens de har vært mottagelige for press og endret kursen i andre. Et eksempel som særlig trekkes fram, er hvem som skulle representere minoritetene. Dermed mener vi at avdelingen har blitt stående i en skvis i rollen som sekretariat for politisk ledelse og minoritetsfeltets forventninger, der det etter de fleste informantenes oppfatning ikke har vært mulig å forhandle om forhold som burde vært forhandlingsbare, og omvendt.

Siden politikken på området ofte frontes gjennom forvaltningen, vil situasjoner der den oppleves som relativt autonom og med mulighet til å delta i forhandlinger, gjøre at praksisfeltet presser på for å oppnå sine politiske målsettinger. Avdelingen har dermed, slik vi tolker det empiriske materialet, blitt stående i spennet mellom førstelinjen i praksisfeltet og byråkratiets interne styringspress. Krysspress fra de to nivåene vil kunne bidra til å forklare nettopp noen av de praksisene som har oppstått, og som av mange av informantene omtales som uheldige og uforutsigbare. En informant fra et av departementene/direktoratene KMD samordner beskriver hvordan SAMI nettopp kommer i slikt krysspress:

KMD jobber i et pressa felt. Selv vet de at de er et departement, og må være tilkneppa i rollen. De kan ikke love seg vekk. Da virker de lett tverre. Men de har streng beskjed om at de ikke skal si hva som helst.

Samtidig har altså KMDs nærhet til feltet, både gjennom direkte forvaltning av tilskuddsordningene, kontinuerlige dialog i både formelle og uformelle fora og oppsøkende virksomhet, nettopp ført til at det har blitt åpnet opp for forventninger. Man har i etterkant ikke maktet å justere disse. En annen informant fra det øvrige embetsverket forteller at i direktoratet der informanten jobber, er de for eksempel nøye med å regulere kommunikasjonen med enkeltaktører. De tar *ikke* imot telefoner fra slike aktører, de blir isteden oppfordret til å ta kontakt via organisasjoner eller eventuelt per brev. Samtidig, forteller denne informanten, «KMD gjør det. De går langt i å ta imot henvendelser fra enkeltpersoner, [lengre] enn det vi gjør på dette feltet. Vår kontakt går via interesseorganisasjoner, vi er ikke en førstelinje».

En informant i et annet departement sier: «Vi har et underliggende direktorat som tar seg av førstelinja. De har kompetanse til det, og er komfortable med å snakke rett fra levra. KMD sitter som førstelinje. De har brukerorganisasjoner rett inn på kontoret». En av informantene mener det er typisk for et departement å mangle kompetanse på førstelinjekontakt, og sier:

Generelt for alle departement er at de mangler handlingskompetanse. Kompetanse på å sette ting ut i livet. De lager store strategier, men får det ikke ut, noe som skaper frustrasjon i mottagerleddet. KMD har få virkemiddel. De betaler ut penger av og til, og vurderer om de ble brukt bra.

Poenget flere av disse informantene fra forvaltningen framfører, er altså at KMD og SAMI ikke er rigget for å gjøre flere av oppgavene de har. En av dem sier:

KMD kan ikke være ombud. Vi har ombud til det. Departement skal først og fremst sørge for at rammevilkårene er gode nok etter lovverk og konvensjoner. Kan ikke frigjøre særdepartementene fra ansvaret de har. KD har ansvar for skolepolitikk, det er ikke KMDs ansvar.

En annen sier: «KMD kan nok ikke være ombud. Men de kan samordne andre departement og direktorat som kan drive fram politikken. For eksempel bør Bufdir ta romsaken med Oslo kommune». En tredje sier:

Brukerorientering jobber vi veldig med på alle felt. Å sette i gang tiltak uten brukere er vanskelig. Her har jeg inntrykk av at KMD ikke strekker så langt. Vi svarte på høringen om delegering av tilskuddsforvaltning til Kulturrådet nylig. I etterkant fikk vi mange telefoner fra enkeltpersoner som kritiserte vårt høringssvar. Det var jo KMDs høring, så vi ble jo litt overrasket. Men vi vet at også KMD får slike telefoner. Men et departement kan ikke være et ombud. Det er et politisk og administrativt verktøy, som skal sørge for at politikken blir satt i gang. På dette feltet kunne nok et direktorat gjort ting mye enklere.

Nettopp det at KMD mangler et direktorat for sitt minoritetsansvar, er noe flere av informantene fra andre departement og direktorat påpeker. Vi tar med fire eksempler på det:

KMD skiller seg ut for de har ikke et underliggende direktorat.

Ser at det kan være utfordringer med måten KMD jobber på, dvs. uten direktorat som kanskje ville vært naturlig for å ha en sånn type dialog og iverksette tiltak på deres vegne.

KMD er jo et departement høyt opp i systemet, og hvis du sammenlikner med vårt felt, så har vi et eget direktorat som er fagorgan. Vi bruker jo dem i dialogarbeid, tilskuddsforvaltning, iverksetting av i ulike tiltak som vi har, osv. De har tettere dialog med sivilsamfunn.

De har ingen operative underliggende organ. Det må være noen som driver aktivt i førstelinja som prepper ting før det kommer til statsrådets bord. Ting skjer for lite planmessig, tida går og frustrasjonen vokser.

En informant kommer med en klar anbefaling: «Flytt Same- og minoritetspolitisk avdeling til Kulturdepartementet. Og gjør den om til direktorat». Anbefalingen kommer med følgende begrunnelse:

Flyttingen av forvalteransvaret for bevilgningene til Kulturrådet illustrerer hvordan dagens organisering gjør at et slikt vedtak fører til linjeforstyrrelse. Høyt og lavt, hummer og kanari i to siloer med asymmetrisk system og ulike politisk tradisjon og koordinering. Med et direktorat i KUD ville man slippe å navigere mellom to siloer med ulik struktur og tradisjon. KMD er så stort at det er et demokratisk problem i seg selv. Kanskje taper minoritetsfeltet status ved å flytte, men man vinner mye annet. KMD samler så mange motstridende interesser.

Tanken om å legge deler av KMD og SAMI til et direktorat kommer ikke ut av det blå. Spørsmålet om å legge oppgaver på feltet ut til et direktorat ble utredet allerede i perioden 2006–2008, på initiativ fra departementet (da: Arbeids- og inkluderingsdepartementet). Tanken ble tatt opp på nytt i 2014 og 2015, og det ble jobbet fram et utkast til en utredning, i samråd med Barne- og likestillingsdepartementet og Bufdir. Trolig har dette modnet videre i de ulike sektordepartementene og direktoratene, parallelt med en erkjennelse av at minoritetsfeltet på sett og vis har gått litt i stå.

4.3.3 Oppsummering

Generelt er informantene fra departement og etater som inngår i KMDs samordningsansvar for dette politikkområdet positive til departementets rolleutøvelse. Særlig framheves SAMI som en avdeling med kompetente fagbyråkrater med god innsikt i og omtanke for minoritetene. Det er en avdeling man gjerne benytter seg av for å få råd om hvordan f.eks. et særdepartement skal håndtere saker som omfatter nasjonale minoriteter. Flere av disse informantene understreker dessuten at de på viktige områder har sett en positiv utvikling de siste årene. Samtidig forteller også flere av disse informantene om at man fra

avstand ser at KMD strever både med å regulere kontakten med praksisfeltet og med å få gjenopprettet en konstruktiv og ikke minst *framover*-rettet dialog med flere av minoritetene om hvordan deres interesser best kan bli tjent. Her legger informantene samtidig til at det som ofte skaper konflikt, som det har vært mange av, er uavklarte spørsmål rundt hvordan minoriteten skal defineres og hvem som skal kunne representere dem med legitimitet. Informantene fra minoritetene er imidlertid betydelig mer kritiske til KMDs samordningsrolle. De mener departementet i liten grad har klart å snakke minoritetenes sak der det virkelig gjelder, i møte med offentlige instanser og etater på førstelinjenivå. Hovedgrunnen til dette virker å være at de minoritetene har hatt andre forventninger til KMDs samordningsrolle enn det departementet har. Ser man på grunnlaget for politikken på feltet, intensjonen om oppreisning og forsoning, og ordlyden i Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter, er det lett å få inntrykk av at departementet, med sin operative innretning, er rigget nettopp til å jobbe ut mot førstelinjen i forvaltningen. Vi mener at også departementet og SAMI selv har bidratt til en slik forventning; på mange måter har man i forvaltningen operert som et direktorat, men uten å ha de nødvendige ressurs- og forvaltningsmessige forutsetningene for en slik praksis.

5. Minoritetspolitikkenes konsekvenser

De sentrale intensjonene med politikken overfor nasjonale minoriteter i perioden 2000–2019 vært 1) å oppfylle internasjonale forpliktelser som om at minoriteter har rett til å leve ut egen kultur, styrke språket, og at de skal ha medbestemmelse i politikken rettet mot dem selv, 2) å beklage og gi oppreisning for tidligere overgrep fra staten som har skjedd gjennom f.eks. fornorsking, diskriminering og andre former for undertrykking, og 3) å integrere de nasjonale minoritetene i det norske samfunnet (jf. kap. 3). Disse intensjonene er forsøkt oppnådd gjennom en kombinasjon av økonomiske virkemidler og dialog, i tillegg til at KMD skal se til at politikken på feltet er samordnet.

Det må påpekes at dette politikfeltet, preget av internasjonale konvensjoner og av ønske om oppreisning og beklagelse, ikke akkurat er preget av mangel på gode intensjoner. I dette kapitlet vil vi peke på flere områder der politikkenes intensjoner og praksis ikke samsvarer. For noen områder er kausalitetsforholdet mellom årsak og virkning av politikken forholdsvis klar. Politikkenes praksis blir som den blir av en gitt grunn. På andre områder, er praksis mer preget av forhold som feltets aktører ikke like lett kan overskue. Særlig handler det om at minoritetenes historie fortsatt og på stadig nye måter preger hvordan politikk implementeres og forstås.

