

Elin Haugsgjerd Allern, Marit Helgesen
og Line Nyhagen Predelli

Mellom konflikt og intergrasjon

Evaluering av Kontaktutvalget
mellom innvandrere og myndighetene



NIBR

Norsk institutt for by- og regionforskning

Forord

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) evaluert Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM). Bakgrunnen for evalueringen er at innværende utvalgsperiode går mot slutten, og at myndighetene ønsker en vurdering av utvalgets sammensetning og virksomhet. I Stortingsmelding nr. 17 (1996-1997) "Om innvandring og det flerkulturelle Norge" heter det at KIMs sammensetning og struktur skal vurderes hver gang et nytt utvalg skal oppnevnes. NIBRs evaluering er utført i perioden november 2000 til juni 2001.

Evalueringen er gjennomført og skrevet av statsviter Elin Haugsgjerd Allern, statsviter Marit Helgesen, og sosiolog og statsviter Line Nyhagen Predelli. Prosjektleder har vært Nyhagen Predelli. Forfatterne er oppført i alfabetisk rekkefølge. Vi takker alle informanter for deres deltakelse.

Oslo, juni 2001

Arvid Strand
Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	4
Figuroversikt	5
Sammendrag	6
Summary	10
1 Introduksjon	14
1.1 Evaluering av Kontaktutvalget	14
1.2 Disposisjon for rapporten	15
2 KIM – Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene	16
2.1 Innledning	16
2.2 Bakgrunn og utvikling	17
2.3 Dagens mandat: sammensetning, status og formål	18
2.4 Hovedtrekk: Medlemmer, organisasjon og arbeidsform	19
2.5 Tidligere evalueringer	21
3 Teoretisk rammeverk og presiserte problemstillinger	22
3.1 Kontaktutvalget i demokratiperspektiv	22
3.1.1 Politikk som aggregering: Kontaktutvalget som rådgivende organ	23
3.1.2 Politikk som integrasjon: Kontaktutvalget som forum for dialog	25
3.2 Forholdet til innvandrersorganisasjonene	26
3.3 Kontaktutvalget i et organisasjonsperspektiv	27
4 Evalueringsdesign, datamateriale og analysemetode	30
4.1 Type evaluering	30
4.2 Datamateriale og analysemetode	31
5 Kontaktutvalget som rådgivende organ	36
5.1 Utvalgets formelle rettigheter og prosedyrer	36
5.2 Grunnlag for faktisk innflytelse	37
5.2.1 Sakene på Kontaktutvalgets dagsorden	37
5.2.2 Rutiner for oppfølging	39
5.3 Medlemmenes generelle syn på om Kontaktutvalget har innflytelse	40
5.3.1 Innflytelse i høringssaker	41
5.3.2 Innflytelse etter eget initiativ	44
5.3.3 Innflytelse gjennom utredning	46
5.4 Andre former for innflytelse	51
5.5 Oppsummering	53
6 Kontaktutvalget som dialogforum	55
6.1 Dialogens formelle status	55
6.2 Medlemmenes generelle syn på dialogen	56
6.3 Dialog som gjensidighet	57

6.3.1	Debattene i utvalget - tillit og deltakelse	57
6.3.2	Kontaktutvalget som forum for meningsdannelse	58
6.4	Offentlighet og kommunikasjon	59
6.5	Andre aspekter ved dialog	61
6.6	Oppsummering	62
7	Forholdet mellom Kontaktutvalget og innvandrersorganisasjonene	63
7.2	Likhetsaspektet	64
7.2.2	Organisasjonslandskapet	64
7.2.2	Utvelgelsesaspektet	67
7.2.3	Innholdsaspektet	70
7.3	Oppsummering	73
8	Utvalgets funksjonsdyktighet - kompleksitet og dualisme	75
8.1	Utvalgets målsetninger for virksomheten	75
8.2	Sammensetning og rolleoppfatninger	76
8.3	Størrelse	79
8.4	Nominasjon og oppnevning	80
8.5	Organisasjonsstruktur og møteorganisering	83
8.6	Arbeidsmetoder	84
8.7	Ledelse og administrasjon	85
8.8	Ressurser	87
8.9	Oppsummering og konklusjon	88
9	Mellom konflikt og integrasjon	90
9.1	Er Kontaktutvalget et godt fungerende utvalg for rådgivning og dialog?	90
9.2	Mulige endringer ved framtidig oppnevning	92
9.3	Videre forskning	96
	Litteratur	98
Vedlegg 1	Kontaktutvalgets mandat	103
Vedlegg 2	Kontaktutvalget i mediene	104
Vedlegg 3	Intervjuguide	106
Vedlegg 4	Spørreskjema	111

Tabelloversikt

Tabell 4.1	<i>Saker på KIM-møtenes dagsorden etter opphav og innhold 1998-2001. Prosent.</i>	38
Tabell 4.2	<i>Omfang av utredninger og rapporter fra KIM 1990-1997. Antall.</i>	46
Tabell 4.3	<i>Omfang av utredninger og rapporter fra KIM 1998-2001. Antall.</i>	47
Tabell 7.1	<i>Antall organisasjoner fordelt på region og type</i>	66
Tabell 7.2	<i>Organisasjoner og deltakelse i valg fordelt på region</i>	68
Tabell 9.1	<i>Hyppighet av omtaler av Kontaktutvalget i Aftenposten og NTB-meldinger 1984-2001. Absolutte tall.</i>	105
Tabell 9.2	<i>Hyppighet av omtaler av Kontaktutvalget i Aftenposten, Dagbladet, VG, Bergens Tidene og NTB-meldinger 1996-2001. Absolutte tall.</i>	105

Figuroversikt

Figur 1.1	<i>KIMs handlingsrom</i>	15
Figur 3.1	<i>Modell for evalueringen av Kontaktutvalget</i>	27

Sammendrag

Elin Haugsgjerd Allern, Marit Helgesen og Line Nyhagen Predelli

Mellom konflikt og integrasjon

Evaluering av Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene
NIBR Prosjektrapport 2001:11

Norsk institutt for by- og regionforskning har på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet foretatt en evaluering av Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM). Bakgrunnen for evalueringen er at myndighetene ønsket en vurdering av utvalgets sammensetning og virksomhet i forbindelse med ny oppnevning. Evalueringen søker å besvare to hovedspørsmål: I hvilken grad og hvordan fyller Kontaktutvalget sine tiltenkte roller som rådgivende organ og forum for dialog? Hvilke faktorer kan eventuelt sies å fremme eller hemme utvalgets måloppnåelse?

Kontaktutvalget er et statlig oppnevnt, permanent utvalg, som i hovedsak har to oppgaver: å være en rådgivende instans og høringsorgan for myndighetene, og å være et forum for kontakt og dialog mellom offentlig forvaltning, politiske partier og personer med bakgrunn i innvandrersorganisasjoner. På den ene siden skal Kontaktutvalget være et sted der minoritetenes interesser og synspunkter kan artikuleres, med det formål at interessene og synspunktene skal kunne påvirke innholdet i offentlig politikk. På denne bakgrunn har vi vurdert det som spesielt viktig å analysere i hvilken grad Kontaktutvalget evner å utøve innflytelse på offentlig politikk gjennom sin rådgivningsoppgave.

På den andre siden skal Kontaktutvalget være et forum for utveksling av synspunkter og utvikling av felles problemforståelse mellom innvandrere, myndigheter og politikere. På denne bakgrunn har vi vurdert det som viktig å analysere i hvilken grad Kontaktutvalget evner å tilrettelegge og faktisk gjennomføre en dialog som kan utvikle en slik felles problemforståelse.

Når det gjelder Kontaktutvalgets rådgivningsoppgave, finner vi at utvalget fungerer godt som en høringsinstans for myndighetene. Utvalget avgir en rekke høringsuttalelser, og myndighetene anser det som en sentral og etablert høringsinstans. Flere myndighetsrepresentanter opplever det imidlertid som problematisk å skulle gi råd til eget eller andre departement. For å unngå å komme i konflikt med departementenes politiske linje, forholder de seg bevisst passive i hørings saker, utover å komme med faktaopplysninger. Det er videre grunn til å tro at Kontaktutvalget, gjennom sine uttalelser, faktisk blir hørt av myndighetene. Det er imidlertid mye av utvalgets ressurser som går med til å fylle høringsfunksjonen. En prioritering av noen høringer kan åpne for at utvalget bruker ressurser på andre og viktige områder. Når det gjelder Kontaktutvalgets egne initiativ, i form av å sette saker på sin dagsorden, finner vi at denne siden av utvalgets virksomhet i mindre grad synes å være løsningsrettet. Utvalgets påvirkningskraft i disse sakene varierer, og er til dels begrenset. Dette veies i noen grad opp ved at myndighetene i ulike

saker tar direkte kontakt med enkeltmedlemmer i utvalget, og at utvalget utøver innflytelse på denne måten. Utvalget kan sies å ha innflytelse i saker som ikke nødvendigvis er satt på sakskartet i dets møter. Også gjennom utredningsarbeid evner Kontaktutvalget å påvirke innholdet i offentlig politikk. Arbeidet med utredninger er imidlertid nedprioritert i inneværende utvalgsperiode. Videre kan Kontaktutvalget tenkes å kunne påvirke offentlig politikk gjennom media, men i inneværende periode har ikke utvalget i særlig grad tatt media i bruk. En betydelig tilleggseffekt av Kontaktutvalgets virksomhet er utvalgsmedlemmenes skoloring i politisk deltakelse og utvalgsarbeid.

Når det gjelder Kontaktutvalgets dialogoppgave, finner vi at utvalget fungerer som et forum for kontakt, mer enn som et forum for reell dialog og meningsdannelse. Med dette menes at utvalget legger til grunn en bred oppfatning av dialog som ”det å snakke sammen og utveksle synspunkter”. En mer konkret oppfatning av dialog viser til forståelse av samtalen som en metode for å fatte beslutninger. I et slikt perspektiv blir gjensidigheten mellom utvalgets medlemmer, tillit mellom partene, likeverdighet i deltakelsen, og meningsdannelse viktig. På Kontaktutvalgets møter foregår det en dialog som tilfredsstillende en bred oppfatning av dialog, og ikke en oppfatning av samtale som metode for å fatte beslutninger. I møtene kan det skapes forståelse for andre parter situasjon, men det synes ikke å føre til at noen skifter mening. Innvandrerepresentantene er de som deltar mest i møtesituasjonen. Myndighetsrepresentantenes lave grad av deltakelse i dialogen skyldes i stor grad deres vektlegging av faglig nøytralitet og politisk uavhengighet. Mens innvandrerepresentantene, og i noen grad de politiske representantene, fremmer sine synspunkter, inntar myndighetsrepresentantene en posisjon som formidlere av saksinformasjon. Dialogen har en viktig langsiktig funksjon, for det første i den forstand at virkelighetsoppfatninger endres. For det andre har dialogen en langsiktig funksjon i den forstand at innvandrerepresentantene ser igjen sine argumenter hos myndighetsrepresentanter og politikere. Dette bildet bekreftes av myndighetsrepresentantene.

Kontaktutvalget oppnevnes formelt av regjeringen. Kandidater foreslås blant annet av de forvaltningsorganene og politiske partiene som har medlemmer i utvalget. Den tredje parten, innvandrermidlemmene, foreslås på bakgrunn av en regional nominasjonsprosess hvor innvandrereorganisasjoner deltar. Kontaktutvalgets medlemmer er personlig utnevnt av regjeringen, men utvalget skal gi en kontaktflate for innvandrerbefolkningens organisasjoner generelt. Nominasjonsprosessen gir inntrykk av at Kontaktutvalget er et slags representativt organ på innvandrersiden, og den synes å gi innvandrereorganisasjonene et eierforhold til utvalgets innvandrerepresentanter. Den oppslutning Kontaktutvalget får i sine omgivelser er dermed avhengig av at innvandrermidlemmene til en viss grad evner å opptre på vegne av minoritetsbefolkningen og dennes organisasjoners interesser og synspunkter. Innvandrermidlemmene i utvalget opplever et dilemma mellom den personlige utnevningen og den nære tilknytningen til innvandrereorganisasjonene regionalt. De argumenterer selv overfor organisasjonene med at de står fritt, mens organisasjonene fremhever at representantene bør gjenspeile krav og ønsker fra ”de representerte”. I vår analyse fremkommer det at nominasjonsprosessen er kompleks og til dels uklar for de involverte. Prosedyrer og informasjon om disse anvendes i noen grad tilfeldig, og det knyttes usikkerhet til gjennomføringen og betydningen av prosessen. Dette skaper problemer i forholdet mellom Kontaktutvalget og innvandrereorganisasjonene.

Evalueringen drøfter videre mulige suksessfaktorer og barrierer for Kontaktutvalgets måloppnåelse som offentlig utvalg. Formelt definerte egenskaper som mandat og andre trekk ved organisasjon og arbeidsform står sentralt i denne sammenheng. I vår analyse av

om utvalgets målsetninger er konsistente og styrker hverandre gjensidig, finner vi at målsetningene stiller til dels ulike krav til utvalgets design og sammensetning. Spenninger mellom det å skulle være høringsorgan for en bestemt del av befolkningen, og samtidig et forum for dialog mellom ulike parter, uttrykkes i praksis i utvalgets møter. Et eksempel på dette er at myndighetsrepresentantene i utvalget finner det problematisk å skulle avgi høringer til eget departement. Samtidig fører deres nærvær til at utvalget risikerer å bli tannløst i sine uttalelser. Når rådgivning gjennom høring skaper passive medlemmer på den ene siden av bordet, er dette opplagt ikke positivt for utvalget som dialogforum. På denne bakgrunn kan det hevdes at utvalgets sammensetning er problematisk i forhold til dets to hovedoppgaver. Utvalgets nåværende størrelse gir en positiv bredde i sammensetningen, men et mindre utvalg vil kunne gi en mer fleksibel organisasjon. Medlemmene i utvalget slutter i stor grad opp om at arbeidet styrkes gjennom forankringen i en bred nominasjonsprosess på innvandrersiden, men den praktiske gjennomføringen av prosessen bør bli bedre. Spesielt er det behov for å markere departementets ansvar for nominasjonsprosessen, og å korrigere det inntrykk at Kontaktutvalget oppfattes som en ”innvandrernes interesseorganisasjon”, i stedet som et offentlig utvalg. Videre kan utvalgets arbeidsmåter i forhold til det regionale nivået bedres. Informasjons- og formidlingsarbeidet er svakt, og bør forbedres.

Analysen avdekker at Kontaktutvalget fyller sine tiltenkte roller, men at det er en del problemer, og til dels mangler, knyttet til hvordan utvalget fyller disse rollene. Problemene skyldes i stor grad strukturelle og organisatoriske forhold ved utvalgets mandat og sammensetning. Utvalgets handlingsrom bestemmes av dets mandat, dets arbeidsmåter, og dets forhold til omgivelsene. For at utvalget skal kunne øke sitt handlingsrom og derigjennom utøve sine oppgaver på en bedre og mer hensiktsmessig måte, må det gripes fatt i de strukturelle forholdene som har å gjøre med mandat, sammensetning, organisasjonsdesign, nominasjonsprosess, og så videre. I tillegg bør prioritering av ulike arbeidsmåter og strategiske innsatser diskuteres. En høyere ressurstildeling vil kunne styrke det nødvendige utadrettede arbeidet overfor innvandrersorganisasjoner regionalt og nasjonalt, og overfor offentlig forvaltning, politiske partier og media.

Kontaktutvalget har stor legitimitet og troverdighet blant representanter for offentlig forvaltning, politiske partier og innvandrere i utvalget. Utvalget anses av departementene og politikerne som en seriøs og veletablert aktør. Dette taler for at utvalget bør videreføres, om enn i en annen form. I evalueringens avsluttende kapittel drøftes ulike muligheter for hvordan Kontaktutvalget kan organiseres i fremtiden. En åpenbar mulighet er at Kontaktutvalget i all hovedsak fortsetter som i dag, og at man gjør enkelte endringer innen dagens ramme. Slike endringer vil kunne gjelde utvalgets størrelse, utnevnelsen av utvalgets medlemmer, prioritering av arbeidsoppgaver, med mer. Det kan videre tenkes ulike modeller for Kontaktutvalgets virksomhet som vil kreve en mer omfattende omorganisering. En modell som støttes av flere utvalgsmedlemmer, er en todeling av Kontaktutvalget i et innvandrerråd og et kontaktforum. En slik todeling vil kunne løse en del av de strukturelle problemene ved dagens utvalg. Rådgivningsfunksjonen vil, i en slik modell, tilhøre innvandrerrådet, mens kontakt- og dialogfunksjonen vil tilhøre et bredt sammensatt kontaktforum. En tredje mulig løsning er å omdanne Kontaktutvalget til et kompetansesenter. Et slikt senter vil utgjøre et fagmiljø med kompetanse på integreringsspørsmål. Det vil kunne yte rådgivningsbistand overfor skoler, bedrifter og andre aktører, og det vil kunne ha enkelte forvaltningsoppgaver. Senteret kan eventuelt ha et tilknyttet råd som avgir høringer, og det kan ha i sitt mandat å skulle skape ulike fora for kontakt og dialog. Det kan videre tenkes at andre løsninger enn de vi har skissert er

aktuelle for den fremtidige organiseringen av Kontaktutvalget.

Videre fremkommer et stort behov for forskning om innvandrersorganisasjoner. Det er i første rekke behov for en kartlegging av de organisasjonene som finnes, både nasjonalt og regionalt.

Summary

Elin Haugsgjerd Allern, Marit Helgesen og Line Nyhagen Predelli

Between conflict and integration

An evaluation of the Contact Committee for Immigrants and the Authorities
NIBR Report 2001

The Norwegian Institute for Urban and Regional Research (NIBR) has been asked by the Ministry of Local Government and Labour to evaluate the Contact Committee for Immigrants and the Authorities (KIM). The background for NIBR's report is that the Ministry sought an evaluation of KIM's composition and operations in connection with the planned reappointment of KIM. The evaluation seeks to answer the following questions: To what degree and how does KIM fill its roles as an advisory body and as a forum for dialogue? What factors can be identified that promote or prevent the fulfillment of KIM's tasks?

KIM is a government appointed, permanent committee that has two basic tasks: To be an advisory body that, among other things, participates in public hearings, and to be a forum for contact and dialogue between public authorities, political parties, and persons with a background from immigrant organizations. On the one hand, KIM is to be a forum where the interests and views of minorities can be articulated, with the goal of influencing the content of public policies. As to this part of KIM, we have found it particularly important to analyze the degree to which KIM manages to influence public policies through its advisory tasks. On the other hand, KIM is to be a forum for the exchange of viewpoints and for the development of a common understanding between immigrants, public authorities and politicians. With this in mind, we have found it important to analyze the degree to which KIM manages to arrange and implement a dialogue that leads to the development of such a common understanding.

We have found that KIM functions well as an advisory body for state authorities. KIM produces quite a few statements in public hearings, and state authorities view this committee as an important and well established advisory body. Several government representatives are, however, experiencing problems in giving advice to their own ministry. In order to avoid possible conflict with the ministry's political line, they stay passive in government hearings, except from imparting factual information. There is reason to believe that KIM, through these statements, is actually being heard by governmental authorities. A lot of KIM's resources are however spent on producing such statements. A stricter priority of some hearings may be conducive to the Committee's use of resources in other, important areas. When it comes to KIM's own initiatives, in terms of actively putting issues on the agenda, we find that its operations are not particularly directed at producing practical solutions to political problems. The degree to which KIM manages to influence public policy as a result of its own initiatives varies to a

considerable degree, depending on the actual issues. On the other hand, government authorities make direct contact with individual members of KIM, and in this sense KIM has an impact on public policy in a more indirect way. In general, it might be said that KIM has influence on issues that are not necessarily on the committee's own meeting agenda. KIM is also influential through its own public policy analysis. This type of work has, however, not been a priority during the current term. Furthermore, KIM might be able to influence public policy through media, although in its current term, the Committee has not managed to make full use of the existing media possibilities. An important side-effect of KIM's work is that KIM's members are schooled in political participation and committee work.

We have also found that KIM functions more as a forum for contact, than as a forum for actual dialog where changes in opinion take place. KIM generally works on the basis of viewing dialogue as "talking together and exchanging views". A more specific view of dialogue would be that dialogue is a method for decision-making. In such a perspective, mutuality and trust between the different participants, equality in participation, and actual changes in opinion become important. The actual dialogue taking place at KIM meetings satisfies a broad conception of dialogue, and not a narrow conception that views dialogue as a method for decision-making. At the committee meetings, an understanding of the positions of each of the dialogue partners is developed, but this understanding does not seem to involve a change in position or attitude. The immigrant members in KIM are those who participate the most at these meetings. In general, the members from government authorities are not as active in the discussion as are the immigrant members, due to their insistence on neutrality and political independence. While the immigrant members, and some times the members from political parties, forward their arguments, the members from government authorities impart neutral information about various issues. The dialogue has, however, important, long-term consequences, in the sense that viewpoints on how to describe reality are changed, and that immigrant members find their viewpoints reflected in other members' documents and speeches.

KIM is formally appointed by the government. Government authorities and political parties propose some of the candidates. The immigrants, being the third part of the committee, are proposed by way of a regional nomination process, in which immigrant organizations participate. KIM's members are personally appointed by the government, but KIM is supposed to provide a point of contact for the immigrant population and its organizations in general. The nomination process gives the impression that KIM is almost a representative institution when it comes to the immigrant part, and seems to give immigrant organizations the idea that they have "ownership" of the immigrant members of KIM. The extent of support and legitimacy that KIM receives from its environment is dependent upon the degree to which the immigrant members manage to represent the immigrants and the viewpoints of their own organizations. The immigrant members of KIM experience a dilemma between their personal appointment on the one hand, and the close association between themselves and the regional immigrant organizations on the other. The immigrant members of KIM argue that they are free to present their own viewpoints. The immigrant organizations, however, think that the immigrant members in KIM must reflect demands and wishes from "those who are represented", i.e., the immigrant organizations. The nomination process is complex, and to some degree even unclear for those involved. Procedures and relevant information seem to be applied differently on different occasions. There is uncertainty about the actual implementation of the process and its consequences. This in turn, creates problems for the relations between KIM and the immigrant organizations participating in the nomination process.

The evaluation discusses possible factors that may lead to success, and possible barriers to success, in relation to goal attainment. Formally defined structures, such as KIM's mandate, and other features relating to organizational and work procedures, are central to this discussion. In our analysis of whether or not the tasks of KIM are consistent and strengthen one another, we find that the two main tasks demand a different design and composition of KIM. Tension between being an advisory body for a specific part of the population (i.e., immigrants) and that of being a forum for dialogue between different parts (i.e., immigrants, public authorities and political parties), is expressed at KIM's meetings. One example of this tension is that representatives of government authorities find it problematic to give advice to their own ministry. At the same time, through the presence of government officials, KIM risks that its statements become moderate and without a distinct profile. When the advisory task produces passive members on one side of the table, it is not conducive to the task of KIM as a forum for dialogue. It may therefore be argued that the composition of the committee is problematic in relation to its two main tasks. The current size of KIM gives a positive variety to its composition, but a smaller committee may produce a more flexible organization. In general, the members of KIM are positive towards the links that are established through the nomination process, between the Committee itself and the regional immigrant organizations. They do, however, think that the process needs to be improved. The need to differentiate between the responsibilities of the Ministry of Local Government and Labour and KIM in this process, seems urgent. It also seems important to correct the impression that the committee is perceived to be "an interest organization for immigrants", instead of a governmental committee. Furthermore, the committee's work towards the regional level needs to be developed. Externally directed work towards media is weak, and should be improved.

Our analysis reveals that KIM fulfills its given tasks, but there are some problems attached to how the tasks are fulfilled. The problems are to a large degree related to structural and organizational factors concerning the mandate and composition of KIM. KIM's ability to act is determined by its mandate, working procedures, and relations to involved actors. In order to extend and improve KIM's actions, and thereby make it better suited to fulfill its tasks, the structural factors relating to mandate, composition, organizational design, nomination process, and so on, must be discussed. In addition, priorities and strategic choices need to be evaluated at a more detailed level. In order to strengthen the committee's external work towards immigrant organizations regionally and nationally, and towards public authorities, political parties and media, a more generous allotment of resources is needed.

The Contact Committee for Immigrants and the Authorities has legitimacy and support among representatives of state government, political parties and immigrants. KIM is viewed by state ministries and politicians as a serious and well-established committee. On this background, the committee should be re-appointed, but perhaps with a different design. In the final chapter of this evaluation report, various possibilities for how KIM can be organized in the future are discussed. One possibility is that KIM continues mainly as today, with minor changes within the current framework. Such minor changes could apply to size, appointment of committee members, priority of committee tasks, and so on. Another possibility is to discuss various models that may require a more thorough reorganization of KIM. One model, which has gathered support from several committee members, divides KIM into two parts: An immigrant council and a contact forum. Such a division may solve some of today's structural problems. In this model, the immigrant

council would have advisory tasks, while the contact forum would have tasks related to dialogue and contact. A third solution is that the committee is transformed into a center of competence in the field of integration. Such a center would host experts on integration issues. The center can give advice to schools, private businesses and others, and it can also have some administrative tasks for the government. The center can also participate in public hearings, and it can create different platforms for dialogue and contact. Other solutions than the ones we have described may be discussed when it comes to the future organization of the Contact Committee for Immigrants and the Authorities.

The evaluation of KIM also highlights a basic need for research on immigrant organizations in Norway. The first important task will be to produce an overview of the current organizational landscape, both regionally and nationally.

1 Introduksjon

1.1 Evaluering av Kontaktutvalget

Senhøsten 2000 fikk NIBR i oppgave å evaluere Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM) for Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). Evalueringen er foretatt i perioden fra november 2000 til juni 2001. Dette er første gang utvalget er gjenstand for en ekstern evaluering. Utvalget ble opprettet i 1984, og er tidligere vurdert i to interne evalueringer. Den ene interne evalueringen ble utført av KIM selv i 1985, og den andre ble utført av Kommunal- og Arbeidsdepartementet i 1989.¹ NIBRs evaluering er avgrenset til å primært omfatte utvalget i inneværende periode (1998-2001).²

Kontaktutvalget er et rådgivende utvalg oppnevnt av regjeringen. Det består av representanter for innvandrersorganisasjoner, politiske partier og offentlig forvaltning. KIM tar opp spørsmål om forhold som angår innvandrere, flyktninger og deres etterkommere. Kontaktutvalget er permanent, og er tilknyttet Kommunal- og regionaldepartementet. KIM er en kompetent høringsinstans, samtidig som det er et forum for dialog mellom innvandrere, forvaltning og politikere.

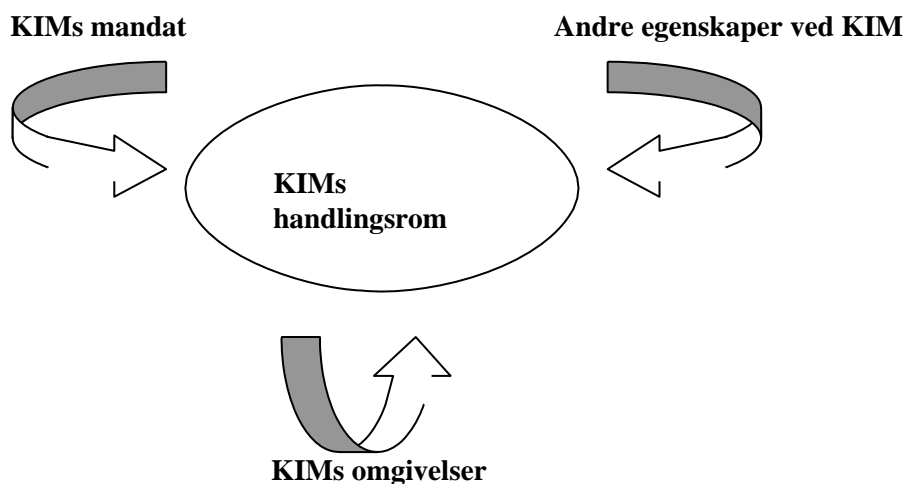
Oppdraget fra KRD reiser to hovedproblemstillinger for NIBRs evaluering av KIM:

1. *I hvilken grad og hvordan fyller Kontaktutvalget sine tiltenkte roller som rådgivende organ og forum for dialog?*
2. *Hvilke faktorer kan eventuelt sies å fremme eller hemme utvalgets måloppnåelse?*

Mandatet til KIM legger føringer på hva KIM *skal* gjøre som kontaktutvalg. Mandatet spesifiserer utvalgets formelle rettigheter, dets størrelse og sammensetning, samt nominasjon og oppnevning, og gir noen retningslinjer for arbeidsmåter. I en empirisk undersøkelse er det imidlertid rimelig å ta utgangspunkt i at også andre faktorer, utenfor KIMs mandat, er med å bestemme hva KIM *evner* å gjøre. Eksempelvis vil måten Kontaktutvalget mer spesifikt har valgt å jobbe på, trolig ha betydning. I tillegg er utvalgets måloppnåelse rimeligvis også betinget av forhold utenfor selve utvalget – i dets omgivelser. Rutiner for oppfølging av Kontaktutvalgets saker i forvaltningen, eller massemedienes krav i forhold til nyhetsverdi og formidling, er eksempler på forhold som kan influere KIMs handlingsrom. Oppsummert kan vi illustrere med følgende enkle figur at KIMs mandat, andre egenskaper ved KIM og forhold i KIMs omgivelser er med på å gi KIM både muligheter og begrensninger i sin virksomhet.

¹ Det er også skrevet en hovedfagsoppgave om etableringen av KIM (se Celius 1996).

² Det inneværende utvalgets funksjonsperiode er utvidet med ett år, til utgangen av 2002.

Figur 1.1 *KIMs handlingsrom*

1.2 Disposisjon for rapporten

Etter denne korte introduksjonen til vår evaluering av KIM går vi i kapittel 2 over til å presentere litt historikk omkring utvalget, og vi beskriver dagens mandat og hovedtrekk ved KIMs medlemmer, utvalgets organisasjon og dets arbeidsform. Vi ser også på resultater fra tidligere interne vurderinger av KIM.

I kapittel 3 setter vi KIM inn i et mer detaljert teoretisk rammeverk, og presiserer evalueringens problemstillinger. Hensikten med dette er todelt: For det første å tydeliggjøre grunnlaget for de evalueringskriterier KIM vurderes utfra. For det andre å utvikle et analyseredskap som kan hjelpe oss å evaluere KIM på en mest mulig systematisk måte. Evaluering skal også være en teoretisk virksomhet (Vedung 1991: 160).

I kapittel 4 beskriver vi hva slags type evaluering vi har valgt å gjennomføre, og redegjør for vårt datamateriale og våre analysemetoder.

Rapporten har videre fire empiriske hoveddeler: et kapittel som drøfter og belyser KIMs evne til rådgivning (kapittel 5), et som diskuterer og analyserer KIM som et forum for dialog (kapittel 6), og et som drøfter forholdet mellom KIM og innvandrersorganisasjonene (kapittel 7). Til sammen gir dette oss et bilde av i hvilken grad KIM evner å løse sine oppgaver. I kapittel 8 drøfter vi hva som påvirker utvalgets funksjonsdyktighet i de ulike henseende.

I rapportens avsluttende kapittel 9 oppsummeres og drøftes ulike styrker og svakheter ved KIM slik det fungerer i dag. Vi antyder også mulige alternative måter å organisere utvalgets virksomhet på. Som vedlegg til rapporten følger KIMs mandat, en kort analyse av KIM i mediene, vår intervjuguide over spørsmål til utvalgets ulike medlemmer, samt vårt spørreskjema til innvandrerrepresentantene i KIM.

2 KIM – Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene

2.1 Innledning

I dette kapitlet presenterer vi noe av bakgrunnen for opprettelsen av KIM, og redegjør for sentrale endringer i utvalget. Så følger en beskrivelse av dagens mandat og hovedtrekk ved KIM som organisasjon. Deretter peker vi på noen funn i de tidligere interne evalueringene av KIM. Først skal vi imidlertid si litt om hva slags type offentlig utvalg KIM er.

Generelt har statlige myndigheter stor makt i forhold til offentlige utvalg, i den forstand at det er dem som oppretter og nedlegger utvalg og definerer deres mandater (Nordby 2000: 183). Som vi skal se nedenfor, har imidlertid innvandrersorganisasjonene hatt stor innflytelse over opprettelsen av KIM og utformingen av dets mandat.

Vanligvis skiller man mellom *midlertidige* og *permanente* offentlige utvalg. Midlertidige utvalg kuliminerer gjerne i en *utredning*, mens permanente utvalg kan ha *avgjørelsesmyndighet* i forhold til lov og forskrifter, eller de kan ha *rådgivende* status eller oppgaver knyttet til *kontroll* (Christensen og Egeberg 1992:185).

Moren (1974: 217) sondrer mellom seks ulike typer av råd og utvalg.³ Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene kan i følge Morens inndeling ses på som et rådgivende partsorgan med interesserepresentasjon. Denne typen utgjør generelt en stor andel av de statlige råd og utvalg, og defineres gjerne som møtesteder for forvaltning og interessegrupper. Som regel er både departementer og interesseorganisasjoner representert i slike utvalg (Nordby 2000:182). Tilstedeværelsen av departementsansatte i utvalg som utredningskomiteer er av både praktisk og prinsipiell betydning. I praksis kan forvaltningen ende opp med å utrede for seg selv. Dette forholdet er forsøkt regulert i Forvaltningsloven (Hoven 1974: 51, 57).

Kontaktutvalget er et rådgivende permanent utvalg. Det avgir høringsuttalelser og reiser ulike problemstillinger på sitt felt. KIM kan altså defineres som et permanent utredningsutvalg. Kontaktutvalget skal være en rådgivende instans og høringsorgan for myndighetene og en "arena for dialog mellom personer med bakgrunn i innvandrersorganisasjoner, offentlig forvaltning, kommuner og politiske partier".⁴ KIM har etter hvert en 20-årig historie dersom vi inkluderer prosessen i forkant av opprettelsen

³ Disse er: styrer for forvaltningsvirksomhet, utredningsutvalg, råd og utvalg til koordinering av forvaltningsvirksomhet, rådgivende partsorganer med interesserepresentasjon, rådgivende ekspertorganer og kontrollorganer (Moren 1974:217).

⁴ St.prp.nr.1 (2000-2001): 72.

av utvalget.

2.2 Bakgrunn og utvikling

Under Stortingets behandling av en stortingsmelding om Norges innvandringspolitikk i 1980 (St.meld. nr. 74, 1980-81), møtte kommunalkomiteen en rekke delegasjoner fra innvandrernes organisasjoner for å få klarlagt innvandrernes syn i saken. Stortinget mente det var et stort behov for at innvandrerbefolkningen kunne bli hørt i saker som angikk dem, og anmodet derfor regjeringen om å opprette et kontaktorgan for innvandrere. I Stortingets innstilling, S. 183 (1981-82) het det at:

"... det vil være en praktisk ordning for å styrke kontakten med norske myndigheter, at det opprettes et kontaktorgan med representasjon fra organisasjonene for å samordne innvandrernes syn på saker som angår dem. En slik styrket kontakt og et forbedret samarbeid mellom myndighetene og innvandrersorganisasjonene synes å være helt påkrevet i svært mange sammenhenger for å sikre innvandrere innflytelse på saker som angår dem og for å sikre de mest hensiktsmessige løsninger på problemer som oppstår, samt å forhindre at misforståelser oppstår blant annet som følge av manglende informasjon".

KIM ble formelt opprettet i 1984 av KRD som en prøveordning. Utvalget ble gjort permanent fra tredje gangs oppnevning i 1990 (Celius 1996: 108). Ved opprettelsen fikk Kontaktutvalget status som et rådgivende organ, men fikk ikke status som formelt høringsorgan. Senere har utvalget utviklet seg til et de facto høringsorgan. Forut for etableringen av KIM pågikk det forhandlinger mellom myndighetene og innvandrersorganisasjoner om opprettelsen, og om utvalgets sammensetning og oppgaver. Denne prosessen, som strakte seg fra 1981 til 1984, er nøye beskrevet og analysert i en hovedoppgave i statsvitenskap. Celius (1996) viser at innvandrersorganisasjonene i store trekk fikk gjennomslag for sine ønsker i forhold til rådets sammensetning og oppgaver. Som et resultat av dette, kan det hevdes at innvandrersorganisasjonene har et historisk eiendomsforhold til KIM.

Det var først og fremst utvalgets status og sammensetning som fikk oppmerksomhet i opprettelsesprosessen (Celius 1996:120). Innvandrersiden var klar på at den ikke ønsket et rent innvandrerråd, mens myndighetssiden en tid argumenterte for et slik løsning. Det ble pekt på at en sammensetning av politikere, embetsmenn og berørte ut i fra norsk forvaltningspraksis ikke kunne få status som høringsorgan og oppnevnes av regjeringen (med andre ord ville det ikke kunne få slik høy formell status). En slik sammensetning av et offentlig, rådgivende utvalg ble sett på som konstitusjonelt uheldig, fordi det i praksis ville føre til at myndighetene og politikerne ble sittende som rådgivere for seg selv. Disse to typene av representanter ville således måtte avstå fra å avgi stemme i utvalget. Innvandrere mente på sin side at dersom utvalget kun skulle bestå av innvandrersrepresentanter, ville det bli et utvalg uten reell innflytelse. Resultatet av det Celius beskriver som "kampen om utvalgets sammensetning", var at myndighetene skulle være representert i utvalget sammen med innvandrersrepresentanter. Innvandrersidens ønske om politikerrepresentasjon ble i denne omgang ikke innfylt.

KIM kan både ses som et særskilt tiltak for å øke innvandreres samfunnsdeltakelse og som en ordinær form for kopling mellom interesserepresentanter og norske myndigheter. Formålet med opprettelsen av KIM var da også å tilfredsstille både et behov for større

innflytelse for innvandrere og et behov for gjensidig informasjon og kontakt (ibid.: 114). Celius (ibid.:4-5) peker på tre ulike hensyn som lå bak opprettelsen av KIM. Myndighetene ønsket for det første å få tettere kontakt med innvandrere som gruppe. Denne kontakten skulle gi et bedre samarbeid mellom de to partene, samt sikre innvandrerne innflytelse i saker som angikk dem. Videre skulle Kontaktutvalget kompensere for fraværet av store, samlende organisasjoner for innvandrerbefolkningen. På grunn av et sterkt fragmentert organisasjonsmønster, fant myndighetene at det var behov for et organ hvor innvandrere kunne stå samlet for derved å oppnå større innflytelse. Til sist peker Celius på at opprettelse av offentlige utvalg er en vanlig måte å organisere forholdet til berørte interesser på i Norge. Gjennom opprettelsen av KIM styrket man oppfatningen av innvandrere som en gruppe og som en berørt part som fortjener å bli hørt og konsultert, på lik linje med andre interessegrupper.

2.3 Dagens mandat: sammensetning, status og formål

I KIMs andre prøveperiode ble det gjort en endring i utvalgets sammensetning, slik at representanter for de politiske partiene på Stortinget kom inn i KIM. Endringen kom som en følge av et krav fra innvandrersiden i utvalget. Celius (1996:128) skriver om saken at "KAD godtok dette kravet hovedsakelig fordi departementet anså det som sannsynlig at innvanderrepresentantene ville trekke seg fra utvalget dersom de ikke fikk gjennomslag for dette kravet". Fra 1986 har det altså sittet representanter for tre parter i utvalget: politiske partier, offentlig forvaltning og innvandrerorganisasjoner.

En annen viktig endring ble gjort i forbindelse med ny oppnevning for perioden 1993-1995. I 1993 ble det vedtatt at KIM skulle oppnevnes i statsråd. Denne saken ble ansett som å ha stor symbolverdi spesielt overfor innvandrersiden, fordi regjeringsoppnevning ga utvalget status og legitimitet (ibid.: 129). I tidligere perioder ble utvalget oppnevnt av Kommunal- og arbeidsdepartementet. Begrunnelsen som ble gitt for at utvalget skulle oppnevnes i statsråd var, i tillegg til en "viktig signal- og symboleffekt", at det hadde utviklet seg til "et aktivt og konstruktivt forum for dialog og meningsutveksling", som også hadde medført økt mobilisering av innvandrere generelt og av innvandrerkvinner spesielt (ibid.).

Fra og med år 2000 har KIM hatt en egen post på statsbudsjettet,⁵ og er derfor i prinsippet å regne som en underliggende etat til Kommunal- og regionaldepartementet (KRD 2000:1). Kontaktutvalget er fortsatt ikke et formelt høringsorgan. Formelt sett er KIM et rådgivende organ for myndighetene. Som sådan kan det ta opp alle sider ved flyktning-, innvandrings- og integreringspolitikken, men det skal ikke behandle saker som gjelder enkeltpersoner. I KIMs mandat heter det at "utvalget skal fremme tilråinger og rette anmodninger til politiske og administrative myndigheter, institusjoner, organisasjoner m.fl.". I praksis har KIM blitt et de facto høringsorgan som inviteres av myndighetene til å avgi høringsuttalelser. KIM har utviklet seg til å bli en kompetent høringsinstans i prinsipielle sider ved flyktning-, innvandrings- og integreringsspørsmål.

KIM kan i følge sitt mandat også ta opp saker på eget initiativ. Initiativene kan komme fra selve utvalget, eller fra KIM via "organisasjoner, fagmyndigheter, institusjoner m.v." (se mandatet, vedlegg 1). Videre heter det i mandatet at "utvalget kan ta initiativ til møter, seminarer o l, overfor myndighetene, institusjoner, organisasjoner, partier, medier m.fl.".

KIM er også en arena for dialog og kontakt mellom innvandrerorganisasjoner, offentlig

⁵ Se St.prp.nr.1 (2000-2001): 72.

forvaltning, kommuner og politiske partier (KIM 2000). Med andre ord har KIM to – til dels separate – hovedoppgaver: rådgivning (gjennom høring og egne initiativ) og kontakt/dialog. Denne todelingen av KIMs oppgaver fastslås også i statsbudsjettet for 2000-2001.⁶

Før utvalget ble gjort permanent, ble det også ytret ønsker fra innvandrersiden om å at KIM skulle arrangere innvandrerkonferanser (Celius 1996: 128). KAD hadde tidligere avvist et krav fra innvandrerorganisasjonene om at man skulle ha en generalforsamling for alle innvandrerorganisasjonene i landet (ibid.). Ønsket om konferanser er innarbeidet i KIMs mandat, og KIM skal arrangere både regionale innvandrerkonferanser og en landsomfattende innvandrerkonferanse hvert år. Fra 1985 er det gjennomført landsomfattende konferanser, og fra 1987 er det avholdt regionale konferanser. Konferansene skal sikre bred representasjon i utvalget og kontakt mellom representantene og innvandrerorganisasjonene.

2.4 Hovedtrekk: Medlemmer, organisasjon og arbeidsform

Kontaktutvalget har til sammen 33 medlemmer, og alle er endelig oppnevnt av regjeringen. 16 medlemmer har bakgrunn fra innvandrerorganisasjoner, og 16 personer kommer fra offentlige myndigheter og politiske partier. I tillegg har utvalget en leder som oppnevnes av regjeringen. Utvalgets nestleder velges blant og utpekes av dets medlemmer. Kontaktutvalget skal i regelen oppnevnes hvert fjerde år, og utvalgsperiodene skal følge stortingsperiodene.⁷ I Stortingsmelding nr 17 (1996-1997) heter det at "behovet for endringer i utvalgets struktur og sammensetning blir løpende vurdert i forbindelse med framtidige oppnevninger". I forbindelse med den planlagte oppnevningen av nytt utvalg fra 2002 ønsket KRD blant annet å vurdere utvalgets sammensetning, formål, organisering og innflytelse. Dette ønsket har avstedkommet NIBRs evaluering av KIM.⁸

Oppnevningen av KIM foretas som nevnt formelt av regjeringen, men man finner frem til representanter for de tre partene på svært ulike måter. De sentrale partiorganisasjonene i de partier som har sete på Stortinget, utpeker sine representanter etter henvendelse fra Kommunal- og regionaldepartementet. Forvaltningsrepresentantene er på sin side utnevnt av syv ulike departementer og ett direktorat. Innvandrerrepresentantene utpekes derimot på grunnlag av nominasjonsprosesser i tretten forskjellige regioner i landet.⁹ Det er innvandrerorganisasjoner som deltar i nominasjonsprosessen knyttet til utpeking av innvandrerrepresentanter. Regjeringens endelige oppnevning av innvandrerrepresentantene kan avvike fra de råd som er gitt gjennom nominasjonsprosessen. Kommunenes Sentralforbund utnevner også en representant til utvalget.

Nominasjonsprosessen forut for oppnevning av innvandrerrepresentanter til utvalget er kompleks, og er til dels svært ulik i de forskjellige regionene. Utgangspunktet for prosessen er KIMs adresseregister over innvandrerorganisasjoner. Organisasjonene må

⁶ St.prp.nr.1 (2000-2001):72.

⁷ Utvalgets funksjonsperioder har variert mellom to, tre og fire år. I dag er regelen fire år.

⁸ I inneværende periode er utvalgets funksjonstid forlenget med ett år, til utgangen av 2002, på grunnlag av myndighetenes ønsker om å vurdere utvalgets sammensetning og funksjon.

