



Ds 2004:49

# Föreningsliv, makt och integration

*Rapport från Integrationspolitiska  
maktutredningens forskningsprogram*



REGERINGSKANSLIET  
Justitiedepartementet



SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-690 91 91  
Ordertel: 08-690 91 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:  
Information Rosenbad  
Regeringskansliet  
103 33 Stockholm  
Fax: 08-405 42 95  
Telefon: 08-405 47 29  
[www.regeringen.se/propositioner/sou/pdf/remiss.pdf](http://www.regeringen.se/propositioner/sou/pdf/remiss.pdf)

Tryckt av Elanders Gotab AB  
Stockholm 2004

ISBN 91-38-22239-6  
ISSN 0284-6012

## Förord

Integrationspolitiska maktutredningen tillsattes efter ett regeringsbeslut den 7 december 2000 och har haft i uppdrag att beskriva och förklara fördelningen av makt och inflytande mellan invandrare och infödda – till viss del även mellan infödda och personer med invandrade respektive infödda föräldrar – i det svenska samhället. Resultaten är avsedda att ge underlag för en fördjupad diskussion om integrationspolitikens förutsättningar och framtida utformning. Enligt regeringsbeslut den 22 april 2004 bedrivs den forskning utredningen initierat fortsättningsvis inom ramen för ett forskningsprogram vid Uppsala universitet. Som brukligt är i vetenskapliga sammanhang är författarna ensamma ansvariga för innehållet i de rapporter som publiceras.

Folkrörelser och föreningsliv spelar en viktig roll i det svenska samhället. Att engagera sig i föreningar tillsammans med likasinnade är både ett sätt för olika grupper att driva sina intressen och en väg för den enskilde att skaffa sig de kunskaper och erfarenheter som behövs för att framgångsrikt delta i det politiska livet. I den svenska integrationspolitiken finns liknande föreställningar om att föreningsdeltagande kan fungera som en väg till politisk integration för människor med utländsk bakgrund. Hur dessa föreställningar närmare bestämt sett ut och hur målen implementerats analyseras i några av artiklarna i denna bok.

I övrigt redovisas i boken aktuella forskningsresultat av relevans för frågan om föreningslivets och föreningsdeltagandets betydelse för den politiska integrationen och för möjligheterna för personer med utländsk bakgrund att påverka olika förhållanden i det svenska samhället. Tyngdpunkten ligger på det etniskt organiserade föreningslivet, som studeras på både nationell och lokal nivå, men även förutsättningarna för att de etablerade svenska folkrörelserna skall bidra till politisk integration tas upp till granskning. Bland annat prövas i vilken utsträckning deltagande i olika typer av föreningar kan fungera som en väg in i den svenska samhällsgemenskapen. Boken innehåller också artiklar om föreningsliv, makt och integration i Danmark och Norge, vilka bland annat ger en belysande relief till förhållandena i Sverige.

Boken har redigerats av Bo Bengtsson, docent i statskunskap vid Institutet för bostads- och urbanforskning vid Uppsala universitet. Författarna representerar disciplinerna etnologi, sociologi och stats-

vetenskap och är verksamma vid universiteten i Göteborg, Stockholm, Uppsala, Århus och Sussex, vid Södertörns högskola samt vid Institutet för samhällsforskning i Oslo. Carita Ytterberg på utredningens kansli har förtjänstfullt bistått oss i det tekniska redigeringsarbetet och med projektets administration. Vi vill rikta ett varmt tack till samtliga medverkande för deras insatser!

Uppsala i oktober 2004

För integrationspolitiska maktutredningens forskningsprogram

Anders Westholm	Karin Borevi	Per Strömblad
Forskningsledare	Biträdande forskningsledare	Biträdande forskningsledare

## Innehåll

Föreningsliv, makt och integration – ett inledande perspektiv <i>Bo Bengtsson</i>	7
Den svenska diskursen om staten, integrationen och föreningslivet <i>Karin Borevi</i>	31
Kommunikation på olika villkor – om samrådet mellan invandrarorganisationerna och svenska staten <i>Osman Aytar</i>	65
Invandrarföreningar som intressekanaler – möjligheter och hinder på lokal nivå <i>Pontus Odmalm</i>	99
Välfärd på minoritetsspråk: Institutioner, organisationer och strategier <i>Henry Bäck</i>	129
Institutionaliserade relationer, fria organisationer – om sverigeiraniers föreningsliv <i>Abbas Emami</i>	163
Föreningsliv och politiskt deltagande <i>Gunnar Myrberg</i>	197
Vägen in? Om etniska föreningar som ”skolor i demokrati” <i>Pär Zetterberg</i>	231
Idrott och integration. Pojkar och flickor berättar om sina erfarenheter inom fotboll och basket <i>Jesper Fundberg</i>	261
På den anden side af Sundet. Indvandrere og flygtninges organisering og politiske deltagelse i Danmark <i>Lise Togeby</i>	289

På sidelinjen? Vilkår for deltakelse i politikk og organisasjonsliv i Norge <i>Grete Brochmann och Jon Rogstad</i>	315
Politisk integration via det allmänna föreningslivet – en kunskapsöversikt <i>Bo Bengtsson</i>	343
Föreningsliv, makt och integration – lägesöversikt och slutdiskussion <i>Bo Bengtsson</i>	361
Författarna	383
Integrationspolitiska maktutredningens rapporter	384

# Föreningsliv, makt och integration – ett inledande perspektiv\*

*Bo Bengtsson*

Denna bok handlar om föreningsliv, makt och integration. Hur kan föreningslivet bidra till integration av människor med utländsk bakgrund i den svenska politiska gemenskapen? Och hur kan föreningar och föreningsdeltagande fungera som en maktresurs för invandrade och barn till invandrade? Detta är bokens båda huvudfrågor – och som vi snart skall se är det i stor utsträckning samma fråga formulerad på två olika sätt.

I denna introduktionsartikel utvecklas först ett teoretiskt perspektiv på frågan om politisk integration via föreningar. Det etniskt organiserade föreningslivets roll diskuteras därefter mot bakgrund av den rådande synen på organisationsväsendets politiska betydelse i det svenska samhället. Texten avslutas med en kort presentation av de artiklar som ingår i antologin.<sup>1</sup>

---

\* Jag vill tacka mina medförfattare i antologin samt integrationsintresserade kolleger vid Institutet för bostads- och urbanforskning vid Uppsala universitet för stimulerande diskussioner och värdefulla kommentarer. Jag vill särskilt tacka Karin Borevi och Gunnar Myrberg för kritisk och uppslagsrik läsning av tidigare versioner.

<sup>1</sup> Två terminologiska frågor bör genast utredas. Den ena gäller personer med utländsk bakgrund, den andra föreningar som företrädesvis organiserar sådana personer. Jag försöker så långt möjligt undvika termen ”invandrare”, som är både mångtydig och socialt belastad (jfr Westin m.fl. 1999:97–102; Borevi och Strömblad 2004:9–12). Då jag i mina artiklar i antologin mera precis syftar på personer som är födda utanför Sverige och själva invandrat hit talar jag i stället om ”invandrade”. Personer födda i Sverige av föräldrar som invandrat benämner jag ”barn till invandrade”. Uttrycket ”personer med utländsk bakgrund” använder jag som ett tämligen oprecist samlingsuttryck som kan inkludera båda dessa kategorier. I några fall där jag behöver en kortare term använder jag även – trots allt och i brist på annat – det belastade ”invandrare” som en sådan oprecis samlingsterm. Bland annat använder jag beteckningen ”invandrarföreningar” för föreningar som i huvudsak vänder sig till personer med utländsk bakgrund. Ibland ersätter jag denna term med ”etniska föreningar” eller det byråkratiska ”föreningar organiserade på etnisk grund”, också detta något oegentligt eftersom jag även talar om ”etniska svenskar”. Även om ingen systematisk terminologisk samordning har eftersträvat uppfattar jag att övriga författare i antologin väsentligen använder dessa begrepp och termer på motsvarande sätt.

## Politisk integration – vad det är och inte är

Av de tre begrepp som ingår i antologins titel hör ”makt” och ”integration” till samhällsvetenskapens mest svårfångade och kontroversiella. Vi som medverkar i antologin har inte uppfattat det som fruktbart – och inte heller som nödvändigt – att försöka enas om några gemensamma definitioner. Titeln får i stället uppfattas som en tämligen allmän beskrivning av antologins intresseområde.<sup>2</sup>

Något bör ändå sägas i definitionsfrågan, om inte annat för att motivera att de tre begreppen tas som utgångspunkt för en samling artiklar. Först skall då understrykas att vad som står i centrum för vårt intresse är *politisk integration* snarare än kulturell, social eller ekonomisk. Begreppet politisk integration kan kopplas samman med idéerna om det reella *medborgarskapet*, som dessa utvecklats i den brittiske sociologen T. H. Marshalls efterföljd. För Marshall innebär medborgarskapet att samhället garanterar sina medlemmar de civila, politiska och sociala rättigheter som man inom den politiska gemenskapen uppfattar att alla bör ha (Marshall 1950). Ett *politiskt integrerat samhälle* kännetecknas då av att alla har del av de politiska rättigheter och resurser som anses tillkomma fullvärdiga medlemmar i samhällsgemenskapen. En *politiskt integrerad individ* uppfattar sig själv, och uppfattas av andra, ingå i denna politiska gemenskap på lika villkor som andra medborgare. Vilka faktiska politiska rättigheter som ingår i medborgarskapet i en viss politisk gemenskap vid en viss tidpunkt bestäms alltså *socialt*.<sup>3</sup>

I medborgarskapet ligger en förväntan om deltagande i samhällets politiska liv, hos individen själv men också från omvärlden. Politisk integration behöver dock inte betyda att alla deltar i allt hela tiden. Det viktiga är att ett beslut att delta eller inte delta i ett bestämt politiskt sammanhang bygger på ett autonomt ställningstagande och inte är uttryck för bristande resurser eller en känsla av maktlöshet och politiskt främlingskap.