Kapitlet er strukturert rundt to hoveddeler. Først følger en del som tar utgangspunkt i et institusjonelt perspektiv, dvs. som ser på de forvaltningsmessige og organisatoriske sidene ved politikken. Sentralt her står hvordan ansvar for politikutforming og implementering er plassert, og hvilke forutsetninger plasseringen har for å lykkes. Mer spesifikt rettes fokus mot intensjonen om at KMD skal ha rollen som samordningsdepartement for politikken overfor de norske nasjonale minoritetene. Deretter legger vi an et operasjonelt perspektiv, der vi ser på hvordan forvaltningen har foregått på tiltaksnivå. Her ligger fokus på å se på de viktigste tiltakene i sammenheng med hovedintensjonene på politikkområdet. Her gjentar vi noen eksempler hentet fra de empiriske analysene i kapittel 4, som vi mener er særlig egnet for å belyse politiske praksiser og konsekvenser.

5.1 Politikkenes forvaltningsmessige/institusjonelle sider

Ansvar for politikken og samordningen av den ligger altså hos KMD. Same- og minoritetspolitisk avdeling (SAMI) har til oppgave å følge opp og forvalte politikken og samordningsoppdraget. De ansatte har lang erfaring med minoritetspolitisk arbeid og kjenner på mange måter feltet godt. De ønsker å ha en tett kontakt med feltet og synes å være ydmyke for de ulike minoritetenes historie og behov. Avdelingen uttrykker velvilje og etterstreber å komme minoritetene i møte. Samtidig er de bevisste sin rolle som departementsavdeling og må ofte holde tilbake informasjon fra minoritetene om hva de gjør og hvordan de følger opp saker. Rollen deres forutsetter på mange vis profesjonelle motparter, en skriftlig og formell dialog og tiltaksforvaltning på et overordnet nivå.

Minoritetenes opplevelse av KMD er, som vi har beskrevet, todelt. Flere av minoritetsrepresentantene er fornøyd med både plassering av ansvar og utføringen av politikken. Flere informanter vektlegger for eksempel at det har vært bra og viktig at de har fått bevilgning direkte over statsbudsjettet, ikke via Kulturrådet som nå, med tanke på at de da blir mer synlige i den nasjonale politikken. Flere forteller at KMD og SAMI har høy kompetanse og mye kunnskap, og ser det som positivt at de har hatt stabil ledelse og lang kontinuitet i virksomheten. De opplever avdelingen som lydhør og velvillig. Samtidig er nettopp

det stabile fagmiljøet og kontinuiteten noe andre opplever som negativt. De betoner at avdelingen reproducerer et foreldet og mer negativt syn på minoritetene, og at det er vanskelig å ha tillit til SAMI, fordi historien kaster lange skygger inn over avdelingen. Generelt kan vi si at den jødiske minoriteten, som kanskje har høyest grad av institusjonalisering, organisasjonskunnskap og lengst erfaring med politisk arbeid, er mest fornøyd. Men også den kvenske/norskfinske minoriteten har lang tradisjon for interessepolitisk arbeid, og de er generelt lite fornøyd. Også den skogfinske minoriteten og romanifolket/taterne er lite fornøyd med måten KMD jobber på, og har liten tillit til departementet. Rom er mer positive, men de informantene som mener dette, har samtidig liten formening om hva kontakten med departementet konkret har gått ut på all den tid de stort sett ikke har hatt slik kontakt selv.

Det kan være flere årsaker til at situasjonen har blitt tilspisset slik den virker dersom man legger vår empiri til grunn. Først bør det stilles spørsmålsteget ved hvorvidt de politiske prioriteringene har vært riktige. Hvorfor har man f.eks. ikke hatt tilskuddsordninger til å drive utvikling, noe som igjen er en forutsetning for representasjon. Her er vi tilbake til programteorien og spørsmålet om hvor god den egentlig er. Har man lagt for liten vekt på at minoritetsgruppene det her er snakk om har helt særskilte behov mht. å lære seg de hegemoniske formene for organisering og politikk?

En annen årsak kan være et misforhold mellom minoritetenes forventninger til forvaltningen og forvaltningens mulighet til å møte disse. Vi har flere steder pekt på situasjoner der det synes som om forvaltningen har kommet i klem mellom sin nærhet til praksisfeltet og de politiske signalene de er satt til å virkeliggjøre. Vår vurdering er at forvaltningen i KMD uforvarende har havnet i en slags direktorat- eller ombudsrolle de ikke nødvendigvis har hatt institusjonelle forutsetninger for å bekle, gitt deres status som departementsavdeling. Riktignok er det ikke entydig hva som er rollen til et departement og et direktorat, og det varierer mellom departementene hvor mye de driver forvaltningsoppgaver eller veiledning ut mot praksisfeltet. F.eks. finnes det eksempler på at departement har utøvd rollen både som politisk sekretariat og direktorat, selv om dette ikke er like vanlig lenger (SSØ 2011). Trenden har gått i retning av et tydeligere skille mellom departementets rolle som politisk sekretariat og direktoratenes faglige rolle (ibid.). I Direktoratet for forvaltning og IKT, Difis rapport 2011:11, pekes det på utviklingstrekk i retning av å gjøre departementene til politisk sekretariat (politikkutforming og politikkformidling) mens oppgaver med politikkgjennomføring overlates til direktoratene. Samtidig har det vært en diskusjon rundt det som gjerne kalles «direktoriseringen», dvs. at det både er fordeler og ulemper med å trekke et tydelig skille mellom ulike roller i forvaltningen (Difi 2013:11). Det kan likevel være gode grunner til å trekke et slikt skille, i alle fall om man legger dette politikkfeltet til grunn. I sin dobbeltrolle har forvaltningen her, etter vårt skjønn, tidvis blitt stående i et krysspress mellom normer for forvaltningen, og høye forventninger og aktiv lobbyvirksomhet fra minoritetsgruppene. Departementsstrukturen og -tradisjonen gir ikke rom for å jobbe slik feltet ønsker at KMD skal.

Misforholdet mellom forventninger i feltet og forvaltningens praksis, og ulike forståelser av hva som ligger i forvalters rolle, har fått en rekke konsekvenser. Den viktigste er at KMD og SAMI på mange måter har kommet på kant med flere av minoritetene som de har som sin viktigste oppgave å følge opp. Flere uttrykker sterk mistillit mot både KMD og SAMI. Mange av minoritetsaktørene har sett på denne avdelingen som et operativt kontor med medarbeidere som tar imot henvendelser og har myndighet til å gjøre noe med dem. Når frustrasjon og sinne i feltet har nådd departementet, både på Kontaktforum og i direkte kontakt, har hverken avdelingen eller KMD hatt institusjonelle eller ressursmessige forutsetninger til å håndtere reaksjonene. Dette har, slik vi ser det, ført til en selvforsterkende utvikling med flere uheldige utslag: manglende handlekraft i nøkkelf konflikter og manglende eller utydelig kommunikasjon med feltet. Dette førte i sin tur til tap av tillit i deler av feltet. Vårt inntrykk er at uklarhetene omkring hva KMD er og skal være, har ført til at minoritetsgruppene og fagpersoner i feltet til dels opplever forvaltningen som lite oppsøkende og lite lydhøre, og at det derfor er gitt for lite rom for medbestemmelse. Ergo har KMD hverken klart å følge opp de operative ambisjonene eller rollen som overordnet samordningsaktør/ koordinator.

For fagmiljøene på feltet har KMDs manglende tydelighet utad fått helt konkrete utslag. Blant våre informanter er det flere fagpersoner som har dårlige erfaringer, og enkelte har valgt å trekke seg helt eller delvis tilbake som følge av at de opplever å stå alene uten ryggstøtte fra departementet. Informantene mener at departementet i for liten grad har vært på banen for å støtte opp under aktører som de selv har gitt et ansvar innenfor et utfordrende felt. Konfliktnivået tatt i betraktning ville det vært klokt av departementet å være tydelig utad på egne beslutninger og at de ulike aktørenes mandater er departementets ansvar.

5.2 Politikken operasjonelle sider

På mange måter har politikken operasjonelle sider slått mer heldig ut. Det er grunn til å si at de nasjonale minoritetene har oppnådd mye på 20 år. Dette er også noe Norge og KMD får ros for i uttalelsene fra Europarådets rådgivende komité for rammekonvensjonen om beskyttelse av nasjonale minoriteter. Den jødiske, kvenske/norskfinske og skogfinske minoriteten har etablert sterke og stabile interesseorganisasjoner. Det er anlagt kompetansesentra med utgangspunkt i minoritetens særskilte behov (rom og kvener). Det er etablert profesjonelle formidlingsopplegg for noen av minoritetenes kultur og historie (romanifolket/taterne, kvenene og jødene). Dessuten er alle kulturene tilgodesett gjennom en lang rekke prosjekter. Det er således ingen tvil om at politisk og ressursmessig sett er situasjonen for nasjonale minoriteter i Norge sett under ett langt bedre i dag enn det var for 20 år siden. Likevel er det heller ingen tvil om at flere politiske praksiser har falt uheldig ut, og at det på flere områder har blitt sprik mellom intensjonen og realiteten. Dette vil vi utdype i det følgende.

5.2.1 Medbestemmelse og dialog

En sentral intensjon i både rammekonvensjonen og den norske tilpassingen er at nasjonale minoriteter skal ha medbestemmelse i offentlige anliggender som angår dem.