⁹ Antallet regioner har endret seg over tid. I den første utvalgsperioden var landet delt inn i syv regioner, mens det nå er delt inn i tretten (KIM 1998-2001, Informasjonshefte for medlemmer og varamedlemmer, s. 20).

selv melde fra om at de ønsker å stå i registeret, og alle som står oppført har i praksis rett til å komme med forslag på kandidater. Selve gjennomføringen av det rådgivende valget av innvandrerepresentanter skjer i de ulike regionene, gjerne i tilknytning til de regionale innvandrerkonferansene som KIM arrangerer. De organisasjonene som er tilstede på konferansene har stemmerett, og gir gjennom sin stemme råd om hvilke kandidater som bør sitte i KIM. Forslagene blir sendt Kommunal- og regionaldepartementet, som avgir en innstilling på bakgrunn av nominasjonsprosessen i de ulike regionene. Regionenes forslag regnes som rådgivende, og departementet står fritt til å innstille andre kandidater enn dem regionene har prioritert. Blant annet kan ønsket om representativitet i forhold til faktorer som kjønn, alder og etnisitet spille inn i departementets avveining. Departementets innstilling blir så oversendt regjeringen for endelig utnevning av representantene.

Kontaktutvalget møtes normalt fire ganger per år. I tillegg er det nedsatt et arbeidsutvalg (AU) som møter åtte ganger i året (KIM 2000). Arbeidsutvalget skal følge opp KIMs arbeid mellom møtene, og forberede saker til hovedutvalget.¹⁰ AU består av KIMs leder og nestleder, samt av to innvandrerepresentanter, en politiker, en representant fra KRD og en representant fra Utlendingsdirektoratet (til sammen 7 personer). Innvandrerepresentantene møtes som regel til et formøte foran hvert av de fire utvalgsmøtene.

Kontaktutvalget har et eget sekretariat som har til oppgave å forberede saker, møter og konferanser. Sekretariatet har videre ansvaret for utvalgets budsjett, det "forestår praktiske oppgaver i utvalgets løpende arbeid" (se mandatet, vedlegg 1), og det har ansvar for utdrettet informasjon om KIM. De som arbeider ved sekretariatet ansettes av Kommunal- og regionaldepartementet.

KIM nedsetter egne arbeidsgrupper som jobber spesielt med avgrensede problemstillinger. Arbeidsgruppene leverer gjerne utredninger om sitt arbeid og legger disse frem til behandling i Kontaktutvalget. Videre deltar enkeltmedlemmer i KIM i "ulike råd, utrednings- og styringsgrupper i regi av statlige og kommunale instanser og frittstående organisasjoner".¹¹ KIM arbeider også i form av konferanser på regionalt og nasjonalt nivå. Konferansene er med på å styrke kontakten mellom representantene i KIM og innvandrereorganisasjonene, og har på "mange steder i landet utviklet seg til å være et viktig faglig forum og møteplass for innvandrereorganisasjoner" (KIM 2000). Konferansene er også med på å gjøre KIM kjent for innvandrerbefolkningen i ulike deler av landet.

KIM skal drive et informasjonsarbeid som skal gjøre KIM "kjent i innvandremiljøer, politiske partier og de deler av forvaltningen som behandler saker relatert til flyktninge- og innvandrerspørsmål".¹² Informasjonsarbeidet skal opplyse om saker KIM har arbeidet med, og det skal videre "sikre målgruppens medvirkning i KIMs arbeid". Denne utadrettede virksomheten skal gjøres gjennom nyhetsbrev, landskonferanse og regionale konferanser, rapporter og arbeidsgrupper, foredrag, media, internett og uformelt nettverksarbeid. Ansvaret for arbeidet er delt mellom sekretariatet, leder/nestleder og de ulike partene i KIM. Det er først og fremst innvandrerepresentantene som har ansvar for arbeidet mot det regionale nivå, i form av informasjonsformidling og gjennomføring av konferanser. Sekretariatet har på sin side ansvar for "å lage og sende ut informasjonsmaterieil til relevante målgrupper". I sitt arbeid har sekretariatet blant annet ansvaret for KIMs nyhetsbrev, informasjon på internett, adresselister, samt tilrettelegging

¹⁰ KIM 1998-2001:15.

¹¹ KIM 1998-2001:17.

¹² KIM 1998-2001:22.

og rådgivning i forhold til informasjonsarbeid. I den inneværende utvalgsperioden har deler av dette arbeidet hatt lav prioritet. Det siste nyhetsbrevet fra KIM ble utgitt i 1998, i forbindelse med oppnevningen av nytt utvalg.¹³ Det er sendt ut en konferanserapport i inneværende periode.

Møtene i KIM er åpne. Utvalgets medlemmer har møteplikt. Alle medlemmer har personlig oppnevnte varamedlemmer. KIMs møter kan fatte beslutninger når 2/3 av medlemmene er tilstede, og vedtak fattes med simpelt flertall.

2.5 Tidligere evalueringer

Det er, som vi har vært inne på, tidligere foretatt to interne evalueringer av KIM. Den første evalueringen var ferdig i 1985, og ble skrevet av en arbeidsgruppe som besto av seks medlemmer fra utvalget. Evalueringsgruppen fremla et forslag om at det daværende KIM skulle erstattes med et "nytt og mindre kontaktutvalg" og et eget innvandrerråd (KIM 1985). Gruppen foreslo at et nytt kontaktutvalg skulle ha representanter for innvandrersorganisasjoner, noen "fremtredende norske personer" (deriblant representanter for universitets- og forskningsmiljøer), og representanter for politiske partier. I tillegg ble det foreslått opprettet et innvandrerråd bestående av representanter for innvandrere- og flyktningeorganisasjoner. Rådet skulle videre utpeke innvanderrepresentantene til det ovenfor nevnte Kontaktutvalget. Evalueringsgruppens forslag om en todeling av utvalget ble ikke tatt til følge.

Den andre interne evalueringen av KIM var ferdig i 1989, og ble skrevet av Espen Thorud i Innvandringsavdelingen i Kommunal- og arbeidsdepartementet (KAD). Thorud oppsummerte diskusjonen som å stå om to hovedalternativer: et blandet kontaktutvalg med rådgivning og kontaktoppgaver, og en deling av KIM i to organer, hvorav et rent kontaktforum og et rent innvandrerråd (Thorud 1989: 25). Kontaktforumets oppgave ville være å drøfte saker, mens innvandrerrådet ville fått rollen som høringsinstans. Thorud, og derigjennom KAD, endte opp med å anbefale den todelte løsningen. Dette var andre gang at en intern evaluering anbefalte en slik todeling, men heller ikke denne gang ble forslaget tatt til følge.

¹³ "Nysletter" nr. 1, 1998.

3 Teoretisk rammeverk og presiserte problemstillinger

Hensikten med dette kapitlet er todelt: For det første å redegjøre for den teoretiske basisen for de kriterier som Kontaktutvalget evalueres på grunnlag av. For det andre å utarbeide et analyseredskap som sikrer en systematisk evaluering av Kontaktutvalget.

3.1 Kontaktutvalget i demokratiperspektiv

Kontaktutvalget ble, som skissert i forrige kapittel, opprettet av hovedsakelig tre konkrete grunner: Norske myndigheter ønsket å få tettere kontakt med innvandrere som gruppe, Kontaktutvalget skulle kompensere for fraværet av store, samlende organisasjoner i minoritetsbefolkningen, i tillegg til at opprettelse av offentlig utvalg er en vanlig måte å organisere forholdet til berørte interesser og organisasjoner i norsk forvaltning. Opprettelsen av et konsultasjonsorgan kan forstås som et uttrykk for en offentlig politikk overfor minoritetsbefolkningen som vektlegger integrering heller enn assimilering (Celius 1996).

Kontaktutvalget kan i tillegg ses i sammenheng med spørsmålet om innvandreres plass i det etablerte representative demokratiet. Mange av innbyggerne med innvandrerbakgrunn har ikke fulle politiske rettigheter på grunn av sitt utenlandske statsborgerskap. Opprettelsen av konsultasjonsorgan og offentlig støtte til innvandrernes egne organisasjoner kan bøte på dette (Hammar 1990a; Council of Europe 1999). Kontaktutvalget kan forstås som et bidrag til realiseringen av prinsippet om at dersom man berøres av en kollektiv beslutning bør man også – direkte eller indirekte – ha rett til å delta i dem (jf. Midgaard 1996). Gjennom Kontaktutvalget skal minoritetsbefolkningen – uavhengig av retten til å stemme ved valg – bli representert i de politiske beslutningsprosessene i Norge. Videre er det mulig å se Kontaktutvalget i lys av prinsippet om at de som berøres skal ha lik innflytelse over avgjørelsene. Hvis noen innbyggere berøres vesentlig mer av kollektive beslutninger kan de oppfattes som "intensive minoriteter". Dermed er det, utfra en norm om likhet, også legitimt å gi disse spesielle påvirkningsmuligheter (Olsen 1990: 80-81). På denne måten kan offentlig utvalg der særskilte interessegrupper er representert tenkes begrunnet i sin alminnelighet. Alternativt kan de sees på som en tilpasning til spesielle konfliktstrukturer i samfunnet som ikke fanges opp av valgkanalen (ibid).¹⁴

¹⁴ Det bør også føyes til at hensynet til minoriteter og opposisjon generelt har blitt et stadig mer sentralt kriterium i diskusjonen om hva som konstituerer en demokratisk stat. Den tradisjonelle forståelsen av demokrati som flertallsstyre risikerer å føre til at enkelte grupper kommer i permanent mindretall i dagens heterogene nasjonalstater (Dahl 1989; Eriksen og Weigård 1998:38; Engelstad m.fl. 1996:353).

Vår oppgave er imidlertid ikke å vurdere Kontaktutvalgets plass i det norske politiske systemet og demokratiet som helhet. Evalueringen er avgrenset til Kontaktutvalgets konkrete evne til å fungere som et rådgivnings- og dialogorgan, som en del av den norske korporative kanal. Det er like fullt mulig å argumentere for at disse to hovedmålsetningene med Kontaktutvalgets eksistens og virksomhet, i seg selv representerer to ulike og mer allmenne sider ved vestlig demokratisk kultur, eller om man vil, to alternative tilnærminger til hva demokratisk politikk handler om i heterogene samfunn: *Politikk som aggregering* av konflikterende interesser eller *politikk som integrasjon* av meningsforskjeller (March og Olsen 1989:118; Weigård 1995). De to teoretiske perspektivene kan tjene som utgangspunkt for en ytterligere presisering av spørsmålet om i hvilken grad og hvordan Kontaktutvalget fyller de roller organet er ment å spille.

3.1.1 Politikk som aggregering: Kontaktutvalget som rådgivende organ

I dette perspektivet på demokratisk politikk bygger beslutningsprosessen på strid mellom instrumentelle aktører som kjemper for å realisere sine interesser og verdier. Gjennom forhandling og avstemning skal ulike interesser koples sammen – *aggregeres* – til offentlig politikk. Med offentlig politikk menes de planlagte programmer for gjennomføring av bestemte mål (Laswell og Kaplan 1951:71).

Når Kontaktutvalget skal fungere effektivt som *rådgiver*, og herunder høringsinstans, i spørsmål knyttet til innvandrings-, flyktning- og minoritetsspørsmål, er poenget på den ene siden å sikre myndighetene en kontaktflate til minoritetsbefolkningen. På den andre siden skal Kontaktutvalget slik kompensere for innvandreres manglende aksess til valgkanalen og for fraværet av store, landsdekkende organisasjoner (jf. Innstilling S. 183 (1981-82)). Kontaktutvalget er fra en slik synsvinkel altså ment å være et sted der minoritetenes interesser og synspunkter kan artikuleres i prosessen som skal omdanne og samordne – *aggregere* – borgernes ulike interesser og behov til offentlig politikk. I en evaluering av Kontaktutvalget som rådgivende organ, er det derfor rimelig å vurdere om man lykkes i å gi minoritetsbefolkningen *innflytelse på offentlig politikk* (jf. KR D 2000:3).¹⁵

Som demokratisk, formell rettighet kan innflytelse defineres som lik rett til deltakelse og rett til å kunne gi uttrykk for preferanser angående kollektive beslutninger (Dahl 1989:109). Demokratisk innflytelse handler dessuten om lik rett til å sette saker på agendaen, lik rett til informasjon og lik rett til å bli inkludert (Dahl 1989:110-26). Hvis det etableres ordninger for direkte deltakelse, antas mulighetene for faktisk innflytelse å øke (Ståhlberg 1996:108-9). I henhold til Olsen (1978:33-44) kan et offentlig utvalgs innflytelse knytte an til ulike faser i en beslutnings- og iverksettingsprosess: Dets innflytelse kan skapes av rett til å treffe formelle vedtak, til å sette dagsorden og definere problemer, til å påvirke utformingen av tiltak, til valg mellom handlingsalternativ, til iverksettingen av offentlig politikk og til det å tolke virkninger av tiltak og til tilbakeføring av informasjon. Mot denne bakgrunn vil Kontaktutvalgets innflytelse som rådgivende organ i den offentlige beslutningsprosessen studeres.

Det vil derfor aller først være viktig å kort avklare hva slags *formelle rettigheter* til og *prosedyrer* for innflytelse Kontaktutvalget har i offentlige beslutningsprosessers ulike

¹⁵ Kontaktutvalgets innflytelse som organ kan naturligvis skje på basis av dialog. Vi har av analytiske hensyn likevel valgt å skille disse to sidene ved utvalget fra hverandre.

faser. Har Kontaktutvalget for eksempel selv rett til å sette dagsorden eller påvirke utformingen av tiltak? Videre vil det være et poeng å finne ut hvordan uenighet løses. I et aggregeringsperspektiv er det vanlig å foretrekke avstemning som problemløser. Bare på denne måten antas hver stemme å fanges opp og telle likt. Særs viktig blir dette sett i lys at utvalget er ment å være en forum som i stor grad skal artikulere innvandrersorganisasjonene sine synspunkter. Aksentueres enighet kan utvalgets evne i dette henseende svekkes.

Et annet viktig kriterium for Kontaktutvalgets suksess som rådgiver, er hvorvidt Kontaktutvalget også faktisk har hatt gjennomslagskraft i offentlig politikk. Uten en viss grad av *faktisk innflytelse* risikerer Kontaktutvalget å bli redusert til et symbol, og verste fall et legitimerende "alibi" for statlige myndigheter. Spørsmålet knytter an til de to interne evalueringene av Kontaktutvalget som allerede er gjennomført. Her ble det blant annet slått fast at mange medlemmer av utvalget ikke var fornøyd med Kontaktutvalgets påvirkningskraft (Kontaktutvalget 1985; Thorud 1989).

Å klarlegge hvorvidt Kontaktutvalget – som et organ for innvandrerbefolkningen – har reell innflytelse på politikken som føres overfor flyktninger, innvandrere og minoriteter, må innebære fokus på flere forhold. Innenfor den økonomiske og tidsmessige rammen av prosjektet er det opplagt ikke mulig å fullt ut systematisk undersøke effektene av Kontaktutvalgets arbeid på den offentlige politikken. Evalueringen må nøye seg med mer indirekte og begrensede mål på utvalgets påvirkningskraft. Vi vil derfor blant annet legge vekt på å kartlegge hvilke muligheter for innflytelse utvalget evner å skape.

En mulig innfallsvinkel til spørsmålet om i hvilken grad Kontaktutvalget har potensial for faktisk innflytelse, er hva slags *typer saker* utvalget vier oppmerksomhet. Behandler Kontaktutvalget saker som skaper et godt grunnlag for innflytelse? I denne sammenheng vil det blant annet være relevant å dokumentere i hvilket omfang Kontaktutvalget i praksis gis mulighet til å bli hørt. Videre er det – i som begrepsavklaringen viste – interessant å undersøke i hvilken grad Kontaktutvalget er mer enn et responderende organ, ved at utvalget selv tar initiativ og setter dagsorden for egen virksomhet. Selv om hørings saker unektelig gir grunnlag for innflytelse i pågående beslutningsprosesser, er det ikke uten videre et tegn på at Kontaktutvalget har makt over dagsordenen i politikk og forvaltning. I tillegg er det viktig å avklare hvor mye av Kontaktutvalgets oppmerksomhet som brukes på såkalte *prosedurespørsmål*. Fokus på saksbehandling og tekniske spørsmål kan gå på bekostning av ressursene som brukes på *innholdet i offentlig politikk*, og slik begrense utvalgets gjennomslagskraft. I tidligere evalueringer har det kommet fram negative bemerkninger om at for mye tid har gått med til formelle forhold (Thorud 1989).

En viktig forutsetning for at et potensial for innflytelse skal realiseres, er selvsagt at sakene *følges opp* systematisk, både av Kontaktutvalget selv og av utsendingene fra myndigheter og politiske partier. Først og fremst er det viktig å finne ut om Kontaktutvalget selv har rutiner for å følge opp sine høringsuttalelser og egeninitierte saker. Dernest er det viktig å avklare om myndighetsrepresentantene og politikerne tilbakefører Kontaktutvalget synspunkter til politikk og administrasjon, og hvor systematisk dette i så fall skjer (hvis vi ser bort i fra hørings sakene).

Et mer direkte mål på Kontaktutvalgets faktiske innflytelse på offentlig politikk er *medlemmenes egen opplevelse* Kontaktutvalgets gjennomslagskraft. I denne sammenheng er det viktig å ha i minne at politiske prosesser tar tid. Veien fra ideer blir lansert til tiltak er vedtatt og gjennomført, er lang. Vi vil i analysen skille mellom medlemmenes syn på

utvalgets innflytelse allment, i høringssaker og etter egne initiativ. Når det gjelder saker utvalget selv setter på dagsorden, vil vi vie utredningene særskilt oppmerksomhet. I lys av utvalgets rolle som en kanal for innvandrerbefolkningens interesser, er det videre rimelig å undersøke om innvandrermedlemmene internt opplever å ha innflytelse på utvalgets dagsorden og uttalelser. Den nærhet utvalg gir til ansvarlige myndigheter skaper grunnlag for det Selznick (1959) kaller kooptering – ufarliggjøring – av de representerte interesser, gjennom at innvandrermedlemmene blir ansvarliggjort overfor den offentlige politikken. Kontaktutvalget risikerer i ytterste konsekvens å bli et organ som i større grad hindrer innvandrerne i å bruke sin stemme, enn det blir et organ som taler minoritetsbefolkningens sak. For å korrigere for medlemmenes eventuelle behov for "skjønmmaling" av egen virksomhet, vil vi sammenligne utvalgsmedlemmenes oppfatninger med andre aktører og organisasjoner på feltet sitt inntrykk av Kontaktutvalgets innflytelse.

3.1.2 Politikk som integrasjon: Kontaktutvalget som forum for dialog

En alternativ måte å forstå demokratisk politikk på er som *integrering* av ulike politiske ståsteder. Gjennom kommunikasjon og saklige drøftelser skal enighet vektlegges og meningsforskjeller utviskes. Til grunn for dette perspektivet ligger et mer kollektivt orientert samfunnssyn. Offentlig politikk er, så langt det er mulig, et produkt av forsøk på å identifisere felles interesser og løsninger gjennom rasjonell dialog (March og Olsen 198; Weigård 1995).

Kontaktutvalgets oppgave som dialogskapende organ kan sies å reflektere denne forståelsen av politisk virksomhet. I denne sammenheng vektlegges ikke Kontaktutvalget som en arena for artikulering av interessekonflikt og innflytelse, men som et forum for utveksling av synspunkter og utvikling av felles problemforståelse mellom innvandrere, myndigheter og politikere. I Kontaktutvalget skal etablerte myndigheter møte den innvandrede befolkning med det siktemål å skape gjensidig forståelse gjennom informasjon og saklige drøftelser. Nå skal det selvsagt påpekes at denne fortolkningen av dialogen som skal foregå i Kontaktutvalget er rimelig streng. I dagligtalen trenger ikke dialog innebære mer enn at man faktisk prater sammen. I evalueringen vil vi derfor ikke glemme at kravene som stilles til utvalget ikke er like høye som en slik teoretisk fortolkning tilsier. Av analytiske hensyn – for å understreke forskjellene mellom utvalgets to oppgaver – har vi likevel valgt å anvende et mer nyansert dialogbegrep.

Kontaktutvalgets evne til måloppnåelse må i denne sammenheng i stor grad basere seg på mer eller mindre *indirekte* mål. Et grunnleggende kriterium er utvalgets *prosedyrer* og *formelle strukturer* for dialog. Som vist ovenfor, er avstemning forbundet med forståelsen av politikk som strid mellom konflikterende interesser. Vektlegges politikkenes integrative aspekt, er aksentuering av enighet en sentral målestokk. Er avstemning løsningen på uenighet i Kontaktutvalget, eller arbeides det fram konsensus? Her vil det både være et moment å avklare hva som er utvalgets formelle møteregler og dominerende praksis.

Når det gjelder selve diskusjonen og kommunikasjonen som foregår i KIM, vil medlemmenes egen opplevelser stå sentralt. Her er grad av *gjensidighet* være et sentralt stikkord (Gutmann og Thompson 1996:12). Når politikkenes kommunikative aspekt vektlegges, er det en forutsetning at avgjørelser er basert på en såkalt forståelsesorientert og ikke konfrontativ møtesituasjon (Eriksen 1995:60). Gjensidighetsaspektet ved dialogen innebærer flere forhold. Dialog i denne forstand handler om bred deltakelse i

Kontaktutvalgets diskusjoner. Deltakerne bør ha lik tilgang til kunnskap og informasjon om sakene som skal tas opp. De bør videre være i stand til å ordlegge seg lett forståelig, og si fra om sin oppfatning. Ordstyrers oppgave er å sikre at deltakerne skjønner hverandre, klargjøre den røde tråden i debatten og etterstrebe at det nås et resultat (Eriksen 1995:61, Skivenes og Eriksen 2000:15). Videre er det et ønske at en eller flere av partene lærer noe nytt og forandrer overbevisning underveis. Det integrative perspektivet vektlegger at meninger skal utvikles gjennom diskusjon. I tillegg handler det om at partene bør oppleve at resultatet av beslutningsprosessene er gjensidig akseptabelt (Gutman og Thompson 1996:57).

Derneft er *offentlighet* et viktig kriterium for dialog i integrativt perspektiv. Skal dialogen inkludere flere enn utvalgets medlemmer, må den offentliggjøres. Det er i offentligheten deltakerne i dialogen kan møte en kontinuerlig kritikk og rettferdiggjøre sine standpunkter (Skivenes og Eriksen 2000). Med andre ord blir det viktig å avdekke hvorvidt møtene og sakspapirene er offentlig tilgjengelige, og å finne ut i hvilken grad utvalget formidler fra sin virksomhet til andre organisasjoner, institusjoner og i det offentlige rom. I denne sammenheng vil det være relevant å avdekke grad av rutiner for tilbakeføring til egen organisasjon, men det vil rimeligvis også stå sentralt å analysere utvalgets informasjonsstrategier. For å sikre oss et mest mulig korrekt bilde, vil vi dessuten både kartlegge utvalgsmedlemmenes synspunkter og utenforstående aktørers opplevelse av Kontaktutvalgets evne til å kommunisere med omverdenen.

3.2 Forholdet til innvandrersorganisasjonene

Selv om Kontaktutvalget har gjennomslagskraft eller preges av dialog mellom medlemmene, behøver dette imidlertid ikke å være tilstrekkelig for at utvalget som sådan skal fungere helt i tråd med intensjonene. Selv om medlemmene er personlig utnevnt av Regjeringen og ikke er et representativt organ, skal Kontaktutvalget være en kontaktflate for innvandrerbefolkningens organisasjoner generelt. Kontaktutvalget skal bidra til dialog mellom innvandrerne, deres organisasjoner, politikere (partiene) og myndighetene. Innvandrersorganisasjonene kan derfor nominere kandidater til Kontaktutvalget. Med andre ord er utvalgets legitimitet avhengig av at innvandrermedlemmene til en viss grad evner å opptre på vegne av minoritetsbefolkningen og dens organisasjoners interesser og synspunkter. Evalueringen vil derfor i grove trekk forsøke å kartlegge i hvilken grad utvalget lykkes i dette henseende. Her vil medlemmene selv og innvandrersorganisasjonene oppfatninger stå sentralt. I tillegg vil det være interessant å se i hvilken grad medlemmene og organisasjonene har felles forståelse av forholdet mellom dem. Selv om utvalgsmedlemmene *ikke* er representanter, virker det derfor fruktbart å sondre mellom ulike sider ved representasjonsbegrepet i analysen av forholdet mellom innvandrermedlemmene og innvandrersorganisasjonene.

Likhetsaspektet ved representasjonen viser til sammenhengen mellom representantene og de representertes demografiske kjennetegn. Med andre ord vil Kontaktutvalgets sammensetning langs indikatorer som nasjonalitet, religion, kjønn og alder/generasjon være relevant å undersøke. Utvalgsmedlemmenes selvoppfattelse vil også være interessant i denne sammenheng. Hva eller hvem man mener primært å "representere" – seg selv som individ, sin etniske gruppe, sin generasjon, sitt kjønn, sin organisasjon, sin region, innvandrersorganisasjoner eller innvandrerbefolkningen som helhet?

Utvelgelsesaspektet henviser til rekrutteringsprosessen; kan de representerte stille sine representanter til ansvar? Dette aspektets relevans er begrenset i vår sammenheng.

Medlemmene er bare nominert, og ikke valgt av innvandrersorganisasjonene. Representasjonens utvelgelsesaspekt handler på den annen side om hvordan representantene rekrutteres, og da er nominasjonsprosessen relevant. Det er uansett rimelig å kartlegge hvordan de involverte opplever at denne foregår.

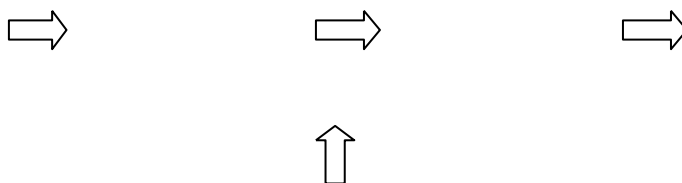
Innholdsaspektet viser til sammenhengen mellom det representantene bestemmer og de representertes interesser og standpunkter. Dette kalles også meningsrepresentasjon (Westerståhl 1997). Her ligger en mulig konflikt mellom representantenes oppfatning av hva som er i de representertes interesse, og de representertes egne oppfatninger. Særlig vil konfliktpotensialt være stort dersom dialog vektlegges. Når utvalgsmedlemmene skal drøfte fritt og rasjonelt, vil de kunne endre problemforståelse og standpunkter underveis. En slik beslutningssituasjon krever frihet, og hensynet til helhet og fellesskap vektlegges (jfr. Gutmann og Thompson 1996: 144-145; 147-148). Fra dette perspektivet kan man snarere forvente at utvalgsmedlemmene i neste omgang søker å påvirke synspunktene hos innvandrersorganisasjonene. Mot denne bakgrunn vil det for det første være rimelig å undersøke om innvandrersmedlemmene i Kontaktutvalget oppfattes – blant utvalgets egne medlemmer og organisasjonene – å artikulere innvandrersorganisasjonenes interesser og synspunkter. For det andre vil det være relevant å finne ut om innvandrersmedlemmene har kontakt med organisasjonene og systematisk informerer dem om aktiviteten i utvalget.

3.3 Kontaktutvalget i et organisasjonsperspektiv

Et viktig mål med evalueringen er å identifisere mulige *suksessfaktorer* og *barrierer* for Kontaktutvalgets måloppnåelse som offentlig utvalg. Det har vi forsøkt å gjøre på flere måter; gjennom direkte observasjon av Kontaktutvalgets virksomhet, dokumentstudier og ved å kartlegge oppfatningene til Kontaktutvalgets medlemmer og sentrale aktører i utvalgets omgivelser. Vi har ikke hatt muligheten til å sammenligne Kontaktutvalget med lignende institusjoner. På bakgrunn av vårt materiale om Kontaktutvalget kan vi bare antyde hva som kan forklare styrker og svakheter ved Kontaktutvalgets måloppnåelse.

I denne sammenheng står både formelt definerte egenskaper (i mandatet) og andre trekk ved organisasjon og arbeidsform sentralt. I organisasjonsteorien er et vanlig utgangspunkt at organisasjoners *formelle struktur* har stor betydning for deres atferd (Egeberg 1984). I tillegg må man ta hensyn til at Kontaktutvalgets funksjonsdyktighet også er betinget av utvalgets omgivelser. Kontaktutvalget opererer innenfor en bestemt kontekst som kan påvirke dets evner til å nå sine mål. Figur 3.1 illustrerer forholdet mellom de ulike komponentene i evalueringen. Egenskapene ved Kontaktutvalget er viet størst oppmerksomhet i evalueringen, og da særlig de som er formelt definert i mandatet.

Figur 3.1 *Modell for evalueringen av Kontaktutvalget*



Mål	Mandat	Praksis	Resultater
Omgivelser			

I analysen av hva som synes å påvirke at Kontaktutvalget fungerer som det gjør når det gjelder innflytelse, dialog og representasjonsspørsmålet, fokuseres det på om i hvilken grad Kontaktutvalget som utvalg – som institusjon – er hensiktsmessig utformet og arbeider på en formålstjenlig måte. Institusjoner påvirker betingelsene for virkeliggjøring av verdier (Hagtvet og Lafferty 1984). I en institusjonell forståelse av politikk konstrueres de politiske og administrative institusjonene for å fremme bestemte målsettinger (jfr. March og Olsen 1989:117). Offentlige utvalg er en måte å kople deltakere, problemer, løsninger og beslutningsmuligheter sammen på. Bare bestemte deltakere og problemer/løsninger (som deltakerne bringer med seg eller mandatet definerer) gis adgang til mulighet for innflytelse (Christensen og Egeberg 1992:185-188).

En rekke egenskaper ved Kontaktutvalgets organisasjon og arbeidsmåte er definert i mandatet. Mandatet til Kontaktutvalget spesifiserer utvalgets formelle rettigheter, dets størrelse og sammensetning, samt nominasjon og oppnevning, og gir enkelte retningslinjer for Kontaktutvalgets arbeidsmåter.

Mandatet legger premisser for hva utvalget skal gjøre, og kanskje like viktig, hva utvalget ikke skal gjøre. I denne sammenheng er det grunn til å spørre om de primære *målsetningene* ved Kontaktutvalgets virksomhet (dvs. innflytelse og dialog) er konsistente og styrker hverandre gjensidig. Vi vil videre undersøke om de to målsetningene fungerer godt sammen. De to tidligere interne evalueringene av Kontaktutvalget har begge pekt på at det kan være problematisk å både skulle være et rådgivende organ og et kontaktforum (Thorud 1989). I komplekse organisasjoner og institusjoner er det ingen selvfølge at ulike ambisjoner trekker i samme retning og stiller de samme krav. Tvert i mot kan institusjonalisering og strategivalg skape "trade off" av verdier og mål.

I den norske forvaltningsforskningen er også kontroll over *sammensetning* av utvalg regnet som en viktig kilde til innflytelse (Christensen og Egeberg 1992:185-188). Den generelle sammensetningen av utvalget er av interesse fordi den legger føringer på hva slags type kommunikasjon som kan foregå. Det er grunn til å tro at ulike typer representanters rolleoppfatning varierer, og slik påvirker konfliktnivået innad i utvalget og hvilke beslutningsutfall som er aktuelle. Mens departementsansatte etter norsk forvaltningstradisjon er nøytral fagekspertise og politisk lojale (Dahl Jacobsen 1994), kommer politikerne fra ulike politiske partier. Innvandrerne har på si side forankring i ulike innvandrersorganisasjoner. Mot denne bakgrunn vil det være interessant å kartlegge hvordan utvalgets ulike representanter opplever sin rolle i og bidrag til Kontaktutvalget som rådgivnings- og dialogorgan. I tidligere evalueringer har enkelte – og da særlig representanter fra forvaltningen – ment at myndighetenes og politikernes tilstedeværelse ikke styrker Kontaktutvalget som høringsinstans, da disse representantene kommer i en

problematisk dobbeltrolle (Thorud 1989).

Størrelse er en annen viktig egenskap mandatet definerer. Kontaktutvalget består i følge dagens mandat (se vedlegg) av til sammen 33 personer. Spørsmålet er om det påvirker utvalgets evne til å skape dialog og innflytelse i positiv eller negativ forstand.

Dessuten er det grunn til å tro at måten *nominasjonen* og *utnevningen* foregår på, har betydning. Her avgjøres i praksis nøyaktig hvilke innvandrere, politikere og myndighetsrepresentanter som sitter i Kontaktutvalget. Virker denne prosessen å foregå på en hensiktsmessig måte sett i lys av utvalgets hovedmålsetninger? Spørsmålet er her om man på denne måten fanger opp medlemmer som styrker eller svekker Kontaktutvalget som hørings- og dialog organ. For eksempel vil det være interessant å se nærmere på hva slags type politikere og administrativt ansatte som sitter i Kontaktutvalget. Spørsmålet vil her være om de er sentralt plassert i den forstand at informasjon og synspunkter fra Kontaktutvalget lett kan tilbakeføres til de relevante politiske organer.

Det er imidlertid også rimelig å ta utgangspunkt i at andre og mindre formelle trekk, som ikke er definert i Kontaktutvalgets mandat, er med å bestemme hva utvalget evner å oppnå. Måten Kontaktutvalget mer spesifikt har valgt å organisere seg og jobbe på kan ha betydning. Egenskaper som *organisasjonsstruktur* og *møteorganisering* er relevante størrelser å vurdere, det samme gjelder utvalgets mer *konkrete arbeidsmetoder og strategier* overfor omgivelsene. Som vi har vært inne på, kan dessuten *ledelsen og administrasjonen av utvalget* ha betydning. Utvalgsledelsen har mulighet til å påvirke rammene for Kontaktutvalgets møtevirksomhet, og kan ha betydning for bredden i deltakelsen i Kontaktutvalget diskusjoner (jfr. Skivenes og Eriksen 2000:15). Videre er den utvalgets ansikt utad, og kontaktperson overfor myndighetene. Det er også relevant å se hvordan *sekretariatet* – som står for den daglige ledelsen av utvalget – betjener utvalget. I tillegg er det relevant å undersøke om Kontaktutvalget som utvalg har tilstrekkelig *ressurser* – finansielt og personellmessig – til å styrke Kontaktutvalget i sitt arbeid.

Mot denne bakgrunn kan vi oppsummere evalueringens hovedproblemstillinger som følger:

- I hvilken grad evner Kontaktutvalget å få gjennomslagskraft som rådgiver overfor myndighetene?
- I hvilken grad fungerer Kontaktutvalget som et dialogforum for innvandrere og myndigheter?
- Hvordan fungerer forholdet mellom utvalgets og innvandrersorganisasjonene?
- Hva er eventuelle suksessfaktorer og bremseklosser for måloppnåelsen?

4 Evalueringsdesign, datamateriale og analysemetode

4.1 Type evaluering

Evalueringsdesignet vi har valgt, er en blanding av hypotetisk-deduktive og induktive opplegg (Almås 1990:27). I rapportens kapittel 3 og i vår prosjektbeskrivelse (Nyhagen Predelli og Haugsgjerd Allern 2000) satte vi opp en rekke konkrete og ofte teoretisk baserte hypoteser om sammenhenger mellom uavhengige variabler som KIMs mandat, størrelse og sammensetning, nominasjon og oppnevning, organisasjon, ledelse med mer på den ene siden, og avhengige variabler som KIMs ulike funksjonsmåter som høringsorgan og dialogforum på den andre siden. Imidlertid har vår bruk av kvalitative metoder gjort at vi har kunnet tilpasse og revurdere våre oppfatninger om disse sammenhengene underveis. Selv om vi har startet med relativt klare forestillinger om sammenhenger, har det induktive elementet i vårt design gjort det mulig å tilpasse evalueringsopplegget etter hvert som vår kunnskap om "fenomenet KIM" har økt. Evalueringsdesignet har således gitt rom for en fleksibilitet som til dels har vært nødvendig på bakgrunn av det mangfold av aktører og aktiviteter som på ulike måter er direkte involvert i KIM eller befinner seg i KIMs omgivelser. I evalueringsrapporten fremstår disse aktørene på ulike måter og gjennom ulike "stemmer" (Baklien og Solberg 1997: 22). Disse stemmene kommer til uttrykk gjennom sitater og ved at vi som forfattere oppsummerer og fortolker det andre sier (ibid.). I tillegg kommer våre egne, eller forskernes, stemme til uttrykk gjennom de vurderingene vi har gjort på bakgrunn av de innsamlede data.

Mange evalueringer har et kontrollmotiv, ved at man ønsker tilsyn og overvåking av om en bestemt virksomhet oppfyller de mål som er satt for den (Vestheim 1998, Mønnesland 2000: 38). Dette er ofte koblet sammen med forventninger om konkrete effektmålinger av for eksempel de økonomiske virkninger av en virksomhet. Legitimering er også et motiv for evalueringsarbeid. Evalueringer kan gjerne ha som siktemål at en gitt virksomhet eller en gitt politisk beslutning skal oppnå legitimitet i sine omgivelser (jfr. Baklien 1985). Det å få et kunnskapsgrunnlag for å kunne utvikle virksomheten, er et annet motiv. I vår evaluering av KIM står kunnskaps- og opplysningsmotivet sentralt: Vi har ønsket å utvikle ny kunnskap ved å gjennomføre en kritisk gransking med vitenskapelige metoder og teorier, og vil formidle våre resultater til det innvandrings- og minoritetspolitiske feltet spesielt og til allmennheten generelt. Evalueringen har også det vi kan kalle et beslutningsmotiv, i det vi ønsker at den kunnskapen vi har utviklet, skal kunne danne et grunnlag for fremtidige politiske beslutninger.

De to vanligste evalueringsformene i studier av offentlig politikk er prosessevalueringer og resultatevalueringer (Kjellberg og Reitan 1995; se også Vedung 1991). I

resultatevalueringer er man opptatt av hvilke effekter og konsekvenser som følger av i gangsettingen av et tiltak. Satt på spissen, kan vi si at resultatevaluering dreier seg om et tiltak er godt eller dårlig (Baklien 1993: 267). I prosessevalueringer er man derimot opptatt av "de prosesser som karakteriserer selve gjennomføringen av et tiltak, uten nødvendigvis å gå inn på hele beslutningsprosessen og vurderingen av det endelige resultat" (Kjellberg og Reitan 1995: 133). Satt på spissen, kan vi si at prosessevaluering dreier seg "om hvorfor ting blir som de blir" (Baklien 1993: 267). I vår evaluering av KIM inngår det elementer fra begge disse formene for evaluering av offentlig politikk.

Vi har lagt opp til en evaluering som i stor grad er dialogbasert (se Baklien 2000). Vi har engasjert oss selv og andre i aktive dialoger om KIMs virksomhet. Disse dialogene er kilder til data om KIM, samtidig som de er kilder til en kontinuerlig korrigerende av våre inntrykk. Et mål for evalueringen vår er at den skal føre til gjenkjennelse, samtidig som den tilfører noe nytt; den skal føre til "gjenkjennelse i den forstand at man kjenner igjen mer enn det man allerede kjente" (jfr. Gadamer 1997).

4.2 Datamateriale og analysemetode

Gjenstanden for denne evalueringen er ett enkelt organ med et begrenset antall medlemmer. KIM er samtidig et organ med komplekse oppgaver og sammensetning. Vi har derfor valgt å bruke kvalitative metoder i vår evaluering av KIM (Patton 1990; Andersen 1990).

I evalueringen har vi tatt i bruk teknikker som *dybdeintervjuer*, *åpen ikke-deltakende observasjon*, *dialogmøte*, *dokumentanalyse*, og *spørreskjema med åpne svarkategorier*. I tillegg har vi *telefonintervjuet* personer i sentrale organisasjoner i KIMs omgivelser. En del av disse organisasjonene har forslagsrett i nominasjonen av innvanderrepresentanter til KIM. Noen av organisasjonene vi har kontaktet, er ikke med i nominasjonsprosessen, men har sentrale roller på den nasjonale innvandrings- og integreringspolitiske arena. Nedenfor følger en mer detaljert oversikt over typer av data i prosjektet og hvordan de er samlet inn.

Vi har foretatt *dybdeintervjuer* med leder og nestleder av utvalget, samt med tre representanter for KIMs sekretariat, seks representanter for innvanderorganisasjoner (inkludert nestleder i utvalget), ni representanter for offentlige myndigheter (herav syv faste representanter i utvalget), og seks representanter for politiske partier.¹⁶ I tillegg har vi intervjuet forrige leder i KIM og et tidligere utvalgsmedlem. Noen av våre telefonintervjuer er også med tidligere utvalgsmedlemmer. I vår fremstilling inngår KIMs nestleder som en del av innvanderrepresentantene i KIM, mens vi har valgt å la leder av KIM inngå som en del av politiker-representantene. Våre intervjuer med KIMs sekretariat er brukt som generelt bakgrunnsmateriale. Alle som er personlig intervjuet har fått utdelt et informantbrev med informasjon om prosjektet og løfter om konfidensialitet ved at utsagn ikke skal settes i forbindelse med personnavn. Intervjuene har i stor grad vært preget av gjensidig tillit mellom intervjuer og intervjuede. Vi har i hovedsak brukt tre ulike sett av intervjuguider for intervjuene med representanter for innvandrere, offentlig forvaltning og politiske partier. De som tilhører en kategori av representanter har således blitt stilt de samme spørsmål (se vedlegg 3 for en oppsummerende liste av spørsmål). Samtidig har en rekke spørsmål blitt stilt til alle tre typer av representanter.

Utvalget skal på den ene siden betjene offentlig forvaltning og politiske partier for å

¹⁶ En av representantene for de politiske partiene har vært i permisjon og har ikke blitt intervjuet.

dekke deres behov for en kontaktflate til innvandrerbefolkningen. På den andre siden skal utvalget betjene innvandrerepresentantene, i den forstand at utvalget skal sørge for å gi innvandrere en kanal for kontakt med myndighetene. På denne bakgrunn har vi sett det som spesielt viktig å få frem kunnskap om synspunkter og erfaringer blant innvandrerepresentantene i utvalget. Utvalget har seksten innvandrerepresentanter, og vi har ikke kunnet dybdeintervjue alle. Vi har derfor valgt å invitere innvandrerepresentantene til et *dialogmøte*. Dialogmøtet ble holdt i forkant av et av de rutinemessige formøtene som innvandrerepresentantene har før hvert KIM møte. På møtet tok vi opp ulike spørsmål omkring innvandrerepresentantenes rolle i KIM og deres forhold til nominasjonsprosessen og innvandrereorganisasjonene. Det var ni innvandrerepresentanter tilstede på møtet. Dialogmøtet viste stort engasjement blant de fremmøtte.

For om mulig å ytterligere styrke innvandrerepresentantenes mulighet til å komme frem med sine synspunkter og erfaringer, valgte vi også å sende dem et *spørreskjema med åpne svar kategorier* (se vedlegg 4). Skjemaet ble sendt til alle de faste innvandrerepresentantene i utvalget, samt til fem fastmøtende vararepresentanter (til sammen 21 medlemmer). Etter en purring har vi fått inn svar fra ti medlemmer. Av disse er ni faste representanter. I tillegg til disse ti er det en representant som har erklært at vedkommende ikke ønsket å svare. Da gjenstår det ti som ikke har svart (av disse er seks faste medlemmer og fire fastmøtende varamedlemmer). KIMs sekretariat har pekt på problemer man tidligere har hatt med å få inn svar til en intern undersøkelse. Det ble foreslått at vi skulle ta personlig kontakt med medlemmene for å øke svarprosenten. Etter en nøye vurdering kom vi til at hovedutsendelsen av skjemaer samt en purring har gitt de som ønsker det anledning til å uttale seg ved å svare på skjemaet. Et par av de innkomne skjemaene er noe tilfeldig utfylt, men skjemaene er i hovedsak velutfylte og gir et godt informasjonsgrunnlag.

Det har generelt vært et problem å få i tale alle innvandrere i utvalget. Det er en ganske stor grad av overlapping mellom de innvandrerepresentantene som er dybdeintervjuet, har deltatt på dialogmøtet og har svart på vårt spørreskjema. Når det gjelder de faste medlemmene i KIM, er det elleve representanter vi har fått i tale på en, to eller tre måter (intervju, dialogmøte, spørreskjema), og fem representanter vi ikke på noen måte har fått i tale. Av de elleve vi har fått i tale, er det tre som er "overrepresentert" gjennom intervjuer, dialogmøte og spørreskjema. Videre har vi fått fem av de elleve i tale på to ulike måter, mens vi har fått tre av de elleve i tale på kun en måte. Dersom vi inkluderer de fastmøtende vararepresentantene, er det tretten vi har fått i tale på en, to eller tre måter, mens vi ikke på noen måte har fått i tale åtte representanter. Det er grunn til å tro at vi har fått i tale de mest aktive i utvalget. Dette tilsier at vårt datamateriale er noe skjevt. De som er mindre aktive i utvalget, er altså dårlig representert. Det er mulig at disse vil ha andre synspunkter og erfaringer enn det som kommer frem i vår rapport. Det høye antallet dybdeintervjuer, bruken av intervjuguider og vårt tilfang av andre typer kilder bør imidlertid tilsi at vi har sikret tilstrekkelig pålitelighet og konsistens i studien (se Kvale 1997).¹⁷

Vi har intervjuet politikere, innvandrerepresentanter og myndighetsrepresentanter i KIM for å kartlegge deres synspunkter og erfaringer i forhold til KIMs to hovedfunksjoner, deres oppfatninger av egen rolle i utvalget, og hvordan de er blitt utpekt til KIM. Gjennom intervjuene med de ulike partene i KIM har vi søkt å få kunnskap om i hvilken

¹⁷ Med få unntak har hvert intervju vart i cirka en og en halv time. Dialogmøtet med innvandrerepresentantene varte også i halvannen time.

grad man opplever at KIM har innflytelse på den offentlige politikken. Vi har blant annet spurt om i hvilken grad medlemmene selv synes at KIM er aktivt med i den politiske debatten, om KIM er med på å sette den politiske dagsorden, og om KIM har reell politisk innflytelse gjennom sitt arbeid. Intervjuene har gitt oss subjektive mål på om KIMs medlemmer mener arbeidet de gjør er viktig og medfører reell politisk innflytelse, eller om de synes at KIM blir tatt lite hensyn til og fungerer på en mindre relevant måte i den politiske kontekst.