Det skall också understrykas att politiskt deltagande inte bara handlar om valdeltagande – i så fall skulle begreppet politisk integration inte kunna tillämpas på personer som saknar rösträtt, vilket vi gör här. Det finns många andra sätt att agera politiskt, att försöka påverka förhållanden på olika nivåer i samhället. Detta kan ske genom kon-

<sup>2</sup> Mera preciserade definitioner av integration förekommer i några av artiklarna, utifrån de specifika frågeställningarna i dessa. Jag uppfattar dock att samtliga dessa rymmer inom den allmänna definition av *politisk integration* som utvecklas i det följande.

<sup>3</sup> Se Borevi 2002:kap. 1 för en diskussion av innebörden av Marshalls idéer om medborgarskapet tillämpade på det mångkulturella samhället.



takter med politiker och myndigheter, genom demonstrationer, bojkotter och namnsamlingar, individuellt, i grupp eller via föreningar. Det existerar en omfattande akademisk diskussion om vad som bör räknas och inte räknas som politisk aktivitet, men det är inte nödvändigt att i detalj ta ställning till den frågan här. Det räcker att konstatera att det kan röra sig om mycket annat än valdeltagande.<sup>4</sup>

En omdiskuterad fråga är om politisk integration i ovanstående mening är möjlig utan någon form av *kulturell integration* mellan medborgare med olika etnisk bakgrund.<sup>5</sup> Är den mångkulturella demokratin, som sägs vara utgångspunkten för svensk integrationspolitik, en ouppnåelig utopi? Den frågan kommer åtminstone indirekt att diskuteras på olika ställen i boken, t.ex. i Pontus Odmalms och Abbas Emamis artiklar. Tills vidare nöjer vi oss dock med att konstatera att politisk och kulturell integration oavsett detta ändå är två olika saker. Åtminstone i princip kan man tänka sig en politisk gemenskap bestående av fullvärdiga medborgare med olika kulturell tillhörighet.

*Social integration* är också någonting annat än politisk.<sup>6</sup> En politisk gemenskap baserad på den moderna nationalstaten kan inte bygga på att samtliga medborgare interagerar socialt. Nyare samhällsvetenskaplig teoribildning hävdar dock att de sociala nätverkens beskaffenhet har en avgörande betydelse för hur det demokratiska livet kommer att fungera, varför den sociala integrationen uppfattas som en viktig oberoende variabel som påverkar den politiska. Föreningslivets eventuella betydelse i detta sammanhang berörs på olika ställen i antologin, men även då är det den politiska integrationen som är huvudintresset (se t.ex. Gunnar Myrbergs och Pär Zetterbergs artiklar).

Något skall också sägas om vad vi skulle kunna kalla *ekonomisk integration*.<sup>7</sup> Den generella välfärdspolitikens normativa logik bygger

<sup>4</sup> För en pedagogisk och aktuell genomgång av argumenten i den debatten hänvisas till Adman 2004:kap. 2.

<sup>5</sup> Definierat t.ex. som ”acquisition of cultural traits of one group by another one” (ungefär: att en grupp tar över kulturella drag från någon annan), jfr begrepps-diskussion i Hosseini-Kaladjahi 1997:75–77. Det skall understrykas att jag här inte har ambitionen att ta ställning i hur kulturell, social eller ekonomisk integration bör definieras utan bara att tala om vad som ingår respektive inte ingår i begreppet *politisk integration* som det används i denna bok.

<sup>6</sup> Social integration kan definieras t.ex. som ”the degree to which the members of the group are linked to one another by exchange of meanings” (ungefär: att medlemmarna i en grupp binds samman genom utbyte av meningar). Detta har även betecknats som kommunikativ integration och förutsätter någon form av socialt samspel (jfr översikt i Hosseini-Kaladjahi 1997:116–17).

<sup>7</sup> En grupp kan sägas vara ekonomiskt integrerad om den åtnjuter samma socio-ekonomiska status och ekonomiska levnadsstandard som befolkningen i allmänhet (Hosseini-Kaladjahi 1997:18–19). ”Ekonomisk integration” har också använts för att

på tanken att ett fullvärdigt medborgarskap för alla förutsätter att de ekonomiska klyftorna mellan olika individer inte är alltför stora – en uppfattning besläktad med Marshalls idé om sociala rättigheter. Om vissa medborgare utpekade som klienter med särskilda behov av statligt understöd för sin existens kommer de inte att uppfattas som fullvärdiga medlemmar i den politiska gemenskapen – vare sig av sig själva eller av andra. Det är tanken.<sup>8</sup> En bristande ekonomisk integration skulle enligt denna logik även motverka den politiska integrationen.

Även här rör det sig om ett tänkbart empiriskt samband och inte om två sidor av samma mynt. En komplikation är möjligen att ekonomisk integration i större utsträckning än kulturell och social handlar just om politik. Den ekonomiska integrationen kan liksom den kulturella och sociala påverka förutsättningarna för politisk integration. Men ett lågt politiskt deltagande hos vissa grupper kan också motverka ekonomisk integration, och så vidare i en negativ cirkel.

Med det politiska perspektiv på integration som presenterats ligger naturligtvis frågan om *makt* inte långt borta.<sup>9</sup> Om vissa grupper av befolkningen, med inhemsk eller utländsk bakgrund, inte betraktar sig som fullvärdiga samhällsmedborgare och inte engagerar sig i politiska frågor som berör dem kan det bara betyda en sak: De ser det inte som meningsfullt att vara med. Den som – med rätt eller orätt – inte tror sig kunna påverka blir inte en aktiv medborgare.<sup>10</sup>

Frågan om politisk integration kan i princip diskuteras med avseende på alla grupper i samhället, i relation till kön, ålder, klass, utbildning, etc. I denna bok intresserar vi oss alltså särskilt för integrationen i den svenska samhällsgemenskapen av människor med utländsk bakgrund, och även här är kopplingen mellan makt och integ-

---

beteckna inlemmande i arbets- och näringslivet (Diaz 1996:76). Inte heller detta viktiga inlemmande ingår i begreppet politisk integration som det används här.

<sup>8</sup> Jfr även Richard Titmuss' argumentation för den generella – ”institutionella” – välfärdsmodellen (Titmuss 1968). I svenskt sammanhang har denna logik tydligast och mest energiskt utvecklats av Bo Rothstein (Rothstein 1994).

<sup>9</sup> En forskare som betonar att maktförhållanden måste inkluderas i begreppet politisk integration är José Alberto Diaz (se t.ex. Diaz 1996:87).

<sup>10</sup> Detta kan möjligen låta väl kategoriskt, åtminstone för den som är förtrogen med den så kallade CVM-modellen för politiskt deltagande (där CVM står för ”Civic Voluntarism Model”). Enligt denna – väl beprövade – modell sammanhänger individens deltagande med hans eller hennes resurser, motivation och tillgång på rekryterande nätverk, med om man ”kan”, ”vill” och ”blir uppmanad” (Verba, Schlozman och Brady 1995; jfr Strömblad 2003:42–47). I den enskildes perspektiv är dock gränsen mellan ”kan” och ”vill” knappast så entydig, utan även bristande resurser i form av t.ex. tid, pengar och medborgerliga färdigheter torde i de flesta fall ta sig uttryck i att man inte uppfattar det som meningsfullt att försöka påverka, d.v.s. i ett försvagat reellt medborgarskap.

ration tydlig. Om invandrade och barn till invandrade deltar avsevärt mindre i politiken än etniska svenskar – och det gör de bevisligen<sup>11</sup> – är det svårt att tro att detta inte har att göra med hur makten är fördelad.

Det är därför som makt och politisk integration hör ihop, och antologins båda övergripande frågor egentligen är en: Om och i så fall hur kan föreningslivet bidra till att ge människor med utländsk bakgrund ökad makt i det svenska samhället och på så sätt stärka den politiska integrationen? I bokens artiklar kommer författarna att på olika sätt problematisera och pröva vilken betydelse föreningslivet kan ha för att integrera individer och grupper med bakgrund i andra länder och kulturer i en politisk gemenskap tillsammans med infödda medborgare.<sup>12</sup>

I senare tids integrationspolitiska dokument brukar ”ömsesidighet” framhållas som ett grundläggande villkor för integration (jfr t.ex. Prop. 1997/98:16:22–23). Tillämpat på politisk integration blir innebörden av detta krav oklart, och det måste åtminstone ges en annan innebörd än då det gäller kulturell och social integration. Om politisk integration innebär att personer med utländsk bakgrund skall få ökad makt är detta en fråga inte bara om ”ömsesidig anpassning” mellan enskilda individer utan framför allt om institutionell förändring, som sänker trösklarna för deltagande i den politiska gemenskapen.<sup>13</sup>

Att politisk integration handlar om makt behöver inte betyda att ökad makt – eller minskad maktlöshet – för personer med utländsk bakgrund alltid innebär ett ensidigt gynnande av deras särintressen. Lika litet som när det gäller den infödde medborgaren eller makt-havaren bör vi förutsätta att den politiskt integrerade fullvärdige medborgaren med utländsk bakgrund i alla situationer driver sina egna

---

<sup>11</sup> ”Invandrarnas politiska utanförskap kvarstår även då faktorer som ålder, utbildning, klass och arbetslöshet beaktats. Deras marginalisering är vår tids mest dramatiska förändring av den politiska jämlikheten i Sverige” (Teorell och Westholm 1999:45).