Organisasjonsutvikling er en grunnleggende forutsetning for engasjement, politisk arbeid og medbestemmelse, og således en viktig forutsetning for språk-, identitets- og kulturarbeid. Derfor har utvikling av organisasjonene vært et viktig mål for å oppnå intensjonen om medbestemmelse over politikken. Det har skjedd organisasjonsbygging i feltet som mest sannsynlig ikke hadde skjedd uten tilskuddsordningen for nasjonale minoriteter og andre økonomiske virkemidler. Driftsmidlene har gitt best resultat innenfor den kvenske/norskfinske minoriteten, som også har lang historie med organisasjonsarbeid. Det er slik sett betenkelig, med tanke på at det kanskje har vært dem som har trengt midlene minst. Samtidig er det åpenbart viktig at de organisasjonene som virkelig fungerer og får til endring, har nok ressurser til å utføre rollene sine. For 20 år siden var romanifolket/taterne og rom svakest organisert. Romanifolket/taterne var de første årene inne i en god utvikling når det gjaldt organisasjonsbygging. Mye av det som var bygget opp fikk imidlertid en alvorlig knekk etter NOU 2015:7 og i forbindelse med prosessen rundt Stiftelsen romanifolket/taternes kulturfond. At rom fortsatt, etter 20 år med tilskuddsordning, står omtrent på bar bakke når det gjelder å ha en minoritetspolitisk organisasjon, er også nedslående.

Basert på vårt empiriske materiale virker det som at myndighetene har vist for liten vilje eller kreativitet i arbeidet med å myndiggjøre⁵⁹ minoritetene til å få reell bestemmelse. Flere informanter forteller at slike tiltak, f.eks. i forbindelse med administrasjonen av Romanifolket/taternes kulturfond, var usystematiske og underprioriterte/-finansierte. Dette illustreres videre ved at RT-senteret, som ga generell bistand til romanifolket/taterne som del av kulturfondet, ikke videreføres når forvaltningen nå er delegert/overført til

⁵⁹ For en beskrivelse av begrepet myndiggjøring, se f.eks. Askheim (2012).

Kulturrådet. Dersom rom og romanifolket/taterne, grupper uten tradisjon for organisering og politisk arbeid, skal klare å forvalte den oppreisningen de har rettmessig krav på, må de rustes for dette. Likevel virker det for oss som KMD har gjort for lite for å ta tak i dette. Intensjonene i minoritetspolitikken om oppreisning og medvirkning, både i forvaltningen av oppreisningen, og for så vidt andre tiltak som gjelder disse gruppene, har dermed ikke blitt innfridd. I norsk organisasjons- og arbeidsliv ellers kryr det av ulike kurs og workshops som lærer alt fra freelance kunstnere til toppledere økonomi, ledelse, regnskapsføring, rapportering, søknadsskriving mv. på ulike ferdighetsnivå. Det virker som en overmoden idé for staten å bidra til slike tilrettelagte tilbud for minoritetsgruppene.

I kap. 4.1. diskuterte vi dialog og representasjon for øvrig. Byråkratiet fungerer relativt godt i møte med profesjonelle motparter, men er ikke like gode når motparten opptrer splittet eller på annen måte ikke klarer å oppvise organisatorisk stringens. Feltet har mange synspunkter på hvilke prinsipper som skal gjelde for dialogen, og det er liten enighet om hvilke prinsipper som skal gjelde. Slik vi ser det, er det derfor avgjørende å ha transparente prosesser der man blir enige om retningslinjene, slik at disse får legitimitet i minoritetene. Dette vil måtte bety at ikke alle får det som de vil. Det er imidlertid viktig at de avgjørelsene som tas, har blitt forankret, dvs. diskutert og framforhandlet over tid. I neste omgang blir det viktig å stå for det som er bestemt. Det er også grunn til å nevne selve kommunikasjonsformen KMD har med minoritetene. På den ene siden synes man å bruke telefon og besøk til å ha uformelle samtaler med enkeltpersoner, på den andre siden kommuniseres sentral informasjon ut gjennom nettsidene i en form som av flere informanter beskrives som lite gjennomtrengelig. Denne dobbeltheten henger trolig sammen med forvalternes dobbeltrolle som vi skrev om i forrige delkapittel.

Vi har også sett at dialogen med gruppene i liten grad oppleves som reell til tross for at myndighetene har lagt opp til dette. I den forrige stortingsmeldingen for feltet står det:

Alle skal kunne vere med på å utforme tiltak og ordningar som gjeld dei sjølve. Det er viktig at gruppene sjølve får vere med og avgjere kva for tiltak som skal prioriterast, og korleis tiltaka skal utformast (St.meld. nr. 15 (2000-2001): 12).

For å oppnå intensjonen om medbestemmelse har myndighetene etablert et årlig møtested for dialog. Etter 16 år med Kontaktforum som møtepunkt, og nærmest like mange år med tilbakemelding om at dette ikke dekker behovet, er det grunn til å spørre hvorfor minoritetene ikke har blitt hørt. Vi mener det er på tide å lage en ny strategi for dialog. Fram til nå har det vært en overdreven tro på at dette ene møtepunktet skulle dekke behovet, men minoritetenes behov er mer omfattende og annerledes. Det har resultert i at minoritetene ikke opplever at de har en arena for å ta opp sine saker, hvilket i sin tur har ført til at enkeltsaker og -aktører har «kuppet» møtene med presserende saker. Dette kunne trolig vært unngått, dersom det ble lagt opp til separate møter med de enkelte minoritetene i forkant. Minoritetene sier at de opplever Kontaktforum først og fremst som KMDs arena og som noe som skal dekke KMDs behov. Med andre ord ønsker minoritetene å ha en arena som i større grad er deres og der de er med og setter dagsorden.

Med direkte henvisning til sitatet fra Stortingsmeldingen gjengitt over, kan vi si at minoritetene ikke har vært med på å avgjøre hvilke tiltak som skal prioriteres eller hvordan tiltakene skal utformes. Dette er langt på veg forklart med habilitetshensyn. Slik vi ser det har den praktiske gjennomføringen av tilskuddsordningene snarere vært preget av uheldig paternalisme (jf. Hylland 2014). Når Kulturrådet nå skal overta tilskuddsforvaltningen, blir spørsmålet om medbestemmelse svært aktuelt. Her kan det være verdt å minne om at Kulturrådet vanligvis inkluderer personer fra det aktuelle saksfeltet i utvalgene sine. Dersom det ikke er mulig å få til for de nasjonale minoritetene i dag, bør det være en klar målsetting for de neste årene. Her er vi for øvrig helt på linje med Helsingforskomiteens veileder fra 2019 om menneske- og minoritetsrettigheter (Ekeløve-Slydal og Pashalishvili 2019).

5.2.2 Kultur og språk

Gjennom de ulike tilskuddsordningene rettet mot nasjonale minoriteter generelt og de enkelte minoritetsgruppene, er det kommet i stand mange ulike prosjekter. Å gå inn i enkeltprosjekter for å vurdere kvalitet og måloppnåelse, ligger utenfor rammene av vårt oppdrag. At prosjektmidlene som er bevilget over de ulike ordningene har bidratt til realisering av en variert prosjektportefølje, er det likevel ikke tvil om. All den tid det ikke foreligger konkrete mål som gjenspeiler de ulike minoritetenes behov, er det imidlertid vanskelig å vurdere politikken.

Når det gjelder dokumentasjon og utvikling av språk, har økonomiske virkemidler bidratt til flere tiltak, fortrinnsvis til styrking av kvensk. Likevel er situasjonen for det kvenske språket fortsatt kritisk. Til tross for at også de omfattes av minoritetsspråkpakten, har både romani og romanes i liten grad blitt tilgodesett med tiltak og prosjektmidler, og for begge disse språkene er situasjonen kritisk. Flere informanter vektlegger f.eks. betydningen av å utvikle strategier for å styrke romanes som morsmål. I dag er romanes et levende språk, men det er truet. En av grunnene er at det ikke har lyktes minoriteten å få morsmålsundervisning på sitt språk. En informant forklarer situasjonen slik:

Oslo sier prinsipielt nei til morsmålsundervisning. Det virker ikke som om kommunen forholder seg til at rom er en nasjonal minoritet, og bruker samme argumenter ovenfor alle minoriteter. Da blir det lite hold i rammekonvensjonen.

Fram til nå har det heller ikke vært andre større språkprosjekter for rom. Slik vi har forstått det, er det satt krav til samarbeid med akademiske miljøer når det gjelder språkprosjekter. Disse finnes nærmest ikke for romanes og romani. Det synes heller ikke å være planer for hvordan dette skal løses. Flere av våre informanter forteller at mangel på morsmålsundervisning i skolen er en av de viktigste grunnene til at rom ofte ikke sender barna i barnehage. Tiden fram mot skolealder er viktig dersom barna skal lære sitt eget morsmål.

Hva gjelder intensjonen om at minoritetene har rett til å bevare og utvikle sin kultur og identitet, har de ulike minoritetene helt ulike behov. Noen av dem er relativt godt ivaretatt gjennom tilskuddsordningene, andre ikke. Romanifolket/taterne skal i samarbeid med Glomdalsmuseet dokumentere og formidle sin historie, tilsvarende skal kvener/norskfinners historie bli dokumentert og formidlet av Vadsø museum. For begge disse er det utfordringer/konflikter fordi museene oppleves å være alliert med én fraksjon av minoritetene. Deler av minoritetene føler seg derfor ekskludert og utelatt fra historien. For Glomdalsmuseet er dette ingen ønskelig situasjon, men en bredere forankring i minoriteten er etter vår oppfatning krevende å skape uten bistand fra departementet, konfliktnivået tatt i betraktning. Vadsø museum kritiseres for å være alliert med Norske kvener forbund, og for å overse den finsk-norske minoriteten og deres opplevelse av historien. Det er med andre ord grunn til å spørre om det er mulig for ett museum å ivareta en minoritets historie når de i så liten grad deler fortelling og identitet, som romanifolket/taterne og kvener/norskfinner.