For å finne ut om KIM fungerer effektivt som rådgivende organ har vi skilt mellom formelle rettigheter og reell innflytelse. De formelle rettighetene gir oss en pekepinn på hva som kan være rimelig å forvente i forhold til utvalgets innflytelse. Vi har foretatt en *dokumentanalyse* av møteprotokoller for å se på de saker som har vært oppe til behandling i det nåværende KIM. Gjennom dokumentanalysen kan vi si noe om hvor mye av KIMs møteaktivitet som er rettet mot respons til forespørsler fra myndighetene (høringer), og hvor mye som er rettet mot mer pro-aktive typer av handling som stiller krav til myndighetene (egne initiativ). Analysen gir oss en del av svaret på spørsmålet om i hvilken grad KIM er en aktiv deltaker i saksforberedelser og den politiske debatten på området. Vi ser også på KIMs eventuelle rutiner for oppfølging av saker.

Når det gjelder KIMs faktiske gjennomslagskraft, har vi spesielt lagt vekt på å søke etter spor av påvirkning gjennom våre intervjuer med representanter for politiske partier og offentlig forvaltning. For å finne ut om KIMs uttalelser blir fulgt opp i forvaltningen og politisk, har vi spurt om representantene i KIM kan nevne konkrete saker hvor man har hatt innflytelse. I tillegg har vi valgt ut to saker som KIM har arbeidet mye med, for å finne ut på hvilke *måter* KIM kan utøve innflytelse og om KIM eventuelt har hatt innflytelse i disse sakene. For eventuelt å kunne spore noen virkninger av KIMs arbeid har vi valgt å gå til tidligere utvalgsperioder for å velge ut saker. For å utvikle en forståelse av KIM som initiativtaker og pådriver, har vi valgt to saker som KIM har skrevet og publisert rapporter om: "Politi og minoriteter" og "Kvinner og oppholdstillatelse". Rapportene er basert på arbeid som har vært organisert i grupper. Gruppene har vært sammensatt av både KIM representanter og representanter fra KIMs omgivelser. Vi har spurt medlemmer av KIM og KIMs sekretariat, samt en rekke sentrale personer i KIMs omgivelser (se nedenfor), om å gi en vurdering av KIMs rolle i de aktuelle sakene.

I undersøkelsen av om KIM som kontaktforum skaper dialog og økt forståelse mellom innvandrere, myndigheter og politikere, har vi for det første fokusert på intern dialog i utvalget. Når det gjelder dialogen i selve utvalget, har vi foretatt *åpen, ikke-deltakende observasjon* av tre møter i Kontaktutvalget. I tillegg har vi foretatt *åpen, ikke-deltakende observasjon* av fire møter i Kontaktutvalgets arbeidsutvalg. Gjennom de tidligere nevnte *dybdeintervjuene* med KIMs medlemmer har vi kunnet avdekke subjektive oppfatninger og erfaringer utvalgets medlemmer har gjort seg når det gjelder kommunikasjon og dialog mellom de ulike partene. Er det ulike eller sammenfallende oppfatninger og erfaringer hos de ulike representantene i utvalget? Opplevs diskusjonen fra de ulike ståsteder som en reell meningsutveksling som kan føre til endring i standpunkter og/eller til økt forståelse? Eller opplevs "dialogen" som en presentasjon av interesser fra innvandrersiden og saksinformasjon fra myndighets- og eventuelt politikersiden? Vi har også spurt om deltakerne føler seg som likeverdige parter, og intervjuene gir grunnlag for å belyse om utvalget fungerer på en måte som fremmer tillit, forståelse, respekt og derigjennom dialog mellom partene.

I tillegg til den interne dialogen i utvalget har vi fokusert på det vi kan kalle ekstern

dialog mellom utvalgets innvandrerepresentanter og aktører på det regionale og det nasjonale nivå. Vi har ikke foretatt dyptgående evalueringer av KIMs arbeid i hver enkelt region. Det er grunn til å tro at KIMs arbeid i de tretten ulike regionene er svært forskjellig. Utover arbeidet med regionale konferanser er det i stor grad opp til den enkelte KIM representant å bestemme omfanget av regionalt arbeid, da dette er å regne som frivillig. I vår evaluering av det nasjonale KIM har vi kartlagt oppfatninger og erfaringer knyttet til dialog med det regionale nivå hos de innvandrerepresentanter som sitter i KIM. I tillegg har vi kartlagt oppfatninger og erfaringer med KIM som dialog- og samarbeidspartner hos en rekke aktører i KIMs omgivelser. Disse aktørene er regionale innvandrerråd og interesseorganisasjoner på det innvandrings- og integreringspolitiske feltet.

For å finne ut i hvilken grad innvandrereorganisasjonene i KIMs omgivelser opplever utvalget som "sitt organ", har vi foretatt en selektiv undersøkelse per telefon ved å intervju personer i et fåtall sentrale organisasjoner. KIM har selv et adresseregister over cirka 800-900 organisasjoner. Dette registeret har en størrelse som er uhåndterlig i forhold til informasjonshenting innenfor rammen av vårt prosjekt. Vi har derfor valgt å ta utgangspunkt i en liste over organisasjoner som tidligere er anvendt av Statskonsult i en evaluering av tilskudd til såkalte landsdekkende innvandrereorganisasjoner (Statskonsult 2000). Listen omfatter ni organisasjoner, og vi har kontaktet med representanter for syv av disse: SOS-Rasisme, Antirasistisk Senter, Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS), Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF), Organisasjonen Mot Offentlig Diskriminering (OMOD), MiRa Ressurscenter for innvandrere- og flyktningekvinner og Innvandrernes Landsorganisasjon (INLO).¹⁸ Disse organisasjonene er valgt fordi de er aktive på de innvandrings- og integreringspolitiske feltene. De blir av staten, gjennom tilskuddsordninger, ansett som landsdekkende. Det er imidlertid bare INLO som formelt sett er bygget opp som en demokratisk medlemsorganisasjon. I tillegg til disse organisasjonene har vi henvendt oss til Røde Kors Internasjonale Senter (ORKIS). Organisasjonene har kontorer i Oslo og har vært lett tilgjengelige på telefon. Når det gjelder disse organisasjonene har vi snakket med personer som arbeider ved de respektive nasjonale sekretariater. I tillegg har vi kontaktet organisasjoner som er *medlemmer av Innvandrernes Landsorganisasjon (INLO)*. INLO har for tiden ni medlemsorganisasjoner, som alle utgjør regionale innvandrerråd. Innvandrerrådene er paraplyorganisasjoner for regionale innvandrereorganisasjoner, og de samarbeider i en del tilfeller med Kontaktutvalget. Det har til dels vært vanskelig å oppnå kontakt med de regionale innvandrerrådene, men vi har lyktes i å snakke med representanter for syv av dem. Disse er Det felles innvandrerråd i Sør-Trøndelag, Det felles innvandrerråd i Hordaland, Nettverket i Aust-Agder, Innvandrerrådet i Oppland, Innvandrerrådet i Buskerud, Innvandrerrådet i Hedmark og Innvandrerrådet i Møre og Romsdal. Personene vi har hatt kontakt med i disse organisasjonene, er tilfeldig utvalgt ut fra kriteriet om at vedkommende ble oppgitt å ha en viss kjennskap til KIM. De organisasjonene vi har kontaktet, er blant annet blitt spurt om i hvilken grad KIM tar opp saker som har relevans og betydning for dem, i hvilken grad KIM anses som en viktig organisasjon for å bringe spørsmål angående innvandrere og minoriteter på den politiske dagsorden, og i hvilken grad det er behov for en organisasjon som KIM. På grunn av det selektive utvalget vi har foretatt av organisasjoner i KIMs omgivelser, er det grunn til å understreke at det bildet vi kan gi av KIMs støtte og legitimitet ikke kan anses som fullstendig. Imidlertid kan vår analyse peke på viktige tendenser i en selektiv del av KIMs omgivelser. I tillegg til

¹⁸ De to øvrige organisasjonene på Statskonsults liste er Islamsk Kvinnegruppe Norge og Kristent interkulturelt arbeid (KIA). Vi har ikke kontaktet disse. Vi har derimot forsøkt å kontakte Islamsk råd, uten å lykkes.

telefonintervjuer med utvalgte organisasjoner har vi valgt å presentere en oppsummerende tabell over typer av organisasjoner som er å finne i KIMs adresseregister. Dette har vi først og fremst gjort for å vise hva slags organisasjoner som har forslagsrett og dermed kan delta i nominasjonsprosessen som forbereder utpeking av innvandrerepresentanter til KIM.

I vår analyserende drøfting av strukturelle faktorer som kan sies å fremme eller hemme utvalgets måloppnåelse har vi i tillegg til det innsamlede datamaterialet basert oss på våre mer teoretisk baserte kunnskaper. Vi viser også til funn i de tidligere interne evalueringene. Vi spør først om i hvilken grad KIMs to hovedmålsetninger kan sies å være forenlige, og i hvilken grad utvalgets medlemmer slutter opp om den doble funksjonen. Videre belyser vi om KIMs sammensetning synes å være heldig for måloppnåelsen. Har sammensetningen betydning for utvalgets grad av politisk innflytelse? Har sammensetningen betydning for den type dialog som føres internt i utvalget? Vi spør blant annet om det fremdeles er slik at de ulike aktørene i utvalget har ulik forståelse av utvalgets politiske tyngde, og om denne forståelsen er nært knyttet til tilstedeværelse eller fravær av representanter for offentlige myndigheter og politiske partier.

Vi diskuterer også om størrelsen på utvalget har betydning for dets måloppnåelse. Videre analyserer vi på hvilke måter utvalgets nominasjon og oppnevning påvirker graden av måloppnåelse i forhold til rådgivning og dialog. Vi ser spesielt på sammensetningen av innvandrerepresentantene i KIM i lys av nominasjonsprosess og representativitet. Når det gjelder måten representantene velges på, og om denne er hensiktsmessig, bruker vi i første rekke informasjon fra våre intervjuer med ulike typer av medlemmer i KIM. Videre diskuterer vi faktorer som organisasjonsstruktur, møteorganisering, arbeidsmetoder, ledelse og administrasjon i vår analyse av forhold som fremmer eller hemmer utvalgets måloppnåelse. Vi har også søkt å få frem oppfatninger om utvalgets ressurser er tilstrekkelige til at utvalget kan ha realistiske forventninger om å oppfylle sine målsetninger. Vi har brukt dokumentanalyse og intervjuer for å belyse hvordan KIM bruker sine ressurser og i hvilken grad KIM har nok ressurser til å drive virksomheten på en måte som tilfredsstiller forventninger om å være et rådgivende organ og et organ for dialog og kontakt.

Vår presentasjon og diskusjon av mulige endringer ved framtidig oppnevning er i hovedsak basert på våre egne vurderinger av det tilgjengelige datamaterialet og på vår teoretiske ramme for evalueringsprosjektet.

De benyttede metodene for datainnsamling kan oppsummeres som følger:

- Dybdeintervjuer av alle type medlemmer av KIM samt leder, nestleder og sekretariat
- Personlige intervjuer med utvalgte aktører som har eller har hatt nær tilknytning til KIM
- Dialogmøte med innvandrerepresentanter i KIM
- Spørreskjema med åpne svarkategorier til innvandrerepresentanter i KIM
- Telefonintervjuer med personer i innvandrereorganisasjoner
- Dokumentanalyser
- Åpen, ikke-deltakende observasjon av møter i KIM

5 Kontaktutvalget som rådgivende organ

I dette kapitlet ser vi nærmere på Kontaktutvalgets rådgivningsfunksjon. Denne oppgaven gjenspeiler primært, som vist i kapittel 3, Kontaktutvalget som et sted der minoritetenes interesser og synspunkter kan artikuleres i prosessen som skal omdanne og samordne – *aggregere* – borgernes ulike interesser til offentlig politikk. Vi diskuterer på den ene side om KIM har innflytelse som et organ, samtidig som vi reiser spørsmålet om innvandrerepresentantene spesielt har innflytelse gjennom KIM. Høringsfunksjonen skal generelt gi KIM som utvalg innflytelse, mens KIM mer spesifikt gir innvandrerbefolkningen og dens organisasjoner en kanal til statlige myndigheter. Et viktig spørsmål er om KIM får noe ut av de mulighetene organet faktisk har til innflytelse. Er det slik at myndighetene lytter til de råd KIM gir, og at KIMs råd videreføres til følge i utformingen og iverksettingen av offentlig politikk? Hovedfokuset i vår fremstilling er på KIMs muligheter til å delta i høringsrunder og til å ta egne initiativ.¹⁹

Vi har ikke noen ambisjon om å måle den faktiske innflytelsen KIM har på offentlig politikk. Vi vil imidlertid legge vekt på oppfatninger hos ulike aktører både i og utenfor KIM når det gjelder utvalgets gjennomslagskraft. Vi vil også vise ulike måter som KIM arbeider på og som kan gi innflytelse. I tillegg til at vi peker på noen enkeltsaker som aktører i KIM viser til, har vi selv valgt ut to saker hvor vi studerer spørsmålet om innflytelse nærmere. Dette gjelder sakene om politiet og minoriteter og om kvinner og oppholdstillatelse. På bakgrunn av aktørenes subjektive oppfatninger og vår beskrivelse av ulike arbeidsmåter og konkrete saker, vil vi til en viss grad kunne svare på spørsmålet om i hvilken grad Kontaktutvalget har gjennomslagskraft som rådgiver. Spørsmålet om innflytelse henspiller på om KIM er i stand til å få gjennomslag, og ikke bare fungerer som et alibi for myndighetenes politikk på områder som KIM skal uttale seg om. Det er viktig å huske på at det ikke er et formelt krav at KIM skal ha innflytelse. KIM har først og fremst en rådgivende funksjon overfor myndighetene. Men for at rådgivningsoppgaven skal løses tilfredsstillende, kreves det at KIM evner å påvirke og influere offentlig politikk.

5.1 Utvalgets formelle rettigheter og prosedyrer

KIMs formelle rettigheter til innflytelse knytter an til i hvilken grad myndighetene gir minoritetsbefolkningen reelle muligheter til å påvirke og influere den offentlige politikken. Vedtakene i KIM har kun status som rådgivende overfor myndighetene. Det at KIM har rett til selv å reise saker til drøfting, gir muligheter til å "få akseptert samfunnsforhold som et problem for det offentlige" (Olsen 1978: 34). Ved selv å sette

¹⁹ KRD har vektlagt at evalueringen blant annet skal fokusere på KIMs innflytelse.

dagsorden og definere problemer, kan altså KIM påvirke myndighetene. Gjennom sin rådgivningsfunksjon kan vi også si at KIM har myndighet til å påvirke utformingen av tiltak (og eventuelt påvirke valget mellom ulike handlingsalternativer). Når det gjelder selve iverksettelsen av offentlige vedtak, kan det tenkes at KIM kan bli brukt som rådgiver. Mer aktuelt for KIM er kanskje muligheten til innflytelse gjennom det å evaluere hvordan offentlige tiltak virker og tilbakeføring av informasjon om dette til myndighetene (ibid.: 41). Som rådgivende organ kan KIM altså først og fremst tenkes å ha innflytelse forut for og i etterkant av iverksetting av offentlig politikk.²⁰ KIM kan gjennom rådgivning påvirke tiltak, sette problemer på den offentlige dagsorden, og være med på å tolke hvordan tiltak virker.

I Kontaktutvalgets forretningsorden fremkommer det at beslutninger fattes gjennom avstemning. Vedtak fattes med simpelt flertall. I praksis er det likevel slik at avstemninger i liten grad benyttes. I stedet kommer utvalget frem til en konsensus om standpunkter, uten å gå veien om avstemninger. Denne praksisen kan medføre at utvalget i mindre grad får preg av å være en arena for interessehevding. Det kan stilles spørsmålstegn ved i hvilken grad innvanderrepresentantene får sine synspunkter igjennom, når enighet i utvalget vektlegges mer enn å få frem reell uenighet.

5.2 Grunnlag for faktisk innflytelse

5.2.1 Sakene på Kontaktutvalgets dagsorden

KIMs dagsorden kan gi oss innblikk i om *grunnlaget* for innflytelse er tilstede. For det *første* kan en studie av sakskartet i Kontaktutvalget fortelle oss i hvilket omfang utvalget faktisk får tilsendt hørings saker og avgir høringsuttalelser. For det *andre* kan KIMs dagsorden gi oss et bilde av i hvilken grad KIM selv tar initiativ og setter saker på dagsorden. Evnen til å selv reise spørsmål, gir KIM en ytterligere dimensjon som rådgivende organ. For det *tredje* kan en analyse av sakskartet gi oss en indikasjon på hvor mye av KIMs oppmerksomhet som brukes på såkalte prosedyrespørsmål. I tidligere evalueringer har det kommet fram negative bemerkninger om at for mye tid har gått med til formelle forhold (Thorud 1989). Fokus på saksbehandling og tekniske spørsmål kan gå på bekostning av ressursene som brukes på innholdet i offentlig politikk.

I inneværende periode – frem til og med mai 2001 – har KIM avgitt 27 høringsuttalelser. Hvor vidt dette er mye eller lite, er selvsagt vanskelig å vurdere uten sammenligning med høringsaktiviteten til en liknende institusjon. Vi vet heller ikke sikkert hvorvidt dette tilsvarer nøyaktig det antallet som utvalget får tilsendt av hørings saker. Tallet vitner uansett om at KIM definitivt blir brukt som høringsinstans. Dermed har det foregått en positiv utvikling i forhold til situasjonen på slutten av 1980-tallet, da antallet hørings saker var få (Thorud 1989). Disse hørings sakene spenner over et bredt felt, forstått som fordeling på flere og ulike departementer, men med en konsentrasjon rundt områder som sorterer under Kommunal- og regionaldepartementet, Sosial- og helsedepartementet, Barne- og familiedepartementet og Justisdepartementet. Dette er imidlertid neppe overraskende, i og med at kjerneområder i den offentlige innvandrings-, flyktning- og

²⁰ Offentlig politikk er i snever forstand de offentlige uttrykk for generelle mål og hensikter for offentlige tiltak (Kjellberg og Reitan 1995:22). Sagt på en annen måte, er offentlig politikk de planlagte programmer for gjennomføring av bestemte mål (Laswell og Kaplan 1951:71).

integreringspolitikken er lokalisert nettopp her.²¹

På den annen side er det å utarbeide høringsuttalelser krevende, og kan paradoksalt nok ha gått på bekostning av hvorvidt utvalget evner å definere og utrede problemer på selvstendig grunnlag.²² For å få et inntrykk av i hvilken grad KIM evner å ta egne initiativ, har vi tatt for oss protokollene fra KIMs møter i 1998, 1999, 2000 og fram til sommeren 2001²³, og kartlagt hvor stor andel av sakskartet/kartene som henholdsvis handler om respons på henvendelser utenfra (saker med opphav eksternt) og egeninitierte saker (saker med opphav internt). For å synliggjøre de sakene som er direkte relevante for spørsmålet om innflytelse på offentlig politikk, har vi også sondret mellom spørsmål som *primært* handler om *prosedyrespørsmål*, så som godkjenning av protokoll og diskusjon om saksbehandling, organisering og arbeidsmetoder (prosedyresaker), og spørsmål som først og fremst handler om *ulike sider ved innvandring-, flyktning- og minoritetspolitikken* (faglige eller politiske saker). En krysning av dimensjonene sakenes opphav og sakenes innhold gir følgende utfall: *De interne og eksterne sakene* er begge sortert etter hvorvidt de handler om *prosedyre* eller *fag/politikk*. Prosedyresaker er nesten "per definisjon" interne. Ikke desto mindre finnes det tilfeller av *eksternt initierte prosedyresaker*. I denne kategorien er de saker der KRD f.eks. har henvendt seg til KIM for uttalelse vedrørende nominasjonsprosess og gjenoppnevning plassert. *Eksternt initierte saker med faglig eller politisk innhold* dreier seg nesten uten unntak om høringsaker. *Internt initierte saker med faglig eller politisk innhold* er en mer sammensatt kategori, hvilket vi skal komme tilbake til. Det må selvsagt understrekes at en slik analyse bare kan ses på som et *grovt* uttrykk for fordelingen av typer saker. En slik kategorisering vil alltid innebære et element av skjønnsmessig vurdering. Poenget er å få et visst inntrykk av i hvilken grad ulike sakstyper – relativt sett – får oppmerksomhet på KIMs møter. Resultatet er presentert i tabell 4.1.

Tabell 4.1 *Saker på KIM-møtenes dagsorden etter opphav og innhold 1998-2001.*²⁴
*Prosent.*²⁵

Sakenes opphav Sakenes innhold	Eksternt (hos andre)		Internt (i KIM)		Sakene samlet Total N
	Politikk/ Fag	Prosedyr e	Politikk/ Fag	Prosedyr e	
1998	23	-	39	39	26
1999	29	7	42	23	31
2000	24	4	32	40	25
2001	27	-	36	36	11
1998-2001	26	3	38	33	93

²¹ Enheten som har jobbet med innvandringsprosjekt i Justisdepartementet er nå flyttet til Kommunal og regionaldepartementet.

²² Det er selvsagt viktig å understreke at det her eksisterer en sammenheng. Et stort antall tilsendte høringsaker reduserer rimeligvis det faktiske behovet for å ta egne initiativ.

²³ Dette vil i praksis si 14 møter.

²⁴ Gjelder bare KIM, ikke AU. Orienteringssaker og saker til "eventuelt" er av praktiske og metodiske grunner holdt utenfor. Denne typen saker dekker i realiteten mange saker under samme saksnummer, og får ikke tilsvarende tid til behandling som andre saker. Blant orienteringssaker finner vi gjerne avisutklipp, henvisning til nye forskningsrapporter etc.

²⁵ Tabellens kilder er: Notat om status for statsningsområder halveis i utvalgsperioden, møteprotokoller fra Kontaktutvalgets møter 1998-2001 og Kontaktutvalgets årsrapport for 2000.

Totalt har 93 saker stått på dagsorden når vi ser bort fra orienteringssaker og eventuelsaker, og lar eksistensen av eget saksnummer være det kvalifiserende kriterium. Rundt 70 prosent av sakene har vært initiert av KIM selv. Imidlertid dreier nesten halvparten av disse seg om såkalte prosedyrespørsmål. Hvis vi kun ser på saker som har omhandlet faglige eller mer politiske problemstillinger, utgjør disse samlet over 60 prosent av sakskartet. Den største andelen slike saker (av totalen) stammer fra KIM. Dette er et uttrykk for at KIM er mer enn et responderende høringsorgan. KIM forsøker også å gi myndighetene råd på basis av egendefinerte problemformuleringer.

Det er imidlertid viktig å understreke at disse sakene ikke uten videre kan sammenliknes med de eksterne når det gjelder potensial for faktiske føringer på offentlig politikk. Tabellen sier ingenting om hvor mye *tid* som faktisk brukes på de ulike sakene i utvalget. I følge utvalgets nåværende leder, holder KIM primært på med hørings saker.²⁶ Videre er det viktig å ta i betraktning at nesten alle de eksternt initierte sakene inngår i offentlige høringsrunder. De er således direkte knyttet til en pågående beslutningsprosess, og dreier seg gjerne om konkrete programmer og tiltak for offentlig virksomhet (jfr. den innledende definisjon av offentlig politikk). KIMs egne initiativ med faglig eller politisk substans varierer sterkt i form og innhold, og inkluderer både notater om konkrete spørsmål og tiltak, mer allmenne diskusjoner og orienteringer i KIM (med eller uten gjester), bestemmelse av satsningsområder for perioden, definisjon av konferansetemaer eller nedsettelse av og rapportering fra tematisk orienterte arbeidsgrupper. Mot denne bakgrunn er det rimelig å finne ut hvor stor del av disse sakene som er uttrykk for et konkret utfall på linje med en høringsuttalelse.

Fra 1998-2000 er det bare i 12 av de 31 tilfellene at saksbehandlingen i KIM ender i annet enn at diskusjonen tas til orientering eller at AU senere skal vurdere hvordan saken skal følges opp: I disse sakene handler beslutningen enten om arrangement av konferanse, nedsettelse av arbeidsgruppe, skriftlig utspørring av departementsutsending (spørretime) eller vedtak om skriftlig henvendelse til aktuelt departement eller lignende. Med andre ord er det en veldig liten andel av KIMs initiativ som ender i noe tilsvarende konkret som en høringsuttalelse. Dermed er det grunn til å slå fast at selv om KIM i den inneværende perioden har evnet å sette sin egen dagsorden, er det begrenset hvor *løsningsorienterte* sakene har vært. Dette innskrenker trolig påvirkningskraften til KIM i de saker utvalget selv initierer.

5.2.2 Rutiner for oppfølging

For at KIM skal kunne realisere sitt potensial for innflytelse, er det viktig at sakene følges opp. Rutiner for oppfølging har å gjøre med i hvilken grad KIM blir tatt seriøst som rådgivningsorgan. Når det gjelder innvanderrepresentantene i KIM, blir oppfølgingsaspektet diskutert nærmere i kapittel 7.

Myndighetsrepresentantene er, i likhet med utvalgets andre medlemmer, personlig oppnevnt. Rent formelt er det altså ikke en del av deres departementsjobb å sitte i utvalget. De hever møtegodtgjørelse på lik linje med andre medlemmer. Det finnes derfor ikke noen formelle krav til hvordan det skal rapporteres fra utvalgsarbeidet. Dette medfører at forventningene til utvalgets medlemmer når det gjelder oppfølging er uklare, og gjenspeiles i ulik praksis. Noen av myndighetsrepresentantene har faste rutiner for oppfølging av saker fra KIM inn til eget departement. Normen synes å være at man ikke rapporterer til hele departementet, men til egen avdeling. Det varierer om rapporteringen

²⁶ Intervju med Kontaktutvalgets leder, 24.01.01.

er skriftlig eller muntlig, og om den er fast eller mer tilfeldig. Rapportering kan være avhengig av sakenes relevans for departementet. Den myndighetsrepresentanten som har den mest utviklede form for rapportering, tar seg også bryet med å ta kontakt med andre avdelinger i departementet i forkant av KIM møter. Deretter rapporteres det i etterkant av KIM møter. Rapporteringen er i form av korte notater til avdelingene. På den annen side finner vi representanter som overhodet ikke rapporterer tilbake til departementet. Med andre ord er det varierende grad av rapportering, og dette kan være et tegn på at KIM ikke får realisert sitt potensial for innflytelse fullt ut.

En majoritet av politikerne oppgir at de selv kommuniserer standpunkter og opplysninger fra KIM tilbake til sitt parti, og dermed bidrar til å realisere og styrke rollen KIM har som rådgivende organ. De fleste politikerne informerer partiets stortingsgruppe enten via de relevante komitémedlemmer eller gjennom gruppesekretariatet. Andre igjen forteller at de har pleiet kontakt med statssekretærer hvis partiet deres har hatt regjeringsmakt, eller de har tatt i bruk medlemsorganisasjonen via sentralstyret eller partiets interne medlemsblad. Ingen har imidlertid formalisert denne tilbakeføringen av innholdet i beslutninger og drøftelser i KIM. Hva som formidles, baserer seg på politikernes egen plassering i partiene og egne vurderinger av sakenes viktighet og adresse.

KIMs sekretariat og en del medlemmer av utvalget peker på at utvalget selv ikke har gode nok rutiner for oppfølging av saker. Fra sekretariatets side blir dette satt i sammenheng med mangel på tid og ressurser. I tillegg pekes det på at de enkelte medlemmene i utvalget som kommer fra myndighets- og politikersiden, bør være flinkere til å følge opp saker og komme med tilbakemeldinger til utvalget. Man mener generelt at oppfølging av saker er viktig for å sikre kunnskap om videre utvikling i saksgang og for å kunne fortsette en eventuell påvirkning gjennom videre arbeid.

Vår konklusjon er at de avdekkede mangler og til dels fravær av rutiner for oppfølging av saker, resulterer i at KIM ikke fullt ut evner å realisere sitt potensial for innflytelse. En sterkere grad av realisering på dette punktet er avhengig av at alle parter i KIM, innvandrere, politikere og myndigheter, samt KIMs sekretariat, legger mer vekt på å opparbeide rutiner for oppfølging.

5.3 Medlemmenes generelle syn på om Kontaktutvalget har innflytelse

I KIMs tidlige år var mange medlemmer av utvalget ikke fornøyd med KIMs gjennomslagskraft (KIM 1985; Thorud 1989). Har oppfatningen blant dagens medlemmer endret seg? Er Kontaktutvalget i dag en rådgiver som blir hørt? I dette avsnittet skal vi si litt om de ulike KIM representantenes generelle syn på i hvilken grad utvalget har innflytelse.

Innvandrerrepresentantene i KIM opplever generelt at KIM er et utvalg som har innflytelse, og at det er et utvalg der de, som innvandrere, kan få innflytelse på saker som angår dem spesielt. De anser KIM å være et utvalg som har prestisje, og som representanter både fra myndighetene og fra de politiske partiene mener det er interessant å sitte i. De er likevel entydige på at innflytelsen ikke gjelder i alle spørsmål som angår dem som gruppe. Innvandrerrepresentantene mener generelt at de har liten innflytelse i saker som gjelder kontroll- og grensepolitikk, men at de har større muligheter for å påvirke i integreringspolitiske spørsmål, eller i saker som angår dem som allerede er kommet til Norge.

I Stortingsmelding nr. 17 (1996-1997) står det at: "Kontaktutvalget er det eneste samarbeidsorgan mellom innvandrere og myndigheter på statlig nivå, og fungerer svært godt som høringsinstans og rådgivende organ for norske myndigheter". Myndighetsrepresentantene i det nåværende utvalget oppfatter stort sett KIM som et viktig, seriøst og etablert organ som klarer å påvirke myndighetenes virkelighetsoppfatninger og beslutninger på lang sikt. Man opplever at KIM som organ blir hørt, men om KIM faktisk har innflytelse oppleves til dels svært ulikt av de forskjellige representantene. Flere fremhever at de synspunkter KIM forfekter også fremmes av andre aktører, og KIM inngår således som en del av de omgivelsene myndigheter og politiske partier forholder seg til. Flere av departementene viser imidlertid til at synspunkter i konkrete saker er endret underveis som et resultat av kontakt enten med KIM som et hele eller med enkeltrepresentanter i KIM. De kan altså vise til at KIM har direkte innflytelse. Men det er også noen departementer som ikke i det hele tatt kan peke på konkrete saker hvor KIM har innvirkning. Dette hevdes å være et resultat av manglende relevans av de saker som tas opp i KIM i forhold til departementenes egen dagsorden. De fleste departementsrepresentantene understreker at KIM er et viktig organ i forhold til det å påvirke myndighetene i retning av en forståelse av mangfoldet blant innvandrere og minoriteter i Norge, og de implikasjoner dette har for politikk på relevante områder. Det å skape slik bevissthet sies å være en viktig, om enn mer langsiktig, form for innflytelse som KIM har overfor forvaltning og politikere.

KIM oppfattes av flertallet av politikerne som et betydningsfullt organ, et forum som blir tatt på alvor av myndighetene og av dem selv. KIM har i følge flere politikere en særegen autoritet som en slags nøytral arena for debatt om spørsmål knyttet til innvandring og flyktninger, og forholdet mellom minoritetsbefolkningen og majoritetssamfunnet. Flertallet av partienes representanter oppfatter at KIM har satt spor etter seg i offentlig politikk. Politikerne slutter i høy grad opp om KIM, og mener det er behov for et slikt organ på nasjonalt plan. De er samtidig opptatt av at for få av egne kolleger kjenner til og benytter KIM. KIM kan dermed ikke sies å ha sterk oppslutning blant politikere generelt. Synet på hvilken grad av gjennomslagskraft KIM har i fagadministrasjonen, er imidlertid delt. Departementsrepresentantene viser ikke alltid tilstrekkelig aktiv interesse for minoritetsspørsmål og følger ikke sakene fra KIM godt nok opp, mener noen. De er samtidig for orientert mot den løpende mediedebatten, hevdes det. Andre oppfatter derimot at forvaltningsrepresentantene i stor grad fanger opp signalene fra Kontaktutvalget.

Oppsummert kan vi si at den subjektive oppfatningen hos alle tre parter i utvalget synes å være ganske samstemmig på det at KIM har innflytelse i offentlig politikk, men at graden av innflytelse varierer fra sak til sak. Innflytelsen arter seg fra konkret påvirkning i spesifikke saker til mer langsiktig innflytelse når det gjelder å skape bevissthet og å endre virkelighetsoppfatninger.

5.3.1 Innflytelse i høringsaker

Antallet høringsaker som kommer til KIM gir oss innblikk i om grunnlaget for innflytelse er tilstede, men er ikke i seg selv tilstrekkelig for å påvise eller avvise at innvandreres representanter har innflytelse i KIM. Innvanderrepresentantenes egne oppfatninger av om de har påvirkningskraft i høringsaker er også viktige.

I spørreskjemaet vi sendte ut, ble innvanderrepresentantene bedt om å angi om de mener at KIM har innflytelse på offentlig politikk. Av dem som har svart, mener flertallet at

KIM generelt har innflytelse, men bare en fremhever at det er gjennom høringssakene det skjer. Ellers var svarene nyanserte, og det som går igjen er at de mener KIM kan påvirke, men at graden av påvirkning varierer fra sak til sak. Et synspunkt som ble fremmet var, som vi antydte ovenfor, at innvandrersaker kan deles i to. *Den ene gruppen av saker* er diskusjoner om hvor mange innvandrere som skal kunne komme til Norge. Dette er saker som karakteriseres som "tunge", som for eksempel Utlendingsloven, spørsmål om oppholdstillatelse, og andre saker som hører inn under UDIs myndighetsområde. I disse sakene mener innvanderrepresentantene at de ikke har innflytelse, og de etterlyser større mulighet til påvirkning. En informant mener at KIM ikke har innflytelse i spørsmål om rasisme og diskriminering, og heller ikke i de spørsmål som angår innvandrere og som ligger under KRDs myndighetsområde. Det antydtes at slike saker kanskje ikke bør tas opp av KIM, og at andre fora vil kunne fungere like bra. En annen informant mener at innvanderrepresentantene er gitt munnekurv på den måten at myndighetene, allerede før sakene kom til KIM, har gjort seg opp en mening. Innvandrere får likevel mulighet til å si hva de mener, men informanten var klar på at dette ble oppfattet som en mulighet kun til å lette på frustrasjonene og aggresjonen innvanderne sitter inne med i de aktuelle spørsmålene.

Den andre gruppen av saker er de som tas opp for å bedre kårerne til de som allerede er i Norge. Disse sakene, som gjerne kalles "myke", er saker hvor innvandrere kan få innflytelse. Barne- og familiedepartementet og Sosial- og helsedepartementet blir oppfattet som interessert i KIMs synspunkter når det gjelder barn og unges oppvekstvilkår. Sakene innvandrere tar opp i KIM blir lagt til grunn for konkrete beslutninger. Det er KIMs form i seg selv som sikrer dette, fordi sakene tas opp i nærvær av politikere og ansatte i offentlig forvaltning. KIM karakteriseres som å være lydhør overfor innvanderes meninger, men det påpekes at lydhørhet likevel ikke er det samme som at innvanderne kan påvirke. En informant mener at sakene som kommer til KIM egentlig er avgjort på forhånd, enten av sekretariatet eller av AU.

En informant oppsummerer sine synspunkter ved å si at innvandrere egentlig ikke har innflytelse gjennom sin tilstedeværelse i KIM. Det begrunnes blant annet med at mange representanter går tidlig, og at de ikke kan signalisere støtte til synspunktene innvandrere formidler når sakene er oppe til diskusjon i KIM. En annen informant opplever at kvinner i KIM spesielt kan ha innflytelse på den politikken som utformes overfor kvinner og unge. Dette settes i sammenheng med at unge kvinner generelt er underrepresentert i ulike fora, og at man derfor lytter til de kvinner som faktisk finnes i et utvalg som KIM.

Høringssakene er altså ikke det feltet av KIMs mandat innvandrere mener gir dem innflytelse. Videre er interesseorganisasjoner på nasjonalt nivå lite opptatt av KIMs rolle som høringsinstans. I den grad de uttaler seg om det, framhever de at andre organisasjoner og instanser kan gjøre den jobben vel så bra. Det framheves at andre organisasjoner ikke vil være like bundet i sine høringsuttalelser som KIM er. De vil i større grad kunne fristille seg fra de byråkratiske trekkene som de mener KIM i for stor grad besitter, både språklig og angående arbeidsform. Et synspunkt vi får, er at det byråkratiske trekket ved KIM medfører at utvalget i liten grad blir noe mer enn sitt sekretariat, og at utvalget i for stor grad tar hensyn nettopp til de byråkratiske spillereglene. På den annen side ble det framført argumenter om at KIM bare er en av flere aktører, og at det fører til at KIMs arbeid lett kan bli usynlig.

Blant myndighetsrepresentantene i KIM er meningene mer delte når det gjelder KIMs effektivitet og betydning som rådgivende organ i høringssaker. Mens noen mener at høringsfunksjonen er den viktigste ved KIMs virksomhet, er det andre som heller

vektlegger dialogfunksjonen. Generelt gjelder det at alle mener det er viktig at innvandrerne blir hørt av myndighetene gjennom sine representanter. Man har en oppfatning om at det gjennom høringene er "innvandrernes stemme" som kommer til uttrykk. Et moment som er fremkommet i våre intervjuer, er at KIM etterhvert kan fremstå som et alibi for myndighetene, i den forstand at når man har hørt KIM, så har man hørt innvandrerne. I den forbindelse kan altså KIM virke som en sovepute for myndighetene, som da bruker KIM som symbol mer enn som en reell kanal til innflytelse. De fleste myndighetsrepresentantene fremhever allikevel KIM som en *seriøs og etablert aktør* i høringssaker.

De kritiske merknadene til KIMs høringsfunksjon går gjerne på at de uttalelsene KIM kommer med er moderate og forsiktige, eller at de er svært like de høringsuttalelsene som interesseorganisasjoner på de innvandrings- og integreringspolitiske feltene kommer med. Her er det ikke gitt at det er Kontaktutvalgets uttalelser som ligner på andres. Det kan like gjerne være omvendt; at andre aktørers høringsuttalelser ligner på Kontaktutvalgets. I den grad det er samarbeid mellom ulike instanser i høringsrunder, vil det være rimelig å forvente en del likhetspunkter mellom instansenes uttalelser. Selv om KIMs høringsuttalelser regnes som gode og gjennomarbeidede, så gis de gjerne karakter av å være "standard", "lite oppsiktsvekkende", "polert og ikke særlig dramatisk" og "moderate og forsiktige". Disse karakteristikkene settes gjerne i sammenheng med selve sammensetningen av KIM: "Man må komme med et minste felles multiplum fordi det er så bred representasjon i KIM". Det oppleves likevel som viktig at KIM faktisk gir uttalelser. Mens de eksisterende interesseorganisasjonene oppfattes som snevre og heller lite representative for den innvandrede befolkningen, så oppleves KIM som et organ med bred sammensetning som gir legitimitet og tyngde. Det å være høringsorgan gir i sin tur KIM status og tyngde på feltet. Videre berømmes sekretariatet for grundighet i sin forberedelse av høringssaker. Oppsummert ser vi det som viktig å legge vekt på at myndighetene vurderer KIM som en seriøs, etablert og legitim aktør.

Det kan være problematisk for myndighetsrepresentanter å komme på konkrete eksempler på høringssaker hvor man mener at KIM har hatt innflytelse. Problemstillingene på feltet er komplekse, og det kan være vanskelig å skille ut enkeltaktørers påvirkning og innflytelse. Det er også store ulikheter departementene i mellom når det gjelder i hvilken grad man kan se at KIMs høringsuttalelser har hatt innvirkninger som direkte kan spores. Disse ulikhetene skyldes i stor grad forskjeller i departementenes arbeidsområder og den nærhet eller avstand sakene i KIM til enhver tid har til departementenes funksjonsområder. Et konkret dokument som gjerne nevnes når det gjelder påvirkning fra KIM er Stortingsmelding nr 17 (1996-97) "Om innvandring og det flerkulturelle Norge". Denne meldingen har temaer som dekker flere departementers funksjonsområder, og KIM nevnes av flere departementer i forbindelse med meldingen når vi spør om konkrete eksempler på saker hvor KIM har hatt innflytelse. I denne saken har KIMs uttalelser ikke bare vært samstemmige med innvandrersorganisasjoner, da "KIM kom med synspunkter som ellers ikke ville ha kommet frem". Et annet og nyere eksempel er det pågående arbeidet med en Stortingsmelding om levekår blant barn og unge. I denne saken har Barne- og familiedepartementet, sett fra KIMs ståsted, utgjort et "skoleeksempel" i hvordan KIM ønsker å bli involvert i saksprosesser. Det fremheves som særdeles positivt at departementet i denne saken har konsultert KIM i den politiske prosessen rundt tilblivelsen av Stortingsmeldingen. Departementet tok med seg flere synspunkter fra sitt møte med KIM,²⁷ og det antas at meldingen på en rekke punkter vil bli mer utdypet enn den ellers ville ha gjort.

²⁷ På møtet deltok også representanter for blant annet Afrikan Youth og X-ray.

Det er bred enighet blant politikerne om at arbeidet med høringer formelt og teknisk sett fungerer tilfredsstillende i KIM, selv om det hersker ulike oppfatninger av eller tvil om hvorvidt KIM faktisk får tilsendt alle relevante saker. Utkastene som ligger til grunn for behandlingen og utarbeidelsen av høringsuttalelsene, oppfattes som grundige. Det er også et utbredt syn at KIM blir tatt på alvor og hørt når de samler seg om et standpunkt. I likhet med myndighetsrepresentantene trekker politikerne gjerne frem Stortingsmelding nr. 17 (1996-1997) som et eksempel på en beslutningsprosess der KIM har satt konkrete og tydelige spor etter seg. Flere fremhever likevel framfor alt det langsiktige perspektivet: Det er på sikt og i et bredere perspektiv KIM primært vil kunne ha innflytelse. Samtidig peker alle på sider ved KIMs rådgivende rolle som ikke fungerer tilstrekkelig godt. Politikerne er imidlertid ikke samstemte når det gjelder hva de oppfatter som svakhetene ved KIM som høringsorgan. Enkelte mener det finnes viktige saker hvor KIM skulle vært inne på et tidligere tidspunkt enn da de faktisk ble lyttet til. Det er en viss tendens til at søkelyset først rettes mot problemstillinger etter at en konfliktsituasjon har oppstått.

Andre hevder at KIM er for defensivt, i den forstand at høringsuttalelsene i for stor grad er tilpasset det som blir kalt den "norske, byråkratiske tradisjonen". Noen setter sogar spørsmålsteget ved det potensielt for innflytelse sekretariatet har med hensyn til høringsuttalelsenes innhold og utkastene det utarbeider. Det antydes av enkelte at høringsuttalelsene i praksis for en stor del er sekretariatets verk, kanskje på bekostning av innvandrermidlemmenes påvirkningsmuligheter. Det er enighet om at politikerne selv setter lite preg på høringsuttalelsene. Noen mener at dette er negativt, og at de i framtiden vil søke å bli mer synlige innad i KIM. Det hevdes at høringsuttalelsene ikke er skarpe nok i sitt innhold og tilstrekkelig i tråd med den politiske konfliktlinjestrukturen i norsk parlamentarisk politikk: En utvikling i denne retning vil kunne gjøre det lettere for KIM å forholde seg til den løpende debatten i Stortinget. Samtidig understreker flere at uttalelsene er ment å være innvanderrepresentantenes "stemme" og talerør. Andre igjen synes at det politiske aspektet ved rådgiverrollen i dag fungerer utmerket, og at partipolitikken ikke hører hjemme i KIM. Politikerne har andre kanaler for innflytelse. En politikerinformant skiller seg markant ut ved å argumentere for at det er grunn til å spørre om KIM skal avgi høringer overhodet. I følge dette politikermedlemmet er KIM i denne sammenheng kanskje overflødig. Andre aktører på feltet – som SOS Rasisme – tenderer til å avgi innholdsmessig sett ganske like høringsuttalelser som KIM. KIM bidrar i liten grad med noe *særskilt* i de offentlige høringsrundene, hevder denne representanten.

5.3.2 Innflytelse etter eget initiativ

For KIMs evne til innflytelse er det viktig å ikke bare reagere passivt på forespørsler fra myndighetene om innspill til politiske saker. Det ligger som tidligere nevnt i KIMs mandat at utvalget skal ta egne initiativ. Gjennom egne initiativ kan KIM være proaktivt og skape fokus på saker.

Innvanderrepresentantene tar opp saker på det vi har kalt eget initiativ, men som også er på initiativ fra de organisasjonene de representerer. Sakskartanalysen viser at 60% av alle sakene omhandler faglige eller politisk betonte tema, og den største andelen slike saker blir tatt opp av innvanderrepresentantene. Det framheves i materialet at innvandrene etter hvert har lært hvordan saker tas opp. Våre informanter har argumentert for sine saker i presentasjonstalen de holdt på nominasjonsmøtet, og har siden tatt opp sakene i KIM. Sakene spenner over et vidt spekter av offentlig politikk, fra kvinners oppholdstillatelse til trygdeordninger og spesifikke familiepolitiske problemstillinger. En del av de sakene som er tatt opp av innvanderrepresentanter finnes siden igjen som problemstillinger i

offentlige dokumenter. Samtidig har noen informanter opplevelsen av å bli stoppet når de ønsker å ta opp saker. Det blir henvist til en virksomhetsplan, og hvis sakene ikke er innarbeidet der, kan de ikke tas opp. Andre peker på at det bør være et visst "sensasjonspreg" over de sakene som skal tas opp, for at de skal gi innvandrere innflytelse.