<sup>12</sup> Den som talar om ”invandrare” eller ”personer med utländsk bakgrund” utan att skilja mellan olika individer eller ens mellan olika etniska grupper eller kategorier anklagas ofta för att ägna sig åt generaliserande förenkling, för att ”dra alla över en kam”. Detta är inte sällan en välmotiverad kritik, men just då det gäller frågor om politisk integration kan det faktiskt finnas skäl för viss generalisering. Detta skäl är att politisk integration handlar om att betraktas som en fullvärdig medlem av en nationell politisk gemenskap, och i det sammanhanget möter alla personer med utländsk bakgrund likartade ”svenska” strukturer, institutioner och diskurser. Och även de skillnader i fråga om politisk integration som ändå kan finnas mellan olika etniska grupper torde till stor del sammanhånga med dessa ”svenska” förhållanden.

<sup>13</sup> Betoningen av ”ömsesidig anpassning” kan möjligen ses som ett uttryck för att ideologin bakom den svenska integrationspolitiken utgår från föreställningar om social och kulturell integration snarare än politisk.

eller sin etniska grupps intressen. Frågan om *politikens innehåll* bör därför ligga utanför definitionen av politisk integration.<sup>14</sup>

## Föreningslivets betydelse

Varför tror vi att föreningslivet kan spela en roll för maktfördelning och integration? Om vi ser en förening bara som en institutionaliserad form av regelstyrt kollektivt handlande förefaller detta långt ifrån självklart. Motivet att bilda en förening – i stället för att samarbeta helt informellt – är att medlemmarna vill att det som man enas om skall uppfattas som bindande, både inom gruppen och gentemot omvärlden. Syftet med en sådan frivillig institutionalisering är att på något sätt bidra till medlemmarnas nytta. Denna *medlemsnytta* kan ta sig olika uttryck: i billiga inköp, i spännande idrottstävlingar eller i att man samlar in pengar till välgörande ändamål. Men i samtliga fall gör man det man gör för medlemmarna. Däremot kan länken till frågor om makt och politik i många fall, inklusive de nämnda exemplen, framstå som tämligen långsökt.

Men det är ändå den koppling som vi gör i boken – och vi är långt ifrån först med att göra den. Såväl i den politiska folkrörelsediskursen som i modern samhällsvetenskaplig teoribildning betonas föreningslivets betydelse för människors politiska deltagande och inflytande. Organiserat kollektivt handlande ses som den kanske viktigaste möjligheten för vanliga medborgare att utöva reellt inflytande på politik och samhällsliv. Samtidigt ses medverkan i beslutsfattande och gemensamt arbete inom föreningslivet som ett sätt för den enskilde att utveckla de attityder och färdigheter som behövs för ett framgångsrikt deltagande i politiken. På så sätt kan föreningslivet stärka demokratin dels *direkt och kollektivt*, genom att ge medborgarna en kanal för påverkan, dels *indirekt och individuellt*, genom att öka deras politiska förmåga och stärka deras inbördes tillit.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Om politisk integration innebär att personer med utländsk bakgrund får större makt, betyder det då alltid att etniska svenskar samtidigt får mindre? Om maktfördelning i integrationsssammanhang är ett sådant nollsummespel eller om det är ett plussummespel beror på om man, som Max Weber, tänker på *makt över andra* eller, som Bertrand Russel, på *makt att åstadkomma förändringar*, kanske i samarbete med andra. Detta kan i sin tur bero på hur man avgränsar kontexten; det som framstår som ett nollsummespel på kort sikt kan ofta vara ett plussummespel på längre sikt. Detta är en förhoppning som bland annat kommer till uttryck i de integrationspolitiska dokumenten.

<sup>15</sup> Denna distinktion mellan föreningslivets direkta och indirekta effekter på politiken är besläktad med – men inte identisk med – Axel Hadenius' distinktion mellan före-

Som vi skall se har föreställningen om föreningslivets positiva inverkan på samhällsgemenskapen också kommit till uttryck i den svenska integrationspolitiken. Ett föreningsliv organiserat kring etnisk tillhörighet skall både bidra till att upprätthålla den egna ursprungskulturen och underlätta en integration av de nya medborgarna i det svenska samhället. I ett perspektiv av politisk integration blir föreningen en maktresurs som ger medlemmarna – direkt och tillsammans eller indirekt och individuellt – ökade möjligheter att påverka förhållandena i det nya samhället.

## **Föreningslivet och det mångkulturella samhället – två mekanismer och fyra integrationsvägar**

En förening kan alltså tänkas stärka medlemmarnas politiska makt genom två helt olika mekanismer. Den ena är den *kollektiva*, som innebär att föreningen driver sina medlemmars politiska intressen – och lyckas med det. Denna mekanism förutsätter förstås att det rör sig om en typ av förening där medlemsnyttan helt eller delvis består i att åstadkomma förbättringar – eller motverka försämringar – i samhället. Förutom de politiska partierna<sup>16</sup> tänker vi här främst på de uttalade intresseorganisationerna såsom fackföreningsrörelsen, konsumentkooperationen, jordbrukets föreningsrörelse och de stora boendeorganisationerna. Ofta har dessa organisationer primärt syftat till att ta till vara medlemmarnas intressen som konsumenter eller producenter på viktiga *marknader*, marknader som typiskt sett också är föremål för olika former av offentliga regleringar.

Den andra mekanismen för politisk integration via föreningar är den *individuella*.<sup>17</sup> Enligt den svenska och skandinaviska berättelsen

---

ningslivets betydelse för medborgarnas vertikala respektive horisontella kapacitet, jfr Hadenius 1999:61–62.

<sup>16</sup> De politiska partierna är också föreningar, men de behandlas egentligen inte som sådana i denna bok. Partierna är naturligtvis av stor betydelse för den politiska integrationen, men mekanismerna är av ett annat slag än i föreningslivet i övrigt. Ett sätt att uttrycka saken är att engagemang i det nya landets politiska partier i sig är ett uttryck för politisk integration, d.v.s. en del av den ”beroende variabel” som föreningsengagemang är tänkt att påverka. Av detta skäl spelar politiska partier en viktig roll i flera av bokens artiklar, men inte som en föreningstyp vilken som helst.

<sup>17</sup> Petersson, Westholm och Blomberg (1989:kap. 7) betraktar föreningsmedlemskap som en kollektiv resurs utan att gå in på den skillnad mellan olika slags mekanismer som jag diskuterar här. Det kan dock diskuteras om de medborgerliga färdigheter som förvärvats genom föreningsmedlemskap skiljer sig principiellt från annan utbildning, som ju brukar räknas som en individuell resurs.

om ”folkrörelserna” skall föreningslivet ha haft en avgörande betydelse för det fredliga samarbetet i politiken och på arbetsmarknaden, men också för ett brett politiskt engagemang, en skolning av medborgarna i demokratiskt beslutsfattande och en allmän folkbildning. Den moderna teoribildningen om socialt kapital, i den amerikanske statsvetaren Robert Putnams tappning, har betydande beröringspunkter med den mer öppet ideologiska folkrörelsetanken. Putnam betonar föreningslivets betydelse för att bygga upp och upprätthålla sociala nätverk, bidra till en sammanhållande normbildning och stärka människors ömsesidiga tillit för att på så vis underbygga en demokratisk anda hos befolkningen (Putnam 1993, 2000).<sup>18</sup>

Det är intressant att notera att både folkrörelsetankens syn på föreningar som skolor i demokrati och socialkapitaldiskursens tilltro till föreningslivets nätverk och interaktion för att bygga upp ömsesidig tillit bygger på *möjliga positiva bieffekter* av föreningsengagemanget – bieffekter som kan komma hela medlemskollektivet eller enskilda medlemmar till del. Enligt dessa tankefigurer är det inte den eventuella medlemsnyttan av föreningens verksamhet som har de positiva effekterna på maktfördelning och politisk integration utan det beslutsfattande och den sociala interaktion som så att säga äger rum på vägen. I denna mekanism är det alltså a priori mindre viktigt att medlemsnyttan i sig avser makt och politik. Den ökade makten för föreningsmedlemmarna kommer i stället indirekt, via deras stärkta politiska självförtroende, ökade tillit till omgivningen och så vidare.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Karin Borevi preciserar i sin artikel Putnams idéer och tillämpar dem på etniska minoritetsmedlemmars föreningsengagemang. En annan teoribildning av betydelse för antologins frågeställningar är den kring individens politiska deltagande, där föreningsdeltagande anses inverka positivt via ökade demokratiska resurser, ökat politiskt självförtroende och ökad sannolikhet för rekrytering (Verba, Scholzman och Brady 1995; jfr Gunnar Myrbergs artikel i antologin).

<sup>19</sup> Man kan förstås tänka sig föreningar där sådant som demokratiskt beslutsfattande, social interaktion eller allmänbildning är själva syftet med verksamheten. Vissa sammanslutningar av akademiker kan ibland ge intryck av att vara ”föreningar för sammanträden”, andra föreningar, så kallade sällskapsklubbar, kan ha som primärt syfte att erbjuda medlemmarna en givande och utvecklande social samvaro, och åter andra, t.ex. bildningsförbunden, syftar till att utveckla medlemmarnas kunskaper. Och även om en *förening* inte har social samvaro eller demokratiskt beslutsfattande som sitt primära syfte kan naturligtvis en enskild *medlem* tänkas ha det som skäl att vara med i föreningen – så tycks t.ex. ofta vara fallet i studiecirkelverksamhet (Larsson 1999:254–59). För det stora flertalet föreningar förefaller det dock rimligt att betrakta de demokratiska, sociala och allmänbildande funktionerna som bieffekter av arbetet för en direkt medlemsnytta av annan karaktär.