Rammekonvensjonen skal «fremme forutsetninger som er nødvendige for at nasjonale minoriteter bevarer og utvikler sin kultur». Rom har en fortsatt levende, særegen kultur, ikke minst som vi nevnte over, et særegent språk. Noen sider ved denne kulturen kan være vanskelig å fullt ut forene med de normene som gjelder i dagens moderne samfunn. Det er imidlertid paradoksalt hvordan denne gruppen har oppgitt et av sine fremste kulturelle kjennetegn, reising, *etter* at rammekonvensjonen er ratifisert og politikken er operasjonalisert. Konsekvensene av dette er bl.a. at mulighetene for å dyrke egen kultur og språk har blitt mer begrenset. Ifølge våre informanter er det flere årsaker til at dette skjer akkurat nå. F.eks. forteller flere at endringer i arbeidsmarkedet, med overgang til andre næringer enn hva man tradisjonelt har rettet seg mot, og dermed overgang til «normalarbeidsdagen», fem ukers ferie osv., har hatt betydning. Likevel forteller mange av informantene at den kanskje viktigste grunnen til mindre reising er kommunens krav til oppmøte på skolen og frykt for represalier fra barnevernet om dette ikke følges. Et viktig moment er at

det virker som om det nærmest har vært umulig for grunnskolen å legge til rette for slik reisevirksomhet for rom-barn. Samtidig er det svært vanlig at skoler klarer å finne løsninger f.eks. for ungdom som har mye fravær pga. toppidrett, der de deltar på samlinger og/eller konkurranser nasjonalt eller internasjonalt. Samtidig blir *fortellingen* om rom formidlet som fortellingen om et reisende folk. Her er det verdt å peke på faren for at politikken bidrar til at levende kultur både reduseres og i helt konkret forstand gjøres om til kulturarv. I Europarådets *Fjerde uttalelse om Norge* (2016:14) ser vi at dette er tatt opp også med tanke på det kvenske. Det er viktig at det ikke blir en utilsiktet konsekvens av politikken at den skaper kulturarv av det som fortsatt er levende kultur.

Det er til slutt grunn til å framheve at med hensyn til ressurser, er det den skogfinske minoriteten som har kommet dårligst ut til nå. De har f.eks. ikke fått gjennomslag for et samlende og symboltungt prosjekt, slik de andre minoritetene har (Romano kher, HL-senteret, Romanifolket/taternes kulturfond, og kvensk språksenter). Som vi så i kapittel 4 har de fått en liten andel av midlene, grunnet få søknader. Det er betenkelig og har en negativ symbolverdi. Når minoritetsstatusen er bestemt, vil det være naturlig å følge denne opp mer konkret. Det skogfinske språket er dødt, og det gjelder langt på veg også den levende kulturen. Skogfinnene har derfor samlet seg om et ønske om å bli synliggjort i den norske historien gjennom et eget museum. De ønsker å få fram at historien om «det norske» også handler om dem. Og med henvisning til retten til medbestemmelse, ønsker de selv å forvalte historien sin gjennom et selvstendig museum. Dette legitime ønsket aktualiserer igjen behovet for å formulere mål med tanke på den enkelte minoritet.

5.2.3 Kollektiv oppreisning

En sentral intensjon ved politikken rettet mot nasjonale minoriteter er å gi kollektiv oppreisning for tidligere begått urett. Det er gitt oppreisning til tre av de nasjonale minoritetene: Romanifolket/taterne, rom og jødene. For jødene synes dette å ha fungert etter intensjonen.⁶⁰ For rom har det stort sett også fungert slik det var tenkt, selv om det er grunn til å spørre om det ble gjort nok fra departementets side i forbindelse med valg av selve lokalet som kultur- og ressurscenteret skulle ligge i. Å finne egnede lokaler har vært utfordrende for Kirkens bymisjon, fordi få ønsker rom som leietakere. Siden dette er et klassisk tilfelle der rom møter fordommer og diskriminering, er det særlig uheldig at oppreisningen – kultursenteret Romano kher – plasseres i en nedlagt kirke, på en kirkegård. Rom har vært lite villige til å kritisere myndigheten under våre intervjuer, de prøvde ofte å fokusere på det de har fått. Slik vi ser det, er dette imidlertid et eksempel på manglende samsvar mellom intensjon og konsekvens. Dette lokalet passer svært dårlig med tanke på rom sin verdensanskuelse; gravsteder og kirkegårder er tabubelagte steder i deres kultur. Dette har medført at flere medlemmer av minoriteten kvier seg for å bruke kultursenteret i de nåværende lokalene.

Proessen med den kollektive oppreisningen til romanifolket/taterne gjennom Stiftelsen romanifolket/taternes kulturfond og RT-senteret, har heller ikke gått etter intensjonen. Tvert imot har gode intensjoner endt i noe som har vært ødeleggende både for miljøet innad i minoriteten. Det har dessuten skadet forholdet mellom minoriteten og myndighetene generelt, og KMD/SAMI spesielt. For det sistnevnte forholdet vurderer vi skaden til å være nærmest uopprettelig. Intensjonen var helt klart å gi romanifolket/taterne en kollektiv oppreisning av en slik størrelsesorden at man kunne legge fortida bak seg. Resultatet ble dessverre det stikk motsatte, et uoversiktlig kaos. Her må myndighetenes manglende tålmodighet og mangel på kommunikasjon ta mye av ansvaret. Selv om midlene nå forvaltes videre av Kulturrådet, og flere av intensjonene med ordningen dermed videreføres, opplever mange i minoriteten at tilbudet likevel er redusert. Den endrede forvaltningspraksisen oppleves dermed som en kollektiv straff

⁶⁰ Vi gjør imidlertid oppmerksom på at inngående vurdering av måloppnåelse for den kollektive oppreisningen til jødene ligger utenfor dette oppdragets mandat.

for forhold som må tilskrives enkeltpersoners forseelser, eventuelt kriminelle handlinger. Den oppleves dessuten som en overreaksjon av departementet, grunnet manglende tålmodighet og forståelse for minoritetens behov for å etablere egnede administrative rutiner og praksiser.

Det at kulturfondet nå er underlagt statlig styring, har ført til at minoriteten opplever at de har blitt utsatt for nok et «overgrep», i hvert fall de som mener de er urettmessig dømt og at myndighetene med dette retter mistanken mot dem. På tross av rapportene fra henholdsvis Lotteri- og stiftelsessynet og Stiftelsesklagenemnda er saken rundt stiftelsen og RT-senteret slik langt fra oppgjort og avklart. Saken har skapt så mye støy og ødelegger så mye for tilliten både internt i minoritetsgruppa og mellom minoriteten og myndighetene, at det gjør det vanskelig å samle seg og å se framover. For at det i det hele tatt skal være mulig å skape forsoning, tillit og en plattform å arbeide videre på for minoriteten og myndighetene, bør det vurderes om det er nødvendig å nedsette ytterligere en komité for å foreta en uavhengig og fullstendig gransking av alle forhold knyttet fondsmidlene og prosessen omkring dette. Spenningene innad i minoriteten romanifolket/taterne henger tett sammen med fornorskingspolitikken som ble ført mot gruppen fram til 1980-tallet, noe dagens politikk har til hensikt å bøte på. Likevel har konsekvensen blitt at gamle spenninger er forsterket og nye er skapt.

5.2.4 Integrering/effektiv samfunnsdeltagelse

Integrering og inkludering har lenge vært et mål for politikken mot nasjonale minoriteter, i den forstand at et hovedmål for politikken er aktiv samfunnsdeltagelse (jf. kap.3.3). Innenfor dagens praksis handler integrering framfor alt om å beholde minoritetskulturene og slik sett få et kulturelt mangfold, *samtidig* som man gir minoritetene like sosiale, kulturelle og sivile rettigheter som majoritetsbefolkningen. Når det gjelder de nasjonale minoritetene er intensjonen således at de langt på veg følger de sosiale strukturene til majoritetssamfunnet og blir aktive deltakere i det sivile samfunn, samtidig som de beholder kulturen sin. I praksis handler det ofte om å finne en balanse mellom disse punktene.

Av de nasjonale minoritetene er det i dag særlig rom som framstår som lite integrert i storsamfunnet. Det viktigste tiltaket for økt integrering av denne gruppen, skjer gjennom skolelosordningen som drives av Oslo kommune. I vårt arbeid ser vi imidlertid klare eksempler på at integreringsidealet trumfer retten til å leve ut sin egen kultur. St.meld. nr. 15 (2000-2001) sier på side 7:

Det kan derfor være behov for å utvikle undervisningsformer som kan praktiserast sjølv om elevane reiser ein del av sommarhalvåret.⁶¹

Som tidligere nevnt, har rom i løpet av de siste fem-ti årene nærmest sluttet å reise. Det betyr altså at minoriteten gir opp å leve ut et av sine mest distinkte kulturelle trekk *etter* at de har fått statusen nasjonal minoritet, som jo skal gi dem akkurat slike rettigheter. Her kommer opplæringsloven og en streng oppfølging av denne foran behovet for tilpasset opplæring som statusen nasjonal minoritet gir, dersom man legger Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter til grunn.

Rom har en rekke utfordringer knyttet til fordommer, uvitenhet og diskriminering også i møte med andre kommunale og statlige tjenester. Også her er stortingsmeldingen klar om målene:

Når det gjeld grunnleggjande velferdstenester, som helseteneste og sosialtenesta, har regjeringa som mål at dei skal vere tilpassa behova til kvar enkelt person. Det inneber at slike tenester også skal vere tilpassa behova til personar som tilhøyrrer dei nasjonale minoritetane. Dei lokale helse- og sosialtenestene må ha eller kunne skaffe seg tilstrekkeleg kompetanse til å kunne syte for slik tilpassing til brukarane (ibid.: 12).

⁶¹ I meldingen inkluderer dette forslaget også romanifolket/taterne.