Innvandrerrepresentantene deltar likevel aktivt i å sette saker på dagsorden, både i selve KIM og utenfor KIM. Det er varierende hvilket gjennomslag de mener å ha i sakene. I KIM antas innvandrere fra sentrale strøk, av andre, å ha større gjennomslag for sine saker enn de regionalt baserte gruppene. Utenfor KIM er det personavhengig i hvilken grad man evner å sette dagsorden. En del er i stand til å ta i bruk sin base i KIM til å delta i den større samfunnsdebatten og sette saker på agendaen der. Dermed kan de personlig ha innflytelse. Blant de nasjonale innvandrersorganisasjonene vi har snakket med, kom det fram synspunkter om at KIM i liten grad er i stand til å sette saker på dagsorden. Fordi KIM er regionalt basert, noe som for øvrig anses som et positivt trekk ved KIM, blir ikke innvandrerrepresentantene vurdert som å være individuelt sterke nok til å sette saker på dagsorden i KIM. Det hevdes at innvandrerrepresentantene blir overkjørt av både sekretariatet og av myndighetsrepresentantene. Dette synspunktet framkom også i et regionalt innvandrerråd.

Myndighetsrepresentantene har ulike meninger om i hvilken grad KIM selv er flink til å sette dagsorden. Noen mener at KIM initierer saker som er aktuelle for myndighetene eller i media. Andre mener at KIM selv ikke er flink nok til å sette dagsorden. Når myndighetsrepresentantene snakker om KIM som initiativtaker og pådriver, er det ganske klart at de mener at det er innvandrerrepresentantene som i større grad bør ta initiativ. Det er altså ikke KIM som helhet som skal ta saksinitiativ. I tillegg fremkommer det at sekretariatet gjerne kan innta en mer aktiv rolle når det gjelder å bringe frem ideer, problemstillinger og saker.

Også når det gjelder KIMs egne initiativ kan det være problematisk for myndighetsrepresentanter å komme på konkrete eksempler. Som sagt er problemstillingene på feltet komplekse, og det er ikke enkelt å skille ut enkeltaktørers påvirkning og innflytelse. Igjen er det store ulikheter departementene i mellom når det gjelder i hvilken grad KIMs egne initiativ har relevans for det arbeidet man gjør i departementene. Et eksempel på et initiativ som har vært relevant for et av departementene, er at det etter initiativ fra sentrale KIM-medlemmer er nedsatt en mannsgruppe som skal fungere som ressursgruppe for myndighetenes arbeid mot omskjæring av kvinner. Videre har KIM eksempelvis på eget initiativ tatt opp saker som tvangsekteskap og omskjæring, og her har myndighetene aktivt brukt KIM for å få innspill. I disse sakene er det imidlertid ikke KIM som organ, men enkeltrepresentanter i KIM, som har vært rådgivere overfor myndighetene. Myndighetene opplever det som positivt å kunne benytte kunnskap hos enkeltrepresentanter i KIM, og kan i tillegg dra nytte av den kontakt KIMs representanter har med ulike innvandrings- og minoritetsmiljøer.

Politikerne er av den oppfatning at KIM i liten grad har innflytelse over dagsorden i innvandrings-, flyktning- og integreringsspørsmål. Dette på tross av at myndighetsrepresentantene oppfattes som lydhøre og seriøse deltakere i KIM, og at de selv ser diskusjonene i KIM som nyttige. Noen peker på at de som politikere ikke har den ønskede gjennomslagskraft innad i KIM. En representant mener dessuten at KIM er sterkt preget av norsk politisk kultur, og at den setter strenge grenser for hva som er legitimt å ta opp av problemstillinger og synspunkter. Man unnviker i følge denne informanten flere

vanskelige spørsmål.

Blant politikerne som har vært med mer enn en periode, er det flere som mener at KIM er blitt mindre løsnings- eller handlingsorientert enn før. Utvalget har i følge en politiker i dag for lite skarpt fokus i sitt arbeid til at det fungerer virkelig effektivt som dagsordenmakt. I foregående perioder var det mer kontinuitet i arbeidet. Tidligere var det – i følge en annen av de erfarne politikermedlemmene – en fordel å være KIM-medlem når man søker offentlig oppmerksomhet. I dag oppleves situasjonen å være annerledes. Mange av de egeninitierte sakene oppfattes som lite konkrete. Flere initiativ har etter sigende til en viss grad fungert som "slag i løse lufta" innenfor møterommets fire vegger. Med andre ord bekrefter enkelte politikere det inntrykket innholdsanalysen av sakskartet gir. KIMs egne initiativ kan ikke sammenliknes med det potensielt for innflytelse som hørings sakene har ved sin tilknytning til en faktisk, pågående beslutningsprosess.

Politikerne nevner like fullt en rekke konkrete saker der KIM selv har vært blant initiativtakerne, som for eksempel i forhold til ulike sider ved politiets forhold til minoritetsbefolkningen, opprettelsen av Senter mot etnisk diskriminering (SMED), og trykkespørsmål og pensjonsrettigheter. Det hevdes også at KIM har fungert som en brobygger i flere saker på 1990-tallet. Dette gjelder i saken om HIV/AIDS, som kom opp som en konflikt mellom Helsetilsynet og afrikanere i Norge. Kvinner med afrikansk bakgrunn i KIM var aktive i saken, og KIM fikk altså en brobyggerrolle. Det samme gjelder i saken om politiet og minoriteter. Ved å få til dialog om politiets forhold til minoriteter og å sette søkelys på behovet for rekruttering av personer med minoritetsbakgrunn til politiet, har KIM også i denne saken fungert som en brobygger.

5.3.3 Innflytelse gjennom utredning

En særegen basis for innflytelse som KIM på eget initiativ kan skape, er utredning av problemstillinger i arbeidsgrupper og konferanserapporter. Her er tidsperspektivet lengre og tilnærmingen mer generell enn i hørings sakene og i de konkrete innspillene og spørsmålene til faglige og politiske instanser. På denne måten kan KIM være med å definere problemer for framtidig offentlig politikk, og kanskje påvirke problemforståelsen hos sentrale politiske instanser og offentlige organer.

Det å delta i utredninger, arbeidsgrupper og referansegrupper anses av innvandrerepresentantene å være en viktig kilde til innflytelse, både for innvandrerguppen som helhet og for enkeltpersoner. De som er mest aktive og markerer seg blir spurt om å delta.

Representantene for offentlig forvaltning har ikke sterke synspunkter på KIMs bruk av utredning som kanal for innflytelse. Det kan være vanskelig å ha noen formening om hvor mye KIM eventuelt har påvirket eller har hatt innflytelse som følge av utredning. Det hevdes imidlertid at både myndighetsrepresentanter og politiske representanter har lært, blitt bevisstgjort og har hentet saksinformasjon fra rapporter. Noen bruker argumenter fra konkrete dokumenter som har vært fremme i KIMs arbeid, men disse dokumentene er ikke begrenset til utredninger. Utredning er en av flere arbeidsformer, og "KIM er mer enn møtene", påpeker en representant.

Flere av politikerne understreker denne delen av KIMs arbeid som positivt for KIMs påvirkningskraft, og peker på nytten av å jobbe i mindre arbeidsgrupper. Det langsiktige perspektivet som utredninger representerer, fremheves som en viktig side av KIMs arbeid.

På begynnelsen av 1990-tallet var dette en arbeidsform KIM satset relativt sterkt på. Tabell 4.2 viser at tematiske arbeidsgrupper har levert en innstilling i snitt omtrent hvert annet år. Omtrent i like stort omfang har det vært rapportert fra konferanser. Fra 1994 har det blitt utgitt minst én slik rapport per år.

Tabell 4.2 *Omfang av utredninger og rapporter fra KIM 1990-1997. Antall.*

Utredninger (fra arbeidsgruppe)	Rapport (fra Konferanse)	Total N
5	6	11

Dette er imidlertid ikke en gyldig beskrivelse for dagens KIM. Resultatet av kartleggingen for perioden 1998-2001, er oppsummert i tabell 4.3.

Tabell 4.3 *Omfang av utredninger og rapporter fra KIM 1998-2001. Antall.*

Utredninger (fra arbeidsgruppe)	Rapport (fra konferanse)	Total N
-	2 ²⁸	2

I den inneværende perioden har det ikke vært utarbeidet noen utredninger fra arbeidsgrupper, og ingen utredninger er planlagt før ny oppnevning av utvalget i 2002. Det har også vært arrangert en landskonferanse mindre enn planlagt, og det vil derfor maksimalt utgis tre konferanserapporter i perioden. Foreløpig er kun én slik rapport utgitt. Med andre ord kan KIM i dag i liten grad sies å legge grunnen for mer langsiktig innflytelse gjennom utredningsarbeid. Vi har imidlertid grunn til å tro at de eksisterende rapportene tidligere er spredt og brukt i relativt stort omfang.

Vi har valgt å se nærmere på saker som har resultert i utredninger fra KIMs side. Vi har valgt to saker man har jobbet mye med, og som eventuelt vil kunne vise til konkrete resultater fordi det er gått en viss tid siden utredningene var ferdige (henholdsvis i 1993 og 1995). Utredningene ble produsert i en periode hvor Odd Einar Dørum var utvalgets leder. Begge saker hører forvaltningsmessig inn under Justisdepartementet, men dette har vi ikke tillagt betydelig vekt da sakene har ulike målgrupper og ulike kanaler for innflytelse. Vårt hovedanliggende er ikke å presentere fullstendige sakshistorier, men å bruke sakene som illustrasjon på at KIM arbeider på ulike måter, og at utvalget kan ha innflytelse på ulike måter.

Utredning om politiet og minoriteter

Tidlig på 1990-tallet ble spørsmålet om forholdet mellom politiet og minoritetene satt på KIMs dagsorden. Dette skjedde på en konferanse i Tromsø i 1991, etter en utredning om innvandreres rettssikkerhet i spørsmål om barn, familier, asyl og besøk fra hjemlandet. I utredningen kom det fram at innvandrere i stor grad følte seg utsatt for vilkårlig behandling og trakassering fra politiet, og at det ble opplevd å være på grunn av hudfarge. Ved årsskiftet 1991-92 satte derfor KIM ned en arbeidsgruppe, ledet av Odd Einar Dørum (KIMs daværende leder).²⁹ Arbeidsgruppen arbeidet etter modell av et utvalg som var satt ned i Stavanger på et tidligere tidspunkt. Arbeidsgruppens mandat var i korte trekk at den

²⁸ En konferanserapport er under arbeid.

skulle vurdere og foreslå tiltak som ville styrke samarbeidet mellom politietaten og minoriteter, deriblant innvandrere, med sikte på å sikre minoritetenes rettsvern. Den skulle vurdere og foreslå tiltak som ville gjøre politietaten bedre i stand til å møte det flerkulturelle samfunn. I denne sammenheng skulle spørsmålet om lovpålagte kontrollopgaver tas opp. Gruppen skulle videre vurdere og foreslå tiltak som ville øke innvandrernes kunnskap, blant annet om rettigheter, politietaten og rettsapparatet.

Forslagene arbeidsgruppen leverte var først og fremst rettet mot rekruttering av studenter med innvandrerbakgrunn til Politihøyskolen. Gruppen foreslo at det ble utarbeidet en strategi for rekruttering som burde si noe om hvilke minoritetsgrupper politietaten har størst behov for, hvordan informasjonsarbeidet burde drives, hvordan nødvendige tilpasninger av utdanningen kunne gjennomføres, hvilke tiltak knyttet til grunn- og videreutdanning som kunne gjennomføres, og til sist hvilke strategier som kunne tas i bruk for å nå fram til egnede søkere.

Det ble avdekket at det eksisterte en del hindringer for at Politihøyskolen ganske enkelt kunne ta opp studenter med innvandrerbakgrunn. Disse var i all hovedsak knyttet til skolens inntakskrav, og de mest konkrete var at søkere skulle ha avtjent verneplikt og at de skulle være norske statsborgere. Forslagene var at kravet om statsborgerskap ble beholdt, men det ble åpnet opp for at en kunne ta opp studenter under forutsetning av at statsborgerskap ble innvilget før studiestart. Dernest at kravet til avtjent verneplikt ble lempet noe ved at avtjent verneplikt i hjemlandet kunne sidestilles med avtjent verneplikt i Norge. Videre ble det pekt på at kandidater med minoritetsbakgrunn generelt sett stilte dårligere i det de gikk ut fra videregående skole. Fordi studentene på Politihøyskolen tas inn på bakgrunn av en helhetsvurdering av søkerne, ble det foreslått at tospråklighet burde kunne veie opp for svake sider. Arbeidsgruppen foreslo videre at det burde opereres med kompensatoriske utdanningstiltak, at det burde utarbeides et bredt anlagt informasjonsprosjekt, samt at det burde etableres kontakt med innvandrernes organisasjoner.

I våre intervjuer ble det påpekt at det skjedde mye i denne saken like i kjølvannet av KIMs rapport. Politihøyskolen sørget for at annonsen om opptak til skolen rettet seg spesielt mot denne gruppen av søkere, og det ble avholdt rekrutteringsmøter, eller motivasjonsseminarer, både i Oslo og Stavanger. Det var interesse for disse seminarene fra flere sentrale aktører, men ikke fra skolen, eller Kirke- og utdanningsdepartementet. Manglende engasjement fra skolemyndighetene ble vurdert som uheldig av en informant, blant annet fordi de har ansvaret for språkopplæring, men også fordi skolesektoren har et potensial som sterk aktør i integreringspolitikken. Ved et av de første opptakene søkte det 12 studenter med innvandrerbakgrunn, og 3-4 av dem ble tatt opp. Fra Politihøyskolen får vi opplyst at rekrutteringen stabiliserte seg på en prosentandel av studentene på mellom 5 og 13. Dette tallet inkluderer adopterte til Norge. Etter at adopterte ble tatt ut av statistikken over studenter med innvandrerbakgrunn, har prosentandelen ligget på om lag 7-8. Politihøyskolen har etablert en strategi for rekruttering av studenter med innvandrerbakgrunn som omfatter besøk i grunn- og videregående skole, deltakelse på utdanningsmesser og møter med foreldregenerasjonen. Politihøyskolen har også oppsøkt moskeer, og deltar med informasjon på en årlig pakistansk samling. Videre annonseres det på ulike språk i alle innvandreraviser. De første skrittene for å opplyse om de mulighetene som ligger i utdanningen tas allerede overfor ungdom i ungdomsskolen. Mye

²⁹ Arbeidsgruppen besto for øvrig av Ellen Semb (Politihøyskolen), Bjarne Henriksen (Stavanger Politikammer), Anja Foss (KIM), Khalid Salimi (Antirasistisk Senter), Eirik Berg (Justisdepartementet), Odd Rune Tostrup (advokat) og Leif A. Lier (Oslo Politikammer).

av det som gjøres i dag er dermed ikke synlig før om fem til seks år. Rekrutteringsprogrammets bredde er resultat av erfaringen om at informasjonen ikke hadde særlig virkning for rekrutteringen hvis ikke foreldregenerasjonen oppfatter yrket som passende. Det framheves videre at det ikke er etablert kvoteordning for studenter med innvandrerbakgrunn.

Det skjedde ting forholdsvis raskt i denne saken. Det fremheves at spørsmålet om politi og minoriteter var på den offentlige dagsorden på det tidspunktet KIM tok opp saken. Den var også på Politihøgskolens agenda. Skolen satte i gang sitt arbeid for å rekruttere studenter med innvandrerbakgrunn i 1992. Det var før KIMs rapport var avgitt, og like etter at det var kommet ny rektor ved Politihøgskolen. Organisasjoner vi har vært i kontakt med fremhever at KIM tok et initiativ, som andre senere har arbeidet videre med. Både OMOD og Antirasistisk Senter har arbeidet med saken, og har brukt KIMs rapport. Ellers er det en del andre organisasjoner som rapporterer at de kjenner til saken om politi og minoriteter, og at KIM har arbeidet med den. De kjenner imidlertid ikke til hva KIMs bidrag rent konkret består i. Dermed er det vanskelig å spore resultatene tilbake direkte til KIM. Det er likevel mulig å hevde at rapporten ble tatt i bruk utover det interne arbeidet i KIM og de institusjonene saken angikk. Rapporten ble trolig også tatt i bruk regionalt.

KIM har representert en form for kontinuitet i arbeidet, og rapporten er fulgt opp blant annet ved henvendelser til Justisdepartementet og Politimesteren i Oslo i 1995. En av våre informanter påpeker at det var med utgangspunkt i KIMs rapport at det ble gjennomført en rollesortering i politiets arbeid som retter seg direkte mot innvandrere og mennesker med minoritetsbakgrunn. Dette dreide seg i all hovedsak om fremmedkontrollen, som nå er overført fra politiet til Utlendingsdirektoratet. I et udatert notat fra KIM til Innvandringsavdelingen i KAD, fremgår det at spørsmålet om rekruttering til Politihøgskolen ble behandlet i Stortingets justiskomite i forbindelse med statsbudsjettet. Notatet tar også opp spørsmålet om diskriminering ved utesteder.

Problemet med utestedsdiskriminering er illustrerende for at tid kan være et vesentlig trekk ved KIMs arbeid. Den saken kom på dagsorden i sammenheng med problemet om politi og minoriteter, og har vært reist jevnlig i media og av organisasjonene som arbeider med problemstillinger knyttet til diskriminering. I notatet fra KIM til KADs Innvandringsavdeling tas dette opp som et punkt om tillitsskapende arbeid. Det pekes på at det kan være nødvendig å ta affære i slike saker for at politiet skal kunne komme i dialog med ungdom med minoritetsbakgrunn. Den første dommen i en sak om utediskriminering kom vinteren 2001. Denne saken, samt saken om Politihøgskolens rekrutteringsprogram, viser at arbeidet for å skape tillit krever at det utarbeides virkemidler som for så vidt er nye i norsk sammenheng.

Utredning om kvinner og oppholdstillatelse

Den andre saken, "Kvinner og oppholdstillatelse", har også vært på KIMs dagsorden fra tidlig på 1990-tallet. En arbeidsgruppe om temaet utenlandske kvinner og oppholdstillatelse ble nedsatt i 1994. Gruppen ble ledet av Odd Einar Dørum, og kom med en rapport i 1995.³⁰ Arbeidsgruppen kom frem til å anbefale myndighetene å endre den eksisterende regel om tre års botid før innvilgelse av selvstendig oppholdstillatelse, slik at "kvinner som gifter seg og får opphold i Norge på grunnlag av

³⁰ Gruppen hadde i tillegg følgende medlemmer: Rita Kumar (KIM), Turid Heiberg (Mirasenteret), Anita Apelthun Sæle (Stortingets Justiskomite, Krf), og Ruth Anker Høyser (Dommer, Oslo Byrett).

familiegjenforening, må få opphold på selvstendig grunnlag fra første dag".³¹

Organisasjoner som ORKIS, Mira-senteret, Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF) og andre har i mange år jobbet aktivt med denne saken, og flere organisasjoner har utviklet en eiendomsfølelse til den. KIM har således vært en av flere aktører som har vært på banen for å formidle eksistensen av et problemfelt og behovet for politiske endringer. At problemstillingen ble tatt opp av KIM og gitt en grundig gjennomgang i en arbeidsgruppe førte til en videre utvikling i saken. På bakgrunn av rapporten som ble produsert av arbeidsgruppen, kunne KIM henvende seg til myndighetene med et ønske om lovendring på området. Sammensetningen av arbeidsgruppen reflekterte en bevissthet omkring behovet for aksess til politiske kanaler og behovet for samarbeid med andre aktører på feltet. Kompetanse som var utviklet ved Mira-senteret ble trukket inn i utvalget. Da rapporten var ferdig ble den sendt til en rekke kvinneorganisasjoner, krisesentre, offentlige myndigheter og politiske partier. På bakgrunn av denne utsendelsen kom det inn flere bestillinger, blant annet ønsket man å bruke rapporten i studiesirkler. Rapporten fikk bred utsendelse, og hovedinntrykket hos KIMs sekretariat og hos flere andre aktører på feltet er at den ble lest av mange. Rapporten ble også aktivt brukt av politikere på Stortinget. Den har vært med på å øke forståelsen for problemet blant sentrale politikere i Storting og regjering, og har også vært med på å legge grunnlaget for forskriftsendring.³² I tillegg er rapporten brukt som bevismateriale og som underlag for advokatsaker.

KIM kan vise til en utstrakt korrespondanse til både departementer og Storting i saken om kvinner og oppholdstillatelse. For vår fremstilling av KIMs mulige innflytelse er det tilstrekkelig å vektlegge noen få viktige momenter i sakshistorien. Et mindretall i Stortingets justiskomite, bestående av blant annet Anita Apelthun Sæle, fremmet et forslag til Stortinget om å gjøre det lettere for kvinner å få oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag (Innst. O. Nr. 54, 1995-96). Dette forslaget var influert av KIMs rapport. Forslaget fikk ikke det nødvendige flertall i Odelstinget. I 1997 ble KIM, sammen med blant annet ORKIS, Mira-senteret og SEIF, invitert av Justisdepartementet ved daværende justisminister Aud Inger Aure til et møte om utenlandske kvinners situasjon ved samlivsbrudd. Som et resultat av de ulike aktørenes videre arbeid i saken, fikk man senere et rundskriv som blant annet understreket at det i utgangspunktet skulle heftes tillit til de erfaringer kvinner selv viste til ved samlivsbrudd.³³ Odd Einar Dørum var justisminister på det tidspunktet endringene i forskriftene kom. Flere viktige aktører hadde vært på banen for å få til politiske endringer i saken, men den beskrevne saksutviklingen ble, i følge sentrale aktører, lettet av KIMs engasjement. KIMs arbeid økte bevisstheten om problemfeltet hos mange sentrale aktører, og har bidratt til sakte politisk endring. I den senere tid har man blant annet tatt opp spørsmålet om forfølgelse av kvinner som grunnlag for asyl (se St. meld. Nr. 17 (2000-2001): 33).³⁴

Interesseorganisasjoner i KIMs omgivelser som har jobbet med saken om kvinner og oppholdstillatelse har ulike synspunkter på KIMs arbeid og rolle i saken. En av organisasjonene fremhever at den selv har spisskompetanse på feltet, og at den ikke har hatt behov for KIM. Denne organisasjonen har ikke brukt KIM som samarbeidspartner

³¹ Sitatet er hentet fra KIMs brev til Justiskomiteens medlemmer, Stortinget, 27.06.95.

³² Se Rundskriv 33/99: *Oppholdstillatelse for kvinner etter samlivsbrudd. Utlendingsforskriftens §§ 21 tredje ledd, jf 37 sjette ledd.* Utlendingsdirektoratet 1999.

³³ Se Rundskriv 44/99: *Oppholdstillatelse for kvinner etter samlivsbrudd* (Utlendingsdirektoratet).

³⁴ Se også endring i rundskriv fra Justisdepartementet, G-73/96, *Retningslinjer for fri retts hjelp i utlendingssaker*, om fornyelse av oppholdstillatelse for utenlandske kvinner ved samlivsbrudd og redusert nødvendighet av advokatbistand.

for å få økt gjennomslagskraft hos politiske myndigheter. Organisasjonen ser KIM som en av flere aktører i saken. En annen organisasjon har tidligere samarbeidet en del med KIM i saken om kvinner og oppholdstillatelse. Men denne organisasjonen fremhever også sitt eget selvstendige arbeid, og påpeker at man selv har direkte kontakt med staten. KIMs rapport anses som god, og utvalgets rolle som et offentlig organ som tar saker på alvor, vurderes som viktig. Man stiller seg imidlertid kritisk til om det skal ha kommet konkrete resultater ut av KIMs engasjement i saken. Det vises til at 3-års regelen om botid for kvinner før innvilgelse av oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag fremdeles gjelder. Man savner også en aktiv oppfølging av saken fra KIMs side, og det foreslås at KIM tar en mer aktiv holdning overfor både interesseorganisasjoner på feltet og overfor politiske myndigheter. En tredje organisasjon som har jobbet med saken har et mer positivt syn på KIMs arbeid. Fordi interesseorganisasjonene generelt oppleves som å være opptatt av egen profilering, har denne organisasjonen dratt nytte av det forhold at KIM kan anses som å utgjøre en "nøytral grunn" for å arbeide med saken. Fordi KIM vurderes som å ha mindre behov for egen markering, blir altså KIM ansett som en aktør som kan jobbe mer saks- og temarettet enn selvhevdende. Det fremheves videre at det er "godt å ha KIM fordi vi får en systematisk innhenting av informasjon fra organisasjoner og myndigheter". Det påpekes at KIMs rapport om kvinner og oppholdstillatelse synliggjorde et problem. Når rapporten var ferdig hadde man noe håndfast å vise til, og viktig informasjon var samlet på ett sted. Denne organisasjonen har gjort utstrakt bruk av KIMs rapport, og kjenner også til at andre aktører har brukt rapporten mye. Blant annet vises det til at en del advokater i Oslo og Stavanger bruker KIMs rapport aktivt. Det hevdes at det spesielt er positivt for folk utenfor Oslo, som ikke har lang befatning med denne typen saker, å ha tilgang på KIMs rapport. Videre kjenner man til at sosialkontorer og lærere er brukere av rapporten. Det hevdes at rapporten har gjort at advokater og organisasjoner er blitt trygge på saken, og at kvinner faktisk har fått oppholdstillatelse som et resultat av disses engasjement. Det håpes på en fornyelse av rapporten, fordi det i dag fremstår nye problemstillinger på saksfeltet. Man foreslår konkret at KIM setter i gang en oppfølgingsgruppe og et seminar. Videre vurderes KIM av denne organisasjonen som et organ det er lett å samarbeide med.

Oppsummert noterer vi oss til dels store ulikheter i sakene om politi og minoriteter og kvinner og oppholdstillatelse når det gjelder hva slags rolle KIM har spilt og hvilken betydning KIMs engasjement har hatt. I saken om politiet og minoriteter har KIM hatt en mer selvstendig og tydelig rolle. Man har hatt direkte innflytelse på Politihøgskolens regler for studentopptak, og man kan vise til noen konkrete resultater. Det er imidlertid fremdeles et problem at det ikke melder seg nok søkere med minoritetsbakgrunn til opptak. I saken om kvinner og oppholdstillatelse er KIM en av flere aktører, og KIM har hatt en mindre synlig rolle. Man kan ikke si med sikkerhet hvilken innflytelse KIM som enkeltaktør har hatt, men det er mye som tyder på at KIMs rolle som pådriver i saken til dels er undervurdert av organisasjonene i KIMs omgivelser. KIM har utgjort en del av et større landskap av aktører i saken, og har som sådan vært med på å skape forståelse for et problemfelt. I tillegg synes det som at KIM faktisk har hatt innflytelse gjennom å utvikle et grunnlagsarbeid i form av en rapport som har vært brukt politisk for å skaffe støtte til forskriftsendring. Endringen har gitt mishandlede kvinner av utenlandsk opprinnelse større mulighet til å bli i Norge enn de hadde før forskriftsendringen fant sted. Det påpekes av en sentral informant at mens KIM ikke kan erstatte politisk organisering og deltakelse i saker som denne, kan KIM utgjøre en arena for nødvendig dialog mellom ulike parter. Denne dialogen kan i sin tur være med på å skape et grunnlag for politisk endring. Det er nødvendig, mener vi, å understreke at det å påvirke omgivelsene i slike saker er en del av KIMs grunnlag for innflytelse. Dette arbeidet har positive resultater,

selv om det er karakteristisk at det kan ta lang tid før resultatene blir synlige. Mye tyder på at KIM faktisk har innflytelse i offentlig politikk, men at denne innflytelsen kommer som et resultat av langsiktig arbeid.

5.4 Andre former for innflytelse

Når vi skal drøfte KIM som organ i forhold til innflytelse er det helt grunnleggende å ha et langsiktig perspektiv. I politikken pågår ofte saker over flere år, og for å finne effekter må man gjerne lete langt frem i tid. Det at KIM oppnevnes hvert fjerde år, gjør også at det "kollektive minnet" blant KIM representantene i noen tilfeller er svakt. Det er de representantene som har sittet i flere perioder, samt sekretariatet, som representerer kontinuitet og historisk minne. Sakene er i tillegg gjerne komplekse, både i forhold til problemstillinger og antall aktører som har interesser i dem. Det kan derfor være vanskelig å skille ut enkeltvedtak i større sakskomplekser, og å skille ut enkeltaktører i en større kontekst av aktører. På bakgrunn av disse forholdene kan man ikke forvente svært mange konkrete eksempler på direkte innflytelse fra KIM. Det blir vanskelig å måle påvirkning fordi vi må basere oss på å spørre ulike aktører om i hvilken grad de mener eller har erfart at KIM har innflytelse. Både det subjektive element og "tregheten" i det politiske systemet, gjør dette vanskelig. Over tid må man også regne med at virkelighetsforståelser endres.

Konkrete dokumenter og vedtak er steder der innflytelse eventuelt kan lokaliseres. På den annen side kan både formell og uformell kontakt føre til endringer i virkelighetsforståelser og tenkemåter. Bare det faktum at KIM eksisterer kan i seg selv være med på å skape bevissthet omkring ulike problemstillinger. Dette påpekes i våre intervjuer med myndighetsrepresentanter i KIM. Fra departementene nevnes også at det at KIM er etablert, gir synlighet til ulike saksaspekter, og at det gir legitimitet til at slike aspekter blir tatt opp i departementene. Et annet positivt trekk som nevnes er at selve eksistensen av KIM som høringsorgan kan gi tyngde til norsk engasjement på den internasjonale arena.

Det at KIM er et rådgivende organ, tilsier at utvalget bør kunne profilere sine standpunkter. En bevisst mediastrategi vil på den ene siden kunne øke utvalgets synlighet og mulighet til påvirkning. Som vi tidligere har sett, kan evnen til å sette dagsorden og det å få anerkjent et samfunnsfenomen som et politisk problem være viktige veier til innflytelse (Olsen 1978: 34). En slik strategi vil på den andre siden kunne gi omverdenen signaler om at utvalget er et sted hvor man kan henvende seg med spørsmål og saker, og at KIM kan brukes som kanal for å få til kommunikasjon med myndighetene.

Innvandrerrepresentantene har et positivt syn på at KIM er fremme i media, men de har delte meninger om i hvilken grad KIM faktisk lykkes i å sette dagsorden i media. For en mer utførlig presentasjon av innvandrernes synspunkter i forhold til offentlighet og kommunikasjon, viser vi til kapittel 7.

De fleste myndighetsrepresentanter i KIM fremhever det som positivt at utvalget er synlig i media. Økt engasjement utad kan blant annet gi økt interesse for utvalget, både blant dem som sitter i utvalget og for aktører i dets omgivelser. De fleste vi har snakket med mener at KIM ikke er nok fremme i media, og følgelig at KIM bør sette mer ressurser inn på mediarettet virksomhet. Noen mener at utvalget i forrige periode fungerte bedre i forhold til media, ved at man da oftere hadde utspill i aviser. For å få en kontroll av dette inntrykket har vi foretatt en enkel analyse av KIMs synlighet i nyhetsmediene. Denne

analysen er presentert i vedlegg 2, og resultatet bekrefter at KIM var mer synlig i tidligere perioder enn i inneværende periode.

Når saker kommer til høring i KIM fra departementene, er det først og fremst departementene som tar initiativ, selv om vi også kan se eksempler på departementer som trekker KIM inn i sitt arbeid på et tidligere tidspunkt enn når en melding er ferdig. På samme måte kan vi tenke oss at saker som først er fremme i media senere finner veien til KIM. Følgen av dette kan være at den eksterne styringen av KIMs dagsorden øker. Samtidig kan vi tenke oss at graden av samfunnsaktualitet i KIMs saker øker ved at media har oppfanget interesse eller vist til problemer. I seg selv kan det være vanskelig å få ting på dagsorden i media. For at media skal lage oppslag om saker kreves det aktualitet og nyhetsverdi. Vi kan også tenke oss at dess mer KIM er fremme i media, dess mer interessant blir KIM som kilde til informasjon for media. Som en av våre informanter sier, må "organet gjøre seg lekkert for å kunne sette dagsorden i media". Det faktum at innvandrere og minoriteter er et dagligdags tema i media, tilsier at KIM bør være et aktuelt forum for informasjon og saksfremstilling i media.

Flere av politikerrepresentantene mener at KIM særskilt mangler evnen til å definere agendaen i det offentlige rom via massemediene. En politiker mener at KIM er for lite dagsaktuell til å kunne prege den offentlige dagsorden. Andre hevder derimot at KIMs påstått svake gjennomslagskraft i offentligheten – i media – ikke bare er negativt for KIMs generelle påvirkningskraft. En høy offentlig profil kan presse KIM til å fungere nokså ensidig på nyhetsredaksjonenes premisser. Dette gagnar ikke nødvendigvis utvalgets mål for innvandrings-, flyktning- og integreringspolitikken på sikt. En politikerinformant peker dessuten på risikoen for at KIM tar på seg det som kan kalles en "misforstått ombudsrolle", at KIM eventuelt agerer som en interesseorganisasjon. Vedkommende reiser også spørsmålet om det er en motsetning mellom evne til å slå igjennom i mediene og det å få gehør i byråkratiet.

En betydelig tilleggs-effekt er at KIM faktisk er en skole i politisk deltakelse og innflytelse. KIM gir således opplæring i hvordan samfunnet fungerer, og spesielt hvordan det norske politiske systemet fungerer. "KIM gir et signal til innvandrerbefolkningen om at vi har et deltakerdemokrati", ble for eksempel uttalt i vår runde i departementene. Denne samfunns- og politiske skoleringen er gjerne rettet mot innvandrerepresentantene, og kommer som et resultat av tilstedeværelsen av representanter for politiske partier og myndighetene. Samtidig går det en ikke ubetydelig læring via innvandrerepresentantene til myndigheter og politikere. Disse lærer for eksempel at mangfoldet blant innvandrere og minoriteter i Norge er stort, og tar dette med seg i sitt arbeid. I utformingen av politiske dokumenter blir man gjerne tydeligere på å ta med innvandrere, og flere sier at de faktisk henter argumenter fra utvalget som de benytter direkte i sitt arbeid.

Innvandrerne mener de først og fremst kan få andre former for innflytelse ved å delta i mediadebattene. Mange er aktive også som politikere, og kan ta opp spørsmål knyttet til innvandrere og minoriteter gjennom sine respektive partier. KIM tas i bruk som utgangspunkt for å etablere egne nettverk som det er mulig å fremme synspunkter gjennom. Deltakelse i kampanjer nevnes også som en kilde til innflytelse, særlig nevnes det arbeidet som er gjort for å oppfordre innvandrere til å ta i bruk sin stemmerett ved kommunalvalgene. Også det å arbeide med konferanser kan være en kilde til innflytelse, fordi det kan skape kontakt med media. Representanter for innvandreregruppene framhever også KIM som en arena for politisk læring. Dette ble sett som en svært positiv side ved KIM. Læringen kommer det øvrige landskapet av organisasjoner til gode, og er en ressurs både på nasjonalt og regionalt nivå.

De fleste politikerne understreker, som tidligere nevnt, det langsiktige perspektivet ved KIMs arbeid. Mange av politikerne fremhever – illustrerende nok – at deres egen *virkelighetsforståelse* påvirkes av arbeidet i KIM. Deltakelsen i utvalget oppfattes som lærerik, og gir muligheter til å se verden med nye øyne. En av de mer erfarne politikerne gir KIM æren for å ha bidratt til en mer nyansert offentlig debatt i Norge om innvandrings-, flyktning- og integreringsspørsmål.

En annen – og mer indirekte – form for innflytelse som noen politikere fremhever, er effekten av den konkrete erfaring med norsk politikk og forvaltning som virksomheten i KIM gir innvandrerepresentantene. Mange av de innvandrere som i dag innehar viktige politiske posisjoner – for eksempel i lokalpolitikken i Oslo – har bakgrunn fra KIM. KIM-møtene gir innsikt i det norske høringssystemet og de nasjonale politiske beslutningsprosessene. Møtene er dessuten bare en del av KIMs totale virksomhet. Medlemmene sitter også i arbeidsgrupper, de arrangerer og deltar på konferanser, og sitter i andre, midlertidige offentlige utvalg. Slik skaffes kunnskap om hvordan politikk blir til, og på denne måten dannes nettverk. KIM-medlemmene blir ressurspersoner i egne miljøer, hevdes det. På sikt legger KIM på denne måten grunnen for fremveksten av flere selvstendige talerør for minoritetsbefolkningen i norsk politikk.

5.5 Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett på hvordan KIM fungerer som et rådgivende organ overfor myndighetene. Som høringsinstans har KIM i inneværende utvalgsperiode avgitt cirka 25 høringsuttalelser. Dette faktum, sammen med det forhold at myndighetene anser KIM som en sentral og etablert høringsinstans, tilsier at KIM har en viktig funksjon som høringsorgan. Videre er det grunn til å tro at KIM faktisk blir hørt av myndighetene gjennom utvalgets uttalelser. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om KIM bør delta i alle høringer man inviteres til. En prioritering av noen høringer kan åpne for at utvalget kan bruke ressurser på områder som i dag ikke fungerer tilfredsstillende.

I tillegg tar KIM selv en del initiativ i form av å sette saker på sin dagsorden. Vår analyse viser imidlertid at denne siden ved KIMs virksomhet i mindre grad er løsningsrettet. Dette kan indikere at KIMs påvirkningskraft i de sakene utvalget selv initierer er noe begrenset. Videre viser vår analyse at KIMs evne til å realisere sitt potensial for innflytelse vil kunne styrkes dersom alle parter i KIM innfører og praktiserer rutiner for oppfølging av saker. Det er relativt stor samstemmighet blant KIM-medlemmene omkring det synspunktet at utvalget har innflytelse på offentlig politikk, men at innflytelsen varierer fra sak til sak. Representantene i KIM er imidlertid delt i synet på om utvalget har innflytelse gjennom høringssakene. Mens innvandrerepresentantene er mer skeptiske til om høringssakene gir innflytelse, så er myndighetsrepresentantene opptatt av at KIMs høringsfunksjon gir utvalget status og mulighet til påvirkning.

Myndighetsrepresentantene peker dog på at KIMs høringsuttalelser gjerne er noe moderate og forsiktige. Dette synspunktet får også gehør hos representantene for de politiske partier, som ellers stort sett er enige om at høringsarbeidet i KIM er viktig og at KIM faktisk blir hørt av myndighetene.

Vår analyse viser videre at KIM kan ha innflytelse også i saker som ikke nødvendigvis er satt på sakskartet i KIMs møter. Selv om det er bred enighet om at KIM ikke er en instans som i særlig høy grad setter den offentlige dagsorden i innvandrings-, flyktning- og integreringsspørsmål, så anses KIM for å være et organ som tar viktige initiativ i enkeltsaker og overfor enkelte departementer. Disse initiativene synes imidlertid å være

lite synlige for offentligheten. KIM kan også søke innflytelse gjennom egne utredninger, og det er bred enighet om at utredningsarbeid er en viktig kilde til påvirkning. Vår analyse viser imidlertid at arbeidet med utredninger i stor grad har stoppet opp i utvalgets inneværende periode. En videre mulig kilde til innflytelse er å fremme saker i media. Generelt har alle parter i KIM et positivt syn på at utvalget er synlig i media, men det pekes også på at KIM i liten grad har tatt i bruk media. KIMs virksomhet har også ikke-intenderte effekter, og en slik betydelig effekt er innvanderrepresentantenes skolering i politisk deltakelse og innflytelse gjennom utvalgsarbeidet.

Oppsummert synes det viktig å legge vekt på at KIM er en etablert og viktig høringsinstans. Dette taler for at man bør videreføre KIMs høringsfunksjon i en eller annen form ved en eventuell omorganisering av utvalget.

6 Kontaktutvalget som dialogforum

I dette kapitlet presenterer og drøfter vi en rekke aspekter ved KIM som dialogforum. Da Kontaktutvalget skulle opprettes ble betegnelsen "kontaktorgan" brukt,³⁵ og av mandatet fremkommer det at partene i KIM skal "drøfte saker". Videre heter det i Kommunal- og regionaldepartementets invitasjon til evalueringsprosjektet at KIM er "en arena for dialog og kontakt mellom personer med bakgrunn i innvandrersorganisasjoner, offentlig forvaltning, kommuner og politiske partier".³⁶

Dialogbegrepet, slik det er presentert i kapittel 3, knytter an til en forståelse av politikk som integrasjon. I KIM skal de ulike partenes ståsteder integreres gjennom dialog. Gjennom kommunikasjon og saklige drøftelser skal man kunne komme frem til felles løsninger på ulike politiske problemer. I vid forstand refererer dialogbegrepet til en allmenn forståelse som kommer tett opp til betydningen av å *snakke sammen*. Det er i stor grad denne forståelsen av dialog som ligger til grunn for KIMs etablering. Det var en målsetting for myndighetene å etablere et forum for kontakt med innvandrerbefolkningen i Norge. I en mer snever forstand refererer dialogbegrepet til en forståelse av *samtalen som en metode for å fatte beslutninger*. Her er det som skjer i utvalgets møter viktig. Vi fokuserer på den opplevde *gjensidigheten* mellom medlemmene i KIM, og rammene som er etablert for møtene. Når vi spør om KIM fungerer effektivt som dialogforum, er vi først og fremst opptatt av om det er tillit mellom partene i KIM og at det er en bred deltakelse i dialogen som foregår internt i KIM. Likeverdighet i deltakelsen vil for oss stå som et viktig kriterium for om KIM reelt fungerer som et dialogforum. Vi fokuserer også på *offentlighet* ved å studere hvordan Kontaktutvalget eventuelt er i dialogen med aktører som ikke deltar på KIMs møter. Denne dialogen foregår gjennom det skriftlige materialet KIM produserer, utvalgets informasjonsstrategi, og invitasjoner til andre om å delta på møter, konferanser og seminarer.

Som i kapittel 5 ser vi først på noen formelle sider ved Kontaktutvalget som et forum for dialog. Utvalgets beslutningsprosedyre og møterammer er i denne sammenheng viktige. Vi ser også på om debattene i KIM er preget av avstemning eller konsensus.

6.1 Dialogens formelle status

At KIM skal være et forum for kontakt og dialog er nedfelt i utvalgets mandat. Det er imidlertid ikke definert hvilke formelle og substansielle krav man eventuelt stiller til kontakten og dialogen i utvalget. I KIMs forretningsorden er det noen punkter som omhandler voteringsregler og vedtak. Det er ingen punkter som omhandler beslutning ved konsensus. Likevel er konsensus den dominerende formen for beslutning i utvalget. Det

³⁵ Innstilling S. Nr. 183 (1980-81), til Stortingsmelding nr. 74, *Om innvandrere i Norge*.

³⁶ Fra KRDs invitasjon til NIBR med flere, 05.09.2000, ref. 99/3439. Se også St.prp.nr.1 (2000-2001:72).

er sjelden utvalget tar saker opp til avstemning. Denne forståelsen av utvalgets virkemåte er det bred enighet om blant alle partene. Våre informanter påpeker at stemningen har endret seg fra en konfrontativ innstilling hos innvandrermedlemmene, til en mye mer konsensusorientert innstilling. I tråd med det har også avstemning som redskap for å fatte beslutninger avtatt.

Som vi var inne på i drøftingen av KIM som høringsinstans, er det slik at representantene for den offentlige forvaltning i KIM finner det vanskelig å skulle delta i beslutninger. I KIM har myndighetsrepresentantene valgt å falle ned på sine roller som politisk lojale og eksperter, og på grunn av denne rolleforståelsen blir det vanskelig for dem i det hele tatt å skulle uttale seg i politiske saker. Som vi har sett løser byråkratene slike dilemmaer ved å avstå fra å delta i beslutninger. Myndighetsrepresentantene kan avstå fra å stemme, men likevel gi legitimitet til de beslutninger innvandrerrepresentantene til enhver tid måtte fatte. Utad ser det dermed ut som om alle i utvalget for det meste er enige, mens de som sitter i utvalget erfarer at myndighetsrepresentantene i liten grad deltar i diskusjoner og beslutninger. Dermed er det grunn til å konkludere med at utvalget drives etter konsensusprinsippet, men med visse modifikasjoner i forhold til hvor stor del av utvalget som faktisk har gitt sin aktive tilslutning til resultatet av diskusjonene.

6.2 Medlemmenes generelle syn på dialogen

Hva så med selve kommunikasjonen som foregår i Kontaktutvalget? Generelt sett ser våre informanter på KIM som et godt forum for dialog. De myndighetsrepresentantene som understreker viktigheten av dialogfunksjonen, fremhever at KIM skal være et utvalg for *kontakt mellom flere parter*. Gjennom denne kontakten skal innvandrerne kunne formidle sine synspunkter til myndigheter og politikere, mens myndighetene og politikerne på sin side skal gi innvandrerne saklig informasjon. Det påpekes at innvandrings- og integreringsfeltene spesielt har et stort behov for den type kontaktflate som KIM tilbyr.