Figur 1. Fyra vägar till politisk integration

	via etniska föreningar	via andra föreningar
kollektivt	(1) etniska föreningars makt	(2) invandrades makt i andra föreningar
individuellt	(3) deltagande i etniska föreningar	(4) invandrades deltagande i andra föreningar

Om vi tills vidare accepterar att föreningar och föreningsdeltagande kan stärka det politiska inflytandet för människor i allmänhet via dessa båda mekanismer, vilka förutsättningar ger detta mera specifikt för att integrera just personer med utländsk bakgrund i den svenska politiska gemenskapen? De olika möjligheterna sammanfattas i figur 1.

Då det gäller den kollektiva mekanismen finns det i princip två olika vägar. Den ena innebär att personer med utländsk bakgrund kan dra nytta av befintliga ”svenska” eller ”generella” organisationers etablerade maktposition (ruta 2 i figuren). Här blir alltså frågan om invandrade och barn till invandrade kan tillskansa sig en rimlig del av makten inom fackföreningsrörelsen, hyresgäströrelsen och andra organisationer med starkt inflytande på den svenska politiken, lokalt och centralt. Detta är i stor utsträckning frågor kring öppenheten och den interna demokratin inom dessa rörelser.

Den andra vägen innebär att olika invandrargrupper ges möjlighet att påverka politiken via ett eget föreningsliv, uppbyggt på etnisk grund (ruta 1). Detta förutsätter i så fall att dessa föreningar verkligen ser politisk påverkan som en del av sin medlemsnytta.

Det skall understrykas att båda de kollektiva vägarna till politisk integration egentligen innehåller *två olika steg*. Det första steget förutsätter att personer med utländsk bakgrund har åtminstone någon makt över föreningens agerande. Det andra steget förutsätter att föreningen har åtminstone något inflytande på politiken. I texten i rutorna problematiseras bara ett av dessa steg, olika för de olika vägarna. Att personer med utländsk bakgrund har makt över etniska föreningar torde vara rimligt att anta, men det är mindre givet att dessa föreningar i sin tur har inflytande över politiken. Och omvänt förefaller det rimligt att utgå från att åtminstone några ickeetniska föreningar har åtminstone

något inflytande över politiken, medan de invandrades inflytande över dessa organisationer i stället förefaller mera problematiskt.<sup>20</sup>

Motsvarande två vägar finns då det gäller den individuella mekanismen. Träning i demokrati, uppbyggnad av nätverk, rekrytering till politiska aktiviteter och utveckling av ömsesidig tillit kan ske genom deltagande i traditionella inhemska föreningar (ruta 4 i figuren). Men den kan också ske inom ramen för invandrarernas egna organisationer (ruta 3), vilket är ämnet för Pär Zetterbergs artikel. I dessa fall är det alltså inte – enligt teorin – organisationens makt gentemot omvärlden som är det centrala. Det viktiga är i stället att den interaktion som äger rum i föreningarna är av sådan karaktär att de goda bieffekterna verkligen får chansen att uppstå och – vid deltagande i andra föreningar än etniska – att dessa bieffekter också kommer personer med utländsk bakgrund till godo.

Antologin har sin tyngdpunkt på det etniskt organiserade föreningslivets betydelse för den politiska integrationen. Eftersom dessa föreningar har tilldelats en central roll i den svenska integrationspolitiken finns det anledning att särskilt studera vilken roll de spelar och kan spela i sammanhanget. Även förutsättningarna för politisk integration via andra delar av föreningslivet berörs dock i några av artiklarna, framför allt Gunnar Myrbergs och Jesper Fundbergs, samt i Bo Bengtssons kunskapsöversikt över invandrarernas deltagande och makt i fackföreningsrörelsen, hyresgäströrelsen och idrottsrörelsen.

## Staten och organisationerna – folkrörelseideal och korporatism

Den svenska politiken riktad mot föreningslivet kan sägas bygga på både den direkta och den indirekta mekanismen för politisk integration, både på korporatism och på folkrörelseideal för att uttrycka saken slagordsmässigt.

Sverige har under hela efterkrigstiden betraktats som en *korporatismens* högborg. De organiserade intressernas inflytande på politiken och på politiskt relevanta marknader har betraktats som ett viktigt väl-

---

<sup>20</sup> Jag påminner om vad som sagts ovan att definitionen av politisk integration handlar om *makt* men inte nödvändigtvis om *gruppintressen*. Om en etnisk organisation kan påverka politiken är detta ett uttryck för politisk integration, oavsett om gruppen ensidigt driver sina egna intressen eller inte. Och om en etnisk grupp kan utöva inflytande på t.ex. en fackförenings politiska agerande är detta ett uttryck för politisk integration, oavsett om den politik som gruppen verkar för främst gynnar dem själva eller om den är mera generell.



färdspolitiskt instrument, framför allt inom arbetsmarknadspolitiken, jordbrukspolitiken, konsumentpolitiken och bostadspolitiken. Arbetsmarknadens parter, jordbrukets organisationer, konsumentkooperationen och hyresgäströrelsen har på olika sätt tilldelats institutionaliserade roller i beredningen och genomförandet av den offentliga politiken inom sina respektive sektorer.

Under 1990-talet hävdade många bedömare att den svenska korporatismen var död eller döende. Intresserepresentationen i offentliga utredningar, myndighetsstyrelser och andra offentliga organ minskade och ersattes med mer informella representationsformer. Ändå synes dödförklaringen ha varit en överdrift. De organiserade intressena är alltjämt viktiga aktörer i de politiska beslutsprocesserna, även om deras påverkan i dag är mindre formaliserad och monopoliserad än under korporatismens glansdagar (jfr Hermansson m.fl. 1999:kap. 2). Det skall också understrykas att de analyser som diskussionen om korporatismens nedgång baserar sig på framför allt gäller den nationella nivån. Om utvecklingen av den lokala och regionala korporatismen vet vi mindre.

Medan korporatismteorin tar fasta på den direkta och kollektiva mekanismen för politisk makt via föreningar utgår *folkrörelsetanken* från den indirekta och individuella mekanismen. Under större delen av 1900-talet var föreningslivet en ideologiskt omhuldad samhällsföreteelse i Sverige, liksom i våra skandinaviska grannländer Danmark och Norge. Väckelserörelsens, nykterhetsrörelsens och arbetarrörelsens organisationer brukar i alla de tre länderna tillmätas centrala roller i uppbyggandet av det moderna industrisamhällets sociala och politiska strukturer. I fråga om antal medlemskap i föreningar intar de nordiska länderna fortfarande ledande positioner internationellt (Vogel m.fl. 2003:53).

Också folkrörelseglöden har falnat en del i de senaste decenniernas individcentrerade samhällsklimat. Medlemstalen och aktivitetsnivån har minskat i de flesta föreningstyper, även om år 2000 fortfarande 90 procent av den vuxna befolkningen i Sverige var medlemmar i någon förening (Vogel m.fl. 2003:24–27). Problemen med nyrekrytering till olika förtroendeposter är allmänt omvittnade, samtidigt som det frivilliga arbetet inom föreningarna är fortsatt omfattande och snarast ökat något mellan 1992 och 1998 (Jeppsson Grassman och Svedberg 1999). Det finns också en föreställning om att det frivilliga kollektiva engagemanget under senare tid alltmer tagit formen av platta informella nätverk på det mera formaliserade föreningslivets bekostnad. Ofta har dock formella organisationer utgjort en bas för rekryteringen

av sådana nätverk, varför man också kan tala om ett samspel mellan de båda formerna för mobilisering (jfr Thörn 1999:451–53).<sup>21</sup>

Å andra sidan har som nämnts den samhällsvetenskapliga diskursen om socialt kapital givit föreningslivets vänner en välkommen ideologisk injektion, och så sent som i Demokratiutredningens slutbetänkande från 2000 framhölls att ”... ett starkt och fungerande föreningsliv utgör en grundbult i ett demokratiskt samhälle, som uttryckligen främjar medborgarnas möjligheter till deltagande, inflytande och delaktighet” (SOU 2000:1:196–97).

Ett uttryck för den positiva synen på föreningslivet i svensk politik är de miljardbelopp som årligen slussas från statens och kommunens kassor till föreningslivet. Det finns en rik flora av stödformer till föreningarnas organisation, verksamhet, utrustning och lokaler, motiverade såväl av allmän omsorg om föreningsverksamheten som av mer specifika politiska syften knutna till den verksamhet som föreningarna bedriver. En stor del av det offentliga stödet riktas till föreningarnas ungdomsverksamhet som ända sedan 1900-talets början uppfattats vara av särskilt stor social betydelse (jfr Olson 1992).<sup>22</sup>

### **Staten, kommunerna och det etniska föreningslivet**

Som redan nämnts har denna bok sin tyngdpunkt i studiet av de så kallade invandrarorganisationerna. I bokens artiklar studeras dessa föreningar både som en väg till kollektivt inflytande på politiken och som en individuell språngbräda till olika former av politiskt deltagande. På båda dessa sätt har också det etniskt organiserade föreningslivet betraktats i den svenska invandrar- och integrationspolitiken.

Då Sverige under 1970-talet för första gången skulle ha en särskild ”invandrapolitik” framstod det som naturligt att ta fasta på föreningslivet som en viktig resurs för integrationen av de nyligen invandrade i det svenska samhället. Skulle inte den modell som i början av seklet fört arbetarklassen in i den breda politiska gemenskapen också kunna

<sup>21</sup> Thörn menar därför att nätverket, snarare än att ersätta organisationen, förändrar organisationens funktion i den politiska kulturen (Thörn 1999:452). Detta förefaller vara en rimlig ståndpunkt; framväxten av nya informella nätverk ger ändrade förutsättningar för interaktion och opinionsbildning men knappast för att fatta bindande gemensamma beslut.