Minoritetenes opplevelse er imidlertid at førstelinjetjenesten i liten grad er kjent med deres rettigheter, og at de i liten grad blir tatt hensyn til. Mange av informantene etterspør derfor en større grad av statlig styring av kommuner i spørsmål som gjelder nasjonale minoriteter, og særlig i spørsmål der minoritetsrepresentantene mener at rommet for å utøve egen kultur snevres inn av kommunale vedtak, eller vedtak på tjenestenivå. Utgangspunktet i norsk offentlig forvaltning er at økonomisk og juridisk rammestyring er hovedprinsippet for den statlige styringen, og at detaljert statlig styring skal være særskilt begrunnet, og fastsatt i lov, eller i forskrift med hjemmel i lov.⁶² Det er altså ikke slik at staten skal gripe inn i kommunenes forvaltning unødig. Samtidig gis det anledning til departementer, direktorater og andre statlige etater å innføre reformer, regler eller tiltak som strider med dette hovedprinsippet, dersom det kan begrunnes særskilt i nasjonale mål om bl.a. rettssikkerhet, likhet og likeverd, liv og helse eller hensynet til urfolk og nasjonale minoriteter, mm. (ibid.). Det er etter vår vurdering svært viktig at intensjonene om tilpassing og kulturell ivaretagelse ses i sammenheng, og at man finner et balansepunkt der begge deler sikres. Dersom man som nasjon skal ta Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter fullt innover seg, kan man hevde at statsforvaltningen i større grad enn hva som synes å være tilfellet i dag bør bruke det rommet som gjeldende praksis for statlig styring gir for å pålegge kommunene å ivareta denne balansen.

Det finansielle ansvarsprinsippet skal være utgangspunkt for finansieringen av kommunesektoren. Dette innebærer at det forvaltningsnivået som er tillagt ansvar og beslutningsmyndighet for en oppgave, også har ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen. Sektoransvarsprinsippet innebærer at den fagmyndighet som har ansvar for en reform eller tiltak også har ansvar for å sikre finansieringen av tiltaket. Det betyr at dersom departementet velger å gå inn og detaljstyre kommuner i saker der kommunen har ansvar og beslutningsmyndighet, får de samtidig ansvaret for å finansiere de ekstrakostnadene tiltaket fører til for kommunen(e). Dersom Kunnskapsdepartementet skulle gå inn og detaljstyre kommuner, f.eks. i saken om å gi rom-barn anledning til utvidet permisjon til reising, ville de samtidig måtte finansiere de ekstrakostnadene kommunen får for å gjennomføre tiltaket. Man kan dermed si at det finnes insentiv både for at staten skal gå inn og overstyre kommunene (de vi finner i rammekonvensjonsteksten) og imot (de kostnadene dette medfører).

5.3 Oppsummering

Norsk politikk overfor nasjonale minoriteter er i dag i tråd med internasjonale forpliktelser, og dens intensjoner virker å være i tråd med minoritetenes behov. Imidlertid avviker hvordan politikken implementeres på noen områder fra den programteorien som ligger til grunn. Siden feltet virker å være gjenstand for liten politisk interesse, er det mye opp til forvaltningen å både gjennomføre og fronte politikken. Der har de ofte ikke lyktes, av flere grunner. Særlig har forvaltningen fått en vanskelig oppgave, siden forventningene fra feltet har vært høye, kanskje urealistisk høye. Særlig har samordningsrollen blitt tolket i retning av en rolle med vide fullmakter til å legge til rette for minoritetene. Slike vide fullmakter har ikke forvaltningen hatt. Samtidig er det grunn til å peke på at man på dette politikkområdet burde vært mer reflektert rundt bruken av virkemidler, f.eks. med et mer bevisst forhold til det vi innledningsvis omtaler som politikkområdets en programteori. Utforming av programteori handler ikke minst om å utforme virkemidler tilpasset det feltet de politiske virkemidlene skal fungere i, noe som er spesielt relevant i dette tilfellet. F.eks. kan man stille seg spørsmål om departementet hadde tenkt tilstrekkelig gjennom hvordan minoritetene skulle representeres gitt den organisasjonsgraden som fantes i feltet. Et annet eksempel er samordningsrollen; som nevnt over har

⁶² Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner med retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren. Veileder fra KMD, 2016.

denne åpenbart ikke truffet behovet slik minoritetene definerer det. Spørsmålet blir dermed om man kjente minoritetenes forventninger og behov når departementets samordningsrolle ble utformet.

Symbolikk og språkbruk er svært viktig på dette feltet. Politisk engasjement og omtanke blir verdsatt høyt av minoritetene. Det som ellers av mange kan oppfattes som tomme fraser, er på dette feltet svært viktig, jf. statens offisielle unnskyldninger til de nasjonale minoritetene. De offisielle unnskyldningene som er gitt de siste årene overfor de ulike nasjonale minoritetene har uten tvil blitt godt mottatt. En informant fra embetsverket mener imidlertid at norske myndigheter har noe å lære av andre land når det gjelder slike unnskyldninger:

Man undervurderer symbolske politiske handlinger. Man ser i andre land at rituelle unnskyldninger har hatt veldig kraftfull virkning. I Norge har kanskje de økonomiske oppreisningene kommet for fort.

At unnskyldningen kommer på rett tidspunkt, at den gis av rett person, at den kommer fra hjertet og at den når ut, er avgjørende for hvordan den mottas og hvilken effekt den får.

En unnskyldning eller et løfte som gis, men som ikke følges opp eller som gjennomføres på en uklok måte, får dobbel negativ betydning i dette feltet. Departementets håndtering av Romanifolkets/taternes kulturfond er et godt eksempel på det. Etableringen av fondet ble presentert som en kollektiv oppreisning, noe det lå sterk symbolsk kraft i. Da tiltaket ble endret til å bli en tilskuddsordning, ble dette oppfattet som et fundamentalt brudd med den opprinnelige ambisjonen. Selv om tilskuddsordningen skal finansiere mye av det samme som tidligere, er symbolverdien langt fra like sterk. Uintenderte effekter av prosessen er økt konfliktnivå, økt avmaktfølelse, sterkere mistillit i deler av minoritetsgruppa, og svekkede muligheter for konstruktiv dialog og samarbeid mellom minoritet og myndigheter. Å være seg bevisst betydningen av symbolske handlinger og hvordan ord kan virke oppbyggende eller nedbrytende på selvrespekt og tillit bør være en rettesnor for alle som arbeider i dette feltet. Når det er sagt, har ikke vi grunn til å si at ikke delegeringen av ordningen til Kulturrådet isolert kan være positivt, og bl.a. redusere KMDs hybride forvaltningspraksis.

Mange av informantene vi har snakket med etterlyser konkrete mål for politikken. Altså at de overordnede intensjonene formuleres som konkrete mål for den enkelte minoritet. Det er åpenbart at minoritetene selv må bidra i formuleringen av målene. På den måten er det lettere å sørge for at intensjoner og mål blir fulgt opp. Hva ønsker myndighetene å oppnå med å gi disse fem gruppene statusen nasjonal minoritet? Hva slags mål gjelder for hver enkelt av dem? Det er uklart i dag, og gjør det også vanskelig å gjøre konkrete vurderinger. Det finnes ingen definerte mål å måle mot. De fem minoritetsgruppene har ulike behov og er på ulike nivåer når det gjelder kulturell «kapital». For eksempel representerer rom en høyst levende kultur. De trenger ikke først og fremst tiltak for revitalisering, men å få tilrettelagt for utøvelse av denne kulturen. Dessuten står språket, som morsmål, ved et kritisk punkt nå når nesten alle barn går på skole, men uten rett til morsmålsundervisning. Skogfinnene representerer det andre ytterpunktet. For dem er det ikke engang snakk om å revitalisere språket, men å forvalte materiell og immateriell kulturarv. Og hva med den norskfinske minoriteten? Har den andre behov enn den kvenske? Som vi ser av det foregående, er det vanskelig å følge opp rettighetene til språk og kultur uten særegne mål for den enkelte minoritet.

En av informantene, en fagperson, prøvde å sette fokus på det hen mente er en utbredt holdning i departementet, nemlig at minoritetene blir sett på som et *problem* som må løses. Hen mente politikken først blir vellykket når minoritetene blir betraktet som en *ressurs*; som en kulturell berikelse til det norske samfunnet. Vi har ikke grunnlag for å si at minoritetene *ikke* har blitt betraktet som en kulturell berikelse, men vi er enige med informanten som mener at det bør etterstrebes at slike intensjonelle betraktninger også får sin plass i praksis. Slik det er i dag opplever mange minoritetsrepresentanter at deres kultur er til berikelse i festtalene, men at det i praksis blir et politisk besvær.

6. En styrket politikk

I dette siste kapitlet vil vi peke framover. På bakgrunn av de empiriske funnene og analysene som er presentert, foreslår vi tiltak som vi mener vil styrke politikken framover og bidra til å øke samsvaret mellom intensjoner og effekter av politikken overfor de norske minoritetene. Siden nettopp det å styrke de nasjonale minoritetenes språk, kultur og situasjon er intensjonen og målsettingen ved politikken i dag, mener vi at heller enn å endre intensjonene for politikken, så må en ytterligere styrking først og fremst komme gjennom endret og forbedret praksis.

Feltet nasjonale minoriteter er et komplisert politisk felt, fordi de ulike minoritetene er forskjellige og har forskjellige behov og ønsker. Dessuten gjør historiske forhold det vanskelig å se framover. Samtidig er det akkurat det å se framover som flertallet av våre informanter ønsker. For at så skal skje, må viktige forutsetninger på plass. Politikken framover må etter vår vurdering baseres på brede kompromiss som forsøker å finne gode mellomløsninger der alle partene gir og tar. Det som man derimot ikke kan kompromisse på, og som må være statens nye politikk, er å våge å gå inn i vanskelige problemstillinger, ta seg tid til å kartlegge alle posisjonene og så tørre å ta tydelige standpunkt basert på det som kommer fram – i dialog med minoritetene. Så må man stå ved disse. Alle kan ikke gjøres til lags, men man kan finne løsninger som over tid tilgodeser alle.