KIMs oppgave som forum for dialog er også den siden ved KIM som politikerne virker å vektlegge sterkest. De fleste nevner begreper som "kontaktskapende virksomhet" og "økt gjensidig forståelse" på spørsmålet om hva som er KIMs primære siktemål. Det er imidlertid ulike oppfatninger om i hvilken grad dialogen faktisk fungerer. Noen mener dialogen er rimelig god, mens andre hevder at den er nærmest ikke-eksisterende. En politiker oppsummerer at dialogen fungerer i den forstand at synspunkter kommer på bordet, og slik at utvalget i det minste fyller en "ventilfunksjon" for innvandrerrepresentantene.

I likhet med politikerne fremhever innvandrerrepresentantene KIMs rolle som forum for dialog. Det er i dialogen de har mulighet til å ta opp saker, fremme synspunkter og drøfte dem med de andre partene i utvalget. De understreker at KIM ble etablert med målsettingen om å være et organ som legger til rette for kontakt mellom innvandrere og myndighetene. Det er dialogen som kan gi myndighetene innsikt i hva innvandrere mener i bestemte spørsmål.

Som vist i kapittel 3, er det flere kriterier som skal oppfylles dersom en møtesituasjon tilfredsstillende tilfredsstillende kravene til dialog i streng forstand. Stikkordet er her gjensidighet og offentlighet.

6.3 Dialog som gjensidighet

Gjensidighet omfatter den tilpasningen som kan foregå mellom representantene i selve møtesituasjonen. Med tilpasning mener vi at det eksisterer tillit mellom partene og at deltakelsen i diskusjonen er bred. I tillegg forutsettes det at foregår reell meningsdannelse, altså at medlemmene endrer synspunkter underveis.

6.3.1 Debattene i utvalget - tillit og deltakelse

For at representantene for de ulike partene i KIM skal kunne delta på en måte som fremmer gjensidig tilpasning og forståelse, er det en forutsetning at det er tillit mellom partene, og at tilliten kommer til uttrykk på møtene. Generelt er det vårt inntrykk både fra intervjuer og møter at det er tillit mellom partene, og at tilliten har ringvirkninger som går ut over selve møtesituasjonen.

Myndighetsrepresentantene bekrefter bildet av en god stemning mellom de ulike partene i KIM. "Hyggelig" og "spennende" er ord som går igjen. De mener imidlertid at dialogen ikke foregår på like premisser for de tre partene i utvalget. Alle deltar ikke i like stor grad. Generelt kan vi si at fra myndighetenes side fungerer "dialogen" mer som en enveis formidling av synspunkter fra innvandrerne til forvaltningen, og en enveis formidling av saksopplysninger fra forvaltningen til innvandrerne. Samtidig er det slik at myndighetsrepresentantene helst ikke tar noen initiativ i utvalget. Man ser KIM først og fremst som et organ hvor innvandrere skal kunne komme med sine synspunkter og formidle dem til statlige myndigheter og til politiske partier. På tross av disse skjevhetene vil vi hevde at representantene for offentlig forvaltning i stor grad har tillit til spesielt innvandrerepresentantene i KIM. Dette kommer til uttrykk gjennom bruk av ord som "respekt", "tillit", "representativitet", "legitimitet", "ressurssterke", "kompetente", "taleføre" og "engasjerte" for å betegne innvandrerepresentantenes deltakelse i KIM. Tilliten til representantene for de politiske partier synes imidlertid å kunne vært bedre, noe som nok har sammenheng med det som ses som noen politiske partiers manglende deltakelse i utvalget.

Bildet som innvandrerne gir av representantene fra den offentlige forvaltning som passive i møtesituasjonen, bekreftes av myndighetsrepresentantene selv. De ser ikke partene i KIM som likeverdige dialogpartnere. Mens innvandrerepresentantene står fritt til å uttale seg, føler myndighetsrepresentantene at de stiller med bundet mandat i utvalget. "Vi utøver en rolle; vi har et manuskript", påpeker en representant. Den type utvalgsdeltakelse som defineres som legitim for byråkratrollen dreier seg i hovedsak om å komme med saksopplysninger. Ellers mener myndighetsrepresentantene selv at de først og fremst bør lytte. Denne forståelsen av egen rolle kommer klart i konflikt med de forventninger innvandrerepresentantene har til dem.

De fleste av politikerinformantene understreker at stemningen på KIM-møtene er god. Gjennom de fire årene har medlemmene blitt kjent med hverandre og det vises til uformelle samtaler i pauser og lignende. Flere oppga å ha kontakt med innvandrermédlemmene per telefon, e-post og lignende også mellom de ulike KIM-arrangementene. Politikerne mener stort sett at det er rom for alle å komme til ordet i KIM. På den annen side betyr ikke dette at KIM i praksis er preget av bred deltakelse. De tilstedeværende politikerne opplever seg selv som passive i diskusjonene.

Også innvandrerepresentantene vektlegger at det generelt er en god stemning mellom partene i KIM. Miljøet og stemningen oppleves som inkluderende, og det er en god tone. I pausene kan de ha uformelle samtaler med representanter for de andre partene i utvalget. Det er sjelden det oppstår konflikter på møtene, og alle kan presentere sine synspunkter.

Alle innvandrerepresentantene vi har snakket med, og fått spørreskjema fra, gir inntrykk av at det er lett å ta ordet på møtene. Spesielt får lederen kreditt for å spille en rolle som gjør at representantene føler seg inkludert i KIM. Representanter for innvandrerne mener selv de tar opp spørsmål og fremmer meninger som er nøytrale, og som omfatter de fleste innvandrere i den regionen de representerer. Noen er negative til at politikere tar i bruk KIM som et sted for partipolitiske markeringer. Dette gjelder også noen av innvandrerepresentantene som er medlemmer i politiske partier. En slik praksis kritiseres av noen informanter, fordi den antas å skape usikkerhet om hva innvandrere mener i en del spørsmål. Det ble også hevdet at innvandrerepresentantene i liten grad faktisk blir hørt i en del av høringssakene. Det vurderes videre som lite tillitsskapende at det i en del saker tar lang tid før myndighetene reagerer og får gjort noe med sakene som tas opp i utvalget. Arrangerte ekteskap og omskjæring av kvinner er to eksempler som nevnes. Det oppleves ikke som et tegn på tillit til innvandrerepresentantenes meninger når det i mange saker synes å måtte være et forholdsvis "høyt sensasjonspreg" for at myndighetsrepresentantene skal ta dem alvorlig.

Det ble også opplevd som et problem at representanter for myndighetene og de politiske partiene i stor grad er tause. I den grad representanter for myndighetene tar ordet, oppleves det som om de kun skal forklare status quo, og til dels oppfattes også denne forklaringen som et forsvar av status quo. Det er innvandreres oppfatning at de andre partene i liten grad deltar i debatten for å fremme synspunkter.

Våre funn tyder på at begrepet om dialog som ligger til grunn for deltakelsen, muligens ikke er det samme blant de ulike partene i Kontaktutvalget. Myndighetsrepresentantene legger til grunn et vidt begrep, som vektlegger muligheten dialogen gir til å formidle kunnskap. Når representantene for offentlig forvaltning opplever sin rolle i utvalget som sterkt begrenset av sine stillinger i departementene, blir det ikke rom for en reell meningsutveksling. Men på den andre siden gir myndighetsrepresentantenes taushet større spillerom for innvandrerepresentantene til å uttale seg. Innvandrerepresentantene har et begrep om dialog som omfatter mer enn bare formidling av kunnskap. Det omfatter også deltakelse og meningsutveksling i samtalene som finner sted.

6.3.2 Kontaktutvalget som forum for meningsdannelse

Det ulike begrepet om dialog som det er mulig å finne mellom representanter for innvandrere og myndigheter, antas å ha betydning for i hvilken grad det kan foregå meningsdannelse i KIM; det vil si om deltakerne gjør seg opp en mening etter en åpen og offentlig prosess (Olsen 1990:104). Meningsdannelse forutsetter debatt og diskusjoner.

Representantene for myndighetene mener at utvalget i dag i stor grad er preget av konsensus. I en tidligere fase bar utvalget mer preg av konfrontasjon og konflikt mellom partene. Man opplever at innvandrerepresentantene før var mer opptatt av å markere uenighet med og kritisk avstand til myndighetsrepresentantene i utvalget. "Man var mer opptatt av å formidle et budskap enn av å komme frem til konstruktive løsninger", hevder en av dem som har sittet mer enn en periode i utvalget. Man kunne for eksempel oppleve at folk demonstrerte ved å marsjere ut fra utvalgsmøtene. I dag er ikke engasjementet mindre, men myndighetsrepresentantene mener at innvandrerne uttrykker mer vilje til å søke løsninger på problemer. De mener også at deltakelsen fra egen side har endret seg. Tidligere var myndighetsrepresentantene "distansert observerende", mens noen nå opplever sin egen gruppe som mer involvert i utvalgets diskusjoner.

I likhet med de andre representantene, oppfatter politikerne i det store og det hele at det

sjelden er konfrontasjon mellom medlemmene i utvalget. Stemningen på utvalgsmøtene beskrives som åpen, og preget av gjensidig læring. Det oppklares viktige misforståelser både blant minoritetsrepresentantene, myndighetenes utsendinger og politikerne. Like fullt innvendes det at det i liten grad eksisterer dialog i den forstand at det foregår reelle *drøftelser* og *meningsdannelse* på møtene; altså at representantene skifter mening etter å ha latt seg overbevise av andres argumenter. Myndighetene og politikerne sier lite om hva de tenker, og lytter mest. Det er primært innvandrene som har ordet, og det hevdes at debattene primært handler om å få uttrykt sin på forhånd bestemte mening.

Representanter for innvandrerguppen opplever til en viss grad at det er konfrontasjoner i KIM. De framhever imidlertid at det bør være en viss grad av uenighet for å få i stand debatter og meningsutveksling. Uenighet oppleves altså som positivt. I tråd med myndighetenes oppfatning ser innvandrerepresentantene det slik at det har foregått en utvikling i egen gruppe. Gruppen har endret seg fra å være konfrontativt innstilt, til å være villig til å inngå få frem felles synspunkter blant partene. Det påpekes at dette i stor grad skyldes at de som gruppe i større grad er integrerte nå enn tidligere. Det tettere forholdet mellom innvandrerepresentantene har trolig til dels sammenheng med at denne parten har egne formøter forut for utvalgets møter. Innvandrerepresentantene har et godt fellesskap, det er ufarlig å presentere synspunkter, og de har inntrykk av at de andre partenes representanter er interessert i meningene de framfører. Noen innvandrerepresentanter framhever likevel at det kan være vanskelig for dem å framstå som en enhetlig gruppe fordi de har for lite tid til å drøfte saker på forhånd. Formøter har man bare før selve utvalgsmøtene. Det kan bli for lite med bare fire møter årlig, fordi representantene i liten grad kjenner hverandre fra før.

At det kan oppstå konfrontasjoner mellom ulike meninger i Kontaktutvalget, er en medvirkende årsak til at det foregår prosesser av meningsdanning på møtene. Men våre data tyder på at det har skjedd en utvikling i KIM "fra markering og enetaler til dialog og vilje til å forstå". I den forstand kan vi si at utvalget har kommet et steg nærmere det å være et forum for dialog. Det er likevel uklart om hensynet til meningsdanning ivaretas. Det er først og fremst myndighetsrepresentantenes definisjon av dialog som kunnskapsformidling som kan være til hinder for meningsdannelsen, men også de ulike politiske representantenes bruk av KIM som forum for ideologiske markeringer kan utgjøre et hinder. En oppfatning av at det i liten utstrekning foregår dialog i form av gjensidige samtaler i KIM, styrkes gjennom våre møteobservasjoner, der det fremkommer at myndighetsrepresentantene i stor grad kun deltar med faktaopplysninger. Det foregår en debatt, i den forstand at innvandrerepresentanter presenterer sine synspunkter. Dermed blir det i stor grad til at myndigheter og politikere inntar en lyttende posisjon på møtene, mens innvandrene inntar en talende posisjon. Dette gir ikke umiddelbare resultater i form av at innvandrene får positive eller negative tilbakemeldinger på sine synspunkter. Synspunktene og argumentene kan likevel tenkes å ha en langsiktig funksjon, ved at de bakes inn i dokumenter, eller anvendes i politikeres argumentasjon i andre sammenhenger.

6.4 Offentlighet og kommunikasjon

Dialog er et begrep som også refererer til utvalgets forhold til offentligheten. Offentlighet er den mekanismen som sikrer at representantene kobles tilbake til medlemmene i organisasjonene. Det er også i offentligheten representantene kan møte kontinuerlig kritikk og rettfærdiggjøre sine standpunkter. Det kan også settes opp noen enkle kriterier

for offentlighet. Eksempler er at møteplassene er offentlige, at møtene er åpne, at vedtakene offentliggjøres, og at vilkårene for beslutningsprosessen er offentlige (Skivenes og Eriksen 2000:15). Offentliggjøring kan også foregå ved hjelp av media og publikasjoner.

KIM tar slike redskaper i bruk i ulik grad. Hovedtrekket i KIMs kommunikasjon med offentligheten er at utvalget har en media- og informasjonsstrategi, men at den i liten grad anvendes. I kapittel 2 kom det fram at KIM ikke lager årsrapporter, de skriver ikke lenger nyhetsbrev, det er lenge siden det er sendt ut informasjon til de regionale organisasjonene, de har i liten grad kontakt med media, og deres hjemmeside på internett er ikke oppdatert. Det er uklart om møtene offentliggjøres på en bredere basis, men det lages møteplaner, og det er forholdsvis enkelt å få tak i sakspapirer. Det tyder på at selv om det kan være vanskelig for andre å sette seg inn i hva KIM fatter beslutninger om, og på hvilket grunnlag beslutningene fattes, så er det ikke umulig. KIM får god omtale av andre for sitt arbeid med spesielle saker, og særlig KIMs arbeidsgrupperapporter har vært distribuert og brukt en del. Videre deltar KIM i stor grad som rådgivende organ i høringsrunder, og disse er for så vidt begrenset offentlige fordi det er spesielt berørte parter som blir bedt om å uttale seg.

Det generelle inntrykket myndighetsrepresentantene gir av KIM, er at utvalget ikke bare er lite kjent i det norske samfunn, men at det også er lite kjent blant innvandrere og i offentlig forvaltning. Den rådende oppfatningen hos myndighetene er at KIM er for lite kjent blant de parter utvalget er satt til å betjene. I noen av departementene er KIM bare kjent i de avdelinger som er direkte representert i KIM.

Politikerne rapporterer om at de tilbakefører synspunkter og informasjon fra KIM (se kapittel 5). Likevel betyr ikke det at KIMs kommunikasjon med og bånd til partiene er nære. Politikerne i KIM kommer fra ulike deler av sine respektive partiorganisasjoner, og må antas å ha ulik grad av aksess til sentrale partifora. Politikernes har et delt syn på KIM og innvandrermidlemmenes forhold til egne organisasjoner og innvandrerbefolkningen. Oppfatningene varierer fra inntrykk av god kommunikasjon med innvandrersorganisasjonene, til alt for lite og usystematisk tilbakemelding av informasjon. Flere understreker viktigheten av utadrettet arbeid mot det regionale nivået.

For innvandrerepresentantene i KIM dreier spørsmålet om offentlighet seg i stor grad om KIM setter dagsorden i media. De er delt i synet på i hvilken grad KIM bidrar til dette. En del av dem svarer et tvert nei når vi stiller spørsmål om det, mens andre er mer nyanserte. Det framheves at KIM har mange sider, og at det kan være vanskelig å representere en helhet overfor media. Innvandrerepresentantene henviser til lederstil når de snakker om graden av offentlighet i KIM. Det hevdes at KIM under forrige leder var mer i media, og dette framstilles som positivt. Et annet synspunkt er at KIM burde gjøre forsøk på å være i forkant overfor media. KIM ses i stor grad som et utvalg som responderer på utspillene media har, og dermed kommer KIM i etterkant. Slik utvalget nå arbeider, er det ikke i stand til å skape blest om saker de synes er viktige. Enkeltmedlemmer av KIM er aktive i media, men disse kan ikke uttale seg på vegne av hele utvalget. Argumentet er at KIM i større grad burde etablere en mediaprofil for å kunne benytte seg av disse representantenes kontakt med media. I vårt materiale refereres det til en uformell regel om at de snakker med hverandre før de går til media, og til at det er lite entusiasme i forhold til mediaspørsmålet.

Fra organisasjonene på nasjonalt og regionalt nivå blir det framført at KIM er avhengig av å skape interesse for sine saker. Dette gjelder for forholdet til offentligheten generelt,

men spesielt i forhold til innvandrersorganisasjoner. Den lave mediaprofilen fører til at organisasjonene i liten grad kjenner til det arbeidet KIM driver. Det er i liten grad mulig å se resultater av det KIM gjør, når media ikke tas i bruk. Mange av de organisasjonene vi har snakket med anser KIM for å være et lite legitimt organ, nettopp fordi media ikke tas i bruk. En av årsakene til dette skal være at KIM i for stor grad forholder seg til etablerte spilleregler, i stedet for å arbeide på flere fronter samtidig. Det siste vil innebære en aktiv holdning til media.

KIMs manglende oppfølging av sin egen informasjons- og mediastrategi oppleves som et problem både av partene i utvalget og av organisasjoner i utvalgets omgivelser. Rådgivningsoppgaven får KIM til å rette sin oppmerksomhet innover, mot seg selv som aktør, og særlig mot myndighetsrepresentantene, samt mot det som skjer på utvalgets møter. Vi har også vist at KIM oppfattes å være lite kjent i departementene ut over de avdelingene som er direkte representert i utvalget. "KIM er anonym for dem som ikke jobber innenfor systemet", hevder for eksempel en av våre informanter. Det er for så vidt naturlig at graden av kjennskap til KIM varierer, og at utvalget er mest kjent blant dem som har direkte kontakt. Det at utvalget er lite kjent kan ha flere og sammensatte årsaker. Det kan ha sammenheng med at utvalget som helhet ikke klarer å gjøre seg selv kjent. Videre kan det ha sammenheng med at de enkelte representanter ikke klarer å gjøre KIM kjent, eller at representanter ikke rapporterer fra møtene i utvalget.

Dialogoppgaven omfatter det å vedlikeholde en dialog med aktører som ikke er medlemmer i KIM, men den omfatter også vedlikeholdet av kontakten med de som er medlemmer i KIM. I konkurransen mellom disse oppgavene internt i KIM vinner den siste. Som vi har vist oppgir innvanderrepresentantene at de har mulighet til å ta kontakt med andre representanter i KIM gjennom nettverk som utvalgsmøtene er utgangspunkt for. Sekretariatet er alltid fleksible og tilgjengelige når innvanderrepresentanter tar kontakt, også i saker som ikke er relatert til utvalget. Den eksterne dialogen taper i mangfoldet av oppgaver KIM har, og våre intervjuer tyder på at KIM fremdeles har en jobb å gjøre når det gjelder synliggjøring av utvalgets oppgaver og virksomhet.

6.5 Andre aspekter ved dialog

Myndighetsrepresentantene i KIM har et bredt og langsiktig perspektiv på KIMs dialogfunksjon. Å delta i dialoger i KIM har en bevisstgjørende funksjon, og kan være med på å endre oppfatningene de har om virkeligheten. I den grad oppfatninger endres, uttrykkes egenskaper som gjensidighet og tilpasning mellom partene. Dialogen anses å ha en opplæringsfunksjon for innvanderrepresentantene, i den forstand at de lærer om norsk politisk kultur. Dialogen har også en opplæringsfunksjon overfor representanter for offentlig forvaltning og politiske partier, i den forstand at de lærer å kjenne folk med annen bakgrunn enn dem selv, og lærer om mangfoldet blant innvandrere og minoriteter i Norge. Det pekes videre på at KIM som dialogforum ikke er begrenset til utvalgets møter. KIMs daglige og kontinuerlige arbeid, spesielt i form av sekretariatets virksomhet, er også med på å styrke dialogen mellom partene i utvalget. Imidlertid er noen av myndighetsrepresentantene i utvalget usikre på i hvor stor grad innvanderrepresentantene klarer å formidle videre dialogen i KIM til sine respektive organisasjoner og miljøer. Man er også usikre på i hvilken grad de politiske representantene viderefører synspunkter til sine partier. Videre påpekes det at dialogen med Kommunenes Sentralforbund er fraværende på grunn av KS sin manglende prioritering av utvalget.

I likhet med myndighetsrepresentantene virker mange politikere å ha et bredt perspektiv på hva KIM som dialogskapende forum innebærer. Dialogen går utover selve møtesituasjonen, og skal på sikt bidra til det politiske samfunn generelt. Det pekes på at virkelighetsforståelser blir utfordret, og at kontakter skapes. En erfaren politiker mener at KIM gir viktige og nødvendige bidrag til fagadministrasjonens problemforståelse på feltet. Fram til i dag har denne forståelsen vært for enkel, hevdes det. Uten god kunnskap er det vanskelig å identifisere de riktige virkemidlene.

Innvandrerrepresentantene er generelt sett positive til dialogen i utvalget. De mener den gir mulighet til å få brakt synspunkter videre til politiske partier og myndighetene. Det har vært mulig å se igjen meninger og formuleringer fra innvandrerguppen i myndighetenes utredninger og rapporter. I andre tilfeller har innvandrerne opplevd at deres argumenter ble tatt i bruk av politiske partier. Det er altså en viss grad av gjensidighet i utvalget.

De nasjonale innvandrersorganisasjonene er delt i synet på Kontaktutvalgets rolle som et forum som kan levere premisser for dialog utover egne møter. KIM kritiseres av noen for i liten grad å ta initiativ til samarbeid. Organisasjoner som opplever seg som spesialister på ulike problemstillinger, mener de ikke blir invitert til å delta med innlegg på seminarer og konferanser. Andre er mer positivt innstilte, og peker på at det er mulig for dem å ta i bruk KIM ved at de kan ha representanter i utvalget, og de kan melde inn saker og problemstillinger. Videre fremheves det at utvalgets organisering, med kontinuitet i møtevirksomheten og fokus på dialog, er lagt opp slik at sakene kommer i forgrunnen, og at det i KIM kan skapes forståelse for hverandres ståsteder i ulike spørsmål. Dette framheves som positivt av noen organisasjoner, som for øvrig mener at egen myndighetskontakt er for sjelden, og at den har en tendens til å bli sporadiske møter der ulike organisasjoner konkurrerer om å markedsføre seg og sine problemstillinger for myndighetene. Videre kan KIM ha en sterk rolle som formidler fra innvandrergruppene til myndigheter og politiske partier, nettopp fordi dialog er et uttalt formål med KIMs møter. Noen av organisasjonene mener både KIMs trekk av kontinuitet, og dialogen KIM har med representanter for de andre gruppene, kan være et utgangspunkt for at det oppstår synergieffekter av organisasjonenes arbeid. Et eksempel som ble trukket fram var etableringen av Senter mot etnisk diskriminering (SMED), der KIM reagerte på et initiativ som var tatt av Organisasjonen Mot Offentlig Diskriminering (OMOD). KIM formaliserte i dette tilfellet et spørsmål om å etablere en instans som skulle arbeide med saker knyttet til diskriminering.

6.6 Oppsummering

På KIMs møter foregår det altså en dialog som i mindre grad oppfyller de teoretiske kravene til hva en dialog er. For det første synes det å forekomme få tilpasninger i møtesituasjonen. Det kan skapes forståelse for andre parter situasjon, men det fører som regel ikke til at noen skifter mening. De strenge teoretiske reglene for selve møtesituasjonen følges heller ikke, fordi en del deltakere ikke kommer frem med sitt syn. Når myndighetsrepresentantene spesielt tar ordet, oppfattes det synet de framfører som å støtte status quo. Det oppfattes altså ikke som at representantene gir uttrykk for at de skifter mening i løpet av dialogen. Møteleder følger de reglene som kan settes opp for møteledelse. Myndighetsrepresentantene møter med sin helt spesielle rollekonflikt, som andre parter kjenner til, og kan i liten grad tvinges til å ta ordet. Møtene får dermed karakter av å være samtaler mellom innvandrerrepresentantene. Dialogen kan likevel ha

en langsiktig funksjon. Som nevnt ovenfor har innvanderrepresentantene sett igjen sine argumenter hos både myndighetsrepresentanter og politikere, og myndighetsrepresentantene bekrefter i stor grad at dette forekommer. Dette kan i stor grad tilbakeføres til en vid forståelse av dialog, og til KIM som forum for kontakt og kunnskapsformidling.

7 Forholdet mellom Kontaktutvalget og innvandrersorganisasjonene

I dette kapitlet skal vi diskutere sammensetningen av innvandrergruppen i Kontaktutvalget. Representantene for innvandrerne er oppnevnt av regjeringen. Det er en forutsetning for den analysen som gjøres i dette kapitlet. Samtidig er innvandrergruppens sammensetning organisert på en slik måte at den er basert på at representantene skal avspeile ulike sosiale trekk ved innvandrergruppene i Norge. For å få en bred sammensetning, uten å ha representasjon, er det organisert en nominasjonsprosess på regionalt nivå. Denne har trekk som gjør at den ligner en representativ utvelgelsesprosess, og vi får opplyst at det er et bevisst valg som er gjort i Kontaktutvalget. Organisasjonene sender forslag på personer med innvandrerbakgrunn som de ønsker skal være med i KIM til departementet, og det arrangeres møter regionalt, der organisasjonene kan komme fram til et samlet forslag på representanter fra egen region.³⁷ Historisk har Kontaktutvalget endret seg, dette gjelder også for sammensetningen av gruppen av innvandrermedlemmer. I 1992 fikk de regionale nominasjonsmøtene mandat til å utpeke regionenes kandidater (KIM- notat 21.11.94).³⁸ Departementet presenterer sitt syn på utvelgelsesprosessen i dette notatet, som er at innvandrerrepresentantene bør være representative, og at selve utvalget av representanter bør ligge på innvandrernes egne organisasjoner (ibid).

Nominasjonsprosessen gir Kontaktutvalget visse trekk av å være et representativt organ på innvandrersiden, og vi har valgt å belyse prosessen med begreper som brukes for å analysere representasjon. I kapittel 3 er KIMs funksjon som demokratisk organ delt mellom en aggregerende og en integrerende funksjon; politikk som interessekamp og politikk som dialog. Utvelgelsesprosessen, som i vår sammenheng kun er relevant for KIMs innvandrermedlemmer, knytter an til begge disse sidene ved demokratiet. I kapitlet skal vi gå nærmere inn på tre sider ved utvelgelsesprosessen; likhetsaspektet, utvelgelsesaspektet, og innholdsaspektet. Dette gjør vi først og fremst ved å analysere kontakten innvandrerrepresentantene har med de regionale organisasjonene. Spørsmålene omkring dette er for det første tatt opp i våre intervjuer med alle grupper av representanter i KIM. Videre har vi tatt det opp i våre telefonintervjuer med de regionale innvandrerrådene, og vi har snakket med noen av de nasjonale organisasjonene om temaet.

KIM er organisert og satt sammen av representanter for myndigheter, politiske partier og

³⁷ Brev fra KAD til Innvandrer- og flyktingeorganisasjoner i Norge, datert april 1997.

³⁸ Notat til AU fra sekretariatet datert 24.11.94 angående valg til KIM 1996 – 1998. Notatet er skrevet for å avklare noen av forskjellene på den nominasjonsprosessen som foregår ved oppnevning av nytt Kontaktutvalg, og demokratiske valg. Sekretariatet påpeker her at formen prosessen er gitt, gir inntrykk av at prosessen er mer demokratisk enn hva den er ment å skulle være. Notatet viser også til at det er uklarheter omkring nominasjonen, fordi de foregående prosessene har vært ulikt utformet.

innvandrere for å fungere som et forum for integrasjon og dialog på nasjonalt nivå. Ett av de trekkene ved KIM, som representanter for de nasjonale organisasjonene vurderte positivt, var nettopp at KIM har et potensial til å la landets innvandrere være representert, og dermed fungere integrerende regionalt og mellom det regionale og nasjonale nivået. I dette kapitlet skal dette analyseres. Spørsmålet kan stilles om KIM er i stand til å skape fellesskap ut over seg selv, og hvilke egenskaper ved KIM det er som bidrar til at det er kontakt mellom KIM-representantene og organisasjonene på regionalt nivå.

7.2 Likhetsaspektet

KIM har ikke fått delegert kompetanse til å fatte endelige politiske beslutninger i saker som knytter an til den offentlige politikken i innvandrers-, flyktning- og integreringssspørsmål. Nominasjonsprosessen avgrensner likevel et slags "folk", som består av regionalt baserte innvandrersorganisasjoner og deres medlemmer. Organisasjonene deltar i en prosess der de kan nominere kandidater til KIM, og det foregår en avstemming der det velges mellom kandidater på regionalt nivå.

Å sørge for at KIM gjenspeiler innvandrerbefolkningen som helhet er en utfordrende oppgave. Innvandrerne i Norge er en svært sammensatt gruppe, og det er forskjeller mellom innvandrere langs aksene nasjon, etnisitet og religion, samt langs mer vanlige demografiske variabler som kjønn, alder og region. Den inneværende immigrasjonsperioden til Norge kan deles opp i ulike faser, som igjen har betydning for innvandrernes situasjon i Norge. I den tidlige fasen i 1960- og 1970 årene var det ufaglærte unge menn som kom til Norge for å finne arbeid i industri- og servicesektorene (Vassenden 1997: 11). I 70-årene kom også utdannede menn for å jobbe i oljeindustrien. Innvandringsstoppen som ble innført i 1975 førte til endringer i immigrasjonsmønsteret. Etter 1975 begynte en andre fase av immigrasjon preget av familieinnvandring, da denne typen innvandring var tillatt under de nye bestemmelsene. En tredje fase har ført flyktninger fra en rekke land og verdensdeler til Norge (ibid.). I tillegg er det i dag en voksende gruppe etterkommere, nordmenn med foreldre som har innvandret til Norge. Alle disse forhold gjør det vanskelig å snakke om innvandrere som en gruppe, og vanskeliggjør spørsmål om representasjon.

7.2.2 Organisasjonslandskapet

Vi har gjennomført en grov kartlegging av organisasjonslandskapet som omgir KIM, og det framkommer at KIM har 866 organisasjoner i sitt arkiv. Det er 60 som står registrert som organisasjoner som får informasjon. Det framkommer ikke fra arkivet om de 60 har forslagsrett. Arkivet har registrert 11 innvandrerråd.³⁹ Tallet 795 er nok også for høyt, fordi noen organisasjoner står oppført med lik adresse. Noen har også oppgitt felles kontaktperson med andre organisasjoner. Det antas videre at en del organisasjoner er det som kalles "enmannsforetak". Det er ikke mulig å skille ut disse fra organisasjonsoversikten, fordi organisasjonene ikke er registrert med antall medlemmer. Det er ut fra det foreliggende organisasjonsarkivet ikke mulig å si noe om hvilke organisasjoner det kunne være fornuftig å henvende seg til for å stille spørsmål om deres relasjoner til Kontaktutvalget. Vi har derfor valgt å kontakte innvandrerrådene på regionalt nivå og noen spesialiserte organisasjoner på nasjonalt nivå.

³⁹ De er registrert to ganger, først i en egen gruppering, dernest regionalt.

Innvandrermedlemmene i KIM deltar ikke ut fra at de representerer en nasjonalitet.⁴⁰ Vi vet ikke hvor mange organisasjoner som utgår fra de ulike nasjonale gruppene, men vi vet at noen grupper er helt fraværende i KIM. Det gjelder for eksempel vietnamesere, og det påpekes av mange av våre informanter at det er uheldig. Fordelingen av religioner i Kontaktutvalget er også ulik. KIM har mange representanter fra det muslimske trosområdet. Det er imidlertid internt differensiert, også mellom etniske grupper og nasjonaliteter. Andre religioner er fraværende. Videre er KIMs innvandrerguppe satt sammen av representanter fra det afrikanske kontinent, og både chilenerne og filippinere er representert, samt at indere, innvandrere fra Sri Lanka, USA og Finland kan knytte et KIM-medlem til egen nasjonalitet.

Det er stor variasjon i antallet organisasjoner i de ulike regionene. Oslo med sine 286 registrerte organisasjoner og Nordland med sine tre utgjør ytterpunktene. Landet er delt inn i 13 regioner, der alle har en representant, bortsett fra Oslo som har fire. Organisasjonsarkivet oppgir ikke antallet medlemmer i organisasjonene, men det kan antas, ut fra det faktum at 1/3 av den norske innvandrerbefolkningen bor i Oslo, at den regionale representasjonen medfører skjevfordeling mellom regionene.

I oversikten som følger er organisasjonene delt inn i politiske, kulturelle, nasjonale, religiøse og andre. Det understrekes at det er benyttet en del skjønn i denne inndelingen, og det er først og fremst organisasjonenes navn som ligger til grunn for inndelingen.⁴¹ For det første er alle organisasjoner med kultur i navnet, registrert som kulturorganisasjoner. Det samme er organisasjoner som framstår som vennskapsforeninger, dvs. som har navn av typen Norge – Kina Foreningen. Også organisasjoner som omfatter flere nasjonaliteter, og som selv omtaler seg som internasjonale, eller flerkulturelle er registrert her. Som nasjonale organisasjoner har vi registrert de organisasjonene som har navnet til en nasjon i eget navn. Eksempelet er Somalisk organisasjon. Også kvinneorganisasjoner og organisasjoner for barn og unge er regnet som nasjonale. Det samme er studentforeninger som har referanser til et spesifikt land i navnet. Som religiøse organisasjoner regnes de som har navnet til en religion i eget navn. Iransk muslimsk forening er et eksempel. Annet-kategorien omfatter de organisasjonene der det ikke, ut fra organisasjonens navn, er mulig å lese hva formålet med organisasjonen er, samt de organisasjonene som det er uklart om er organisasjoner for innvandrere. I kategorien politiske organisasjoner er det for det første registrert de kjente landsdekkende organisasjonene. De fleste av dem har som målsetting å arbeide for å bedre innvandreres kår i Norge, og samhandling med nasjonale myndigheter er en del av den måten de arbeider på. Derne er innvandrerrådene registrert her, de flernasjonale eller internasjonale studentorganisasjonene, samt de kommunale prosjektene som står oppført på listen. En organisasjon som Immigrants Voter Forum er også registrert her.

Tabell 7.1 *Antall organisasjoner fordelt på region og type*

⁴⁰ SSBs statistiske oversikter opererer med innvandrere fra 40 land. Numerisk er det Pakistan som kommer høyest med 20924 per 01.01.1998. Av innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn kommer Vietnam som nummer to (14595), Tyrkia som nummer 3 (9252) og Iran på 4. plass (8877). Deretter følger Sri Lanka (8551), Chile (6145), Somalia (5767), India (5523), Filippinene (5020), Marokko (4767) og Irak (4218) (Bjertnes 2000).

⁴¹ Det tas et forbehold om at navn er en usikker kategori fordi navnet ikke nødvendigvis forteller alt om organisasjonens aktivitet.

Type/ Region	Politiske ⁴²	Kulturelle	Nasjonale	Religiøse	Andre	Total
Oslo	18	73	119	36	40	286
Trøndelag	2	18	25	7 ⁴³	4	56
Troms/ Finnmark	2	14	22	1	4	43
Agder	2	10	23	6	1	42
Buskerud	1	8	15	7	2	33
Østfold	3	12	21	5	14	55
Nordland		2	1	-	-	3
Rogaland	3	15	26	1	6	51
Hordaland	2	19	39	6	10	76
Møre-R.dal Sogn og Fj. Hedmark/ Oppland	1	5	13	-	-	19
Akershus	3	7	20	1	1	32
Telemark/ Vestfold⁴⁴	2	20	28	3	8	61
Total	4	13	11	3	7	38
Total	43	216	363	76	97	795

KIM er satt sammen på en slik måte at utvalget i størst mulig grad avspeiler innvandrerbefolkningen, men gir et inntrykk av å gi en primær rolle til det som i tradisjonell, norsk forstand er demografiske betraktninger; region, kjønn og alder. Inntrykket er til dels at innvanderers nasjonale, etniske og religiøse bakgrunn kommer i andre rekke. Dette er tema som i stor grad har vært gjenstand for diskusjoner i Kontaktutvalget. I vårt intervju materiale får vi opplysninger om at det på et tidspunkt var en oppfatning om at innvandrerguppen i utvalget hadde et tyngdepunkt bestående av menn fra det muslimske trosområdet, og at det var et ønske om å få differensiert medlemmene på flere grupper. Kravet om 40% kvinnerepresentasjon og ønsket om aldersspredning, samt spredning på kultur og regioner ble derfor lansert i 1990.

Kontaktutvalgets innvandrermemmer mener selv de er representative i forhold til region, kjønn og alder. At dette er viktig for å sikre bredde er videre et synspunkt de intervjuede innvandrermemmerne i KIM slutter seg til. De mener også at medlemmene i KIM ikke bør avspeile nasjonalitet. Videre ble det gitt uttrykk for at de, som medlemmer i KIM, er i stand til å representere hele innvandrerbefolkningen, fordi representasjonen er regionalt basert. De ser ikke seg selv kun som representanter for en gruppe innvandrere eller en interessegruppe, men de oppfatter seg derimot som nøytrale, regionale representanter, som er i stand til å argumentere for interessene til alle innvandrere i

⁴² Innvandrerråd telles som politiske organisasjoner i denne oversikten. Også et par kommunale prosjekter er registrert i arkivet som regionale organisasjoner, og telles her som politiske.

⁴³ Trøndelag har fem registrerte vietnamesiske buddistforeninger, hvorav to på samme adresse, og to registrerte vietnamesiske flyktningeforeninger.

⁴⁴ Her er det registrert noen hobbyforeninger som det er uklart om retter seg mot innvandrere.

Norge. Innvandrermidlemmene i KIM framhever vidare den regionale representasjonen som betingelse for integrering. Den regionale representasjonen gjør det mulig for dem å holde kontakt med organisasjonene, og dermed skape fellesskap mellom KIM og de regionalt baserte organisasjonene.

Dette synspunktet deles ikke alltid av de regionale innvandrerrådene vi har vært i kontakt med. Blant dem kommer det fram et synspunkt om at KIMs regionalt baserte innvandrermidlemmer ikke er nøytrale. Representantene for rådene mener at Kontaktutvalgets innvandrermidlemmer i stor utstrekning fremmer argumenter som er i tråd med egen organisasjons og egen nasjonal /etnisk gruppes syn. Dernest kom det fram synspunkter på at KIM-midlemmene ikke er representative for innvandrerbefolkningen. Synspunktet delte seg i to argumenter: Det første er at den regionale representasjonen i seg selv fungerer skjevfordelende. 1/3 av innvandrerbefolkningen, og 41% av de med ikke-vestlig bakgrunn, bor i Oslo, mens Oslo kun har fire av 16 representanter i Kontaktutvalget. Andre regioner kan dermed bli overrepresentert med sin ene representant.⁴⁵ For det andre reises det en problemstilling i vårt intervju materiale som viser at KIMs fundament i innvandrersamfunnene er usikkert. Usikkerheten tilskrives til dels at den regionale representasjonen favoriserer de mest anonyme organisasjonene. Samtidig karakteriseres de regionale organisasjonene av andre, som å være mange og svake. I tillegg er organisasjonslandskapet ustabil fordi organisasjoner etableres og nedlegges med korte intervaller. Det påpekes at det er vanskelig å holde oversikt over organisasjonene, og at arbeidsdelingen mellom sekretariat og departement er uklart på dette punktet. For det tredje ble det pekt på at organisering oppfattes som å være et trekk ved det norske samfunnet. Det å organisere seg og å delta i organisasjonsaktivitet, samt delta i nominasjonen ved å stemme i prosessen der medlemmer til KIM ble valgt ut, blir til en viss grad oppfattet som å være politisk aktivitet. Det er en oppfatning regionalt, blant representanter for innvandrerrådene, at det kan være problematisk for en del innvandrere å delta i det de definerer som politisk aktivitet.

7.2.2 Utvelgelsesaspektet

Utvelgelsesaspektet legger vekt på rekrutteringen og utskiftningen av representantene. Under denne overskriften skal vi diskutere hvilke prosedyrer utvelgelsesprosessene gjennomføres i henhold til, og hvordan de gjennomføres. Videre skal vi stille et spørsmål om alle organisasjonene og deres medlemmer kan delta på like vilkår i nominasjonen av medlemmer. I spørsmålet om like vilkår er det først og fremst informasjon som står sentralt. Alle som har rett til å delta har også rett til å få informasjon, og vi har sett i diskusjonen av organisasjonslandskapet at dette kan være problematisk. Nominasjonsprosessen ble gjennomført første gang i 1989 og mandatfestet i 1993 (KIM 23.06.2000) Foran valget i 1997 utarbeidet KR D en informasjonsbrosjyre: "Oppnevning KIM 1998-2001". Informasjonen i brosjyren omfatter arbeidet i Kontaktutvalget, prosedyrer for å foreslå medlemmer, samt for selve nominasjonen.

For at en innvanderer skal komme i betraktning som KIM-medlem må vedkommende være nominert av en organisasjon. Organisasjonene kan foreslå inntil to representanter, og forslagene sendes til KR D. For det regionale nominasjonsmøtet gjelder egne regler: Kun de som er foreslått innen fristen er aktuelle som medlemmer i Kontaktutvalget. Hver organisasjon kan delta på møtet med to medlemmer, men organisasjonen har bare en stemme. Det er kun påmeldte til møtet som kan stemme på vegne av organisasjonen.

⁴⁵ Dette er også et problem KIM er oppmerksom på, og det er nylig behandlet i en rapport om regionalt arbeid som ble avlevert 23. juni 2000.

Deltakere på møtet kan ikke representere flere organisasjoner (Oppnevning KIM 1998-2001). Slike prosedyrer stiller strenge krav til KIMs organisasjonsarkiv for å sikre at den nødvendige informasjonen når dem som mener seg berettiget til å delta. Ut fra sekretariatet sitt notat, datert 15.12 1997, som omhandler resultatene fra valget i 1997, framgår det, under avsnittet om valget i Hordaland, at kun organisasjoner som sto på KIMs liste per 01.08.97 hadde rett til å stemme. Der kommer det også fram at de som møter for en organisasjon skal ha fullmakt fra organisasjonen for å kunne stemme. Dette forholdet er blant annet ikke spesifisert i KRDs informasjonsbrosjyre, og ved dette konkrete valget har en del prosedyrespørsmål vært ukjente for organisasjonene. Konklusjonen det er mulig å trekke fra dette, er at den nødvendige informasjonen ikke når tilstrekkelig mange organisasjoner. Et annet trekk ved utvelgesprosessen som kan tyde på at informasjonen ikke når fram, er at det er forholdsvis stor forskjell mellom antallet registrerte organisasjoner i en region og antallet organisasjoner som har deltatt i valget.

Tabell 7.2 *Organisasjoner og deltakelse i valg fordelt på region*

Region	Antall organisasjoner	Antall frammøtte på nominasjonsmøte
Oslo	286	Ikke oppgitt
Trøndelag	56	13
Troms og Finnmark	43	13
Agder-fylkene	42	20
Buskerud ⁴⁶	33	13
Østfold ⁴⁷	55	28
Nordland ⁴⁸	3	1
Rogaland	51	22
Hordaland	76	6
Møre og Romsdal/ Sogn og Fjordane	19	7
Hedmark og Oppland	32	10
Akershus ⁴⁹	61	10
Telemark og Vestfold ⁵⁰	38	5
Total	795	148

⁴⁶ Møtet måtte her avholdes to ganger.

⁴⁷ Fire organisasjoner som ønsket å avgi stemme, gjorde det uten å være registrert i arkivet. Disse stemmene ble det senere sett bort fra.

⁴⁸ På det angitte tidspunktet var det en registrert organisasjon i Nordland, men sekretariatet oppgir at det kjenner til miljøer som er mer eller mindre faste møtepunkter.

⁴⁹ Fire organisasjoner ble godkjent som stemmeberettigede under møtet.

⁵⁰ I denne regionen er også Signes Syklubb, Strikkegruppe, Skien Bord Tennisklubb og Nei til atomvåpen Grenland registrert.

Som vi ser, er det i underkant av 1/5 del av de registrerte organisasjonene som deltar ved valget. Dette tallet kan muligens modifieres noe. Vi ikke vet for eksempel ikke hvor mange som deltok fra Oslo. Det kan også ha kommet nye organisasjoner til i organisasjonsarkivet siden 01.08.97. Arkivet vi har fått tilgang til fra KIMs sekretariat er ikke datert. Ved noen av valgene oppgis det i notat av 15.12.97 at det har vært uregelmessigheter, og det ser ut til at det utøves en del skjønn fra organisators side i håndteringen av dem. I noen tilfeller har frammøtte som ikke var påmeldt fått rett til å stemme, mens i andre tilfeller har organisasjoner, som selv mente de var stemmeberettigede, ikke fått tillatelse til å stemme. I et annet tilfelle ble frammøtte organisasjoner gitt tillatelse til å stemme, men stemmene ble siden forkastet.

Her er det altså flere forhold som medfører at KIM-medlemmenes legitimitet kan bli problematisk i regionene. For det første er det uregelmessighetene. For det andre kan den lave valgdeltakelsen være et problem for representantenes legitimitet, dette gjelder også vis-à-vis de andre partene i KIM. Som vi har sett forholder KIM seg til et landskap av innvandrerorganisasjoner som er mangfoldig og ustabil. Regionale innvandrerråd framhever at KIM opererer med et organisasjonsarkiv som ikke er oppdatert. De mener det skaper unødig konflikt regionalt, fordi organisasjoner som ønsker å delta i nominasjon og stemme på sine representanter regionalt ikke kan, og at de som kan, i noen tilfeller er uinteressert. Organisasjonens ustabilitet, og manglende rutiner for oppdatering av arkivet, er dermed faktorer som medvirker til at deltakelsen ikke er likeverdig fordi mange organisasjoner, og dermed medlemmene i organisasjonene, ikke får den informasjonen de har behov for.