<sup>22</sup> De *statliga* bidragen till föreningslivet har nyligen beräknats till 7,2 miljarder kronor om året (SOU 2004:59:163). I början av 1990-talet uppskattades det totala föreningsstödet från *stat, landsting och kommuner* till över 13 miljarder kronor, varav staten stod för 7,5 miljarder (SOU 1993:82:109).

fungera då det nu gällde människor från andra länder? Folkrörelse-idealets integrationslogik och korporatismens institutioner<sup>23</sup> kom att inkluderas i den nya politiken. I det första stora invandrapolitiska beslutet 1975 tilldelades invandrarnas organisationer både medbestämmande i politiken och möjlighet till ekonomiskt stöd. Detsamma gäller alltså 30 år senare, även om regler och former har förändrats genom åren (jfr Karin Borevis och Osman Aytars bidrag till antologin).

Det etniskt organiserade föreningslivet och det offentliga Sverige möts framför allt på två nivåer, den nationella och den kommunala, och på båda nivåerna gäller mötena såväl pengar som inflytande. På den *nationella nivån* utgår i dag statliga medel i form av organisationsstöd och verksamhetsbidrag till ett femtiotal riksförbund organiserade på etnisk grund, ibland till mer än ett förbund som organiserar samma etniska grupp. Nästan lika många riksförbund deltar i olika korporatistiska institutioner för samråd med staten kring integrationspolitiska frågor.

På den *kommunala nivån* är bilden av naturliga skäl mera splittrad. Några gemensamma regler för föreningsstödet finns inte och praxis varierar från kommun till kommun. På rekommendation från Kommunförbundet började många kommuner på 1980-talet tillämpa särskilda regler för invandrarföreningar, som bland annat innebar att de kunde söka bidrag för samtliga sina medlemmar och inte bara för dem under 25 år. Från slutet av 1990-talet har dock alltfler kommuner börjat tillämpa samma regler som för det allmänna föreningsstödet, inklusive åldersgränsen 25 år (Emami 2003:127–30). En viktig distinktion här, som återkommer i flera av antologins artiklar, är den mellan *organisationsbidrag*, som allmänt syftar till att stödja vissa organisationer, och *verksamhetsbidrag*, som syftar till att stimulera viss verksamhet i föreningarna och därmed kan uppfattas som mera styrande (se särskilt Karin Borevis artikel).

---

<sup>23</sup> Om vi definierar korporatism strikt, t.ex. som att "... organiserade intressen under institutionaliserade former medverkar i den offentliga beslutsprocessen" (Hermansson m.fl. 1999:22–23), kan det möjligen ifrågasättas om samråden mellan staten och de etniskt grundade organisationerna verkligen uppfyller definitionens krav. Som framgår av Osman Aytars artikel handlar det i realiteten inte sällan om information i efterhand. Om integrationspolitiken ses som en löpande process där samråd kring ett beslut också kan påverka utfallet av kommande beslut blir förekomsten av ett institutionaliserat löpande informationsutbyte intressant från maktsynpunkt oavsett kopplingen till det enskilda beslutet. Det är i den meningen – att organiserade intressen under institutionaliserade former medverkar i *samråd eller informationsutbyte* med staten kring offentligt beslutsfattande – som begreppet korporatism används i denna artikel.

År 2002 hade de etniskt organiserade riksförbund som erhöll statsbidrag tillsammans ca 1 300 medlemsföreningar med inalles ca 200 000 medlemmar. Detta enligt organisationernas egna, sannolikt väl optimistiska, uppskattningar.<sup>24</sup> I Immigrantinstitutets föreningsregister finns utöver dessa 1 300 ytterligare ca 1 000 etniska föreningar (Dahlstedt 2003:54–56). Det verkliga antalet etniska organisationer kan dock vara betydligt större eller mindre än 2 300. I Sverige finns inga krav på registrering för ideella föreningar om de inte ansöker om offentliga bidrag, och vi vet från andra delar av föreningslivet att omsättningen bland små lokala föreningar är betydande.<sup>25</sup>

I den senaste stora kartläggningen av föreningsdeltagandet i Sverige från år 2000 anger 6 procent av de intervjuade som är födda utanför Sverige att de är medlemmar i någon invandrarorganisation, vilket inte skulle motsvara mer än 45 000 personer. En minskning med två procentenheter har skett sedan föregående undersökning 1992. Av dem som är medlemmar betecknar sig ungefär hälften som aktiva, och ungefär 15 procent har förtroendeuppdrag (Vogel m.fl. 2003:193–96).

Det finns många felkällor här, och mycket talar för att siffran 45 000 innebär en underskattning av det etniskt organiserade föreningslivets omfattning. Antalet personer som deltar i föreningarnas aktiviteter utan att formellt vara medlemmar anses vara betydande (jfr Emami 2003:60). Medlemskap löses ofta familjevis (Fundberg 1996:27). Många medlemmar är barn under 16 år, och de ingår därmed inte i SCB:s undersökningspopulation. Inte heller ingår personer över 16 år födda i Sverige av invandrade föräldrar i underlaget för skattningen. Därtill kommer att intervjupersonerna kan ha redovisat sitt medlemskap i föreningar organiserade på etnisk grund under andra föreningstyper, t.ex. kultur- eller idrottsföreningar.

## Artiklarna

Antologin innehåller tio artiklar skrivna av forskare inom området samt en avslutande diskuterande lägesrapport skriven av bokens redaktör.

Inledningsvis analyserar *Karin Borevi* hur den svenska politiken riktad mot invandrarnas organisationer har utvecklats under invandrar- och integrationspolitikens trettio år. Hon behandlar den politiska dis-

<sup>24</sup> Jämför – apropå optimistiska skattningar av medlemstal – konsumentkooperationens 2,8 miljoner livstidsmedlemmar.

<sup>25</sup> Det totala antalet föreningar i Sverige har uppskattats till någonstans mellan 150 000 och 200 000 (SOU 1987:33:9, Wijkström 1996).

kursen kring det finansiella stödet och kring formerna för samverkan i beslutsprocessen. Utgångspunkten är den latent konflikten som finns mellan statens styrningsambitioner och föreningslivets självständighet. En central fråga i sammanhanget är också hur staten i sin politik gentemot organisationerna skall hantera spänningen mellan att å ena sidan främja en övergripande medborgargemenskap i Marshalls anda ("demos"), å andra sidan slå vakt om och utveckla tillhörigheten till en viss etnisk gemenskap ("ethnos"). Denna diskussion knyts i artikeln an till Putnams distinktion mellan *överbyggande* och *sammanbindande* socialt kapital.

Under den studerade perioden har tydliga förskjutningar ägt rum i politikens inriktning. Under invandrapolitikens etableringsfas betonades föreningarnas roll för att bevara medlemmarnas ursprungskultur, även om det också var då som samråd enligt den svenska korporatistiska modellen etablerades. Under 1980-talet kom spänningen mellan autonomi och styrning till tydligare uttryck i diskursen, och organisationernas självständighet mot staten stärktes. Under 1990-talet formulerades skälet för statens stöd i termer av "integration", och verksamhet som var överbyggande mellan olika grupper gavs företräde framför det identitetsbevarande. Under de allra senaste åren kan dock en viss modifiering av denna linje skönjas. Spänningen mellan att främja "ethnos" och "demos" har uppmärksamats vid olika tidpunkter men aldrig egentligen framställt som problematisk – trots att politiken hela tiden pendlat mellan dessa båda poler.

*Osman Aytar* undersöker samspelet mellan invandrarnas organisationer och staten på nationell nivå inom ramen för de samrådsmöten som äger rum i Invandrarrådet, senare ombildat till Regeringens råd för etnisk jämlikhet och integration. Med stöd av dokument, intervjuer och deltagande observation analyserar han vilka kommunikativa möjligheter och hinder som följer av organisationsformen och de sociala praktiker som utvecklats. Han studerar parternas engagemang och representation, granskar de upplevda effekterna av samrådet och betydelsen av kontrollen över dagordningen samt diskuterar hur rådets verkliga funktion överensstämmer med det uttalade syftet.

Utgångspunkten är att det rör sig om en asymmetrisk relation, dominerad av statens representanter, där de etniska organisationernas möjligheter till inflytande är starkt begränsade. Därtill kommer den ekonomiska beroendeställningen och regeringsföreträdarnas kontroll över former och dagordning, något som även tar sig uttryck i kritiska synpunkter på organisationernas representation. Trots detta och trots upprepad och uttalad frustration från båda parter är positionerna inte helt låsta. Deltagarna är involverade som "delvis människa, delvis

organisation” och i vissa situationer har det funnits utrymme för organisationsföreträdarna att föra fram opinion i centrala frågor, t.ex. om rösträtt, medborgarskap och hemspråksundervisning.

*Pontus Odmalm* behandlar samspelet mellan kommun, civilsamhälle och invandrarnas organisering på lokal nivå i Malmö. Vilka förutsättningar finns för invandrarföreningar att få upp sina frågor på den politiska dagordningen? Och varför används dessa föreningar i så liten utsträckning för att driva frågor som rör den egna etniska gruppen? Han relaterar sin analys till teorier om *politiska möjlighetsstrukturer*, ett begrepp som under senare år fått stor betydelse för forskningen om sociala rörelser. Närmare bestämt analyserar han betydelsen av (1) formella institutionella strukturer, (2) dominerande skiljelinjer i samhället, (3) etablerade informella tillvägagångssätt och (4) rådande alliansstrukturer.