Når vi skal gi anbefalinger for å styrke politikken, fokuserer vi på gjennomgripende tiltak i forvaltningsleddet - ikke enkelttiltak for den enkelte minoritet. Når det gjelder behov hos den enkelte minoritet, er politikken intensjon klar: minoritetene skal ha medbestemmelse mht. å formulere og prioritere de tiltakene som gjelder dem selv. Med et par unntak foreslår vi derfor ikke tiltak som retter seg mot en bestemt minoritet, derimot anbefaler vi at det formuleres mål for den enkelte minoritet (se neste punkt). Vi har særlig fokusert på å løse det som vi mener er det viktigste hinder for at de politiske intensjonene nås, nemlig et samordningsdepartement som ikke fungerer optimalt, og som har lav tillit i feltet. Vi tar derfor til orde for en radikal omlegging av det statlige ansvaret for politikkområdet, en omlegging som vil innebære en oppsplitting av funksjoner og større grad av rendyrking av roller, kompetansefelt og arbeidsmåter.

6.1 Forslag til gjennomgripende tiltak i forvaltningen

KMD har i dag det vi tolker som en forvaltningsmessig dobbeltrolle vis a vis minoritetsfeltet, som i mange tilfeller viser seg å ha svakheter. Vi tror delegeringen av forvalteransvaret for tilskuddsordningene til Kulturrådet og Troms og Finnmark fylkeskommune vil bedre dette noe, men ikke i tilstrekkelig grad. Vi har flere steder argumentert for at vi mener KMD sin forvaltning overfor minoritetsfeltet har preg av det Lipsky kaller bakkebyråkrati (Lipsky 2010). En implikasjon av en slik analyse, er behovet for å se på politikkkutforming som noe mer enn kun utforming av politiske mål og strategier. Brodtkin (i Hupe og Hill 2018: 39) omtaler dette som «enabling». Med dette menes at med utforming av et politikkområde er det nødvendig – ut over å formulere mål og generelle virkemidler – å utforme de forutsetningene som må være tilstede for at politikken skal kunne iverksettes i tråd med intensjonene (dvs. at dette ikke er noe man uten videre kan overlate til forvaltningen). Dette kan handle både om ressurser, kompetanse, organisatoriske forhold mv. Politikkkutforming handler med andre ord om mer enn bare formulering av mål og intensjoner, men også virkemidler for hvordan det skal realiseres. Dette må igjen bygge på en analyse av det praksisfeltet politikken skal virke mot.

Vi anbefaler derfor at regjeringen oppretter et eget direktorat for de nasjonale minoritetene. Direktoratet bør ha en bemanning med spesifikk kompetanse på kontakt med sivilsamfunnet generelt og

minoritetsgruppene spesielt. Direktoratet kan i prinsippet ligge under enten KMD eller Kulturdepartementet. Det vil være fordeler og ulemper med begge alternativene. Opprettelsen av et direktorat vil innebære at departementet vil frigjøres fra den forvaltningsmessige spagaten vi mener de står i. Minoritetene ønsker en sentralforvaltning som arbeider *for* dem og *med* dem. Et direktorat vil ha langt større forutsetninger for å kunne jobbe på den måten enn en departementsavdeling har. Direktoratet bør ikke plasseres Oslo. For å redusere avstanden mellom minoritetene og myndigheten mener vi institusjonen bør plasseres utenfor Oslo, men samtidig på et sted som er relativt lett tilgjengelig.

Fylkesmennene bør i større grad involveres i oppfølgingen av politikken. Vi anbefaler at fylkesmennene gis i oppgave å se til at kommunene følger opp rammekonvensjonen og de nasjonale minoriteters rettigheter.

Vi anbefaler at minoritetene sikres medbestemmelse på tiltaksnivå gjennom representasjon i Kulturrådets fagutvalg for ordninger som er rettet mot minoritetene. Medlemmene bør velges for 2 år av gangen, liksom for i rådets øvrige utvalg. Vi foreslår at utvalgene har to representanter som kommer fra minoritetene, og at representasjonen bør gå på rundgang mellom de fem minoritetene. Mange av informantene vi snakket med forteller at samarbeidsklimaet innen enkelte av minoritetene i dag er preget av mistillit og fraksjonsvirksomhet. Vi foreslår derfor at Kulturrådet gjør seg flid med å finne representanter som har status som «nye stemmer». Eventuelle habilitetsspørsmål håndteres i tråd med Kulturrådets øvrige praksis. Vi foreslår at KMD gis møterett i fagutvalgsmøter, slik at de vedlikeholder oversikt over feltet også når de ikke selv forvalter tilskuddsordningen. Tilsvarende bør gjøres i Troms og Finnmark fylkeskommune når de overtar ansvaret for de kvenske/norskfinske ordningene.

Skolelos-prosjektet for rom bør plasseres under utdanningsetaten i Oslo kommune, slik at det blir tettere samarbeid mellom kunnskapsmiljøet og utdanningsetaten. Dette vil gi skolelostiltaket større gjennomslagskraft. Fylkesmannen følger opp roms rettigheter i Oslo kommune, der dette ikke synes å ha vært fulgt opp.

6.2 Forslag til andre generelle tiltak

Vi anbefaler at det utvikles konkrete mål for den enkelte minoritet. Dette må åpenbart gjøres sammen med minoritetene. Målene bør være målbare og realistiske. På den måten vil det være lettere for alle involverte parter å prioritere, fordele og jobbe målrettet og strategisk. I noen tilfeller trengs mer forskning for å gjøre politikken mer målrettet. Slik forskning bør prioriteres (jf. Europarådets *Fjerde uttalelse om Norge* (2016)).

Vi anbefaler at dialogen med minoritetene styrkes ved at det tas i bruk et større mangfold av møteplasser. Terskelen for å oppsøke minoritetenes egne institusjoner og representanter for minoritetene må senkes. Man bør fatte vedtak om konkrete mål for antall møter per år, og møtene bør foregå der minoritetene ønsker det, ikke hos KMD/SAMI/et nytt direktorat. Vårt inntrykk er at dette arbeidet er igangsatt, og det må altså styrkes ytterligere.

Kontaktforum i nåværende form bør avvikles og erstattes med 1) bilaterale møter mellom KMD/SAMI/et nytt direktorat og representanter/organisasjoner innen de enkelte minoritetene, 2) støtte til en arena der de fem organisasjonene kan utvikle en dialog om felles muligheter og utfordringer, 3) et årlig informasjonsmøte, der minoritetsrepresentanter/organisasjoner inviteres til å få tematisert informasjon fra embetsverket. Det må være minoritetene som selv utvikler arenaer og møteformer som de mener er hensiktsmessige.

Vi anbefaler at det settes i gang et kartleggingsarbeid om kunnskapsnivået om nasjonale minoriteter i kommunene og fylkeskommunene, med sikte på å få på plass langsiktige tiltak for å følge opp de forpliktelsene kommunen har.

Det er viktig å ta på alvor at ikke alle minoritetene er kjent med hvordan offentlige råd/utvalg/prosesser fungerer. Myndiggjøringstiltak er derfor viktig for å gjøre disse minoritetene bedre rustet til slike oppgaver. Vi anbefaler at det igangsettes et systematisk arbeid for å styrke det frivillige organisasjonsarbeidet hos rom og romanifolket/taterne. Arbeidet bør lære av etablerte strukturer for kompetanseheving, og kan for eksempel omfatte (men ikke begrenses til) opplæring i budsjettering/regnskap, politisk påvirkningsarbeid osv. Tiltakene må settes i gang i samråd med ulike miljø innen de fem minoritetene. Det bør være særlig fokus på å rekruttere yngre minoritetsrepresentanter.

6.3 Særegne tiltak

For å komme videre og oppnå forsoning, bør det settes i gang noen særtiltak for romanifolket/taterne. Ansvar for konflikten mellom KMD og romanifolket/taterne knyttet til NOU 2015: 7 og avviklingen av Stiftelsen romanifolket/taternes kulturfond må plasseres der det hører hjemme. Vi mener at dette er hos KMD. Basert på vårt empiriske materiale finner vi hold for å hevde at det er KMD som ikke har fulgt opp den kollektive oppreisningen Stiftelsen romanifolkets/taternes kulturfond representerer på en tilstrekkelig god måte. Selv om man kan hevde at representanter fra minoriteten ved flere anledninger har opptrådt på en måte som ikke har styrket gruppens felles sak, er det ikke gruppen samlet som har opptrådt klanderverdig. Både avviklingen av kulturfondet spesielt og prosessen rundt avviklingen generelt kan imidlertid oppfattes som at KMD har forsøkt å plassere ansvaret for uheldig forvaltningspraksis i fondet hos romanifolket/taterne som gruppe, noe som etter vår vurdering er feil. Vi tror at en beklagelse fra KMD overfor den nasjonale minoriteten romanifolket/taterne, som dermed ville erkjenne departementets medansvar i denne saken, ville kunne rette opp mye av skaden. Ikke minst bunner en slik tro i de erfaringene man har med tidligere beklagelser, som ofte har hatt en viktig symbolsk effekt.

Samtidig er både forvaltningen av RT-fondet og -senteret og prosessen rundt avviklingen av ordningen heftet med mange uavklarte forhold. Vi tror dette i seg selv er skadelig for politikkområdet og forvaltningen av det, i og med at det skaper grobunn for spekulasjoner på sviktende grunnlag. Vi tror samtidig ikke at det blir ro og ny tillit før denne saken er avklart. Vi mener derfor at det bør opprettes en uavhengig granskningsgruppe som går igjennom alle sider av saken, med mål om å klarlegge og formidle fakta.

I forbindelse med avviklingen av kulturfondet forsvant senteret som var opprettet for å bistå romanifolket/taterne i saker som gjelder deres mulighet til å hevde medbestemmelse i politikken som gjelder dem selv, hevde individuelle krav om oppreisning osv. Basert på det empiriske materialet, mener vi dette er et viktig tiltak som bør gjenopprettes i samband med delegeringen av forvalteransvar for kulturfondet til Kulturrådet. Hvordan senteret skal organiseres og drives bør vurderes av minoriteten og Kulturrådet.