Den lave deltakelsen på de regionale konferansene der organisasjonene avgir stemme på dem de ønsker nominert, forteller oss at KIM-medlemmene i liten grad får input fra deltakerne i de regionale organisasjonene gjennom nominasjonsprosessen slik den nå er organisert. I tre regioner er det også oppnevnt andre representanter enn de som "vant" i nominasjonsprosessens valg.⁵¹ Det er altså ikke i utvelgelsesprosessen at innvandrere regionalt sier fra om hvem de ønsker skal representere dem. Vi kan også anta at valget i liten grad oppfattes som det stedet der de regionale representantene skal stilles til ansvar for det arbeidet de har gjort i KIM siste periode. Dette bekreftes i intervju materialet fra de regionale innvandrerrådene. Noen av dem vi kontaktet hadde den oppfatningen at regionens medlem i Kontaktutvalget var usynlig, det ble ikke gitt informasjon, det ble ikke avholdt konferanser.

I Kontaktutvalgets notat av 23.juni 2000 stilles det opp en forutsetning om at de regionale innvandrerrådene deltar i nominasjonsprosessen. Av de syv vi var i kontakt med, var det fire som på forskjellige måter deltok i forrige nominasjonsprosess, mens tre svarte klart at de ikke deltok. Blant de aktive deltok ett både i nominasjonsprosessen og på konferansen,⁵² mens tre deltok på konferansen uten å nominere. De aktive begrunnet sin aktivitet med at de kunne lære innvandrere at deltakelse i prosessen der KIM-medlemmene velges ut, ikke er det samme som politisk deltakelse. De anså at mange innvandrere hadde et ønske om ikke å involveres i politisk aktivitet. Fire av innvandrerrådene deltar på alle de lokale konferansene som avholdes, og blant dem ble det ble ytret ønske om å ha flere konferanser. To innvandrerråd ga uttrykk for at de deltar, men at de er misfornøyde med nominasjonsprosessene. Blant dem ble det pekt på at

⁵¹ Det er Akershus, Nordland og Oslo. For Oslo- valgets vedkommende ble det satt fram påstander om valgfusk.

⁵² Representanten for dette rådet uttalte at de gjorde alt når det gjaldt nominasjon og avstemming, og at det var en stor merbelastning.

utfallet av konferanser kunne være lokal splid og misunnelse. Begrunnelsen for dette var at konferansene ble tatt i bruk av de ulike organisasjonene som en arena der de kunne markedsføre seg selv, sine interesser og spesifikke problemer knyttet til egen etnisitet og nasjonalitet.

Tre av innvandrerrådene ga uttrykk for at de gjerne ville skifte ut det regionale medlemmet i Kontaktutvalget. Begrunnelsen var at de ikke hadde kontakt med vedkommende. Kontaktutvalget ble av disse framholdt som et sted der medlemmene hadde mulighet til å etablere egne nettverk, og det ble argumentert overfor oss med at regionale medlemmer nå var kommet dit de ville med sitt KIM-medlemskap, og at de derfor ikke lenger var interessert i de regionale organisasjonene. Innvandrerrådene ga likevel generelt uttrykk for at Kontaktutvalget hadde et potensial som ikke ble benyttet, fordi relasjonene til regionalnivået ble neglisjert. To råd ga uttrykk for at det var svært lenge siden det hadde vært spørsmål om å avholde konferanse i deres region. Disse rådene tilhørte den samme KIM-regionen, det vil si at de hadde felles medlem i KIM.

Innvandrerrådene mente generelt sett at prosessene i relasjon til KIM var for uklare og for sporadiske. Regionale konferanser ble avlyst, det kom ingen informasjon, og KIM-medlemmet var ikke i stand til å medvirke til at det ble etablert møteplasser regionalt, eller til å bidra til regional mobilisering. Dette står i kontrast til KIM-medlemmenes eget syn på de lokale prosessene, der det framstilles som om det er stor etterspørsel etter medlemmene regionalt, og at vervet som KIM-medlem medfører mye frivillig arbeid.⁵³

De regionale innvandrerrådene framhever at det kunne være ønskelig at innvandrerguppen i KIM var større. Noen argumenterer for det på generelt grunnlag, mens andre argumenterer for det ut fra at en mening om at egen region sitt medlem var for passiv. De innvandrerrådene som var fornøyd med det regionale medlemmet hadde selv et KIM-medlem i sitt styre, eller representanten for innvandrerrådet vi snakket med hadde selv nylig sittet der. Å ha et styremedlem i Kontaktutvalget styrket den nødvendige effektiviteten i representasjonen, og gjorde det enklere for de regionale organisasjonene å konkretisere de sakene de ønsket at Kontaktutvalget skulle arbeide med. Denne måten å organisere samhandlingen med KIM-medlemmet på, hadde også en positiv sideeffekt fordi innvandrersamfunn dermed kunne lære "norske måter" å gjøre ting på. En del av de andre argumenterte for at det kunne være en positiv løsning, at KIM-medlemmet hadde sin basis i innvandrerrådet. Noen råd hadde gode erfaringer med det fra tidligere perioder. Det ble også påpekt at KIM regionalt med fordel kunne bestå av en gruppe mennesker, ikke bare representant og vararepresentant.

7.2.3 Innholdsaspektet

Som vi har sett over, kan nominasjonsprosessen, slik den nå er organisert, ikke vurderes som et ritual som etablerer følelsesmessige bånd bygget på lojalitet. KIM er i liten grad i stand til å mobilisere lokalt, og det framkom argumenter fra innvandrerrådene om at nominasjonen var et pålegg ovenfra, og at det er liten interesse for KIM blant de regionale organisasjonene.

Representasjonens innholdsaspekt viser til representantenes beslutningsatferd, og til graden av samsvar mellom det representantene gjør og de representerte sine preferanser

⁵³ Medlemmene mener også selv at de er etterspurt av regionale og lokale myndigheter. I hvilken grad regionale og lokale myndigheter inviterer KIM-medlemmer til møter etc. fanges ikke opp i vårt datamateriale.

og oppfatninger, eller de representerte sine interesser og behov (Olsen 1988:158). Representasjonens innholdsaspekt knytter an til demokratiets integrerende egenskaper, det vil si til mulighetene for at det kan etableres fellesskap mellom ulike nivåer og organisasjoner. Ordningen med representasjon krever at det er en forholdsvis tett kontakt mellom representant og representerte, og at denne kontakten er der for å skape en viss kontinuitet.

KIMs notat av 23.06.2000 viser til at organisasjonene mener KIM-medlemmene bør bidra med mye frivillig arbeid. På den måten kan kontinuiteten tas i vare gjennom KIM-medlemmenes regionale kontakter. Det regionale arbeidet behandles som utgangspunktet for at Kontaktutvalgets innvandrermemmer skal få input fra regionnivået. Slik vurderer også de innvandrermemmerne vi har intervjuet det lokale arbeidet. Det regionale arbeidet er også utgangspunktet for at det kan gis informasjon om KIM til organisasjonene, samt for at samråd og nettverkskontakt kan være utgangspunktet for Kontaktutvalgets legitimitet og troverdighet. Notatet framhever at KIM-medlemmene bør ha kontakt med innvandrersorganisasjonene, de bør ha kontakt med offentlige instanser i regionen, og de bør drive organisasjonsutvikling og nettverksbygging. Antallet regioner ble øket fra 7 til 13 i 1992, nettopp for å redusere den geografiske avstanden, samt antallet organisasjoner en representant har ansvaret for (notat 23.06.2000:4).

I vårt materiale utgjør organisasjonsgrunnlaget for en representant fra 3 til 45 organisasjoner.⁵⁴ Det gir ulikt ansvar overfor å drive det regionale arbeidet, og ulikt behov for å avholde regionale konferanser. Kontaktutvalgets innvandrermemmer tillegger generelt konferansene stor betydning for det regionale arbeidet i de svarene som er avgitt både i spørreskjema, i intervjuer og på dialogmøtet som ble avholdt. Konferansenes målsetting framheves som god. "Det er der vi får vår input" og "der får vi kontakt med regionale organisasjoner", er det mange som svarer. KIM-medlemmene gir konferansene en rolle som et forum som kan engasjere lokale ressurspersoner, og fremme samarbeid mellom organisasjoner og sektorer i det offentlige som arbeider med tilgrensende tema. Videre skaper konferansene møteplasser for innvandrere på lokalnivået, de får en anledning til å samles, til å bli bedre kjent med hverandre og med Kontaktutvalgets arbeid. Der kan innvandrerspørsmål settes på dagsorden. Videre mener de at Kontaktutvalget kan informere om satsningsområder, og generelt om det arbeidet KIM driver. På de regionale konferansene kan Kontaktutvalget vise at det er et handlekraftig utvalg, og det ble også fra innvandrermemmer ytret et ønske om å øke antallet konferanser til to i året.

KIM-medlemmene mener altså at konferansene kan virke samlende på regionalt nivå, og de mener selv at de gjør et tilstrekkelig arbeid på regionalt nivå. På den annen side mener de at organisasjonene har lite kunnskap om KIM, og at den manglende kunnskapen blir synlig fordi få organisasjoner tar kontakt for å fremme saker til KIM.

Innvandrermemmerne opplever også at det ligger en del uklare forventninger til hva KIM kan utrette, og disse forventningene er uklare fordi organisasjonene ikke kjenner KIM, og ikke vet hva KIM står for. Dette følges av et argument om at hvis flere organisasjoner hadde kunnskap om KIM og var mer aktive, ville de kunne ta i bruk KIM på en mer effektiv måte. Kontakten kunne i større grad bli toveis.

Det er i stor grad sammenfall mellom argumentene Kontaktutvalgets innvandrermemmer framfører, og notatet om regionalt arbeid. Det tyder på at dette har vært til debatt i KIM. Notatet peker på at det er opp til den enkelte representant selv å sette grenser for hvor mye arbeid de vil legge ned lokalt. Våre informanter blant KIM-

⁵⁴ 45 har det aktuelle medlemmet selv oppgitt, regionen er i KIMs arkiv oppført med 32.

medlemmene mente selv det regionale arbeidet ble ivaretatt, men det framheves at det er Kontaktutvalgets politikk at kontakten skal legges til de regionale konferansene. Utover det er medlemmene avhengige av at representanter for organisasjonene tar kontakt med dem, fordi de har ingen økonomiske midler til å drive regionalt arbeid.

Argumentene KIM-medlemmene framfører, stemmer i liten grad med de opplysningene vi får fra representanter for de regionale innvandrerrådene. Generelt er inntrykket innvandrerrådene gir, at konferansearrangementet oppfattes som styrt fra Kontaktutvalgets side, dernest at det foregår lite i dets regi på regionalt nivå. Innvandrerrådene gir heller ikke de regionale konferansene status som viktige. Organisasjonene, som rådene får sin tilbakemelding fra, var opptatt av, og ønsket at innvandrerrådene skulle forholde seg til regionale og lokale spørsmål. Slike spørsmål hadde de få muligheter til å sette på KIM-konferansenes dagsorden. Dette ble delvis tilskrevet en oppfatning av at noen KIM-medlemmer ikke hadde interesse av å samarbeide med innvandrerrådene om konferansen. I to regioner var det ikke avholdt konferanse siden 1999. Det ble etterspurt konferanser med temaer innvandrere er interessert i, men det ble gitt uttrykk for at det kun ble tatt opp temaer KIM fastsatte. Eksempelet som ble brukt er den regionale konferansen om valget, som ble avholdt i 1999. Der ble det forventet at det ble gitt opplysninger om norske valgeregler etc.; kunnskap som innvandrerrådene anså det som nødvendig å få tilgang til, men i et tilfelle ble de presentert en valgtale fra et medlem av et politisk parti. Representanter for innvandrerrådene ser på konferansene som viktige for at det skal få informasjon om Kontaktutvalgets arbeid, men de mente likevel at konferansene ikke fungerte som fora der de kunne gi input til KIM. Konferansene ble ikke bare sett i et positivt lys. De ble også ansett som å kunne ha en splittende funksjon, der det i større grad ble pekt på hva som var forskjellene mellom de ulike gruppene, enn hva som var likheter og felles interesser.

I den grad Kontaktutvalget arrangerer informasjonsmøter, får også disse dårlig kritikk. De var i stor grad arrangert som seminarer, og ble i liten grad oppfattet å ta opp de problemstillinger innvandrere var interessert i. I noen innvandrerråd mente de at de ikke fikk informasjon fra Kontaktutvalget, verken skriftlig eller muntlig, og de mente at det regionale KIM-medlemmet ikke responderte på henvendelser. Et råd framhevet at de nylig hadde fått noe skriftlig informasjon, og at de var blitt kontaktet for å hjelpe til med å organisere neste års regionale konferanse. Et annet råd framhevet at de fikk en del skriftlig materiale fra KIM-sekretariatet, men at det var lagt på et høyt generelt nivå. Det var som "å lese avisen". Andre mente at deres regionale konferanser var bra, men da stod de for det meste av arrangementet selv. De hadde plenumsforedrag og workshops. I to regioner mente de at deres regionale medlem i Kontaktutvalget gjorde et forholdsvis stort frivillig arbeid.

De regionale organisasjonene stiller seg kritiske til Kontaktutvalgets legitimitet også fordi de hevder at utvalget i liten grad kan vise til konkrete resultater. Å vise til at det er avgitt høringsuttalelser, deltatt i utvalg og arbeidsgrupper, eller holdt konferanser er ikke tilstrekkelig for å opprettholde legitimiteten som de enkelte representanter er avhengig av for å oppnå renominasjon. Det regionale arbeidet lider under Kontaktutvalgets mangel på synlighet i media og mangelen på politisk handling, fordi det regionalt hele tiden stilles spørsmålstegn ved hva som foregår sentralt. Omkvedet var: "Vi vet ikke hva de gjør".

KIM-medlemmene oppfatter det slik at organisasjonene krever de skal forholde seg til dem enkeltvis. De regionale innvandrerrådene kan til dels bøte på denne situasjonen, fordi det etableres en møteplass, men også i de regionene der det er innvandrerråd oppleves det konflikter. Kontaktutvalgets medlem i en region mente selv at

vedkommende har etablert rutiner for å møte på styremøter i innvandrerrådet, gi informasjon og høre på hva representantene for de ulike organisasjonene har å si. Samtidig kunne representanten fra det regionale innvandrerrådet opplyse at organisasjonene ikke opplevde det på den måten. De anklaget derimot KIM-medlemmet for å ikke ta hensyn til deres behov for informasjon og for å ha et talerør inn i Kontaktutvalget. De stiller med andre ord spørsmål ved representantens legitimitet.

Blant de nasjonale organisasjonene ble den brede sammensetningen og den tilnærmet representative nominasjonsordningen sett som positive sider ved Kontaktutvalget. Utvalget ble trukket fram som et utvalg som har potensial til å være utgangspunkt for nye samarbeidskonstellasjoner, og for konkret og målrettet arbeid på regionalt nivå. Noen av myndighetsrepresentantene fremhever det som positivt at det sitter "ressurspersoner" fra innvandrersiden i Kontaktutvalget. "De som er valgt inn er ressurssterke og taleføre og ser viktigheten av dialog med myndighetene", hevder en representant. Videre fremheves det at det ikke er tilfeldig hvem som sitter i utvalget. Det at det er regjeringsoppnevnt tilsier i seg selv en viss representativitet og legitimitet. Det påpekes også at det ikke finnes mange organisasjoner med så mange og ulike representanter fra innvandrermiljøene. Andre myndighetsrepresentanter stiller imidlertid spørsmål ved om innvandrersiden er representativ for sine grupper i befolkningen. En sier at "det er en vellykket gjeng som snakker med hverandre. Utvalget er til dels ikke representativt for innvandrere". En annen som stiller spørsmålsteget ved representativiteten, fremhever at innvandrermidlemmene kommer fra etablerte innvandrersorganisasjoner, og at de ofte arbeider profesjonelt med flyktning-, innvandrings- og integreringsspørsmål. Dette tilsier at utvalget av innvandrermidlemmer i Kontaktutvalget er skjevt, og at en del stemmer i innvandrerbefolkningen ikke blir hørt. "Er dette innvandrernes røst?", spør en representant. Videre påpekes det som viktig at innvandrersiden har medlemmer ikke bare fra Oslo, men fra hele landet, og at kvinner og ungdommer er med i utvalget.

Kontaktutvalgets politikermedlemmer virker å være opptatt av at utvalget - så langt det er mulig - skal gjenspeile innvandrerbefolkningen i Norge langs dimensjoner som etnisk bakgrunn, bosted (region), alder og kjønn. At de ulike plassene i Kontaktutvalget er systematisk fordelt mellom ulike regioner, understrekes av flere som en styrke for utvalgets legitimitet. Det blir på den annen side hevdet i et intervju at utvalget i for liten grad representerer "mannen i gata": Innvandrerne i Kontaktutvalget er primært personer med erfaring fra organisasjonslivet og det politiske miljø. I tillegg etterlyses medlemmer med bakgrunn fra Balkan, Sørøst-Asia og deler av det afrikanske kontinent. I sum svekker den faktiske sammensetningen av Kontaktutvalget langs disse dimensjonene utvalgets evne til å være et konsultasjonsorgan for minoritetsgruppene i Norge. En av politikerne mener derimot at representative aspekter tillegges for stor vekt. Kontaktutvalgets medlemmer er utnevnt av regjeringen. KIM trenger ikke, og skal ikke, være en "innvandrernes interesseorganisasjon" på nasjonalt plan for å fungere legitimt.

7.3 Oppsummering

Innvandrerguppen i Kontaktutvalget er forsøkt satt sammen i forhold til dimensjonene region, alder og kjønn. KIM er inndelt i 13 regioner, og antallet medlemmer i gruppen er fordelt likt mellom kjønnene, og noenlunde likt mellom aldersgrupper. Men det er mulig å si at det er for mange ulike innvandrergupperinger i Norge til at den demografiske representasjonen lar seg fullt ut gjennomføre i Kontaktutvalget.

Det vi også ser i dette kapitlet, er at det er store forskjeller i de synspunktene

innvandrermidlemmene i Kontaktutvalget framfører om eget regionalt engasjement, og de oppfatningene vi faktisk finner regionalt. For det første i spørsmålet om hvem som føler seg representert. Mens KIM-medlemmene argumenterer for at de representerer alle, kom det fram synspunkter regionalt om at medlemmene først og fremst er representanter for egen gruppe og nasjonalitet/etniske opprinnelse. Hvis det er tilfellet, oppfyller innvandrermidlemmene i Kontaktutvalget ikke kravene som ligger verken i den regionale eller i den sosiale dimensjonen ved deltakelsen, og det kan stilles et spørsmål ved om det skal åpnes for KIM-medlemskap langs en nasjonal/etnisk dimensjon. I en del tilfeller var representanter for de innvandrerrådene vi var i kontakt med, tydelige på at deres regionale representant deltok i Kontaktutvalget for å fremme egen politisk karriere.

Blant innvandrermidlemmene er det et generelt inntrykk at en del opplever konflikt med organisasjoner de er nominert av. Det gjelder både muligheten for organisasjonene for å få informasjon, og for å komme med saker de ønsker å få satt på Kontaktutvalgets dagsorden. Mange innvandrermidlemmer i Kontaktutvalget mener at organisasjonene ønsker å "eie sine representanter". Det kan sammenlignes med et bundet mandat der oppgaven for representantene kun vil bli å registrere og gjenspeile krav og ønsker fra de representerte (Olsen 1988:162). Intervjumaterialet kan tolkes dithen at innvandrermidlemmene selv argumenterer overfor organisasjonene med at de står fritt. Innvandrerrrepresentantene oppgir at den regionale nominasjonsprosessen bygger på at det avholdes valgtaler, der representantene presenterer seg og de sakene de vil arbeide med i sin periode som KIM-representanter. De stemmeberettigede oppfordres dermed til å stemme på den representanten de mener har interesser, og vil arbeide for saker, som i størst grad overensstemmer med deres egne interesser. Prosessen kan dermed i stor grad karakteriseres som at det eksisterer et usikkert mandat. Det innebærer at de representerte skal kunne inngå i forhandlinger med sine representanter, og at representantene kun får en rett til å delta i forhandlings- og konsultasjonsprosesser med dem de representerer. Det kan dermed til en viss grad argumenteres for at organisasjonene har "eiendomsrett" til sitt regionale KIM-medlem.

Det største problemet ved ordningen med regional representasjon i Kontaktutvalget ser ut til å være utvelgelsesaspektet. Det berører til dels konferansene som organisasjonene regionalt er misfornøyde med, og som de mener ikke gir dem mulighet til å gi uttrykk for sine meninger. Det berører i størst grad selve de prosedyrene nominasjonsprosessene gjennomføres i forhold til. I vårt materiale fremkommer det at prosedyrene er både uklare og komplekse, samt at det er usikkert om informasjonen om prosedyrene når fram til organisasjonene. Det er usikkerhet omkring hvem som kan delta i nominasjonen, og det er usikkerhet omkring hvor og når organisasjonene kan delta. Disse problemene kan i noen grad føres tilbake til organisasjonsarkivet som er mangelfullt, men de kan muligens også føres tilbake til en uklar arbeidsdeling mellom KIM-sekretariatet og KR. I spørsmålet om å avklare forholdene mellom Kontaktutvalget og organisasjonslandskapet ligger det en stor forskningsoppgave.

8 Utvalgets funksjonsdyktighet - kompleksitet og dualisme

Dette kapitlet drøfter mulige suksessfaktorer og barrierer for Kontaktutvalgets måloppnåelse som offentlig utvalg. Spørsmålet er her om Kontaktutvalgets utforming og arbeid fremmer målsetningene om å være et *rådgivningsorgan* (innflytelsesaspektet) og et *forum for dialog* mellom innvandrere og myndighetene. Analysen er basert på resultater av møteobservasjoner, dokumentstudier og intervjuene med utvalgets medlemmer og sentrale aktører i utvalgets omgivelser. Hovedfokuset ligger på egenskaper ved utvalget selv. Først skal vi imidlertid ta for oss forholdet *mellom* Kontaktutvalgets hovedoppgaver.

8.1 Utvalgets målsetninger for virksomheten

De to målsetningene Kontaktutvalget er forventet å realisere, kan begge bidra til at innvandrerbefolkningen blir sterkere integrert i det norske politiske system. Like fullt representerer de to ulike måter å gjøre dette på. Som vist i kapittel 3, kan rådgivning, og herunder høring av interesser, og vektlegging av dialog sies å reflektere ulike syn på innholdet i politiske beslutningsprosesser. Kontaktutvalgets målsetninger kan henholdsvis knyttes til forståelsen av politikk som aggregering av interesser og integrasjon av ulike synsvinkler og preferanser. Rådgivningsfunksjonen skal gi innvandrersorganisasjonene en kanal for innflytelse. Kontaktutvalgets oppgave som dialogskapende organ handler – i streng forstand – om utvikling av gjensidig forståelse mellom partene gjennom saklige drøftelser. Dermed kan Kontaktutvalgets oppgaver komme i konflikt med hverandre. Når dialog og diskusjon ses som løsningen på uenighet, kan man vanskelig samtidig gi enkelte grupper særskilt innflytelse.

Hva så med situasjonen i praksis? Vårt intervjumateriale viser at blant utvalgets nåværende medlemmer, så har begge Kontaktutvalgets oppgaver bred oppslutning. Det finnes imidlertid synspunkter på at én av oppgavene bør prioriteres foran den andre. *Departementsmedlemmene* vektlegger generelt at det er behov for kontakt mellom myndighetene og innvandrere. Noen mener imidlertid at det er viktigere at Kontaktutvalget blir spurt til råds gjennom høringer. Dette gir utvalget status og innvandrere en formell og mer representativ stemme. Kontaktutvalget oppfattes som et nødvendig supplement til organisasjonene. Andre vektlegger den konstruktive samtalen sterkest. Det er dette som gjør utvalget som et særskilt nyttig forum. Blant *politikkerne* fremmer et mindretall synspunktet om at høring av organisasjonene på feltet gjør denne delen av Kontaktutvalgets arbeid overflødig. Blant *innvandrerm medlemmene* er det noen få som mener at innflytelsesaspektet bør vektlegges sterkere ved å gi Kontaktutvalget beslutningsmyndighet på noen felter.

Den mulige motsetningen mellom Kontaktutvalgets oppgaver kommer altså i liten grad til

uttrykk i utvalgsmedlemmenes egen oppfatning av om hva som bør være eller ikke være *formålet* med et kontaktorgan som Kontaktutvalget. Dette kan tyde på at dialogbegrepet blant utvalgets medlemmer ligger nærmere dagligtalen enn det man i teorien kan forvente av denne formen for kommunikasjon og beslutningsmetode. Etter noens mening styrker de ulike delene ved Kontaktutvalgets virksomhet uansett hverandre gjensidig på det generelle plan. I det følgende skal vi ta for oss utvalgets konkrete utforming.

8.2 Sammensetning og rolleoppfatninger

Det er – selvsagt – ikke slik at én organisasjons ulike målsetninger nødvendigvis stiller de samme krav til sammensetning, organisering og atferd. Tvert i mot kan slike valg av virkemidler skape "trade off" av verdier og mål: Styrker du realiseringen av den ene målsetningen, svekker du det andre. Kontroll over *sammensetning* av utvalg står i denne sammenheng sentralt. Denne egenskapen ved Kontaktutvalget legger føringer på hva slags type kommunikasjon som kan foregå og på hvilke problemstillinger og løsningsforslag som er aktuelle.

Når Kontaktutvalget skal fungere som et forum for dialog mellom innvandrere og myndigheter, administrative som politiske, er dagens sammensetning nærmest å betrakte som en nødvendig betingelse. Bare et utvalg der alle relevante parter er permanent tilstede, kan skape levende meningsutveksling. Det er på den annen side grunn til å spørre om sammensetningen svekker utvalgets rolle som et rådgivende organ der innvandreres stemme skal bli hørt. Departementsmedlemmene forventes som ansatte i administrasjonen å være nøytrale fagpersoner og politisk lojale, og kan derfor tenkes å begrense Kontaktutvalgets muligheter til å ta klare standpunkter. Politikerne er på sin side representanter for motstridende partipolitiske posisjoner, og vil kunne ønske å prege uttalelsene i utvalget med sitt partis egne oppfatninger. Det er også mulig å tenke seg at politikerne vil innta en passiv holdning fordi de har tilgang på andre og mer effektive kanaler for innflytelse. Sammensetningen vil slik - i sum - uansett kunne svekke utvalgets evne til kanalisere innvandrernes egne synspunkter inn i de offentlige beslutningsprosessene.

Dagens utvalgsmedlemmer gir – gjennom intervjuene – bare delvis støtte til dette resonnementet. Det finnes generelt sett relativt store forskjeller mellom hvordan de ulike partene i utvalget vurderer sammensetningen i forhold til rådgivnings- og dialogrollen. I tillegg varierer synspunktene til en viss grad innenfor hver enkelt gruppe. Som i de tidligere interne evalueringen av utvalget, er det primært *medlemmene fra sentralforvaltningen* som støtter synspunktet om at sammensetningen av Kontaktutvalget harmonerer dårlig med *rådgivningsrollen*. Det pekes på at sammensetningen er viktig for dialogen, men at høringsoppgavene svekker dialogen ved at forvaltningen og politikere ikke deltar aktivt i de der tilhørende debattene. Flere av disse medlemmene opplever at de i Kontaktutvalget kommer i en problematisk dobbeltrolle ved at utvalget gir råd til eget eller andre departement. Man risikerer å gi tilslutning til beslutninger som er i strid med eget departements politiske linje. De forholder seg derfor bevisst passive i hørings saker, utover å komme med faktaopplysninger om sak og prosedyrespørsmål. Det oppleves også vanskelig at Kontaktutvalget beveger seg inn på andre departementers fagområde enn ens eget; på andres "domene", hvor man mangler den nødvendige fagkunnskapen. I tillegg er departementene bygget opp hierarkisk, slik at lavere funksjonærer må ha støtte fra høyere hold i sitt utvalgsarbeid. Dette gir lite spillerom til å delta i prosesser som ender i vedtak. Departementenes nærvær kan føre til at Kontaktutvalget blir tannløst, hevder noen.

Sammensetningen kan slik svekke gjennomslagskraften: Det kan være vanskelig å finne en sak alle kan gå inn for og profilere utad.

Enkelte mener at dagens sammensetning tilsier at Kontaktutvalget ikke bør være høringsinstans, men bør rendyrke dialogoppgaven. Andre igjen mener høringsoppgaven bør vektlegges, men sammensetningen endres, slik at profilen utad kan bli skarpere. I tillegg har man de som er mer pragmatiske, og synes at det går an å leve med den løsning at forvaltningsrepresentanter avholder seg fra å stemme, særlig i kontroversielle saker. Argumentet er at saker ofte bare tas til orientering. Det vises til utvalg der departementsmedlemmer har møteplikt, observatørrolle og informasjonsplikt, men ikke stemmerett. Enkelte ser det først og fremst som sin oppgave å være tilstede for å lytte og gi saksopplysninger. Et annet alternativ er å dele utvalget i to: en gruppe bestående av innvandrersmedlemmer som alene opererer som rådgivere, og et utvalg sammensatt mer eller mindre slik det er i dag som dialogforum. Løsningen med å avholde seg fra å stemme skal synliggjøre at Kontaktutvalget fungerer som innvandrernes høringsorgan. Slik sett bekrefter denne holdningen det mer prinsipielle synspunktet på sammensetningen som problematisk i forhold til rådgivningsrollen. Uansett syn opplever mange at andre utvalgsmedlemmer ikke har tilstrekkelig forståelse for forvaltningsrepresentantenes rolleforventninger. Dessuten påpeker flere at Kommunenes Sentralforbund (KS) må bli mer aktive i utvalget. KS er viktig både for KIMs innflytelse overfor norske myndigheter og for å skape dialog med lavere styringsnivåer.

De fleste *politikere* mener derimot at Kontaktutvalgets sammensetning fungerer godt. Møtet mellom politikere, innvandrersrepresentanter og myndighetsutsendinger – gjerne omtalt som "treenigheten" – gir Kontaktutvalget dets særpreg. Det hevdes at forvaltningen trenger å delta i Kontaktutvalget for å øke sin kompetanse om de problemer minoritetsbefolkningen opplever. Politikerne oppfatter at de selv bidrar med politisk realisme gjennom formidling av norsk politisk historie, kultur og konfliktlinjer, og de ser på seg selv som en formidlingskanal tilbake til den lokale eller nasjonale partipolitikken. Sammensetningen er nærmest å forstå som en del av Kontaktutvalgets eksistensberettigelse, i følge enkelte. Få oppfatter at sammensetningen er i strid med Kontaktutvalgets rolle som *rådgiver og kanal for innflytelse*. Dette kan sies å være en utvikling i forhold til den forrige, interne evalueringen, hvor partirepresentantene mente Kontaktutvalget ikke skulle avgi råd til Storting, regjering og forvaltning (Thorud 1989: 11). Bare én politiker uttrykker eksplisitt at forvaltningens nærvær avspeiles i lite saftige og for "byråkratiske" høringsuttalelser. Et godt alternativ er innkallelse av myndighetsrepresentanter "ad hoc", til "spørretimer" om konkrete saker. Andre synspunkt er at den politiske ledelsen gir administrasjonen for lite frihet til å navigere i gråsonen mellom politikk og forvaltning, eller at statsrådene burde bruke Kontaktutvalget mer aktivt.

De fleste politikere mener Kontaktutvalgets sammensetning er viktig for *dialogen*. Det er denne brytningen som gir spennende diskusjoner. Alles tilstedeværelse gjør, i følge flere politikere, at mange misforståelser blir oppklart og virkelighetsoppfatninger justert. Sammensetningen ses som en nødvendig betingelse for at Kontaktutvalget skal skape kontakt og dialog mellom innvandrere og myndigheter. Kontinuiteten i oppmøtet oppfattes derimot å kunne bli bedre både på politiker- og myndighetssiden, både med hensyn til rådgivning (høring) og dialog. I følge politikere skyldes deres mangel på oppmøte dels at utvalget ikke er tatt nok på alvor av partiene, er dels at heltidspolitikere sjelden har en hel dag til disposisjon. Noen mener også de bør bli mer aktive, og fremheve sin partipolitiske tilhørighet i større grad. Kontaktutvalget oppfattes å være for lite kjent og tatt på alvor blant norske partier og deres politikere, og politikere antyder

slik indirekte at utvalgets innflytelse i det politiske miljø kan styrkes. Det er ikke enighet om hvorvidt det er stortingspolitikere eller lokalpolitikere som har mest å tilføre i Kontaktutvalget i så måte. Kontaktutvalget har dessuten for lite kommunikasjon med lokalpolitikken og det (fylkes)kommunale forvaltningsnivå til at utvalget kan sies å evne å løse sin oppgave som rådgiver for myndighetene full ut. Det oppleves som en betydelig svakhet at Kommunenes Sentralforbund (KS) til nå ikke har engasjert seg sterkt i Kontaktutvalget. Det er i kommunene integreringsarbeidet først og fremst skjer, påpekes det. Flertallet ønsker i tillegg å utvide organet. Mulige nye medlemmer eller faste kontaktpartnere som blir foreslått er samlet sett den politiske ledelsen i Kommunal- og regionaldepartementet ved en statssekretær, representanter fra arbeidslivets organisasjoner og forvaltning, fra andre frivillige organisasjoner og mediene. Videre etterlyses representanter fra forskning og undervisningssektoren. Det pusses med andre ord støv av et gammelt forslag; nemlig å trekke inn "ressurspersoner" av ulike slag, som medlemmer eller "sakkyndige" (jf. Thorud 1989:28).

I tidligere evalueringer har *innvandrermidlemmene* trukket den konklusjon at de har ønsket alle de tre partenes tilstedeværelse. De har ment at organet vil miste "tyngde" dersom det blir et rent innvandrerråd (Thorud 1989:12). Denne vurderingen har også oppslutning blant dagens medlemmer med bakgrunn fra innvandrersammensetningene. De andre partenes tilstedeværelse oppleves å gi *innflytelse* på tross av at de oppfattes å være passive. Politikere og forvaltningsrepresentanter tar i bruk innvandreres argumenter selv om de ikke deltar i debattene. I Kontaktutvalget får representanter for ulike innvandrergupper mulighet til å nyansere skriftlige uttalelser gjennom muntlig argumentasjon. Sammensetningen skaper mulighet for å fremme sine synspunkter overfor myndighetene mer uformelt. Kontakt skaper nettverk.

Samtidig pekes det på at de andre partenes roller i utvalget virker fremmedgjørende. Språket som brukes i Kontaktutvalget vurderes som en barriere mot egen innflytelse. Det oppfattes som for byråkratisk. Samtidig oppfattes departementsmedlemmene som tause. Noen av innvandrermidlemmene opplever departementsmedlemmene derfor som forsvarere av "status quo". Politikerne har i tidligere evalueringer blitt omtalt som positive støttespillere i enkeltsaker (Thorud 1989). Våre intervjuer avdekker at politikernes skaper usikkerhet hos enkelte innvandrermidlemmer, fordi noen av dem oppleves å argumentere på ideologisk grunnlag. Det spørres derfor om Kontaktutvalget skal være et utvalg der det skal drives politisk profilering. Samtidig blir også politikernes "anklaget" for å være usynlige. Når enkelte går tidlig fra møtene, oppfattes dette av enkelte innvandrerepresentanter som et signal om at deres argumenter ikke er interessante. Flere ytrer dessuten et ønske om å øke antallet innvandrermidlemmer. Synspunktet fremmes først og fremst av dem som mener Kontaktutvalget bør ha beslutningsmyndighet.

Påpekingen av manglende oppmøte og fremmedgjørende språk, kan også forstås som faktorer som svekker *dialogen*. Mange av innvandrermidlemmene opplever at det ikke foregår tilstrekkelig gjensidig kommunikasjon i utvalget. Samtidig virker de mest fokusert på mulighetene for selv å komme til ordet, og at de andres tilstedeværelse og framtoning dels begrenser egen innflytelse. Det kan altså registreres en viss ambivalens blant innvandrerepresentantene når det gjelder Kontaktutvalgets sammensetning og de ulike rollene partene spiller.

For å få tilgang på informasjon om hvordan Kontaktutvalget oppleves utenfra i denne sammenheng, tok vi kontakt med diverse nasjonale innvandrersammensetninger og regionale innvandrerråd (se kapittel 4). Oppfatningene vi registrerte, var ikke entydige. Noen fokuserer på *innflytelsesaspektet* og ser sammensetningen som et uttrykk for at

Kontaktutvalget er for tett koplet til ansvarlige myndigheter. Det er vanskelig for innvandrerepresentantene å få satt dagsorden og å få gjennomslag i et forum der myndighetene er til stede. Sammensetningen kan føre til at innvandreres kritiske røster "ufarliggjøres". Andre organisasjoner fokuserer derimot på *dialogaspektet*, og understreker at Kontaktutvalget gjennom sin sammensetning har et særskilt potensial. Det er en møteplass, et organ som kan skape forståelse og tilbakevise myter om innvandrere. Det er imidlertid ikke enighet om utvalget faktisk utnytter dette godt nok i dag.

Medlemmenes egne erfaringer indikerer alt i alt at det ikke er enkelt å oppfylle begge intensjonene bak Kontaktutvalget med den etablerte sammensetningen. De fleste uttrykker at sammensetningen primært er positiv for Kontaktutvalget som dialogforum. Utvalgsmedlemmenes egne erfaringer støtter dermed til en viss grad opp under antakelsen om at sammensetningen kan være problematisk for Kontaktutvalgets rolle som rådgivende organ. Særlig er det forvaltningsmedlemmene som uttrykker at denne positive sammenheng ikke er opplagt, ved at de synes det er vanskelig å delta i høringsrunder. På grunn av eget behov for nøytralitet ved vedtak, svekker statusen som rådgivende høringsorgan i neste omgang muligheten for faktisk dialog. I tråd med tidligere interne evalueringer pekes det med andre ord på at det *i praksis* – i det konkrete valg av arbeidsform – kan være problematisk å både skulle være et rådgivende organ og et kontaktforum (Thorud 1989). Løsningen med å la være å stemme, fremstilles som en pragmatisk og ikke fullgod løsning. Mange av de andre mener derimot at politikk og forvaltning bør være representert for å gi innvandrene effektiv aksess til beslutningsprosessen. Samtidig uttrykker flere frustrasjon over rollen forvaltningsmedlemmer spiller. Dermed står vi overfor et slags paradoks: Medlemmene opplever identiske symptomer, men stiller ulik diagnose. Det argumenteres både for at medlemmenes faktiske atferd i utvalget bør endres, at høringsstatusen bør bortfalle, at noen medlemmer bør fjernes, eller at utvalget bør splittes i to. Flere av løsningene har vært på bordet under de tidligere evalueringene av utvalget. Et forslag om at departementsmedlemmene fratras stemmeretten formelt, skal ha blitt avvist av Kommunal- og arbeidsdepartement som i strid med demokratisk praksis for medlemmer i samme utvalg (Thorud 1989). På tross av bred enighet om intensjonene isolert sett, ser det derfor ut til både å være behov for en klargjøring av hva man ønsker å oppnå med utvalget og av hva de ulike partene kan og skal bidra med.

8.3 Størrelse

Størrelse er en annen viktig egenskap mandatet definerer. Kontaktutvalget består i følge dagens mandat av til sammen 33 personer. Med andre ord er Kontaktutvalget et relativt stort utvalg. For eksempel har Statens eldreråd 15 medlemmer, Ungdommens Demokratiforum har 16, Rådet for funksjonshemmede har 13, og Kriminalitetsforebyggende råd har 16 medlemmer (St. melding nr. 7 (1999-2000)). I tillegg inviteres det fra tid til annen gjester utenfra til Kontaktutvalget. Dette kommer selvsagt av at utvalget både skal ha plass til folk med innvandrerbakgrunn, utsendinger fra sentralforvaltningen og politikere. Ønsket om at innvandrermédlemmene skal være bredt sammensatt langs en rekke ulike dimensjoner, forstørrer utvalget ytterligere. Spørsmålet er her om antallet medlemmer påvirker utvalgets evne til å skape dialog og innflytelse i positiv eller negativ forstand.

I utgangspunktet er det grunn til å tro at størrelsen kan ha betydning for funksjonsdyktigheten til Kontaktutvalget. Store organer er gjerne antatt å være mer

tungrodde en små. Dermed kan Kontaktutvalgets antall medlemmer antas å virke negativt inn på utvalget samlede *evne til innflytelse*. Det er vanskelig for et stort organ – som gjerne sjelden kan treffes – å vise stadig handlekraft. Det faktum at det er opprettet et arbeidsutvalg (AU), og at det er her det løpende arbeidet foregår og mange initiativ tas, støtter antakelsen. Utvalget – med sine fire møter i året – evner ikke å initiere og følge opp saker kontinuerlig. Det er dessuten mange ulike individer som skal slutte opp om både initiativ og beslutninger. De fleste sakene skal veien om Kontaktutvalget i plenum. Størrelsen kan derfor svekke gjennomslagskraften for utvalget som helhet. På den annen side taler målet om dialog for en viss størrelse. Bare slik kan man få fram et bredt spekter av synspunkter og dermed skape innholdsrike samtaler. Ikke desto mindre er det grunn til å spørre om det finnes en grense for hvor stort utvalget er tjent med å være for å skape reelle *meningsutvekslinger*. Jo flere deltakere, jo mindre taletid til den enkelte. Våre observasjoner av Kontaktutvalgets møter har gitt inntrykk av at disse i liten grad inneholder *reelle diskusjoner*, i den forstand at alle parter deltar og utviklet sine synspunkter underveis.

Intervjumaterialet gir derimot liten støtte til antakelsen om at størrelsen på Kontaktutvalget kan være et problem. Det finnes likevel unntak. En politiker mener utvalgets størrelse – med AU og plenums møter – gjør organet tungrodd. Løsningen kan være å begrense antall medlemmer og omdanne det til et klassisk råd. Slik kan saker behandles mer løpende. Den brede kontakten bør heller pleies gjennom konferanser og på andre måter. Synspunktet støttes også av en politiker som er mest opptatt av Kontaktutvalget som *forum for dialog*. Utvalget er for stort til at nyanserte drøftelser kan foregå over bordet, hevdes det. Det finnes også innvandrermedlemmer som synes størrelsen er et problem. Antallet medlemmer medfører at enkelte sjelden tar ordet under møtene. Samtidig blir det fremhevet at selv dagens antall gjør det vanskelig å samordne argumentene innvandrerne i mellom internt i utvalget. Det kan sies å svekke dem som part. På den annen side uttrykkes et ønske om å gjøre Kontaktutvalget mer representativt på innvandrersiden. Med bare 16 medlemmer fra innvandrerorganisasjonene er det noen grupper som ikke blir representert.

Utvalgsmedlemmenes erfaringer gir ikke grunn til å trekke noen entydig konklusjon vedrørende størrelsen innvirkning på utvalgets funksjonsdyktighet. Like fullt avdekker intervjumaterialet i denne sammenheng at det er behov for å avklare forholdet mellom innvandrermedlemmene på den ene siden og utvalget som helhet på den andre. Selv om en størrelsesreduksjon kunne gi *organet Kontaktutvalget* mer slagkraft, svekkes nok innvandrerorganisasjonene generelt sin innflytelse gjennom et slikt mindre utvalg. Spørsmålet om størrelse berører et essensielt spørsmål: I hvilken grad skal Kontaktutvalget designes som et utvalg som kompenserer for mangelen på store, landsdekkende innvandrerorganisasjoner? Intervjumaterialet viser at dette ikke er et avklart spørsmål blant utvalgets medlemmer, ei heller blant organisasjonene i landskapet rundt Kontaktutvalget. Sentralt i denne forbindelse står nominasjonen av kandidater og oppnevningen av medlemmer til Kontaktutvalget.

8.4 Nominasjon og oppnevning

Det er rimelig grunn til å tro at måten *nominasjonsprosessen* og *utnevnelsen* foregår på, har betydning for Kontaktutvalgets evne til å nå sine mål. Spørsmålet er om disse utvelgelsesmetodene resulterer i medlemmer som styrker eller svekker Kontaktutvalget som rådgivnings- og dialogorgan. Utnevnelsen av innvandrermedlemmene tar

utgangspunkt i en omfattende nominasjonsprosess (se kapittel 2). Utformingen av denne er tett knyttet til spørsmålet om hvor tett forankring utvalget skal ha blant innvandrersorganisasjonene, og vil derfor vies mest oppmerksomhet. Det er viktig å understreke at vi ikke har studert nominasjonsprosessen direkte, og primært baserer oss på informasjon fra samtalene med medlemmene i utvalget og organisasjoner i dets omland.

Fra alle hold i Kontaktutvalget fremheves det at utvalget bør være nominert av innvandrersorganisasjonene. Alle de tre typene medlemmer er opptatt av å forbedre ordningen. I et notat Kontaktutvalget har utarbeidet forut for neste oppnevning, konstateres det at mange organisasjoner har deltatt, og at man har lyktes i skape en bredt sammensatt gruppe av folk med innvandrerbakgrunn.⁵⁵ I intervjuene påpekes likevel at enkelte grupper av minoriteter ikke er tilstrekkelig representert, så som folk fra Sørøst-Asia, Balkan og deler av Afrika. Det konstateres videre at deltakelsen i nominasjonsprosessen ikke er god nok i alle regioner. I Oslo har engasjementet blant innvandrersorganisasjonene derimot vært så sterkt at det har forekommet juks i prosessen.⁵⁶ Kontaktutvalgets notat om oppnevningen foreslår derfor at Oslo bør skilles ut som forsøksområde i neste nominasjonsprosess. Få medlemmer av utvalget har imidlertid klare synspunkter på hvordan nominasjonen kan forbedres.