Det visar sig att dessa möjlighetsstrukturer, såväl de nationella som de lokala, i stort sett missgynnar de etniska föreningarnas inflytande. De korporatistiskt präglade formella institutionerna och det ekonomiska beroendet av stat och kommun begränsar de etniska organisationernas autonomi. De dominerande skiljelinjerna baseras på traditionella klassmotsättningar, och det saknas en naturlig mobiliseringsgrund för frågor som rör etnicitet. Politiska konflikter hanteras via exklusiva konsensusinriktade förhandlingar mellan den styrande eliten och klassbaserade aktörer såsom fackföreningarna. Den socialdemokratiska dominansen i Malmö och de klassrelaterade alliansstrukturerna gör det svårt för invandrarorganisationerna att finna fruktbara partnerskap som ger utrymme att driva de egna frågorna.

*Henry Bäck* tar sin utgångspunkt i tre olika strategier för underordnade grupper, (1) en *individuell-integrativ* som bygger på den enskildes anpassning, (2) en *kollektiv-integrativ* där gruppen driver sina intressen inom ramen för storsamhället och (3) en *separerande* där gruppen söker ekonomiskt stöd för lösningar vid sidan av storsamhället. Han jämför sverigefinnar i Sverige och finlandssvenskar i Finland och relaterar de tre strategierna till frågan om service på minoritetsspråket, och mera specifikt till frågan om undervisningsspråket i skolan.

Den finlandssvenska minoriteten har tillgång till ett betydligt mer välutvecklat institutionellt nät än sverigefinnarna, inklusive ett så gott som fullständigt föreningsliv baserat på det egna språket. I Sverige spelade under 1970- och 80-talen det finska föreningslivet, i allians med finskspråkiga tjänstemän, en betydande roll i skolfrågan i flera kommuner, men denna mobilisering har senare avmattats. De institutionellt starka finlandssvenskarna har genomgående valt den kollektiv-

integrativa strategin, d.v.s. språkservice inom det offentligas ram. För sverigefinnarna sammanhänger valet med gruppens storlek, sociala status och lokala inflytande. Minoriteter med relativt stark ställning tillmåter frågan om service på finska stor vikt och tenderar att välja den integrativa strategin, medan de med svagare ställning ger frågan lägre prioritet och väljer den separerande strategin.

*Abbas Emami* specialstudier sverigeiranernas föreningsliv. Han ger en överblick över historisk bakgrund, organisatorisk struktur och social sammansättning, mål, verksamhet och resurser. Därefter analyserar han särskilt relationen mellan det sverigeiranska föreningslivet och stat och kommun. Han beskriver hur föreningarna successivt anpassat sin organisation och sitt arbetssätt efter den rådande organisationsmodellen för självorganisering i Sverige. Denna anpassning har skett i två steg, en yttre och mera formell institutionalisering och en inre lärandeprocess kring demokratisk interaktion och föreningskompetens i vid mening.

Däremot tycks föreningarna egentligen inte ha behövt anpassa verksamhetens inriktning efter några särskilda krav från myndigheternas sida. Samverkan med stat och kommun sker i välkända och etablerade terrängförhållanden som begränsar statens möjligheter att kontrollera organisationslivet, i stort sett oavsett olika förändringar i bidragsvillkoren. Av betydelse för det sverigeiranska föreningslivets framtida utveckling är gruppens ålderssammansättning och försvagade rekryteringsbas. Det är svårt för de etniska föreningarna att engagera ungdomar som växt upp i Sverige i konkurrens med olika kommersiella intressen. Möjligen kan föreningarna skapa sig ett eget utrymme för politiskt handlande då det gäller att identifiera och agera mot etnisk diskriminering.

Efter dessa fem artiklar som i huvudsak behandlar vad som ovan kallats den *direkta och kollektiva* mekanismen för politisk integration via föreningslivet ("etniska föreningars makt", ruta 1 i figur 1) följer två artiklar som tar upp den *indirekta och individuella* mekanismen. Frågan är här om de eventuella positiva bieffekterna av invandrades föreningsdeltagande kan bidra till en ökad politisk integration (ruta 3 och 4 i figur 1).

*Gunnar Myrberg* diskuterar vilken betydelse skillnader i föreningsengagemang i allmänhet kan ha för att förklara skillnader i politiskt deltagande mellan infödda och invandrade svenskar. Med stöd av det svenska materialet från det europeiska samarbetsprojektet "European Social Survey" (ESS), och med hänvisning också till andra studier, finner han ett sådant samband beträffande manifestationer men inte valdeltagande. Han prövar då om samma datamaterial kan

säga något om *varför* invandrade deltar mindre än infödda i föreningar samt om dessa skillnader gäller för alla föreningstyper.

Det visar sig först och främst att det lägre föreningsdeltagandet hos dem som själva invandrat inte tycks gälla för barn till invandrade. Vidare tycks *antalet* medlemskap och aktiviteter vara det som spelar roll för det politiska deltagandet och inte *vilken typ* av förening man är med i. Skillnaden mellan invandrades och inföddas föreningsdeltagande kvarstår även efter kontroll för kunskaper i svenska, attityder till föreningsliv och en rad bakgrundsvariabler. Människor som invandrat är signifikant mindre engagerade än infödda svenskar i tre viktiga föreningstyper, nämligen idrottsföreningar, fackliga organisationer och konsumentorganisationer, däremot inte i religiösa och humanitära organisationer.

Därefter fokuserar *Pär Zetterberg* på det etniska föreningslivets påstådda positiva bieffekter (ruta 3 i figur 1). Med hjälp av en modell inspirerad av diskursen om det civila samhället studerar han fyra finska och fyra somaliska föreningar för att utröna i vilken utsträckning de uppfyller de utbildande funktioner som ligger i begreppet ”skola i demokrati”. Han gör det genom att pröva dels i vilken utsträckning föreningarna upprätthåller autonomi och interndemokratiska strukturer, dels i vilken utsträckning de främjar medlemmarnas förståelse för skillnader i åsikter och perspektiv, så att konfliktlösning underlättas.

Slutsatserna blir i huvudsak positiva. Samtliga föreningar uppfyller förutsättningarna för att bidra till en demokratisk utveckling, framför allt genom sina interna procedurer men också genom öppen rekrytering och samverkan med andra som kan bidra till att utveckla en konfliktlösande förmåga. Då det gäller den konfliktlösande funktionen vänder sig de finska föreningarna, med sina i det svenska samhället mer etablerade medlemmar, i högre grad inåt och de somaliska mer mot det omgivande samhället. Vad gäller de interndemokratiska egenskaperna uppfyller både de finska och somaliska föreningarna i stort sett kravet på demokratiska val och ansvarsutkrävande, medan de finska föreningarna har mer utvecklade kanaler för intern information. Av de studerade föreningarna är det dock en somalisk kvinnoförening som uppvisar de högsta värdena i fråga om de utbildande funktionerna.

Integration handlar inte bara om politik – inte ens politisk integration i vår vida mening av tillhörighet till den politiska samfundsgemenskapen. Till skillnad från övriga författare tar *Jesper Fundberg* sin utgångspunkt inte i föreningarnas interna beslutsprocesser eller externa politiska aktiviteter utan i den ”medlemsnytta” som före-



ningen producerar genom sin verksamhet. Mera konkret går han in på ett område som ofta betraktas som framgångsrikt från integrations-synpunkt, nämligen lagidrotten. Han studerar ”invandrapojkar” som spelar fotboll och ”invandrarflickor” som spelar basket och undersöker vilken mening idrottsutövande och integration har för ungdomarna själva.

De studerade ungdomarna är relativt framgångsrika inom sina idrotter och talar om utslagning och diskriminering mer i generella termer än då det gäller dem själva. De ser idrotten både som en frizon och som en möjlighet till bättre villkor i samhället, men de betonar också att de måste ”göra allt två gånger bättre än en svensk” för att få erkännande. Idrotten fungerar på så sätt både som en spegel av samhället i övrigt och som en möjlig social språngbräda. I de studerade ungdomarnas vardag är etniciteten mindre framträdande än klassperspektivet, samtalen handlar mer om ekonomiska villkor och levnadsförhållanden än om kultur och traditioner. Ett etniskt tänkande kommer framför allt till uttryck i ungdomarnas konstruktion av ”den svenska identiteten”.

Två av artiklarna ger en jämförande skandinavisk relief till de svenska erfarenheterna. Som så ofta finner vi både intressanta likheter och tänkvärda skillnader mellan Danmark, Norge och Sverige. *Lise Togeby* skildrar etnisk organisering och politisk möjlighetsstruktur på individuell, lokal och nationell nivå i Danmark. Efter att ha givit en översikt över invandringen till Danmark och de danska reglerna knutna till invandring och medborgarskap beskriver hon utvecklingen av det etniska föreningslivet på nationell och lokal nivå. Slutligen diskuterar hon förutsättningarna för etniska minoriteters politiska deltagande på kommunal nivå.

De danska reglerna för invandring och medborgarskap är mer krävande än de svenska och har ytterligare skärpts genom de senaste årens lagstiftning. I gengäld är utländska medborgares politiska rättigheter relativt omfattande, och reglerna om personval i den kommunala vallagen gör det lättare för minoritetsföreträdare att bli valda än i Sverige. Detta torde ha bidragit till ett förhållandevis högt valdeltagande från personer med utländsk bakgrund och ett utvecklat samarbete mellan etniska föreningar och politiska partier. Även i övrigt är det på den kommunala nivån som de etniska organisationerna har sin främsta betydelse. Däremot saknar de svenska riksorganisationerna och deras korporatistiska samrådsformer med staten sin motsvarighet i Danmark.