Referanser

- Aarset, M. F. og R. Nordvik. (2015). *Dagens situasjon. Levekår og livskvalitet blant tatere/romanifolk. Vedlegg 6. til NOU 2015: 7 Assimilering og motstand. Norsk politikk overfor tater-re/romanifolket fra 1850 til i dag.* Oslo: KMD
- Ahearne, J. (2009). Cultural policy explicit and implicit: a distinction and some uses. *International Journal of Cultural Policy*, 15 2/2009
- Askheim, O. P. (2012). *Empowerment i helse- og sosialfaglig arbeid: floskel, styringsverktøy, eller frigjøringsstrategi?* Oslo: Gyldendal akademisk.
- Barne og likestillingsdepartementet (2009). *Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering 2009–2012.* Oslo.
- Berg, C., N. A. Bergsgard og S. I. Nødland. (2008). *Organisasjonsbygging og interessepolitikk. Evaluering av tilskudd til nasjonale minoriteter.* Rapport IRIS – 2008/026
- Brandal, N., C. A. Døving og I. T. Plesner. (2017). *Nasjonale minoriteter og urfolk i norsk politikk fra 1900 til 2016.* Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Brodin E. Z. (2018) The inside story: street-level research in the US and beyond. I Hupe P., Hill M. og Buffat A. (red.) *Understanding Street-level Bureaucracy.* Bristol: Policy Press.
- Bruland, B. (2016 [2010]). Norske jøder – historie og kultur. I: Lund, A. B. og Moen, B. B. (red.) *Nasjonale minoriteter i det flerkulturelle Norge.* Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Christiansen, P. M., A. S. Nørgaard, H. Rommetvedt, T. Svensson, G. Thesen og P. O. Öberg. (2010). Varieties of Democracy: Interest Groups and Corporatist Committees in Scandinavian Policy Making. *Voluntas* 21/2010
- Den europeiske språkpakten (i norsk oversettelse på www.lovdatab.no)
- DiMaggio, P. og W. W. Powell. (1982). *The iron cage revisited: conformity and diversity in organizational fields:* Institution for Social and Policy Studies, Yale University.
- DiMaggio, P. og W. W. Powell. (1991). *The New institutionalism in organizational analysis.* Chicago: University of Chicago Press.
- Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) (2011). Hva skjer i departementene? Om utfordringer og utviklingsbehov. Rapport 2011:11
- Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) (2013). Merverdi eller unødig omvei? Om direktoratenes rolle i gjennomføring av nasjonal politikk. Rapport 2013:11
- Dogaru, T. (2017). Street-level bureaucrats as innovative strategists. *Journal of Public Administration, Finance and Law* 13/2017
- Ekeløve-Slydal, G. M. og A. Pashalishvili. (2019). *Å tilhøre en nasjonal minoritet. Veileder om menneske- og minoritetsrettigheter.* Oslo: Den norske Helsingforskomité.
- Europarådet (1995). Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter (i norsk oversettelse på www.regjeringen.no) Strasbourg
- Funnell, S. C. og P. J. Rogers. (2011). *Purposeful program theory: effective use of theories of change and logic models.* San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Haugen, H. M. (2017). Den vanskelige forsoningen. Den norske kirke, Kirkens Sosialtjeneste og romanifolket/taterne. *Teologisk Tidsskrift*, 6/3, 242-261
- Hoffmann, C. og V. Moe. (2017). Holdninger til jøder og muslimer i Norge 2017. I: Hoffmann, C. og Moe, V. (red.) *Befolkningsundersøkelse og minoritetsundersøkelse.* Oslo: HL-senteret. Senter for studier av Holocaust og livssynsminoriteter.
- Holmesland, H. (2006). *Arkivene, bibliotekene, museene og de nasjonale minoritetene.* Oslo: ABM-utvikling.
- Hylland, O. M. (2014). Kulturpolitikk og paternalisme - En diskusjon av ideologisk kontinuitet. *Nordisk kulturpolitisk tidsskrift*, 01/2014
- Hyltenstam, K. og T. M. Milani. (2003). *Kvensk språk eller dialekt? Rapport for Kommunal- og regionaldepartementet og Kultur- og kirkedepartementet i Norge.* Oslo: KKD
- Justisdepartementet (1997). *NOU 1997: 22 Inndragning av jødisk eiendom i Norge under den 2. verdenskrig.*
- Kieding Banik, V. og I. Levin. (2016 [2010]). Jødisk liv i etterkrigstiden. Integrering og egenart. I: Lund, A. B. og Moen, B. B. (red.) *Nasjonale minoriteter i det flerkulturelle Norge.* Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Kieding Banik, V. (2017). Driftige damer: kvinnelige jødiske innvandrere i de første tiårene på 1900-tallet. *Tobias: tidsskrift for Oslohistorie*, 26/2017
- KMD (2015). *NOU 2015: 7 Assimilering og motstand: norsk politikk overfor taterne/romanifolket fra 1850 til i dag.* Oslo: KMD.
- KMD (2018). *Måltret plan 2017–2021 - videre innsats for kvensk språk.* Oslo: KMD.
- KRD (2000). *St.meld. nr. 15 (2000-2001) Nasjonale minoriteter i Norge. Om statleg politikk overfor jødar, kvener, rom, romanifolket og skogfinnar.* Oslo: KRD.
- Kulbrandstad, L. A. (2016 [2010]). Hva vil det si å være skogfinne i dag? I: Lund, A. B. og Moen, B. B. (red.) *Nasjonale minoriteter i det flerkulturelle Norge.* Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.

- Lidén, H. og A. Engebretsen. (2016 [2010]). De norske rom – og deres historie. I: Lund, A. B. og Moen, B. B. (red.) *Nasjonale minoriteter i det flerkulturelle Norge*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. 30th anniversary expanded ed. utg. New York: Russell Sage Foundation.
- Lund, A. B. og B. B. Moen. (2011). Nasjonale minoriteter og den flerkulturelle skolen. *Bedre skole*, 2/2011
- Lund, A. B. og B. B. Moen. (2016 [2010]). Taterne i Norge – fra utstøting til inkludering? I: Lund, A. B. og Moen, B. B. (red.) *Nasjonale minoriteter i det flerkulturelle Norge*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Mangset, P. (2015). Om den korporative tradisjonen i nordisk kulturpolitikk - med særlig vekt på den svenske kulturpolitikens historie. *Nordisk kulturpolitisk tidsskrift*, 18 1/2015
- Maynard-Moody, S. og M. C. Musheno (2003). *Cops, teachers, counselors: stories from the front lines of public service*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Midtbøen, A. og H. Lidén. (2015). *Diskriminering av samer, nasjonale minoriteter og innvandrere i Norge: en kunnskapsgjennomgang*. Rapport. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Midtbøen, A. H. og H. Lidén. (2016). Kumulativ diskriminering. *Sosiologisk tidsskrift*, 24 01/2016
- Møystad, M. Ø. (2016 [2010]). Taterne - et reisende folk mot en ny tid. I: Lund, A. B. og Moen, B. B. (red.) *Nasjonale minoriteter i det flerkulturelle Norge*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Niemi, E. (2005). Nasjonale minoriteter - en oppfinnelse? Om Europarådets rammekonvensjon for nasjonale minoriteter og Norge. I Alhaug, G., Mørck, E. og Pedersen, A.-K. (red.) *Mot rikare mål å trå: festskrift til Tove Bull*. Oslo: Novus.
- Nordvik, R. (2015). *Barnevern og tater/romanifolk på 1900-tallet. Vedlegg 11 til NOU 2015: 7 Assimilering og motstand. Norsk politikk overfor tater/romanifolket fra 1850 til i dag*. Oslo: KMD.
- Portillo, S. og D. S. Rudes. (2014). Construction of Justice at the Street Level. *Annual Review of Law and Social Science*, 10 1/2014
- Riksrevisjonen (2019): Revisjonsrapport for 2018 om Kommunal- og moderniseringsdepartementets forvaltning av tilskudd til nasjonale minoriteter.
- Rosvoll, M., Lien, L. og J. A. Brustad. (2015). «Å bli dem kvit» - *Utviklingen av en «sigøynepolitikk» og utryddelsen av norske rom*. Oslo: HL-senteret. Senter for studier av Holocaust og livssynsminoriteter.
- Ryen, A. (2002). *Det kvalitative intervjuet. Fra vitenskapsteori til feltarbeid*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Saus, M., A. Salamonsen, M. Douglas, K. L. Hansen og S. K. Thode. (2018). *Utreddning om barnevern for den samiske befolkningen, innvandrere og nasjonale minoriteter i Norge. Kompetansehevede tiltak, kunnskapsmiljø og samiske barns særlige rettigheter*. Tromsø: UiT Norges arktiske universitet.
- Senter for statlig økonomistyring (SSØ) (2011). En beskrivelse av styringsmodellen i et departement. Rapport 2/2011.
- Sosialdepartementet (1972). *St. meld. Nr. 37 (1972-73) Om tiltak for de norske sigøynere*. Oslo: Sosialdepartementet.
- Tjelmeland, H. (2003). *I globaliseringsens tid, 1940-2000*. Norsk innvandringshistorie. Bd. 3. Oslo: Pax.
- Tyldum, G. og J. H. Friberg. (2014). *Et skritt på veien : Evaluering av Handlingsplan for å bedre levekårene blant rom i Oslo*. Fafo-rapport 2014: 50.
- UD (1997). *St.prp. nr. 80 (1997-1998). Om samtykke til ratifikasjon av Europarådets rammekonvensjon av 1. februar 1995 om beskyttelse av nasjonale minoriteter*. Oslo: UD.
- Utdanningsdirektoratet *Våre nasjonale minoriteter. Til ansatte i barnehager og skoler*. Oslo: Utdanningsdirektoratet.
- Vollebæk, K. og I. T. Plesner. (2014). Constitutional protection of national minorities' rights in Norway: Does it matter? *Nordic journal of human rights*, 32/2, 176-87
- Vieten, U. M. og S. Poynting. (2016) Contemporary Far-Right Racist Populism in Europe. *Journal of Intercultural Studies* 37:6, pages 533-540.
- Weber, M. (1991). *From Max Weber : essays in sociology*. New ed. utg. Routledge sociology classics. Abingdon: Routledge.
- Stiftelsesdokument for Stiftelsen romanifolket/taternes kulturfond*. 12. oktober 2007.
- Stiftelsestilsynets tilsynsrapport. Stiftelsen romanifolket/taternes kulturfond, org. nr. 992 140 127. Lotteri- og stiftelsestilsynet*, 13. februar 2017.
- Stiftelsesklagenemndas avgjørelse i sak 2017/0296*. Stiftelsesklagenemnda, 2. november 2018.