I våre intervjuer med *forvaltningsmedlemmene* i Kontaktutvalget fremkommer det at den landsdekkende nominasjonsprosessen blant innvandrersorganisasjonene er viktig for Kontaktutvalget status og legitimitet som høringsinstans i myndighetenes øyne. Det påpekes videre at Kontaktutvalget er en arena for utvikling av nettverk mellom innvandrere, på tvers av ulike regioner i landet. Dette styrker innvandrermiljøenes evne til uavhengig artikulering av interesser.⁵⁷ Andre reiser derimot spørsmålet om inklusjonen av innvandrersorganisasjonene i nominasjonsprosessen til Kontaktutvalget svekker fremveksten av sterke uavhengige organisasjoner. De er videre opptatt av at nominasjonsprosessen kan skape et feilaktig inntrykk hos innvandrersorganisasjonene av at Kontaktutvalget er en slags representativ interesseorganisasjon, og dermed forventninger som ikke kan innfris. Selv om man har en omfattende nominasjonsrunde på lokalt nivå, er utvalgets medlemmer personlig utnevnt, ikke valgt. Samtidig ser man ikke at det finnes åpenbare alternativer. Å spørre interesseorganisasjonene om å utnevne direkte, vanskeligjøres av det faktum at det er svært mange organisasjoner på feltet. De eksisterende nasjonale organisasjonene oppleves dessuten ikke som representative nok for det mangfold som finnes blant innbyggere med minoritetsbakgrunn. Således er situasjonen ikke tilstrekkelig endret siden utvalget ble evaluert sist. Da ønsket enkelte å kople nominasjonen tettere til organisasjonene, men alternativet ble avvist som utelukket fordi dette landskapet er så fragmentert (Thorud 1989). Noen mener heller ikke at det er rimelig å forvente at det dannes store, nasjonale medlemsorganisasjoner på sikt. Trenden i dagens organisasjonssamfunn er generelt fremveksten av små, profesjonelle elitegrupper, på bekostning av de tradisjonelle medlemsorganisasjonene.

Politikere understreker også forankringen i regioner som viktig for utvalgets legitimitet. Flere påpeker imidlertid at nominasjonsprosessen blant innvandrersorganisasjonene ikke fungerer tilfredsstillende, og at dette svekker utvalget både som rådgivende organ og som dialogforum. Enkelte hevder at Kontaktutvalget ikke er representativt nok på

⁵⁵ Sakspapirer til KIM 1/00, Sak 7/00 "Oppnevning av KIM".

⁵⁶ Brev fra Kontaktutvalget til KAD v/Innvandringsavdelingen, 15.12.97, *Nominasjonsprosessen Kontaktutvalget – resultater fra de regionale valgøtene*.

⁵⁷ Et konkret eksempel som nevnes er opprettelsen av *Innvandrerne Landsorganisasjon (INLO)*. Kontaktutvalget skal ha bidratt til grunnleggelsen av INLO gjennom sine konferanser.

innvandrersiden. Noen savner representanter med en særskilt etnisk bakgrunn, en politiker etterlyser "mannen i gata", og det spørres om selve valgordningen paradoksalt nok skaper skjev rekruttering. Å vinne nominasjonsprosessen på de regionale konferansene krever erfaring og ressurser som gjerne er knyttet til organisasjonserfaring og aktivisme. Enkelte hevder nominasjonsmøtene favoriserer personer med kontakter.

Det kommer også fram at belastningen for Kontaktutvalget sekretariat muligens er for stor med hensyn til nominasjonsprosessen, og at kravene til den enkelte representant sin innsats i det regionale arbeidet er for omfattende. Kommunikasjonen mellom innvandrermiljøene i den enkelte region blir slik svært personavhengig. Mot denne bakgrunn blir det foreslått at man kan overføre ansvar for nominasjonsprosessen til kommuner eller fylkeskommuner. Oppfølging av og praktisk bistand til det enkelte innvandrermiljø kan også tenkes å skje mer effektivt lokalt. Slik vil innvandrermiljøene bli enklere tilgjengelig, oppgavene til det enkelte medlem blir mer realistiske, og ressurser frigjøres på nasjonalt plan, sies det. Kontaktutvalgets medlemmer opplever selv det regionale arbeidet som hardt, og at de ikke får tilstrekkelig godtgjørelse. Mye av sekretariatets tid går med til praktisk arbeid i tilknytning til reiser etc. Én politiker lanserer sogar ideen om opprettelse av Kontaktutvalg i alle fylker - som det nasjonale Kontaktutvalget kunne springe ut av. Samtidig advarer en av politikerne mot at offentlige myndigheter skal blande seg for mye inn i nominasjonsprosessen og spørsmålet om utformingen av innvandrernes organisasjoner. Faren ligger i at organisasjonene og kandidatene må tilpasse seg "norske forventninger" for å vinne fram. Da svekkes Kontaktutvalget evne til å være kontaktorgan for minoritetsbefolkningen, heter det.

På tross av at politikerne vil prioritere Kontaktutvalget, hersker det uenighet om hva slags type politikere som bør sitte i utvalget. Noen mener det ikke bør sitte stortingsrepresentanter der fordi problemstillingene Kontaktutvalget behandler i stor grad berører forhold som eksisterer der folk bor. Andre forfekter det stikk motsatte standpunkt. For de sistnevnte er poenget at man på denne måten får kortere vei til sentrale myndigheter gjennom politikerne. Synspunktet at politikerne bør være sentralstyremedlemmer, eksisterer også. Slik antas Kontaktutvalget å få en gunstig kopling til *koordinerende* fora og *knutepunkt* i det politiske Norge. Et praktisk problem for politikere med andre, viktige verv, er i følge flere politikere uansett tidspresset som kan gå på bekostning av i hvilken grad de faktisk deltar i Kontaktutvalgets virksomhet.

Innvandrermedlemmene er positive både til den regionale nominasjonsprosessen, og til den personlige utnevnelsen i statsråd. De mener generelt at begge disse prosessene er nødvendige for Kontaktutvalgets status og legitimitet som kontaktorgan for innvandrerbefolkningen. De opplever selv i praksis å agere som representanter for innvandrerne i sin region. Samtidig mener de ikke at de har tilstrekkelig forankring regionalt. Det pekes i den forbindelse på en rekke problematiske trekk ved nominasjonsprosessen. Antallet organisasjoner som deltar fra en region til en annen varierer for sterkt, påpekes det. Dessuten mener noen at det bør tas større hensyn til hvor mange innvandrere som bor i hver enkelt region. I tillegg bør prosedyrene bli enklere å forstå, og den tekniske gjennomføringen bedre, slik at konfliktsituasjoner sjeldnere oppstår. Det oppleves dessuten som frustrerende for mange ikke å ha ressurser til å aktivt holde kontakt med regionen underveis i utvalgsperioden. Nominasjonen skaper en forventning om at kontakten skal være tett. Representantene fra de regionale innvandrerrådene gir imidlertid et litt annet inntrykk. Noen av disse opplever seg som tilskuere til den regionale nominasjonsprosessen. Kontaktutvalgets utsendinger organiserer det meste, og prosessen oppleves som toppstyrt.

Vi kan dermed konkludere med at det er bred enighet i utvalget om at innvandrermidlemmene skal forsøke å speile bredden i minoritetsbefolkningens sammensetning. Bare slik kan Kontaktutvalget fungere som et organ for kommunikasjon mellom myndighetene og innvandrersorganisasjonene. Dagens løsning fungerer imidlertid ikke tilfredsstillende. Det er hovedsakelig to grunner til dette: For det første kan den praktiske gjennomføringen bli bedre. Dette krever trolig at det settes inn mer ressurser i prosessen. Det er verdt å merke seg at noen mener sekretariatet blir pålagt for mange oppgaver i denne sammenheng. Videre kan det virke nødvendig å synliggjøre departementets ansvar for utnevnelsen i nominasjonsprosessen. Sekretariatets aktive rolle risikerer å skape inntrykk av – satt på spissen – at utvalget utnevner seg selv. For det andre eksisterer det en konflikt mellom nominasjonen og utnevnelsen. Nominasjonsprosessen skaper et inntrykk av at Kontaktutvalget skal være et valgt, representativt organ på tross av medlemmenes formelle status som personlig utnevnt. Til et slikt organ stilles sterke forventninger om tett kontakt mellom utvalgsmedlemmer og de "representerte". Det virker likevel som de aller fleste ønsker leve med den dualismen. Det svekker imidlertid ikke behovet for en avklaring, snarere tvert imot. Det er ikke urimelig at innvandrersorganisasjonene utvikler et eiendomsforhold til Kontaktutvalget. Velger man å forankre utvalgets medlemmer lokalt, synes det nødvendig å sette inn tilstrekkelig ressurser til at medlemmene evner å holde kontakt med organisasjonene i utvalgsperioden. Og ønsker man ikke at Kontaktutvalget skal oppfattes som en "innvandreneres interesseorganisasjon", er det grunn til å spørre om man virkelig er tjent med å basere utnevnelsen på en så omfattende nominasjonsprosess regionalt.

8.5 Organisasjonsstruktur og møteorganisering

Det er imidlertid også rimelig å ta utgangspunkt i at andre og mindre formaliserte trekk, som ikke er definert i Kontaktutvalgets mandat, er med å bestemme hva utvalget evner å oppnå. Blant annet kan organisasjonsstrukturen ha betydning. I organisasjonsteorien antas denne gjerne å begrense aktørers handlingsrom og definere grenser for atferd (Egeberg 1984). Møteorganiseringen eller -formen legger føringer på hva slags type kommunikasjon som kan foregå.

Med utgangspunkt i sammensetningen av dagens utvalg, virker det å være bred enighet om at organiseringen av Kontaktutvalget i et større plenum og et mindre arbeidsutvalg er formålstjenlig. Arbeidsutvalget oppleves generelt som godt fungerende i forhold til Kontaktutvalget. Det oppleves som viktig at utvalget sitter i fire år, fordi medlemmene slik rekker å bli godt kjent.

Av negative forhold nevnes at møtene ikke foregår ofte nok, og at saker dermed kommer for sent i forhold til høringsfristen. Det pekes på som positivt at utvalget i det siste har blitt trukket inn i beslutningsprosessen på et tidlig tidspunkt, nemlig i forkant av arbeidet med en stortingsmelding i Barne- og familiedepartementet. Det blir imidlertid hevdet at denne formen – hvor også eksterne gjester blir invitert – er litt knapp, og ikke seriøs og gjensidig nok.

Noen fremhever at sakskartene både på plenumsmøter og AU-møtene er lange, og at det kan være behov for å minske størrelsen på dette for å sikre en tilstrekkelig grundig behandling av sakene som tas opp. Med andre ord etterlyses sterkere prioritering fra ledelsens og sekretariatets side. En annen innsigelse er at møtene av og til har noe mange deltakere i forhold til de diskusjoner som skal foregå. I denne sammenheng foreslås det å dele dem opp i gruppesekvenser, for så å avslutte med en plenumssamling. I mindre fora

har dialogen bedre vilkår. På denne måten vil man kunne maksimere bredden i deltakelsen i debattene, og derav skape mer jevnbyrdig innflytelse og større grad av dialog. Dersom utvalget blir mindre eller splittet i to, vil andre former for organisering selvsagt kunne vurderes. Videre uttrykker noen misnøye med hvordan møtene forholder seg til uenighet. Saker det ikke oppnås enighet om i utvalget, blir gjerne sendt til AU for videre drøfting, eller til sekretariatet, som får i oppdrag å skrive delte innstillinger. Konsekvensen er at KIM ikke framstår som et enhetlig organ, hvilket kan svekke gjennomslagskraften overfor omgivelsene.

Alt i alt virker det som om Kontaktutvalgets organisasjon og møteorganisering fungerer godt, men at det kan virke som utvalget er tjent med en klarere prioritering av hva møtene skal brukes til. I tillegg kan det vurderes om man i større grad skal dele inn i eller nedsette mindre grupper. Store plenumsmøter har sine begrensninger både når det gjelder å utvikle solide høringsuttalelser og gjensidig meningsutveksling.

8.6 Arbeidsmetoder

Kontaktutvalgets mer konkrete arbeidsmetoder, er en annen faktor som legger føringer på hvordan Kontaktutvalget evner å løse sine oppgaver. Spørsmålet handler her om hvordan Kontaktutvalget bruker sine tildelte ressurser, og om metodene de bruker for å nå sine mål er hensiktsmessige. Arbeidet med evalueringen har primært reist to spørsmål med hensyn til arbeidsform. Sakene som behandles virker ikke å bli fulgt opp i tilstrekkelig grad. Det finnes ikke systematiske rutiner for oppfølging. Dette svekker sannsynligvis effekten av Kontaktutvalgets rådgivningsarbeid. Videre virker Kontaktutvalget ikke å være tilstrekkelig kjent overfor omverdenen. De ulike partene i Kontaktutvalget har i forbindelse med spørsmålet om Kontaktutvalgets evne til innflytelse, pekt på at Kontaktutvalget ikke er tilstrekkelig kjent blant politikere, myndigheter eller i innvandrer miljøene. I denne sammenheng pekes det på at offentligheten i for liten grad benyttes. Informasjonsarbeidet ble tidlig i perioden satt på dagsorden, og rådgivende retningslinjer vedtatt.⁵⁸ Oppfølgingen har imidlertid vært mangelfull på nasjonalt plan. Som kapittel 2 viste, har en del av informasjonsarbeidet ligget brakk i den inneværende utvalgsperioden. I tillegg har vi kunnet konstatere at utvalget i liten grad har utarbeidet systematiske oversikter over egen innsats. Først i 2000 ble det utarbeidet en årsrapport. Denne er ikke veldig innholdsrik. I sum kan disse svakhetene ved utvalgets rapportering og informasjon gjøre det vanskelig for utenforstående å få innblikk i hva Kontaktutvalget er og driver med. Det er dermed grunn til å stille spørsmål om utvalget har tilstrekkelige ressurser – finansielt og personellmessig – til både å betjene utvalget og omverdenen.

Hva forteller så intervjuene med utvalgets medlemmer oss? Mange fremhever Kontaktutvalgets konferanser som nyttige. Her skapes det rom for *dialog*, det vil si læring og meningsutveksling. Arbeidsgrupper oppleves også av mange som en nyttig arbeidsform, fordi det gir solid grunnlagsmateriale for videre saksbehandling. Andre peker på deltakelse i andre offentlige utvalg og referansegrupper som positivt for Kontaktutvalgets evne til å *artikulere* minoritetsbefolkningens *interesser* overfor myndighetene. Et problem mange tar opp, særlig blant politikere og innvandrerepresentantene selv, er de forventninger som finnes til de regionale representantenes arbeid lokalt. Kontakt skal pleies med organisasjonene, men uten at det gis noen særlig form for kompensasjon eller tilføring av ressurser. Dette oppleves av mange som krevende. Det virker dessuten å være bred enighet om at Kontaktutvalget bør

⁵⁸ Protokoll fra Kontaktutvalgsmøte 1/98, sak K3/98.

bli flinkere til å følge opp sine egne saker bedre etter behandling i utvalget. Noen savner at Kontaktutvalget arbeider med sakene i et lengre perspektiv, både av hensyn til *innflytelses-* og *dialogaspektet*. I denne sammenheng etterlyses også virksomhetsplaner og bedre årsrapporter. Andre igjen hevder at Kontaktutvalget ikke er flinke nok til å dra veksler på andre organisasjoner og aktører på feltet. Det utadrettede arbeidet, både i forhold til media og i forhold til organisasjonslivet, oppleves som svakt av mange utvalgsmedlemmer. Enkelte framhever at Kontaktutvalget av denne grunn ikke fungerer som et senter for kompetanse i tilstrekkelig grad.

Representantene fra organisasjonene på nasjonalt nivå og fra innvandrerrådene som er intervjuet i forbindelse med evalueringen, har også oppfatninger om hvordan Kontaktutvalget arbeider. Som nevnt i forrige kapittel, oppfatter de at Kontaktutvalget nasjonalt framstår som forholdsvis "selvforsynt". Med dette menes at de ser på Kontaktutvalget som lite interessert i deres virksomhet. Videre blir det påpekt at resultatene fra Kontaktutvalgets arbeid i arbeidsgrupper, rapportene, har vært nyttig for dem. Det blir videre betraktet som en svakhet ved Kontaktutvalget at utvalget i liten grad er synlig i media.

Sett fra innsiden av Kontaktutvalget fremstår imidlertid forholdet til media som en mer komplisert affære. Flere medlemmer i Kontaktutvalget nevner i intervjuene en rekke betenkeligheter ved å prioritere arbeidet overfor massemediene. *Myndighetsmedlemmene* påpeker at Kontaktutvalget lett kan få et "Verdikommisjon-dilemma": I et så kompleks sammensatt utvalg som Kontaktutvalget, er det ikke nødvendigvis lett å komme til enighet om hva man vil, eller hva man er for eller mot. I tillegg oppstår problemer med representativitet: Hvem uttaler seg på vegne av hvem? Dette problemet er tatt opp i retningslinjene for informasjonsarbeidet, men er ikke alltid enkelt å behandle i praksis. Det kan eksistere motsetninger mellom de synspunkter departementenes medlemmer, politikere og innvanderrepresentantene ønsker å fremme. I tillegg kan det oppstå uenighet på individnivå. Dette gjør det som regel problematisk å profilere ett bestemt standpunkt på vegne av Kontaktutvalget som helhet. Noen hevder at selve rollen som *statlig utvalg* vanskeliggjør det å gå aktivt ut med politikk.

Politikerne er delt i spørsmålet om hensynet til media. Noen savner en høyere offentlig profil, særlig fra lederens side. Kontaktutvalget må søke å bli attraktivt som senter for kompetanse. Andre er imidlertid skeptiske til en slik strategi. Bruk av media risikerer å medføre at Kontaktutvalget må fremstå som en slags "innvandrernes interesseorganisasjon". Det er Kontaktutvalget ikke ment å være, det strider mot hele ideen om et kontaktutvalg. Medietilpasning oppfattes dessuten å kunne komme i konflikt med kommunikasjonen med forvaltningen, og arbeidet for innflytelse direkte overfor myndighetene. En annen er redd for at en tettere kopling av Kontaktutvalgets arbeid til massemediene vil redusere friheten utvalget har med hensyn til å sette dagsorden selv. Som alle andre aktører, må Kontaktutvalget i stor grad kommunisere på medienes egne premisser. Vektlegging av mediekommunikasjon kan med andre ord svekke utvalgets evne til selv å definere hva som er de viktige problemstillinger i innvandrings-, flyktning- og integreringsspørsmål.

Med andre ord virker det som om det finnes forbedringspotensial når det gjelder Kontaktutvalgets arbeidsmetoder. Forholdet til det regionale nivå er problematisk, og det synes å bli stilt store krav til den enkelte representant. I forbindelse med ny oppnevning bør dette avklares bedre blant annet med tanke på godtgjørelse og forventinger og aktivitet lokalt. Når det gjelder etterlysningen av mer samarbeid med andre institusjoner og organisasjoner, er det imidlertid uklart hva man konkret ønsker blir gjort annerledes.

Det er uansett liten tvil om at Kontaktutvalgets informasjonsarbeid bør forbedres. Dette er i dag ikke tilstrekkelig godt. Blant annet kan det etterlyses flere utredninger og konferanser. Disse opplever både utvalgsmedlemmer og omgivelsene som nyttige. I tillegg er det bred enighet blant utvalgets medlemmer om at Kontaktutvalget bør bli mer profilert utad. Samtidig er det mange som har store betenkeligheter med at utvalget skal bli et sterkt medieprofilert organ. For et statlig utvalg og sammensatt kontaktorgan skaper informasjonsarbeid i denne forstand vanskelige dilemmaer.

8.7 Ledelse og administrasjon

I et offentlig utvalg kan også *ledelsen og sekretariatet* tenkes å ha betydning for utvalgets funksjonsdyktighet. Utvalgsledelsen har mulighet til å påvirke rammene for Kontaktutvalgets møtevirksomhet, og kan ha betydning for bredden i deltakelsen i Kontaktutvalget diskusjoner (jfr. Eriksen 1995:61). Videre er lederen utvalgets ansikt utad, og kontaktperson overfor myndighetene. Det er også relevant å se hvordan *sekretariatet* – som står for den daglige ledelsen av utvalget – betjener utvalget. Våre observasjoner av utvalgets møter har gitt inntrykk av at utvalget fungerer godt i så måte. Sakspapirer er grundige og oversiktlige. Møteledelsen virker profesjonell; debattene er åpne og relativt frie, samtidig som utvalgets leder evner å trekke trådene og konkludere. Det er imidlertid liten tvil om at plenumsmøtene i utvalget er store, og har sin begrensninger med tanke på hva slags type diskusjoner som lar seg gjennomføre her.

Når det gjelder ledelsen av utvalget, uttrykkes det generelt tilfredshet. Leder og sekretariat oppfattes generelt å bidra positivt til Kontaktutvalgets gjennomslagskraft eksternt og til dialogen internt. Utvalgsmedlemmene mener generelt at både inneværende leder og forrige leder av utvalget har gjort en svært god jobb. Ledelsen oppfattes som inkluderende. Dette styrker bredden i deltakelsen i Kontaktutvalget. Lederen evner å trekke tråder og identifisere standpunkter man kan enes om på en utmerket måte. Dette er særskilt positivt for dialogen. Erfaringene med sekretariatet er også i sin alminnelighet positive. Sekretariatet berømmes for grundig arbeid og saksforberedelser. Sakspapirene omtales i rosende ordelag. Flere påpeker imidlertid også i denne sammenheng at samarbeidet med SMED burde bli bedre, uten at noen foreslår helt konkrete endringer.

Enkelte *medlemmer fra forvaltningen* synes det kan være på sin plass å ha en leder som har minoritetsbakgrunn. I tillegg fremmes synspunkter om at sekretariatet kan tenkes utvidet. Medarbeiderne i sekretariatet fremheves som dyktige og kunnskapsrike, men at det kan være behov for en ny giv og flere ressurser. Det blir også hevdet at Kontaktutvalgets sekretariat preges av et syn på innvandrere som marginaliserte grupper i stedet for innvandrere som ressurssterke, og dermed ikke gir dem nok handlingsrom.

Blant *politikere* blir det påpekt at utvalgets ledelse burde bli mer handlingsorientert. Det ytres ønske om at Kontaktutvalget konsentrerer seg om noen spesielle saker og følger dem opp dem over tid. Reelle og forpliktende virksomhetsplaner etterlyses. En annen understreker – som det ble gjort i evalueringen på slutten av 1980-tallet – derimot behovet for å tenke langsiktig og forebyggende (Thorud 1989:11). Samtidig luftes muligheten for å delegerer noe av dets ansvar og oppgaver til medlemmene. Sekretariatet investerer i dag mye tid i å forberede høringsuttalelser. Et tredje synspunkt er at sekretariatet legger så mye arbeid i høringsuttalelsene at de i praksis kan få betenkelig stor innflytelse. Mindre tid burde dessuten brukes på hørings saker, for derved å gi utvalgets medlemmer mulighet til å reise på internasjonale konferanser og utveksle erfaringer med folk fra andre land som har tilsvarende erfaringer. Dette ville styrke

Kontaktutvalget som kontaktutvalg generelt. Enkelte mener at Kontaktutvalget ikke blir tilstrekkelig styrt. En politiker mener Kontaktutvalget kunne vært en mer slagkraftig rådgiver med klarere fokus og prioriteringer i arbeidet.

Innvandrermedlemmene fremhever sekretariatets hjelpsomhet og interesse som avgjørende for utvalget og for de enkelte medlemmer. Sekretariatet får ros for å legge til rette for at det blir gitt den nødvendige informasjon til medlemmene. Sekretariatet fungerer støttende for de enkelte innvandrermedlemmer, og er villig til å involvere seg i spørsmål som ikke direkte dreier seg om arbeidet i Kontaktutvalget. Det verdsettes høyt av innvandrermedlemmene i utvalget. Kontaktutvalget blir imidlertid karakterisert som toppstyrt av noen innvandrermedlemmer. Særlig gjelder dette den utadrettede virksomheten. Noen stiller spørsmålstegn ved hvilke kriterier som gjelder for utvelgelsen av representanter som skal sitte i diverse utvalg, eller dra på konferanser og lignende. Det ser ikke ut som om dette er tema som diskuteres i Kontaktutvalget, men at utvelgelsen gjøres andre steder. Noen refererer til at de er blitt forespurt personlig. Noen mener at nestleder ikke har klart nok definerte oppgaver. Her virker det med andre ord å avdekkes et behov for en oppklaring med tanke på å bevare et, i følge innvandrermedlemmene, ellers godt internt samarbeidsklima i utvalget.

Som vi tidligere har vært inne på, mener enkelte at språket Kontaktutvalget benytter seg av er for "byråkratisk" og derav fremmedgjørende for mange innvandrermedlemmer. Dette knytter seg til at sekretariatet skriver utkast til høringsuttalelser. Enkelte mener at det er et problem, og medfører at sekretariatet kan sette for sterkt preg på Kontaktutvalgets uttalelser. Det er – etter disses oppfatning – sjelden mulig å se at utkastet blir forandret etter å ha vært gjort til gjenstand for debatt i Kontaktutvalget. På denne måten risikerer sekretariatet å fungere som en bremsekloss på deres innflytelse. I så måte får inntrykket blant myndighetenes utsendinger av behandlingen av innvandrermedlemmene som for "klientpreget", en viss støtte også blant innvandrerne selv. Det understrekes at det generelt bør avklares hva som er innvandrermedlemmers ansvarsområde, versus det ansvaret sekretariatet har for Kontaktutvalgets arbeid. Noen påpeker dessuten at de ønsker seg ikke-vestlige innvandrere sentralt plassert i sekretariatet.

Alt i alt virker utvalgsmedlemmene å være rimelig tilfreds med dagens ledelse og sekretariat. Likevel er det rom for forbedringer også her. På enkelte punkter handler det om bedre intern kommunikasjon for å avklare de respektives roller, særlig i forholdet mellom innvandrermedlemmene og sekretariatet, og mellom leder og nestleder. I andre tilfeller kan det være snakk om behov for å tilføre Kontaktutvalgets ledelse og sekretariat flere ressurser. Sist, men ikke minst, kan det synes som utvalget vil tjene på en skarpere prioritering av sine ressurser. Særlig politikerne etterlyser dette. I tillegg skaper intervjuene allment inntrykk av at det er behov for klarere retningslinjer. Innsigelsene mot utvalgets arbeid knyttes i liten grad til bestemte mål for virksomheten.

8.8 Ressurser

Denne gjennomgangen har vist at det synes å eksistere definitive rom for forbedringer i Kontaktutvalget, særlig når det gjelder utvalgets mer konkrete arbeid. Samtidig har det avtegnet seg et bilde av at kravene til Kontaktutvalget er større enn de ressurser – finansielt og personnligmessig – som utvalget er tildelt.

Dette inntrykket styrkes ytterligere av uttalelser i intervjumateriale som tar opp

ressursspørsmålet eksplisitt. Det påpekes fra enkelte *myndighetsrepresentanter* at det er behov for flere medarbeidere i sekretariatet for å løse de oppgavene man i denne perioden har maktet for dårlig. Det påpekes at sekretariatet er begrenset, og at det er mulig å tenke seg en utvidelse av både virksomhet og ressurser. Som tidligere nevnt, mener myndighetsrepresentantene at sekretariatet har en god kompetanse på det å forberede saker og skrive utkast til høringsuttalelser. Ved at Kontaktutvalget får tilført mer ressurser og kompetanse, kan utvalget få økt kapasitet, for eksempel til å lage alternative utredninger til departementet. På denne måten vil utvalget få økt innflytelse, og en sterkere posisjon vis à vis forvaltningen. Ingen av *politikerne* mener imidlertid at det er på dette punktet skoen trykker, bortsett fra at det ble hevdet at sekretariatet burde prioritere ressursene noe annerledes. *Innvandrermedlemmene* mener at Kontaktutvalget bør tildeles flere ressurser hvis det regionale arbeide skal vedvare. Blant annet ser de det som nødvendig at de i større grad får bli frikjøpt i forbindelse med arrangementer de blir bedt om å være med på.

8.9 Oppsummering og konklusjon

Kontaktutvalget er et komplekst organ – både når det gjelder målsetninger, sammensetning og arbeidsform. Dette gjenspeiles også i evalueringen. Det er vanskelig å trekke entydige konklusjoner med hensyn til hva som påvirker og kan forbedre utvalgets funksjonsdyktighet. Men det er liten tvil om at alle disse tre egenskapene ved utvalget er særskilt tett forbundet med dets funksjonsdyktighet.

Uklarhetene knytter seg fundamentalt sett til at utvalget har to målsetninger som ikke nødvendigvis stiller like krav til utvalgets design og sammensetning. Som vi har sett, kan rådgivning (høring) og dialog være kvalitativt forskjellige aktiviteter. Det er ikke enkelt å samtidig skulle være et høringsorgan for én bestemt del av befolkningen og samtidig et forum for dialog mellom ulike parter. Riktig nok er det få utvalgsmedlemmer som generelt gir uttrykk for at rådgivning og dialog er vanskelig å forene. Spenningen mellom Kontaktutvalgets oppgaver kommer derimot utvilsomt til uttrykk i praksis. Særlig tydelig er dette i forbindelse med utvalgets sammensetning. Det er problematisk for myndighetene – som politisk nøytrale fagpersoner – å sitte i et utvalg som avgir høringer til departementene. Deres nærvær risikerer derfor å gjøre utvalgets uttalelser mer tannløse, og slik bidra til at innvandrernes interesser blir "ufarliggjort". I tillegg innebærer deres rolle i høringsrunder at én part i utvalget er lite aktiv. Denne beskrivelsen av forvaltningsmedlemmenes atferd, er de fleste enig i. Evalueringen har derimot avdekket motstridende syn på politikernes rolle, hvis vi ser bort fra at de ikke møter ofte nok. Utsendingene fra partiene kan – som representanter for ulike ideologiske posisjoner – stå i fare for å prege utvalget som rådgivningsorgan på bekostning av innvandrermedlemmene.

Hva som bør endres er det delte meninger om blant utvalgets medlemmer. Noen peker på egen atferd, andre på utvalgets sammensetning. De sprikende oppfatningene, demonstrerer i det minste et behov for å klargjøre hva de ulike partene faktisk skal, og ikke minst kan, bidra med. Det er uansett vanskelig å se at myndighetsrepresentantene – som utsendte fra fagadministrasjonen – vil kunne opptre særlig annerledes enn de gjør i dag. Som administrativt ansatte i forvaltningen kan de vanskelig uttale seg i politiske saker uten at det man sier på forhånd har blitt klarert fra den politiske ledelsen i departementet. Det kan derfor være vanskelig å imøtekomme innvandrernes ønsker om mer aktiv deltakelse. Når rådgivning gjennom høring skaper passive medlemmer på den

ene siden av bordet, er dette opplagt ikke positivt for utvalget som kontaktforum. I det neste kapitlet skal vi diskutere hvordan dette dilemmaet kan tenkes løst.

Våre møteobservasjoner og utvalgsmedlemmenes erfaringer gir ikke grunn til å trekke noen klar konklusjon vedrørende størrelsens innvirkning på utvalgets funksjonsdyktighet. Et mindre utvalg vil kunne gi en mer fleksibel organisasjon. På den annen side vil dette svekke bredden i sammensetningen. Spørsmålet om størrelse avdekker spenningen mellom å skulle gi innvanderne et talerør og samtidig være et partssammensatt kontaktutvalg. Intervjumaterialet har avdekket at alle utvalgets medlemmer ikke har samme forståelse av organet i denne sammenheng. Også her er det behov for en klargjøring og bevisstgjøring internt og eksternt.

Like fullt er det bred oppslutning om at utvalgets arbeid styrkes gjennom forankringen i en bred nominasjonsprosess. Dagens løsning fungerer imidlertid ikke tilfredsstillende. Den praktiske gjennomføringen bør bli bedre. Dette krever trolig at det settes inn mer ressurser i prosessen. Det er verdt å merke seg behovet for å synliggjøre departementets ansvar for utnevnelsen i nominasjonsprosessen. Dessuten er det nødvendig å ta inn over seg at det eksisterer en reell motsetning mellom nominasjonen og utnevnelsen. Nominasjonsprosessen skaper et inntrykk av at Kontaktutvalget skal være et valgt, representativt organ på tross av medlemmenes formelle status som personlig utnevnt. Ønsker man ikke at Kontaktutvalget skal oppfattes som en "innvanderens interesseorganisasjon", er det grunn til å spørre om man virkelig er tjent med å basere utnevnelsen på en så omfattende nominasjonsprosess regionalt. I det siste kapitlet vil vi komme tilbake til dette.

I tillegg finnes det forbedringspotensial når det gjelder Kontaktutvalgets arbeidsmetoder. I forbindelse med oppnevning bør forholdet til det regionale nivå avklares bedre, blant annet med tanke på godtgjørelse og forventninger til aktivitet lokalt. Videre er det liten tvil om at Kontaktutvalgets informasjonsarbeid bør forbedres. Det er imidlertid viktig å påpeke at utvalget i denne sammenheng må ta klart standpunkt til hva slags rolle det ønsker å spille i forhold til offentligheten. At utvalget i sterkere grad bør profilere seg sterkt i media, er ikke selvsagt. Det avhenger blant annet om utvalgets arbeid primært har langsiktige eller kortsiktige ambisjoner. Sist, men ikke minst, har flere av utvalgets medlemmer påpekt at utvalget bør prioritere oppgaver og innsats klarere. I siste periode har enkelte opplevd virksomheten som for lite fokusert, og derav lite effektiv.

Evalueringen har vist at Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene på sett og vis er en hybrid. Formelt har det vært ment å være et kontaktorgan mellom ulike parter. De facto har det blitt et høringsorgan. Konkrete egenskaper ved utvalget gir det i praksis trekk av å til dels skulle være et talerør for innvandrersorganisasjonene. I det neste kapitlet skal vi drøfte om og hvordan disse spenningene kan løses.

9 Mellom konflikt og integrasjon

9.1 Er Kontaktutvalget et godt fungerende utvalg for rådgivning og dialog?

Som vi så i introduksjonen til vår evaluering, har hovedproblemstillingen vært om Kontaktutvalgets rådgivnings- og dialogoppgaver ivaretas på en god måte. Vi har valgt å svare på spørsmålet gjennom både å se de to oppgavene som adskilt, og ved å se dem i sammenheng. Vår analyse har avdekket at Kontaktutvalget fyller sine tiltenkte roller, men at det er en del problemer og til dels mangler knyttet til hvordan utvalget fyller disse rollene. Det er viktig å understreke at noen av disse problemene skyldes strukturelle og organisatoriske forhold ved selve måten utvalget er sammensatt på og dets mandat. Alle de strukturelle forholdene som vanskeliggjør utvalgets måloppnåelse som rådgiver og forum for dialog er "uavhengige variabler", i den forstand at de er med på å legge føringer for hvilket handlingsrom utvalget faktisk har. For at utvalget skal kunne fylle sine funksjoner på en bedre og mer hensiktsmessig måte, er det etter vår vurdering viktig å gripe fatt i nettopp de strukturelle forholdene som har å gjøre med mandat, sammensetning, organisasjonsdesign og så videre. I tillegg har vi pekt på en del problemer som kan knyttes til hvordan utvalget faktisk velger å arbeide, gitt de eksisterende strukturer. Vi har for eksempel sett at KIM har en mulighet til å prioritere sitt arbeid i andre retninger enn det man gjør i dag. Det synes for eksempel å være en ganske stor del av KIMs kapasitet, både som rådgiver og forum for dialog, som går med til å fylle høringsfunksjonen. Det er relevant å spørre om KIM bør foreta en prioritering i forhold til hvilke høringsforespørsler man skal svare på. Det synes videre å være klart at det utadrettede arbeidet i KIM har lidd av mangel på prioritering. Dette kan også settes i sammenheng med hvilke ressurser utvalget er tildelt av myndighetene. En klarere prioritering og en noe høyere ressurstildeling vil kunne styrke det nødvendige utadrettede arbeidet overfor innvandrersorganisasjonene regionalt og nasjonalt, og overfor offentlig forvaltning, politiske partier og media.

KIM har stor legitimitet og troverdighet blant representanter for offentlig forvaltning, politiske partier og innvandrere i utvalget. Utvalget anses av departementene og politikerne som en seriøs aktør. Dette taler for at utvalget bør videreføres, om enn i en annen form. KIM har derimot en mindre grad, og i noen grad fravær, av oppslutning i sine øvrige omgivelser. Dette kan forklares med bakgrunn i flere forhold. Blant annet kan det ha sammenheng med den lave graden av synlighet utad. Dette kan mer utadrettet virksomhet bøte på. KIM gjør som tidligere nevnt mye arbeid som ikke er synlig for dem som er utenfor selve utvalget. Dette er et problem som kan forsterkes og som kan virke ødeleggende på lang sikt, dersom man ikke griper fatt i det.

Den til dels lave graden av legitimitet har også sammenheng med forholdet mellom

utvalget og de organisasjonene som har forslagsrett til innvandrerepresentanter. Det å skulle skape tillit, dialog og konsensus kan føre til en så sterk ansvarliggjøring at innvandrersiden mister brodden og sin kritiske funksjon i utvalget. Dette er i seg selv en mulig konsekvens av deltakelse i statlige utvalg.⁵⁹ Dermed kan det skapes et legitimitetsproblem overfor interesseorganisasjonene i Kontaktutvalgets omgivelser, som kan ønske seg en skarpere dialog med og kritikk av myndighetene. En slik ansvarliggjøring kan i sin tur også gå utover utvalgets rådgivningsfunksjon. Innvandrermidlemmene, sammen med de to andre partene, blir gjerne konturløse og uproblematisk for staten. Hvis rådgivningen er for tam, kan Kontaktutvalget reduseres til et alibi for at innvandrere er hørt av staten. Et dilemma oppstår imidlertid ved å fremheve innvandrersiden som en pressgruppe, versus å fremheve den som ansvarliggjort og kanskje kooptert av staten. Kontaktutvalget er i seg selv ikke en interesseorganisasjon, men det virker som en del aktører i Kontaktutvalgets omgivelser tenker og til dels ønsker at Kontaktutvalget nettopp skal fungere på linje med en interesseorganisasjon.

Når det gjelder KIMs rådgivningsoppgave, vil vi peke på at høringsfunksjonen er viktig for at innvandrere skal bli hørt. Dialogen i KIM kan i seg selv fungere rådgivende, men det er høringsfunksjonen som synes viktigst i rådgivningsarbeidet. Høringsfunksjonen gir status og legitimitet til utvalget, og reelle muligheter til innflytelse.

Myndighetsrepresentantene er generelt svært positive til det at Kontaktutvalget har en høringsfunksjon, og ser som nevnt på dette som nødvendig for at utvalget skal bli hørt og tatt på alvor av myndighetene. Dette tilsier at høringsfunksjonen bør beholdes i fremtiden. Men det er også vanskelig for myndighetsrepresentantene å være med på høringsfunksjonen. Det oppleves som at man skal være med på å gi råd til eget departement, i tillegg til at man ikke alltid er enig i rådene som gis. Man kan komme i en klemme mellom Kontaktutvalget og den politiske ledelse i departementet og sine egne, personlige meninger. Dette bør kunne løses ved at myndighetsrepresentantene ikke behøver å være med på høringsfunksjonen. I forhold til myndighetene er det viktigere at partene står sammen om kontaktfunksjonen. I neste avsnitt beskriver vi mulige strukturelle endringer i forhold til KIMs rådgivningsoppgave.

Når det gjelder KIMs dialogfunksjon, vil vi peke på at den gir kontakt mellom ulike parter som har behov for den type kontaktflate KIM tilbyr. Selve *kontakten* er altså viktig, og man behøver ikke å legge et strengt dialogperspektiv til grunn for Kontaktutvalgets virksomhet. Ønsket om mer aktiv deltakelse fra noen parter i utvalget kan eventuelt bedres ved at statssekretærer eller statsråder fra ulike departementer benytter seg mer av Kontaktutvalget. Generelt er alle partene i utvalget svært positive til det faktum at utvalget utgjør en arena for kontakt. Men å kalle det likeverdig dialog er ikke dekkende. Kontakten er mer i form av at innvandrerne signaliserer ønsker og krav til myndighetene og politikerne, og myndighetene og politikerne lytter til disse. Forvaltningen og partiene er også viktige i sin rolle som opplysere. De gir saklig informasjon om fremgangsmåter, sakenes stilling og utvikling, med mer. Dette oppleves som svært viktig av alle parter i utvalget. Dialog- og kontaktfunksjonen bør etter vår mening videreføres, men den kan organiseres på andre måter enn i dag. I neste avsnitt går vi inn på mulige strukturelle endringer i forhold til KIMs kontakt- og dialogoppgave.

Det bør nevnes at det ikke er dekkende å bruke betegnelsen "innvandrerepresentanter" for den ene parten av utvalget. Det sitter representanter i utvalget som er født i Norge og således ikke er innvandrere. I den siste tiden har det vært en del mediadebatt i Norge om

⁵⁹ For eksempel er dette et synspunkt som deles av flere miljøvernorganisasjoner; se Klausen og Rommetvedt 1996.

betegnelser vi bruker for å omtale minoriteter i Norge. Det kan hende at man bør omtale innvandrerepresentantene som minoritetsrepresentanter for at ikke betegnelsen skal være misvisende.

9.2 Mulige endringer ved framtidig oppnevning

Det kan tenkes flere muligheter for hvordan KIM kan og bør organiseres. I dette avsnittet vil vi drøfte noen av de mulighetene som er fremkommet gjennom vår evaluering av KIM. Det kan tenkes at andre løsninger enn de vi har skissert nedenfor er aktuelle for den fremtidige organiseringen av Kontaktutvalget.

En åpenbar mulighet er at KIM i all hovedsak fortsetter som i dag, og at man gjør enkelte endringer innenfor dagens ramme. *De endringer vi peker på innenfor en slik ramme vil også kunne være viktige ved en eventuell større omorganisering av utvalget.* En løsning med endringer innen dagens ramme er særlig aktuell dersom målet er minst mulig grad av endring. Ved en slik løsning vil vi påpeke viktigheten av myndighetsrepresentantenes tjenestenivå, politikernes posisjon i de respektive partier og innvandrernes representativitet i forhold til innvandringsbefolkningen. Når det gjelder myndighetsrepresentantene, bør man etter vår mening kreve utnevning på avdelingsdirektørnivå eller ekspedisjonssjefsnivå. En slik utnevningsspraksis vil kunne gi et signal om at utvalget prioriteres av offentlige myndigheter, og signalet vil kunne være viktig både overfor de enkelte parter i utvalget og for omverdenen. Man bør også kreve at myndighetsrepresentantene, på tross av at de er personlig utnevnt, innfører faste rutiner for tilbakerapportering til departementene. En videre mulighet er å ha færre departementer representert i KIM. Utvalgets størrelse kan derved bli mer håndterlig, samtidig som man kanskje luker ut de departementer som er mindre relevante i forhold til KIMs virksomhet. En negativ effekt av en slik endring vil være at KIM mister noe av kontaktflaten som gis med dagens sammensetning. For å skape mer dynamikk og fleksibilitet er det også mulig å avstå fra faste representanter fra myndighetssiden. Man kan gå over til å innkalle den offentlige forvaltning etter behov, for derved å gi utvalget mer relevante dialogpartnere. I en slik situasjon bør de som innkalles ha møteplikt. Videre kan vi tenke oss at representantene for innvandrerbefolkningen velges ut på en annen måte enn i dag. Det kan for eksempel være mulig at de enkelte fylkesting utpeker representantene. Dette vil i det minste kunne sikre en geografisk fordeling. Samtidig er det viktig å sikre bredde når det gjelder etnisitet, landbakgrunn, kjønn, alder og så videre. Disse hensynene kan det bli vanskelig å ivareta dersom ikke KRD eller regjeringen har det endelige ansvaret for utnevningen av utvalget. Kommunenes Sentralforbund anses av alle parter i utvalget som viktig, og det er med sterk beklagelse man konstaterer at KS ikke møter og derved gir signal om at utvalget ikke tas på alvor. Når det gjelder de politiske partiers representanter, bør det være viktig at disse har størst mulig kontaktflate inn mot eget parti. Det kan derfor være ønskelig å kreve at representantene kommer fra partienes sentralstyre, det nasjonale sekretariat eller Stortinget. Også politikerne bør få krav om rutiner for tilbakerapportering. I likhet med andre bør også politikerne overholde møteplikten. Igjen handler dette om prioriteringer, og om å gi viktige signaler til utvalget og dets omgivelser.