*Grete Brochmann och Jon Rogstad* diskuterar minoritetsgruppers inflytande i Norge via den parlamentariska och den organisatoriska

representationskanalen med utgångspunkt från begreppen synlighet, resonans och legitimitet. Genom att inte ta maktlösheten för given utan lägga fokus på minoritetseliter och framgångsrikt minoritetsagerande vill de ge en ökad förståelse av hur olika maktmekanismer verkar i mötet mellan minoritetsgrupper och majoritetssamhällets institutioner.

Liksom i Sverige deltar de etniska minoriteterna betydligt mindre i politiken än den inhemska majoriteten. Ett intressant undantag är dock lokalvalen i Oslo och i synnerhet norgepakistaniernas höga valdeltagande. Genom personval och strykning av kandidater har både pakistanter och andra invandrargrupper blivit statistiskt överrepresenterade i Oslos bystyre, något som invandrarorganisationernas agerande bidragit till. Liksom i Danmark är merparten av de etniska organisationerna lokala och de är främst inriktade på religiösa och kulturella frågor. Under de senaste åren har det etniska föreningslivets politiska roll börjat uppmärksammas mer, och några landsomfattande organisationer har fått ekonomiskt stöd och korporatistiskt erkännande av staten. Enligt en aktuell undersökning av invandrarorganisationerna i Oslo hade hälften av dessa haft kontakt med politiker eller myndigheter och en tredjedel pekade på att de hade påverkat något konkret politiskt beslut.

Enligt de ursprungliga planerna skulle en artikel om fackföreningsrörelsens betydelse för politisk integration ha ingått i antologin. Av olika skäl har det inte blivit så. I stället representeras frågan om möjligheterna för personer med utländsk bakgrund att utöva inflytande via andra föreningar än de etniska (ruta 2 i figur 1) av en kort översikt i detta perspektiv av aktuell forskning och statistik om fackföreningsrörelsen, hyresgäströrelsen och idrottsrörelsen, sammanställd av antologins redaktör. Översikten visar att personer med utländsk bakgrund i stort sett är väl representerade i dessa rörelser medlemskadrer, men att de är betydligt sämre företrädare på förtroendeposterna. Mycket tyder på att det senare i stor utsträckning är ett uttryck för etniskt exkluderande mekanismer och institutioner.

I bokens avslutande artikel ger *Bo Bengtsson* på basis av övriga bidrag en lägesöversikt med anknytning till de fyra olika vägar till politisk integration som sammanfattats i figur 1 ovan. Han utvecklar också några tankar kring behovet av fortsatt forskning inom området och menar att det kan finnas skäl att rikta större uppmärksamhet än hittills mot andra delar av föreningslivet än det etniskt grundade. Därtill har könsperspektivet hittills i stort sett varit frånvarande i svensk empirisk forskning om föreningsliv och politisk integration.

Artikeln avslutas med en diskussion av vilka politiska slutsatser som kan dras med ledning av vår kunskap om föreningslivet roll i den politiska integrationen.

## Referenser

- Adman, Per 2004. *Arbetslöshet, arbetsplatsdemokrati och politiskt deltagande*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Borevi, Karin. 2002. *Välfärdsstaten i det mångkulturella samhället*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Borevi, Karin och Per Strömblad. 2004. "Kategorisering och integration – en introduktion." i Karin Borevi och Per Strömblad. red. *Kategorisering och integration. Om föreställda identiteter i politik, forskning, media och vardag*. SOU 2004:48. Stockholm: Fritzes.
- Dahlstedt, Inge. 2003. "Invandrarorganisationer i Sverige." i Flemming Mikkelsen. red. *Invandrerorganisationer i Norden*. Köbenhavn: Nordisk Ministerråd.
- Diaz, José Alberto. 1996. "Invandrarnas integration – några teoretiska och metodologiska utgångspunkter." i *Vägar in i Sverige. Bilaga till invandrapolitiska kommitténs slutbetänkande*. SOU 1996:55. Stockholm: Fritzes.
- Emami, Abbas. 2003. *Att organisera oenighet. En sociologisk studie av Iranska Riksförbundet och dess medlemsorganisationer*. Stockholm: Acta Universitatis Stockholmiensis.
- Fundberg, Jesper. 1996. *Möten med föreningar. En studie av invandrarers föreningsliv i Botkyrka kommun*. Botkyrka: Mångkulturellt Centrum.
- Hadenius, Axel. 1999. "Medborgarskap, social kontext och institutioner. Perspektiv på svensk demokrati." i Erik Amnå. red. *Civilsamhället*. SOU 1999:84. Stockholm: Fakta Info Direkt.
- Hermansson, Jörgen, Anna Lund, Torsten Svensson och PerOla Öberg. 1999. *Avkorporatisering och lobbyism*. SOU 1999:121. Stockholm: Fakta Info Direkt.
- Hosseini-Kaladjahi, Hassan. 1997. *Iranians in Sweden: Economic, cultural and social integration*. Stockholm: Acta Universitatis Stockholmiensis.
- Jeppsson Grassman, Eva och Lars Svedberg. 1999. "Medborgarskapets gestaltningar. Insatser i och utanför föreningslivet." i Erik Amnå. red. *Civilsamhället*. SOU 1999:84. Stockholm: Fakta Info Direkt.

- Larsson, Staffan. 1999. "Studiecirkeldemokratin" i Amnå, Erik. red. *Civilsamhället*. SOU 1999:84. Stockholm: Fakta Info Direkt.
- Marshall, Thomas Humphrey. 1950. "Citizenship and social class." i Thomas Humphrey Marshall. red. *Citizenship and class and other essays*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Olson, Hans-Erik. 1993. *Staten och ungdomens fritid. Kontroll eller autonomi?* Lund: Arkiv.
- Petersson, Olof, Anders Westholm och Göran Blomberg. 1989. *Medborgarnas makt*. Stockholm: Carlssons.
- Prop. 1997/98:16. *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrarpolitik till integrationspolitik*.
- Putnam, Robert S. 1993. *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, Robert S. 2000. *Bowling alone. The collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster.
- Rothstein, Bo. 1994. *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm: SNS.
- SOU 1987:33, *Ju mer vi är tillsammans. Betänkande av 1986 års folk-rörelseutredning*. Stockholm: Allmänna förlaget.
- SOU 1993:82, *Frivilligt socialt arbete. Kartläggning och kunskapsöversikt*. Stockholm: Allmänna förlaget.
- SOU 2000:1, *En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet. Demokratiutredningens betänkande*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2004:59. *Stöd till kvinnors organisering. Betänkande av Utredningen statligt stöd för kvinnors organisering*. Stockholm: Fritzes.
- Strömblad, Per. 2003. *Politik på stadens skuggsida*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Teorell, Jan och Anders Westholm. 1999. "Var det bättre förr? Politisk jämlikhet i Sverige under 30 år." i Erik Amnå. red. *Medborgarnas erfarenheter*. SOU 1999:113. Stockholm: Fakta Info Direkt.
- Thörn, Håkan. 1999. "Nya sociala rörelser och politikens globalisering." i Amnå, Erik. red. *Civilsamhället*. SOU 1999:84. Stockholm: Fakta Info Direkt.
- Titmuss, Richard. 1968. *Commitment to welfare*. London: Allen & Unwin.
- Verba, Sidney, Kay Lehman Schlozman och Henry E. Brady. 1995. *Voice and equality: Civic voluntarism in American politics*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Westin, Charles, m.fl. 1999. *Mångfald, integration, rasism och andra ord. Ett lexikon över begrepp inom IMER – Internationell Migration och Etniska Relationer*. Stockholm: Socialstyrelsen.

- Wijkström, Filip. 1996. *Den svenska ideella sektorn och pengarna*. Stockholm: EFI.
- Vogel, Joachim, Erik Amnå, Ingrid Munck och Lars Häll. 2003. *Föreningslivet i Sverige. Välfärd. Socialt kapital. Demokratiskola*. Stockholm: Statistiska Centralbyrån.



# Den svenska diskursen om staten, integrationen och föreningslivet

*Karin Borevi*

Att medborgarnas engagemang i föreningar är positivt för integrationen i ett samhälle är de flesta överens om, såväl i politisk debatt som samhällsvetenskaplig forskning. Inte minst i svensk politisk diskurs intar folkrörelserna en central ställning. Dels anses organisationerna ha betydelse för utvecklandet av det slags attityder och färdigheter som behövs för ett framgångsrikt politiskt deltagande. Organisationerna kallas därför ibland ”skolor i demokrati”. Dels förväntas de spela en roll för att kanalisera medborgarnas intressen uppåt i den politiska makthierarkin.

Övertygelsen om föreningslivets integrativa potential har varit en självklar utgångspunkt även inom det särskilda politikområde som fram till slutet av 1990-talet gick under namnet ”invandrapolitik”, och som sedan dess kallats för ”integrationspolitik”. I den invandrapolitiska diskursen har man dessutom uppmärksammat att organisationsväsendet erbjuder en viktig möjlighet för människor att befästa samhörigheten inom en etnisk grupp. Med andra ord har föreningsengagemanget ansetts spela en central roll för den kollektiva samhörigheten på två olika nivåer – dels för den övergripande medborgargemenskapen (vad vi kan kalla för *demos*), dels för sammanhållningen i den egna etniska gruppen (som kan benämnas *ethnos*). Det är om föreningarnas roll för integrationen i dessa båda kollektiv som denna artikel handlar.