- Prop. 1 S (1999-2000). Kommunal- og regionaldepartementet.
- Prop. 1 S (2000-2001). Kommunal- og regionaldepartementet.
- Prop. 1 S (2001-2002). Kommunal- og regionaldepartementet.
- Prop. 1 S (2002-2003). Kommunal- og regionaldepartementet.
- Prop. 1 S (2003-2004). Kommunal- og regionaldepartementet.
- Prop. 1 S (2004-2005). Kommunal- og regionaldepartementet.
- Prop. 1 S (2005-2006). Kommunal- og regionaldepartementet.
- Prop. 1 S (2006-2007). Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Prop. 1 S (2007-2008). Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Prop. 1 S (2008-2009). Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Prop. 1 S (2009-2010). Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
Prop. 1 S (2010-2011). Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.
Prop. 1 S (2011-2012). Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.
Prop. 1 S (2012-2013). Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.
Prop. 1 S (2013-2014). Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.
Prop. 1 S (2014-2015). Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
Prop. 1 S (2015-2016). Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
Prop. 1 S (2016-2017). Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
Prop. 1 S (2017-2018). Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
Prop. 1 S (2018-2019). Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Vedlegg

Intervjuguide, minoritetsrepresentanter/fagpersoner

Innledning:

Si litt kort om deg selv og din stilling/rolle, jf. tema for intervjuet.

Om ulike dialogarenaer og -former.

Norske myndigheter er forpliktet til å føre en politikk som ivaretar nasjonale minoriteters kulturelle, språklige og/eller religiøse identitet. Viktige betingelser for å lykkes er dialog og gjensidig tillit.

Med utgangspunkt i din erfaring:

1. Hvilke former for dialog mellom sentrale myndigheter og [aktuell nasjonale minoritet] kjenner du til?
2. Har du selv direkte/personlig erfaring med disse arenaer?
3. Hva kjennetegner disse arenaene? (hvem setter agenda, hvem er tilstede, formelt/uformelt, er dere på hjemmebane?)
4. Hva er dine erfaringer med hvordan dialog-formene og -arenaene fungerer? Lykkes man i å komme i dialog? Lykkes man med å skape gjensidig tillit?
5. Dersom du ikke har personlig erfaring, hva er din avstandsvurdering av dialog-formene og -arenaene? Hva bygger du den i så fall på?
6. Har formen(e) for dialog eller ulike arenaer endret seg?
7. Finnes det fellesarenaer for alle minoritetene? Hva vil du eventuelt si om slike?
8. Det er kritikk for at det mangler separate arenaer. Er du enig i at det er viktig?
9. Generelt/oppsummerende: Hva skal til for at det blir bedre?

Om tilskuddsordningene:

Tilskuddsordningene har dannet en annen kjerne i politikken.

Blir disse ordningene tilstrekkelig annonsert og kjenner folk til innholdet? Når de de rette menneskene?

1. Støtter folk ordninga?
2. I dag finnes en generell ordning og flere øremerkede tiltak? Hvordan syns du om dagens ordning og fordeling?
3. Har dere erfart at ordningene har endret seg?
4. Bidrar ordningene til å styrke minoritetens kultur og bidrar de til samfunnsdeltakelse på minoritets egne premisser?
5. Hvilke positive effekter har ordningene hatt? Hva er oppnådd?
6. Har ordningene hatt negative, eventuelt utilsiktede effekter?

Om KMDs samordningsrolle.

I møte med det offentlige Norge, snakker de med ei stemme? Har du eksempler på instanser som jobber godt mot dere? Har du eksempler på det motsatte? Hva gjør at noe er vellykket/går dårlig?

KMD har samordningsansvar for statlig politikk som angår nasjonale minoriteter. Det innebærer at KMD skal arbeide for helhet og sammenheng i politikken, på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. De har dermed ansvar for å se til at politikken på ulike områder bygger på prinsippene om likeverd og ikke-

diskriminering og at tiltak overfor nasjonale minoriteter er i tråd med internasjonale forpliktelser. KMD skal også være et kontaktpunkt i forvaltningen for de nasjonale minoritetene.

7. Hva kjennetegner KMDs samordningsrolle i saker som gjelder nasjonale minoriteter generelt og [aktuell nasjonal minoritet] spesielt?
8. Hvordan har denne rollen fungert? Er det helhet og sammenheng i politikken?
 - a) Hva er styrker/svakheter?
 - b) Hva kan bli bedre? Hva er de kritiske faktorene for forbedring?

Til slutt litt generelt:

Hvor håper du vi er om ett år/ ti år når det gjelder offentlig politikk overfor dere?

Noe annet vi burde ha spurt om?

Intervjuguide, departementsansatte/offentlig ansatte

Innledning:

Si litt kort om deg selv og din stilling/rolle, jf. tema for intervjuet.

Om ulike dialogarenaer og -former.

Norske myndigheter er forpliktet til å føre en politikk som ivaretar nasjonale minoriteters kulturelle, språklige og/eller religiøse identitet. Viktige betingelser for å lykkes er dialog og gjensidig tillit.

1. Hvilke former for formell og uformell dialog mellom sentrale myndigheter og nasjonale minoriteter kjenner du til har vært benyttet og benyttes, og på hvilke arenaer har denne dialogen foregått?
2. Hva kjennetegner disse arenaene?
3. Har du selv erfaring med dialog mellom myndighetene og nasjonale minoriteter?
4. Hva er i så fall dine erfaringer, hvordan fungerer dialogformene og -arenaene? Lykkes man i å komme i dialog? Lykkes man med å skape gjensidig tillit?
5. Dialog og møteledelse under Kontaktforum og Ressursgruppa for romanifolket/taterne: Hva legger KMD vekt på når de arrangerer disse møtene?
 - a) Hva er utfordringene? Hvordan løser de dette?
 - b) Hvordan leder de møtene?
 - c) Hva har KMD fått ut av disse møtene?
6. Dersom du ikke har personlig erfaring, hva er din profesjonelle vurdering av dialogformene og -arenaene?
7. Er det ulike former for dialog eller ulike arenaer knyttet til de ulike minoritetene?
8. Representativitet: Hvem representerer minoritetene? Hvordan og på hvilket grunnlag ble disse valgt? Har dette fungert (etter planen)? Læring?
 - a) I høringer er det åpnet opp for anonyme høringssvar. Hva var resonnementet bak dette valget? Fordeler/ulempes?
9. Har formen(e) endret seg? Generelt? For enkelte minoriteter?

Om tilskuddsordningene:

1. Kan du/dere kort gjøre rede for **hvilke** støtteordninger som finnes til de nasjonale minoritetene?
2. Hva er **begrunnelsen** for KMDs tilskuddsordninger til nasjonale minoriteter?
3. Hvordan har man **forankret** ordningen? Har dette endret seg historisk?

4. Er det forskjell på tilskuddsordningene mellom de ulike minoritetsgruppene? Hvilke?
5. Har ordningen **legitimitet**? Hvilke tilbakemeldinger på tilskuddsordningene kommer fra minoritetene?
6. Nylig er midlene overført til Kulturrådet. Hva ligger bak denne avgjørelsen?
 - a) Fordeler/ulempes.
 - b) Hvordan tenkes minoritetene representert?
7. Hvilke positive effekter har ordningene hatt? Hva er oppnådd?
8. Har ordningene hatt negative, eventuelt utilsiktede effekter? Hvilke konsekvenser har disse i så fall hatt?
 - a) Her kan dere kanskje si noe om konfliktene rundt Romanifolket/taternes kulturfond? Fondet har jo blitt frikjent. Er det da andre årsaker enn det at man etter Lotteritilsynets rapport var bekymret for fondets integritet som førte til flytting?
 - b) Hvordan har dette blitt kommunisert til minoriteten?
 - c) Dere har et forslag til forskrift for støtteordningen ute på høring. Si litt om det.
9. Har det vært diskutert om det bør gjøres andre endringer/justeringer i tilskuddsordningene, i så fall hva og hvorfor? Hva tenker du?
10. Riksrevisjonens rapport om tilskuddsordningene. Kan vi få innsyn i den?

Om KMDs samordningsrolle:

KMD har samordningsansvar for statlig politikk som angår nasjonale minoriteter. Det innebærer at KMD skal arbeide for helhet og sammenheng i politikken, på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. De har dermed ansvar for å se til at politikken på ulike områder bygger på prinsippene om likeverd og ikke-diskriminering og at tiltak overfor nasjonale minoriteter er i tråd med internasjonale forpliktelser. KMD skal også være et kontaktpunkt i forvaltningen for de nasjonale minoritetene.

1. Hva kjennetegner, slik du ser det, KMDs samordningsrolle i saker som gjelder nasjonale minoriteter? Kjenner du deg igjen i det som blir beskrevet over?
2. Hvordan har denne rollen fungert i praksis?
3. Er det *helhet og sammenheng* i politikken?
4. Fører KMDs samordning til at politikken på ulike områder bygger på prinsippene om likeverd og ikke-diskriminering og at tiltak overfor nasjonale minoriteter er i tråd med internasjonale forpliktelser?
5. Hva innebærer det i praksis at KMD er kontaktpunkt i forvaltningen for de nasjonale minoritetene? Hvilke utfordringer byr dette på?
6. Er det noen politikkområder/instanser der samordningsrollen er svakere/mer krevende enn andre, eller som er mindre samkjørt/integrert?
7. Mer generelt:
 - a) Hva er styrker/svakheter?
 - b) Hva kan bli bedre? Hva er de kritiske faktorene for forbedring?