Om utvalget i stor grad skal fortsette som i dag, kan man også tenke seg mindre justeringer i forhold til utvalgets målsettinger om å fungere som rådgiver og som forum for kontakt og dialog. Man kan velge å beholde høringsfunksjonen, men begrense den ved at man er mer selektiv i hvilke høringer man skal svare på. En slik justering vil kunne

gi rom for å prioritere andre ting, så som utadrettet virksomhet. I alle tilfeller synes det som at KIM bør tilføres en stillingshjemmel som kan brukes til utadrettet virksomhet nasjonalt, regionalt og lokalt. Videre peker flere informanter på de til nå utnyttede muligheter KIM har til samarbeid med SMED. Dette bør diskuteres og eventuelt konkretiseres i utvalget. KIM har gjort noe arbeid i forhold til å prioritere ressursbruk, men dette kan gjøres på en mer klar og forpliktende måte. Men om virksomheten er planstyrt, bør det fremdeles være rom for å ta opp saker som utvalget anser som viktige. Et annet moment som er viktig i forhold til offentligheten, er at KIM bør satse på å lage sammenfattende, systematiske årsmeldinger om sin virksomhet. En annen justeringsmulighet innenfor dagens rammer er å oppgradere lederfunksjonen til heltid, for å sikre større grad av kontinuitet og synlighet. Det kan også være viktig å utpeke en leder med minoritetsbakgrunn. Lederen bør imidlertid være en som "kjenner systemet". Man kan også eventuelt vurdere å styrke nestlederfunksjonen. Når det gjelder oppbyggingen av KIMs sekretariat, bør man først og fremst tenke på kompetanse i forhold til utvalgets oppgaver. Dagens sekretariat evner godt å støtte opp om høringsfunksjonen, men dialogfunksjonen, herunder utadrettet virksomhet, synes å kreve tilførsel av ny kompetanse. Sekretariatet bør være sammensatt av folk med bakgrunn fra flere disipliner. Som tidligere nevnt, er juridisk kompetanse nevnt som en mangel i forhold til høringsuttalelser og rådgivning overfor Justisdepartementet. Videre synes det riktig å prioritere oppfølging av saker mer enn det som gjøres i dag. Når det tar lang tid å få gjennomslag, er dette spesielt viktig. KIM bør opprettholde fokus på saker for å se hva som blir vedtatt og gjennomført, og så komme med tilbakemeldinger om hvordan et tiltak fungerer. I tillegg kan man vurdere hensiktsmessigheten av å eventuelt ha et mer uavhengig styre i stedet for at KR D skal drive oppsyn med utvalget. Med KR D som arbeidsgiver, oppdragsgiver og "kontrollør" er det en fare for at det blir "bukken som passer havresekken". Dette kan tenkes å sette sekretariatet i et lojalitetsdilemma mellom utvalget på ene siden og departementet på andre siden.

Det kan tenkes ulike modeller for KIMs virksomhet som vil kreve en mer omfattende omorganisering av utvalget. En modell som krever slik omorganisering vil være en *todeling i et innvandrerråd og et kontaktforum*. En slik modell støttes av utvalgets leder, og av flere myndighetsrepresentanter i og utenfor utvalget. Modellen er blitt lansert flere ganger tidligere, blant annet i interne evalueringer av KIM (KAD 1985 og Thorud 1989). En rekke av de problemer som de interne evalueringene påpekte, har ikke forsvunnet i dagens KIM. NIBRs evaluering avdekker at mange av de *strukturelle problemene* som fantes i tidligere KIM fortsatt gjelder. Det er derfor enda større grunn til å ta de strukturelle problemene på alvor, med de konsekvenser dette kan medføre for organiseringen av KIM. Som et eksempel på et slikt strukturelt problem, kan vi nevne at den gruppen som avga en rapport til Kommunal- og arbeidsdepartementet i 1985 viste til betenkeligheten ved "innvandrerepresentantenes manglende kontakt med de organisasjoner de skal representere, og myndighetenes manglende vilje til å ta stilling til saker i deres myndighetsområde" (side 13). Et annet eksempel er at "departementene sitter i et utvalg med rådgivende funksjon overfor deres eget departement. Dette fører til at myndighetenes representanter ikke kan ta stilling til enkelte saker for ikke å binde sine overordnede" (ibid.). Slike strukturelle problemer førte til at den interne evalueringen på slutten av 80-tallet (Thorud 1989) anbefalte en klar todeling av KIM i et innvandrerråd og et kontaktforum. En todelt modell kan tenkes organisert på ulike måter, og Thorud skisserer noen anbefalinger til hvordan et råd og et kontaktforum kan organiseres. I vår fremstilling av hvordan en slik todeling vil kunne fungere tar vi først og fremst utgangspunkt i det datamaterialet som NIBRs eksterne evaluering av utvalget har frembrakt.

Den fremste oppgaven til et innvandrerråd vil være å fungere som høringsinstans for myndighetene. Man kan videre tenke seg at rådet inviterer andre aktører som kan gi rådet informasjon og saksopplysninger. Offentlige organer og forvaltningen kan pålegges å møte opp i rådet når de blir innkalt. Denne dimensjonen kan imøtegå eventuell kritikk fra innvandrersiden som vil kunne gå på at man som innvandrerråd mister den type innflytelse og kontakt som dagens KIM gir. Et innvandrerråd kan tenkes organisert på flere måter. Det gis i hovedsak to muligheter for langs hvilke akser representantene kan fordeles. I dag har man kombinert disse to mulighetene, men som vi har vist, fører dette til en rekke dilemmaer. Dersom man i stedet velger å rendyrke de to måtene å fordele representantene på, står valget mellom sentralstyrt oppnevning av representantene, eller å tilstrebe tilnærmet representativitet gjennom en nominasjonsprosess. Våre informanter mener i store trekk at man bør videreføre ordningen med å tilstrebe representativitet gjennom en geografisk fordeling av representantene. Denne fordelingen kan frembringes enten via modifikasjoner i dagens nominasjonsprosess, eller ved at de enkelte regioner eller fylker (ved for eksempel fylkestinget) peker ut representanter. Man bør imidlertid være klar over at en slik utnevnesprosedyre skaper relativt høye forventninger om at Kontaktutvalget skal være et talerør for innvandrersorganisasjonene. Det at utvalget i dag er utnevnt av regjeringen ser ikke ut til å minske forventningene en slik prosedyre har. Forutsatt at man velger å videreføre ordningen med en slik nominasjonsprosess, er det mye som taler for at prosessen bør fundamenteres bedre lokalt, muligens med basis i de regionale innvandrerrådene. Det som tilsier at innvandrerrådet bør være et mest mulig representativt organ, er at dette sikrer legitimitet og status, og at det gir et potensial til demokrati. Dermed kan folk i distriktene gjennom en tilnærmet demokratisk valgordning velge å slutte seg til de meninger KIM representantene har. I tillegg til den geografiske fordelingen bør man fortsatt vektlegge representativitet i forhold til etnisitet, områdebakgrunn (verdensdel), kjønn og alder. Det er viktig å ha i mente at mye av årsaken til at nominasjonsprosessen, slik den er i dag, fremstår som uryddig og kompleks, har å gjøre med det faktum at innvandrersorganisasjonene i seg selv er fragmenterte og opplever vanskeligheter i forhold til samordning.

Internt kan innvandrerrådet legge opp til å fungere som et konsensusorgan, ved at man diskuterer seg frem til felles synspunkter. Utad kan man derimot få til mer profilerte uttalelser enn det dagens KIM klarer. Momenter som fleksibilitet, egne initiativ og utadrettet virksomhet vil være viktige. Et innvandrerråd vil kreve et sekretariat med til dels annen kompetanse enn det KIM har i dag. Innvandrerrådet bør ha en profilert leder med minoritetsbakgrunn. Lederen kan gjerne oppnevnes på fulltid, noe som vil styrke spesielt den utadrettede virksomheten overfor myndigheter, media og nasjonale/regionale innvandrersorganisasjoner. Leder bør samspille med et styrket sekretariat, og begge funksjoner bør fylles på basis av kvalifikasjoner. Om det er KRD eller et eget styre som ansetter, er et spørsmål som bør drøftes. Det at departementet er arbeids- og oppdragsgiver vil kunne føre til lojalitetskonflikter for utvalgets ledelse og sekretariat. Størrelsen på innvandrerrådet bør være mindre enn dagens KIM, og gjerne det halve. Ved fylkesvis utnevning vil man få 19 representanter (tallet vil gå ned ved fylkessammenslåing). En løsning som nesten er identisk med dagens nominasjonsprosess i 13 regioner, er å ha tre representanter fra Oslo, en fra hver av de 12 andre regioner, og en leder, til sammen 16 personer. Innvandrerrådet bør møtes en gang per måned for å få til aktualitet og kontinuitet. Alternativt kan man ha et arbeidsutvalg som arbeider fortløpende og møtes hver tredje uke, mens hele innvandrerrådet møtes annen hver måned.

Den fremste oppgaven til et utvidet kontaktforum vil være å drøfte saker og løfte frem

ulike problemer og løsninger i innvandrings- og integreringspolitikken. Kontaktorganet kan tenkes organisert på flere måter. Man kan for eksempel la KIM slik det er i dag, utgjøre kontaktorganet. Alternativt kan man sette sammen kontaktorganet på en ny måte, ved å trekke inn representanter for sentral og regional/lokal offentlig forvaltning, politiske partier, arbeidslivet, interesseorganisasjoner og akademia som er spesielt relevante for de sakene som står på kontaktorganets dagsorden. Denne nye formen for kontaktorgan kan gi et bredt sammensatt organ med fokus på dialog, og et organ som forvalter høy kompetanse. Kompetanse vil her være viktigere enn geografisk fordeling. Dersom man innfører fleksibilitet med hensyn til hvem som sitter i kontaktorganet, spesielt fra myndighetssiden, vil det være viktig å kunne trygge kontinuitet på andre måter. KIMs sekretariat vil nok ha en sentral rolle i organiseringen av kontaktforumet. I tillegg vil representanter fra innvandrerrådet være med på å etablere, og organisere og styrke kontinuiteten til kontaktorganet. Det kan også tenkes at andre ressurspersoner med innvandrerbakgrunn bør trekkes inn i ulike saker. Kontaktforumets størrelse bør også drøftes. Det kan gjerne være lik dagens KIM, med 33 representanter, eller mindre/større. Kontaktforumet bør møtes 1-2 ganger i året, fortrinnsvis over to dager. Det er ikke gitt at kontaktforumet behøver å fungere som et helt forum hele tiden. Det kan gjerne organisere sin virksomhet i ulike arbeidsgrupper, slik at de enkelte arbeidsgruppene innkaller relevante representanter fra politikk, forskning og forvaltning.

Som tidligere nevnt, støttes en omorganisering av KIM i en todelt modell av utvalgets leder og av flere myndighetsrepresentanter i og utenfor utvalget. Det å skille klarere mellom hørings- og kontaktfunksjonen ved å skape to organer er det argumentet som går igjen. Blant innvanderrepresentantene er det mer delte meninger om en slik todeling. Noen støtter dagens ordning, mens andre er for en endring i retning av mer fleksibilitet i forhold til det at innvanderrepresentantene kan innkalle relevante personer fra de andre partene. Representantene for de politiske partiene har også ulike meninger om KIMs fremtidige organisering. Noen understreker sterkt behovet for den unike sammensetningen av KIM, med tre parter fra innvandrere, myndigheter og politiske partier. Andre synes imidlertid det er greit at de faste representantene for den offentlige forvaltning trekkes ut av utvalget. For at organet skal ha status, peker enkelte på at det fortsatt må være en høringsinstans. Andre igjen mener at KIM kan fungere bedre uten høringsretten.

I vår evaluering er det også fremkommet kritikk av modellen med et eget innvandrerråd. Det fremste problemet anses å være at man ikke vil klare å skape dialog. Det understrekes at det at representanter for offentlig forvaltning er tilstede, forplikter dem i deres møte med innvandrere. Hvis ikke myndighetsrepresentantene er forpliktet til å møte og å høre, kan man like gjerne ha innvanderes interesseorganisasjoner som kontaktflate for myndighetene. KIMs "raison d'être" er nettopp å skape en kontaktflate mellom innvanderorganisasjoner, myndigheter og politikere. "KIM er et vannhull der folk kan møtes. Det er og gir en kontaktflate", sier en informant. KIM erstatter ikke innvanderorganisasjonene eller et organ som SMED, hevdes det. Videre påpekes det et stort behov for den type kontakt KIM tilbyr. KIM anses altså som en unik møteplass for de ulike partene, og svært mange av våre informanter vurderer at det fremdeles er behov for en slik møteplass. Det er også viktig å ikke undervurdere de langsiktige virkningene av dialog.

Man kan godt tenke seg at KIM kun eksisterer som et kontaktforum, men dersom man går inn for at det dannes et eget innvandrerråd som ivaretar høringsfunksjonen, vil det være naturlig at det også dannes et eget kontaktforum. Dette fordi behovet for kontakt oppleves å være stort og kritisk blant alle parter i utvalget og også blant innvanderorganisasjonene

i KIMs omgivelser. Behovet for kontakt og den læringsfunksjonen et kontaktforum, har utgjør gode grunner for at i det minste et kontaktforum bør videreføres.

En tredje modell som har fremkommet gjennom vår evaluering, er at KIM kan omdannes til å bli et statlig kompetansesenter for integreringsspørsmål. En slik omdanning vil for det første innebære en utvidelse av KIMs sekretariat, ved at det tilføres flere ressurser. Kompetansesenteret vil, som det fremgår av navnet, utgjøre et fagmiljø med kompetanse på integreringsspørsmål. Det vil for eksempel kunne samle kunnskap om de integreringsprosesser som foregår i kommunene. Senteret kan være et aktivt organ, både i forhold til et eventuelt råd eller kontaktforum, og i forhold til samfunnet for øvrig. Det kan tenkes at senteret har forvaltningsoppgaver, for eksempel i forhold til tilskuddsordninger overfor innvandrersorganisasjoner. Videre kan det tenkes at senterets kompetanse benyttes av aktører utenfor forvaltningen. Senteret kan for eksempel tilby rådgivning i integreringsspørsmål overfor skole og arbeidsliv. Et slikt kompetansesenter kan selv være høringsinstans, eller ha et tilknyttet råd som fungerer som høringsinstans. Videre kan et slikt kompetansesenter ha i sitt mandat å skape fora for kontakt mellom ulike aktører. På slike måter vil senteret kunne videreføre viktige sider av virksomheten til dagens Kontaktutvalg. Senteret kan tenkes organisert med et styre som ivaretar regional representasjon. Man kan videre tenke seg et aktivt, utadrettet senter, å lå SMED. Skal KIM omdannes til et slikt senter, vil det som nevnt måtte styrkes med langt mer kompetanse og flere ressurser enn det utvalget har i dag. I vårt evalueringsarbeid har vi ikke diskutert en slik eventuell omdanning av Kontaktutvalget til et kompetansesenter med innvanderrepresentantene i utvalget. En mulig motforestilling mot et kompetansesenter vil være at integrering handler om beslutningstaking, og at det derfor vil være ønskelig med en kontaktflate mot politiske aktører. I lys av et slikt syn, er det ikke nødvendigvis en god løsning å ha et byråkratisk, statlig kompetansesenter for integrering. For å få slik kompetanse kan man eventuelt støtte seg på forskningsinstitusjoner. Den norske skolen er i seg selv det viktigste kompetansesenteret for integrering, hevder en av våre informanter.

Å legge ned Kontaktutvalget fremstår som en dårlig politisk løsning. Vår evaluering har vist at det er et stort behov for Kontaktutvalget og dets rådgivende og kontaktskapende funksjoner. Hovedalternativene til en fremtidig organisering av utvalget står, slik vi ser det, mellom å beholde dagens ordening med mindre justeringer, en todelt løsning av dagens modell, eller omdanning til et kompetansesenter. En organisering som viderefører dagens modell, vil fortsatt gi utvalget en todelt oppgave i forhold til rådgivning og dialog. Den todelte løsningen kan, som skissert ovenfor, organiseres på ulike måter, og hovedhensikten vil være å rendyrke rådgivningsoppgaven på den ene siden, og kontakt- og dialogoppgavene på den andre. Et kompetansesenter vil, gjennom sin kompetanse på integreringsfeltet, kunne tilføre både offentlige og private aktører nyttig kunnskap. Samtidig vil et kompetansesenter kunne videreføre ordningen med et rådgivende utvalg og det å skape ulike fora for kontakt og dialog.

9.3 Videre forskning

Organiseringen av innvandrere i ulike typer interesseorganisasjoner er nært knyttet til opprettelsen av og den videre virksomhet til Kontaktutvalget. En av årsakene til at KIM ble dannet var at utvalget skulle kompensere for fraværet av store, samlende organisasjoner for innvanderbefolkningen. KIM er likevel ikke ment å skulle erstatte innvandreres interesseorganisasjoner. I et tilfelle har også Kontaktutvalget vært med på å

styrke organiseringen på innvandrersiden, gjennom å støtte etableringen av Innvandrernes Landsorganisasjon (INLO). Det er mye som tyder på at behovet for forskning om innvandrersorganisasjonene er stort. Organisasjonslandskapet er mangfoldig, i den forstand at typer av organisasjoner og organisasjonenes størrelse varierer sterkt. Man har i det hele tatt liten systematisk kjennskap til dette landskapet. I første rekke er det behov for en kartlegging av de organisasjonene som finnes, både nasjonalt og regionalt. Her vil det også være et poeng å finne ut hvilke organisasjoner som representerer reelle fellesskap, og hvilke som eventuelt kun er organisasjoner i navnet. Kunnskap om organisasjonslandskapet på innvandrersiden vil kunne ha betydning ikke bare for myndighetenes kontakt med organisasjonene, men også for fordelingen av den økonomiske støtten som staten gir til organisasjonene. En hypotese vil være at eksisterende støtteordninger fører til flere oppsplittinger av organisasjonslandskapet. En annen interessant problemstilling er i hvilken grad organisasjonene på feltet inngår samarbeid med hverandre i saker, eller står i et konkurranseforhold når det gjelder oppmerksomhet og statlig støtte.

Når det gjelder organiseringen av Kontaktutvalget spesielt, er det flere aktuelle forskningsoppgaver som kan gi sammenlignende kunnskap. På den ene siden kan det være nyttig å foreta en drøfting og sammenlikning av Kontaktutvalget i forhold til organisering av forholdet mellom staten og interesseorganisasjoner på andre områder. Et område som peker seg ut, er statens forhold til ungdomsorganisasjoner, herunder det tidligere Statens ungdomsråd. Videre vil det være det nyttig å sammenlikne organiseringen av statens forhold til innvandrersiden i Norge med den type organisering som er valgt i land det er naturlig å sammenlikne seg med, så som eventuelt Danmark, Sverige og Canada.

Litteratur

- Anderson, Ib (1990): *Valg af organisations sociologiske metoder – et kombinationsperspektiv*. København: Samfundslitteratur
- Almås, Reidar (1990): *Evaluering på norsk*. Oslo: Universitetsforlaget
- Baklien, Bergljot og Anne Solberg (1997): *Dialogen og bevegelsen. Prosessevaluering av utviklingsprosjektet VEPS*. NIBR Prosjektrapport 1997: 30. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Baklien, Bergljot (2000): "Evalueringsforskning for og om forvaltningen". *Evaluering av offentlig virksomhet: Metoder og vurderinger*. Red. Olaf Foss og Jan Mønnesland. NIBRs Pluss-serie 4-2000: 53-77
- Baklien, Bergljot (1993): "Evalueringsforskning i Norge". *Tidsskrift for samfunnsforskning* årgang 34: 261-274
- Baklien, Bergljot (1985): "Evalueringsforskeren mellom barken og veden"- *Tidsskrift for samfunnsforskning* årgang 26: 457-475
- Bjertnes, Marte Kristine (2001): *Innvandrerbefolkningen. I: Innvandring og innvandrere 2000*. SSB (html- versjon)
- Celius, Tone (1996): *Grenser for innflytelse. En analyse av opprettelsen av Kontaktutvalget mellom innvandrere og norske myndigheter*. Hovedoppgave, Institutt for sammenlignende politikk, Universitetet i Bergen
- Christensen, Tom og Morten Egeberg (1994): *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano
- Council of Europe (1999): *Political and social participation of immigrants through consultative bodies*. Strasbourg: Community Relations, Council of Europe Publishing
- Dahl, Robert (1989): *Democracy and its critics*. Yale University Press, New Haven and London
- Egeberg, Morten (1984): *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Aschehoug/Tanum-Norli
- Engelstad, Fredrik, m. fl. (1996): *Samfunn og vitenskap. Samfunnsfagernes fremvekst, oppgaver og arbeidsmåter*. Oslo: Ad Notam, Gyldendal

- Eriksen, Erik Oddvar (1995): "Statsvitenskapen og konstitusjonstenkingen – bidrag til en konstruktiv teori". I Erik Oddvar Eriksen (red.): *Deliberativ politikk. Demokrati i teori og praksis*. Oslo: Tano
- Eriksen, Erik Oddvar og Jarle Weigård (1998): "Deliberasjon og demokrati". I Knut Midgaard og Bjørn Erik Rasch (red.), *Demokrati, vilkår og virkninger*. Bergen: Fagbokforlaget
- Gadamer, Hans Georg (1997): *Sanning och metod*. Göteborg: Daidalos
- Gutmann, Amy og Dennis Thompson (1996): *Democracy and Disagreement*. The Belknap Press of Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts
- Hagtvedt, Bernt og William Lafferty (1984): *Demokrati og demokratisering*. Oslo: Aschehoug
- Hammar, Thomas (1990): *Democracy and the nation state. Aliens, denizens and citizens in a world of international migration*. Avebury, Aldershot
- Hoven, Finn Holmer (1974): "Departementenes deltagelse i offentlige utvalg, styrer og råd". I Jorolv Moren (red.), *Den kollegiale forvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget: 51- 57
- Jacobsen, Knut Dahl (1994): "Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen". I Tom Christensen og Morten Egeberg (red.), *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano
- Klausen, Jan Erling og Hilmar Rommetvedt (1996): *Miljøpolitikk. Organisasjonene, Stortinget og forvaltningen*. Oslo: Tano Aschehoug
- Kjellberg, Francesco og Marit Reitan (1995): *Studiet av offentlig politikk – en innføring*. Oslo: Tano
- Kvale, Steinar (1997): *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Ad Notam Gyldendal
- Laswell, Harold D. og Abraham Kaplan (1950): *Power and society. A framework for political inquiry*. New Haven: Yale University Press
- March, James G. og Johan P. Olsen (1989): *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Institutions*. The Free Press, Macmillan New York
- Midgaard, Knut (1996): *Mot en bedre organisert verden. Momenter til teori om legitime og gode styreformer*. Oslo: Senter for høyere studier, Det norske vitenskapsakademi
- Moren, Jorolv (1974): "Organisasjonsteoretiske perspektiver på komitèsystemet". I Jorolv Moren (red.), *Den kollegiale forvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget: 208-225
- Mønnesland, Jan (2000): "Evaluering – samfunnsforskning i politikkenes tjeneste". I Olaf Foss og Jan Mønnesland (red.), *Evaluering av offentlig virksomhet: Metoder og vurderinger*. NIBRs Pluss-serie 4-2000: 17-51

- Nordby, Trond (2000): *I politikens sentrum. Variasjoner i Stortingets makt 1814-2000*. Oslo: Universitetsforlaget
- Nyhagen Predelli, Line og Elin Haugsgjerd Allern (2000): *Evaluering av Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene*. Prosjektbeskrivelse. Oslo: NIBR
- Olsen, Johan P. (1978): "Folkestyre, byråkrati og korporativisme". I Johan P. Olsen (red), *Politisk organisering*. Oslo: Universitetsforlaget
- Olsen, Johan P. (1988): *Statsstyre og institusjonsutforming*. Det blå bibliotek. Oslo: Universitetsforlaget
- Olsen Johan P. (1990): *Demokrati på svenska*. Stockholm: Carlsons
- Patton, Michael Quinn (1990): *Qualitative Evaluation and Research Methods*. 2. utgave. Newbury Park: Sage
- Rokkan, Stein (1987): "Numerisk demokrati og korporativ pluralisme: To beslutningskanaler i norsk politikk. I Stein Rokkan, *Stat, nasjon klasse. Essays i politisk sosiologi*. Det blå bibliotek. Oslo: Universitetsforlaget
- Runblom, Harald (1994): *Synspunkter på norsk innvandringsforskning*. Oslo: NORAS, Program for innvandringsforskning
- Selznick, Philip (1959): *Leadership in administration. A sociological interpretation*. Berkeley: University of California Press
- Skivenes, Marit og Erik Oddvar Eriksen (2000): *Nye deltagelsesformer og demokratisk medvirkning*. Bergen: LOS- senteret, rapport R0010
- Ståhlberg, Krister (1996): "Den liberala demokratins renässans". I Krister Ståhlberg, *Herre i eget hus. 12 debattinnlegg om nordiska kommuner i förändring*. Bergen: LOS- senteret, Rapport 9605
- Thorud, Espen (1989): *Kontaktutvalget mellom innvandrere og norske myndigheter. Evaluering og anbefalinger*. Høringsutkast 30.01.1989
- Vassenden, Kåre, red. (1997): *Innvandrere i Norge. Hvem er de, hva gjør de og hvordan lever de?* Oslo: Statistisk sentralbyrå
- Vedung, Evert (1991): *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur
- Vestheim, Geir (1998): *Plan for evaluering av verksemda til Framtidens kultur*. Borås: Centrum för kulturpolitisk forskning
- Weigård, Jarle (1995): "Representasjon og rasjonalitet. Deliberasjon og aggregering som politiske koordineringsprinsipp". I Erik Oddvar Eriksen (red), *Deliberativ politikk. Demokrati i teori og praksis*. Oslo: Tano
- Westerståhl, Jörgen (1997): "Representativ demokrati; teoretiska utgångspunkter". I Sten Jönsson et al., *Decentraliserad välfärdsstad. Demokrati, effektivitet och service*.

Stockholm: SNS Förlag

Andre referanser:

- Innst. O. Nr. 54 (1995-96): *Innstilling fra justiskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Jorunn Ringstad, Lisbeth Holand, Anita Apelthun Sæle, Lars Sponheim og Erling Folkvord om lov om endringer i lov av 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (også kalt Utlendingsloven)*
- Innst. S. Nr. 183 (1980-81): til Stortingsmelding nr. 74. *Om innvandrere i Norge*
- Justisdepartementet (1996): G-73/96: *Retningslinjer for fri rettshjelp i utlendingssaker*
- Kommunal- og arbeidsdepartementet (1997): *Brev til innvandrere- og flyktningeorganisasjonene i Norge*
- Kommunal- og arbeidsdepartementet (1997): *Oppnevning KIM 1998-2001. Informasjonsbrosjyre*
- Kommunal- og arbeidsdepartementet (1997): *Hvordan fremmer innvandrereforeningene sine forslag?* Informasjonsbrosjyre
- Kommunal- og regionaldepartementet (2000): Anbudsinvitasjon til NIBR med flere, 05.09.2000, ref. 99/3439
- Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (1985): *Kontaktutvalget mellom innvandrere og norske myndigheter. Evalueringsgruppens rapport. Vurdering av kontaktutvalgets prøveperiode og forslag til en fremtidig modell*
- Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (1993): *Politiet og minoriteter. Sluttrapport fra arbeidsgruppen om forholdet mellom politiet og innvandrere.* Avgitt 11.05.1993
- Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (1994): *Notat fra sekretariatet til AU angående valg til KIM 1996 – 1998*
- Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (1995): *Brev til Justiskomiteens medlemmer, Stortinget, 27.06.95*
- Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (1995): *Kvinner og oppholdstillatelse. En vurdering av behov for rett til opphold på selvstendig grunnlag ved familiegjenforening i utlendingssaker*
- Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (1997): *Notat om nominasjonsprosessen i KIM og resultat fra de regionale valgmøtene.* 15.12.1997
- Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (1998): *Informasjonshefte for medlemmer og varamedlemmer. KIM 1998 – 2001*
- Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (2000): *KIMs satsningsområder, status halvveis i utvalgsperioden.* Sak K 4/00, 17.02.2000

Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (2000): *Regionalt arbeid. Ad-hoc arbeidsgruppe om regionalt arbeid. 23.06.2000*

Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (2001): *Statsbudsjettet 2000 - Årsrapport for Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene.*

Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (1998-2001): *Møteprotokoller 1998-2001.*

Statskonsult (2000): *Evaluering av tilskudd til landsdekkende innvandrersorganisasjoner. Rapport 2000:5. Oslo: Statskonsult*

St. meld nr 17 (2000-2001): *Asyl- og flyktningepolitikken i Norge*

St. meld nr 17 (1996-97): *Om innvandring og det flerkulturelle Norge*

St.prp.nr. 1 (2000-2001): *Statsbudsjettet (Det kongelige Kommunal- og regionaldepartementet)*

Utlendingsdirektoratet (1999): Rundskriv 33/99: *Oppholdstillatelse for kvinner etter samlivsbrudd. Utlendingsforskriftens §§ 21 tredje ledd, jf 37 sjette ledd*

Utlendingsdirektoratet (1999): Rundskriv 44/99: *Oppholdstillatelse etter samlivsbrudd*

Vedlegg 1 Kontaktutvalgets mandat

KONTAKTUTVALGET MELLOM INNVANDRERE OG MYNDIGHETENE MANDAT 1998 – 2001⁶⁰

§1. Kontaktutvalget (Kontaktutvalget) er i perioden sammensatt av 33 representanter: Utvalgets leder, 16 representanter for personer med innvandrerbakgrunn og 16 representanter for offentlige myndigheter og politiske partier.

§2. Utvalgets medlemmer oppnevnes av Regjeringen for en periode på fire år, etter forslag fra organisasjoner, fra relevante offentlige myndigheter og fra de politiske partiene som er representert på Stortinget.

§3. Utvalget skal ha en leder og en nestleder. Utvalgets leder oppnevnes av Regjeringen. Nestleder velges av og blant representantene i utvalget.

§4. Kontaktutvalget skal være et rådgivende organ for myndighetene. Det kan ta opp til drøfting alle prinsipielle sider ved flyktning-, innvandrings- og integreringspolitikken. Kontaktutvalget skal drøfte saker som reises av utvalget selv, eller saker som oversendes fra organisasjoner, fagmyndigheter, institusjoner m. v. Utvalget skal ikke behandle saker som gjelder enkeltpersoner i annen utstrekning enn at disse danner grunnlag for en prinsipiell drøfting av politikken og praktisering av denne.

§5. Utvalget skal fremme tilrådinger og rette anmodninger til politiske og administrative myndigheter, institusjoner, organisasjoner m.fl.

§6. Utvalget kan ta initiativ til møter, seminarer o l, overfor myndighetene, institusjoner, organisasjoner, partier, medier m.fl.

§7. For å sikre bred representasjon av personer med innvandrerbakgrunn i utvalget og for å sikre kontakt mellom disse representantene og innvandrerorganisasjonene, arrangerer utvalget regionale konferanser og en landsomfattende konferanse hvert år.

§8. Utvalget skal ha et eget sekretariat. Sekretariatet er utvalgets saks- og møteforbereder. Sekretariatet har ansvaret for utarbeiding og oppfølging av utvalgets budsjett, og forestår praktiske oppgaver i utvalgets løpende arbeid.

§9. Utvalgets og sekretariatets virksomhet dekkes over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett. Medlemmer i utvalget får godtgjort reiseutgifter, eventuell tapt arbeidsfortjeneste og mottar møtegodtgjørelse etter statens satser. Det er forutsatt at virksomheten til enhver tid tilpasses de økonomiske rammer som er gitt av departementet.

§10. Utvalget fastsetter selv sin forretningsorden.

⁶⁰ Fra Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene [online]. – URL: <http://www.kim.no>

Vedlegg 2 Kontaktutvalget i mediene

For å få en pekepinn på i hvilken grad Kontaktutvalget er synlig i offentligheten, har vi foretatt en enkel analyse av utvalgets gjennomslag i pressen. Ønsket har vært å se om utvalget har vært synlig, overfor de statlige myndighetene og debatten i det offentlige rom, i det som regnes som de ledende nyhetsmediene i avisverdenen. Til denne kategorien regnes gjerne de store, riksdekkende presseorganene i Oslo. Dette innebærer at vi har kartlagt omtalen av Kontaktutvalget i Norsk Telegrambyrås meldinger (NTB), i Aftenposten, Dagbladet, Verdens Gang (VG) og Bergens Tidende. NTB er Norges nasjonale nyhetsbyrå. Aftenposten, Dagbladet og VG er de største avisene i Norge i opplag, og regnes både av politikere og politiske journalister som viktige dagsordensettere. Bergens Tidende er en stor regionavis og har dessuten en egen Osloedaksjon som har hovedansvaret for rikspolitikken.

Utvalget er samtidig pragmatisk begrunnet i den forstand at tre av disse avisenes skriftlige utgaver er tilgjengelig elektronisk i samme base. I A-tekst finner man redaksjonelt stoff fra denne delen av nyhetspressen så langt tilbake som 1984 – det vil si siden Kontaktutvalgets dannelsesår. Basen dekker Aftenposten, Norsk Telegrambyrå (NTB), Bergens Tidende, Dagbladet og Dagens Næringsliv. Sist nevnte organ er imidlertid holdt utenfor analysen, da dette dreier seg om en finansavis, og derfor i liten grad kan forventes å dekke Kontaktutvalgets virksomhet. Opplysningene om Verdens Gang er hentet fra avisens eget elektroniske arkiv.⁶¹ Dagsavisen elektroniske arkiv er under etablering, og denne avisen har derfor måttet holdes utenfor analysen. Det bør også nevnes at avisene Vårt Land og Klassekampen ikke er med, og heller ikke de mer lokale avisene.

I A-tekst er Aftenpostens artikler og notiser registrert for hele Kontaktutvalget eksistensperiode, og inkluderer aftenutgave, morgenutgave, søndagsavisen (f.o.m. 1990) og A-magasinet (f.o.m. 1984-1994). NTB-meldinger er inkludert fra juni 1985. Bergens tidenes redaksjonelle stoff er fra og med 1992. Søndagsutgaven kom i 1996. Dagbladets artikler er registrert fra og med 1996. Søndagsutgaven er dermed inkludert i hele dekningsperioden. VGs elektroniske arkiv går tilbake til 1991.

Artikler som er registrert som treff oppfyller det kriteriet at betegnelsen "Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene" eller "Kontaktutvalget mellom innvandrere og norske myndigheter" er nevnt. Omtaler med begge type benevnelser er inkludert i tabellen. De aller fleste omtaler Kontaktutvalget med sistnevnte navn. Det er da viktig å ha i minne at omtaler som ikke benevner Kontaktutvalget på nøyaktig de nevnte måtene, faller utenfor vår analyse.

Vi har ikke kontrollert for innholdet i artiklene. Resultatene kan derfor ikke fortolkes som antall *utspill* Kontaktutvalget har hatt (bl.a. kan henvisning til Kontaktutvalget som del av biografisk opplysninger om enkeltpersoner være inkludert). Målet har vært å få en grov

⁶¹ Søk bestilt per telefon og resultater mottatt per post.

pekepinn på i hvilken grad Kontaktutvalgets navn opptrer i nyhetsmediene, og dermed legger grunn for at utvalget og dets aktivitet blir gjort kjent for en videre krets.

Resultatene er presentert i tabellene som følger.

Tabell 9.1 *Hyppighet av omtaler av Kontaktutvalget i Aftenposten og NTB-meldinger 1984-2001. Absolutte tall.*

Periode	1984-1986	1987-1989	1990-1992	1993-1995	1996-1997	1998-2001
Antall omtaler totalt	5*	7	15	38	16	17

*NTBs meldinger er ikke registrert før fra og med juni 1985.

Tabellen ovenfor viser hyppighet av omtaler av Kontaktutvalget i Aftenposten og NTB-meldingene for hele Kontaktutvalgets eksistensperiode. Tabellen er delt inn etter Kontaktutvalgets egne perioder for oppnevning. Til sammen dreier det seg om i underkant av 100 omtaler. I hvilken grad dette er mye eller lite for et utvalg som Kontaktutvalget, er vanskelig å si. Men antallet sannsynliggjør uansett ikke at Kontaktutvalget er allment kjent utover utvalgets nære omgivelser. Mest interessant er det trolig at perioden 1993-1995 skiller seg ut med hensyn til medieprofil. Selv om det siste utvalget nesten har sittet dobbelt så lenge (dvs. 3 ½ år), har det halvparten så mange medieomtaler i de nevnte nyhetsmedier som utvalget som var oppnevnt fra 1993 til 1995, og omtrent like mange som det foregående som også kun var oppnevnt for en to-årsperiode.

Tabell 9.2 *Hyppighet av omtaler av Kontaktutvalget i Aftenposten, Dagbladet, VG, Bergens Tidene og NTB-meldinger 1996-2001. Absolutte tall.*

År	1996	1997	1998	1999	2000	2001*
Antall omtaler totalt	20	5	7	3	4	6

*Gjelder t.o.m. mai 2001.

Tabellen ovenfor viser utviklingen i medieomtalen for hvert enkelt år på siste halvdel av 1990-tallet, det vil si de to siste utvalgsperiodene. Tabellen inkluderer også omtaler i Dagbladet, VG og Bergens Tidene. Heller ikke denne oversikten gir inntrykk av at Kontaktutvalget er særskilt synlig i det offentlige rom.

Vedlegg 3 Intervjuguide

Hver del har først generelle spørsmål som ble stilt til alle parter i Kontaktutvalget. Deretter har de ulike delene spesifikke spørsmål som ble stilt til utvalgets ulike parter.

Del 1. Personlig bakgrunn for å være medlem av KIM:

Er du født i Norge?

(Hvis ja, hvor lenge har du vært her, hvor kommer du fra, hvorfor kom du?)

Utdanning og arbeid.

Representerer du en organisasjon?

(Navn, hvilken type organisasjon, antallet medlemmer)

Hvordan ble du valgt til å sitte i KIM?

(om det ble avholdt valg, eller vedkommende ble bedt om å stille)

Hadde du saker du var spesielt interessert i som du ville fremme hvis du ble KIM-medlem? (hvilke, hvordan gikk det med dem)

Hva gir KIM deg personlig? (status, er det eliten av innvandrere som velges ut som medlemmer i KIM, tilfredshet med å arbeide med saker på denne måten?)

Myndighetsrepresentanter:

Hva er ditt arbeidsområde i departementet/direktoratet?

Hvorfor sitter du i KIM, og hvordan ble du utpekt som representant?

(arbeidsområde; status å sitte i KIM?)

Politikerrepresentanter:

Hvilket parti er du medlem av?

Hvor kommer du fra, hvilket nivå er du politiker på?

Hvorfor sitter du i KIM?

Hvordan oppnevnes politikere til KIM?

Er du medlem i KIM kun fordi du er interessert i spørsmål som angår minoriteter, eller knyttes det også politisk status til å ha verv i KIM?

Del 2. Generelt om KIM

Hva er hovedmålsettingen med KIMs arbeid?

Hva er de viktigste sakene KIM arbeider med?

Hvilke saker tar respektive grupper opp i KIM?

Hvordan vil du karakterisere forholdet mellom KIM og AU?
(arbeider AU i tett tilknytning til KIM?)

Til innvanderrepresentanter:

Hvordan er forholdet ditt til sekretariatet?
(er det uformelt og enkelt å ta kontakt hvis dere lurer på noe, evt. vil ha dem til å gjøre noe for dere?)

Hvordan mener du sekretariatet fungerer?

Del 3. Høring vs. dialog

KIM er et utvalg som har to roller, det skal både være et utvalg for å avgi råd/høringsuttalelser og for å skape dialog. Vi er interessert i å undersøke om det tas opp mange saker i KIM som ikke er formelle rådgivnings/høringssaker og som kun styrker dialogen.

Tar KIM opp saker av generell karakter?

Er sakene KIM tar opp alltid relatert spesifikt til minoritetsgruppene?

Ad høring:

Innvanderrepresentanter:

Argumenterer dere, som minoritetsrepresentanter, for interesser og verdier som kan knyttes kun til egen gruppe, eller tar dere på dere en rolle som nøytrale, det vil si som representanter for alle minoriteter i Norge?

Oppfatter du det slik at dere, som minoritetsgrupper, har innflytelse gjennom tilstedeværelsen i KIM? Det vil si, går sakene dere behandler inn i konkrete beslutningsprosesser?

Har dere ulik grad av innflytelse på ulike saker, og er det noen saker dere mener dere burde hatt innflytelse i?

Har dere innflytelse som enkeltpersoner (dere er oppnevnt som medlemmer i KIM som enkeltpersoner), eller opplever dere det slik at dere har innflytelse for organisasjonen eller for hele gruppen av minoriteter?

Myndighetsrepresentanter:

Hvis Kontaktutvalget har innflytelse, på hvilken måte skjer det? (direkte og indirekte; går sakene som diskuteres inn i konkrete beslutningsprosesser; virkelighetsoppfatninger, media, etater, et cetera)

Er det saker som berører ditt departement og hvor KIM har hatt innflytelse? Er det noen saker der du mener KIM bør ha mer innflytelse? For eksempel en konkret Stortingsmelding, handlingsplan eller lov/forskrift.

(Ellers er disse spørsmålene stilt alle gruppene, men de er vinklet i forhold til den aktuelle gruppen).

Ad dialog:

Hvordan går konfliktlinjene om saker i KIM, evt. i AU?
(mellom "byråkrater" og "de andre"?)

Hvordan er stemningen på møtene i KIM, i AU? Er det mange konfrontasjoner? Hender det ofte at dere stemmer over saker?

Har dere også uformell dialog, for eksempel mellom innvandrere, eller mellom innvandrere og politikere eller myndighetsrepresentanter, ved siden av formøtene?

Myndighetsrepresentanter:

Hvordan vurderer du selv din rolle i KIM, og din rolle overfor ditt departement eller direktorat?

Tilfører KIM deg synspunkter som er nyttige i ditt daglige arbeid?

Er det interesse for KIMs synspunkter i ditt departement eller direktorat når saker som angår minoriteter er på dagsorden der?

På hvilken måte følger du opp sakene som tas opp i KIM i ditt departement?

Er det din oppfatning at dere i saksbehandlingen er i stand til å gripe mangfoldet som eksisterer blant de etniske minoritetene i Norge? Er KIM viktig i dette arbeidet?

Hvilke saker tar du som myndighetsrepresentant opp i KIM; dreier det seg i all hovedsak om høringssaker?

Kommer det saker fra innvandrergruppene som du tar med deg inn i departementet?

Del 4. Deltakelse og representasjon (eksterne relasjoner)

(Spørsmålene omhandler innvanderrepresentantenes representasjon, men er stilt alle gruppene).

Mener du at du representerer kun din organisasjon, eller er du også representant for en bredere gruppe minoriteter? (flere organisasjoner, generasjon, region, kjønn, etnisk gruppe).

Mener du at de sakene KIM tar opp samsvarer med de interessene din organisasjon har?

Hvordan vurderer du deltakelse i KIM versus deltakelse i andre kanaler som parti/valgkanalen, frivillige organisasjoner? (er den et tillegg, en ventil, eller er den en erstatning)

Eksterne relasjoner

Er du aktiv også andre steder (i din region, nasjonalt) for å fremme dine/organisasjonens standpunkter via andre kanaler enn KIM? (aktivitet for å etablere nettverk)

Rapporterer du fast fra KIM til din organisasjon? Eller er rapporteringen ad hoc preget?

Tar du kontakt, eller blir du kontaktet av medlemmer i organisasjonen?

Hvordan er inntrykket ditt av at medlemmene i din organisasjon oppfatter KIM?
(Kunnskap, er KIM på dagsorden)

Hvilken rolle spiller de årlige konferansene for KIMs arbeid og for ditt arbeid i KIM?

Del 5: Funksjonsdyktighet/legitimitet

Opplever du at KIM setter dagsorden (i media, i departement/direktorat, i organisasjoner)?

Er det ditt inntrykk at myndighetsrepresentanter og politikere tar saker videre til sin respektive departement/ direktorat og politiske partier?

Hvordan mener du KIM fungerer i forhold til sin størrelse og sammensetning?

Følger dere de sakene som har vært til diskusjon i KIM videre i systemet?

Politikerrepresentanter:

Minoritetsrepresentantene er oppnevnt til KIM som enkeltpersoner; har de likevel legitimitet til å representere hele gruppen av innvandrere (sin organisasjon, sin etniske gruppe, sitt kjønn, sin region?)

Hvordan fungerer KIMs størrelse og sammensetning i forholdet til de oppgavene utvalget har?

Hva er en politikers funksjon i et utvalg som KIM? (Bringe politiske synspunkter inn i KIM, bringe KIMs synspunkter ut i det politiske fellesskapet)

Kan deltakelse i KIM fungere som tilførsel av synspunkter på aktuelle saker du er opptatt av og arbeider med som angår minoritetsgrupper?

Er det politiske partiet, den politiske institusjonen der du har ditt politiske verv, mottakelig for synspunkter fra KIM?

Hvordan vurderes minoritetsgruppens deltakelse i KIM versus deltakelse i andre kanaler som parti/valgkanalen, frivillige organisasjoner? (er den et tillegg, eller en ventil, eller erstatter den?)

Er det din oppfatning at det politiske Norge er i stand til å gripe mangfoldet som eksisterer blant de etniske minoritetene i Norge?

Myndighetsrepresentanter:

Har du synspunkter på måten KIM ledes på, eller ledelsesstrukturen i KIM?

Oppfatter du det slik at sekretariatet skal betjene alle partene i KIM? Er det din oppfatning at sekretariatet fungerer etter hensikten? (hensikt: tilrettelegge og følge opp saker)

Har KIM tilstrekkelige ressurser?

Del 6: Framover

Opplever du at KIM medvirker til å skape et fellesskap blant innvandrere? (i KIM, regionalt, nasjonalt)

Hvordan ser du for deg at KIM vil utvikle seg? (problemer ved KIM slik utvalget fungerer i dag, hvordan bør det være)

Er det noen som ikke er representert i utvalget som du mener bør være det?

Vedlegg 4

Spørreskjema