Särskilt då det gäller föreningar som definieras utifrån medlemmarnas etniska tillhörigheter kan man hävda att det finns ett spänningsförhållande mellan organisationernas betydelse för medlemmarnas samhörighet till den egna gruppen respektive till medborgargemenskapen i stort. Som jag snart skall utveckla vidare har staten i förhållande till dessa föreningar att ta ställning till en latent spänning mellan *ethnos* och *demos*.

Staten står vidare inför ytterligare ett avvägningsproblem om den bestämmer sig för att aktivt påverka föreningslivet i en eller annan

riktning. Att det finns goda skäl att befrämja det föreningsengagemang som anses ha en så positiv potential för den politiska integrationen råder det knappast några tvivel om. Men risken finns alltid att staten därigenom begränsar det värde som ligger i organisationernas oberoende ställning. I folkrörelsepolitiken finns det därför en underliggande motsättning mellan statens intentioner att å ena sidan styra organisationerna och att å andra sidan försöka värna deras autonomi.

I det följande skall jag först närmare utveckla dessa principiella spänningar – den mellan etnos och demos och den mellan styrning och autonomi. I artikelns andra del använder jag sedan spänningarna som idealtypiska analysverktyg för att beskriva den svenska politiska diskursen om invandrarorganisationer under de senaste drygt trettio åren. Det handlar alltså om att analysera vad som i offentliga utredningar, regeringsförslag och riksdagsdokument under olika perioder uppfattats som det bästa sättet för staten att främja integration via föreningslivet.<sup>1</sup>

### **Föreningslivet och det sociala kapitalet**

Att tillgång till sociala nätverk är en värdefull resurs för den enskilde individen är rätt självklart. Det kan handla om allt från att ha någon i bekantskapskretsen att vända sig till för att få hjälp med olika praktiska göromål, till att ha en nära vän att tala ut med om ett personligt problem. Tongivande modern samhällsvetenskaplig forskning har emellertid gjort gällande att människors sociala kontakter dessutom är en central resurs sett ur ett större samhälleligt perspektiv.

Den amerikanske statsvetaren Robert Putnam har blivit känd för sin tes att det sociala kapital som skapas när människor deltar i organisationer eller på andra sätt träffas, umgås och utbyter kontakter, har betydelse för hur demokratin fungerar. I en studie av Italien fann Putnam att demokratin fungerade allra bäst i de regioner där det fanns ett välutvecklat och aktivt organisationsliv, medan den fungerade sämre i regioner med svaga organisationer och nätverk (Putnam 1993). Förklaringen var enligt Putnam att medborgare som deltar i föreningar och organisationer utvecklar stark tillit och sociala normer om ömsesidighet, som ”spiller över” till att gälla även förtroendet för människor i allmänhet. Många sociala kontakter ger med andra ord ett ökat förtroende också för människor som man inte har kontakt med eller känner personligen. Man kan säga att faktiska sociala kontakter

---

<sup>1</sup> Det diskursanalytiska angreppssättet innebär alltså att jag studerar vilka *uppfattningar* som i den offentliga politiska diskursen gällt beträffande föreningslivets integrativa roll, och inte vilken roll föreningarna de facto spelar för integrationen.



enligt Putnam främjar ”den föreställda gemenskapen” mellan människor i ett samhälle (jfr Anderson 1983).

Boken om demokrati i Italien fick kritik för att inte göra någon åtskillnad mellan olika typer av socialt kapital. Kritikerna frågade sig om allt socialt kapital verkligen kunde anses vara positivt för demokratin (se t.ex. Levi 1996). I inledningen till sin bestseller från 2000 om medborgarandan i USA hade Putnam tagit till sig av kritiken. Han presenterade där en distinktion mellan å ena sidan socialt kapital som fungerar *överbryggande* (”bridging”), å andra sidan socialt kapital som fungerar *sammanbindande* (”bonding”) (Putnam 2000:22–24).<sup>2</sup> Det sammanbindande sociala kapitalet förstärker identiteten inom en homogen grupp, men fungerar exkluderande gentemot andra grupper. Det överbryggande sociala kapitalet är istället utåtblickande och omfattar människor tvärs över olika sociala skiljelinjer.<sup>3</sup>

Putnam för en mycket kortfattad diskussion om dessa båda begrepp, och preciserar egentligen inte närmare vilka implikationer de två typerna av socialt kapital har för förtroendet och samhörigheten mellan medborgare i ett samhälle. En slutsats som ändå kan utläsas ur hans resonemang är att det överbryggande sociala kapitalet är bäst lämpat för att stärka samhörigheten i den övergripande medborgargemenskapen, medan det finns risk att det sammanbindande sociala kapitalet motverkar en sådan integration.

Det slags föreningar som i Sverige länge gått under benämningen invandrarorganisationer riskerar enligt Putnams beskrivning att hamna i den senare kategorin. Organisationer som samlar medlemmar från en enda etnisk grupp, och som dessutom har som syfte att förstärka medlemmarnas interna solidaritet, kan antas ge upphov till vad som här betraktas som ”fel” slags socialt kapital. Putnam nämner själv etniska sammanslutningar som exempel på en föreningstyp som riskerar att skapa ett sammanbindande, snarare än överbryggande, socialt kapital.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> I fortsättningen kommer jag att använda de svenska uttrycken ”sammanbindande” respektive ”överbryggande” som översättning på engelskans ”bonding” och ”bridging”. Det är även de termer som används i den svenska översättningen av Putnams bok (Putnam 2001:22–24).

<sup>3</sup> Putnam hävdar i sin inledning att åtskillnaden mellan sammanbindande och överbryggande är den viktigaste dimensionen för att beskriva hur det sociala kapitalet kan variera. I bokens empiriska redogörelse spelar distinktionen emellertid en undanskymd roll eftersom, som han själv uttrycker det: ”Jag har inte hittat något enda tillförlitligt, övergripande, nationstäckande mått på socialt kapital som tydligt skiljer mellan överbryggande och sammanbindande” (Putnam 2001:22–24).

<sup>4</sup> Exempel på överbryggande socialt kapital är enligt Putnam medborgarrättsrörelsen, ungdomsföreningar engagerade i samhällsnyttigt arbete och ekumeniska religiösa

Men är verkligen det överbryggande sociala kapitalet överlägset det sammanbindande, sett ur ett integrationspolitiskt perspektiv? Man kan göra två viktiga invändningar mot ett sådant påstående. För det första kan man hävda att det ligger ett värde i att medlemmar av etniska minoriteter ges möjlighet att bevara och utveckla en intern sammanhållning i den egna gruppen, det vill säga ägna sig åt det slags sammanhållande kontakter som med Putnams resonemang betraktas som potentiellt skadliga för demokratin. För det andra kan man påpeka att det sammanbindande sociala kapitalet är minst lika viktigt för demokratin som det överbryggande, nämligen genom att främja medborgarnas förmåga att mobilisera sig och göra sina röster hörda. Dessa invändningar leder fram till slutsatsen att båda typer av socialt kapital har ett centralt värde, men att det kan vara svårt att förena dem. Staten står, vill jag därför hävda, inför ett spänningsförhållande mellan å ena sidan att främja den övergripande medborgargemenskapen (det vi kan kalla *demos*) och å andra sidan att respektera människors tillhörigheter till olika etniska gemenskaper (vad som kan benämnas *ethnos*).

### Spänningen mellan ethnos och demos

Vad har Putnams distinktion mellan de två typerna av socialt kapital för betydelse då det gäller välfärdsstatens agerande i det mångkulturella samhället? Hur skall staten förhålla sig till medborgarnas olika etniska sammanslutningar? Putnams resonemang pekar mot en rekommendation för staten att, om aktivt stöd till frivilligorganisationer över huvud taget skall ges, detta bör utformas på ett sätt som främjar de organisationer som är positiva för ett *överbryggande* socialt kapital snarare än de som istället fungerar sammanbindande.

Det mest drastiska sättet att tolka vad en sådan rekommendation skulle betyda i termer av statligt agerande är en uttalad etnisk assimileringspolitik. Det finns gott om exempel, historiska såväl som nutida, på hur stater aktivt försökt att motverka etniska minoriteter därför att dessa ansetts hota den nationella integrationen. Så inleddes exempelvis under andra delen av 1800-talet en aktiv försvenskningspolitik gentemot minoriteter i Norrbotten (se vidare t.ex. Mörkenstam 1999; Hansegård 1990).

---

organisationer. Som exempel på sammanbindande socialt kapital nämner Putnam "etniska sammanslutningar, läsecirklar bestående av kvinnor i en viss religiös sekt och luxuösa golfklubbar" (Putnam 2000:22).

Att försöka uppnå integration genom att tvinga minoriteter att överge sin kulturella identitet är emellertid knappast en strategi som rimmar med den liberala statens normativa grundsatser. Med "liberal" avser jag då en princip om individers frihet och lika värde, som med Ronald Dworkins ord kan sägas innebära att staten skall behandla medborgarna med lika omtanke och respekt (Dworkin 1977). Den politiska strategi som den tidiga svenska minoritetspolitiken är ett exempel på utgår vidare från ett etniskt nationsbegrepp, som svårligen kan förenas med demokratins princip om politisk jämlikhet. I en demokrati kan man inte kräva att individer delar en viss etnisk tillhörighet för att få delta i den politiska gemenskapen. En integrationspolitik som skall kunna försvaras utifrån den liberala välfärdsstatens principer kan kort sagt inte göra individers delaktighet i medborgargemenskapen beroende av deras etniska tillhörigheter. Demos och etnos måste hållas åtskilda.

Att ta fasta på den liberala välfärdsstatens normativa utgångspunkter ger emellertid inte något självklart svar på vilket politiskt agerande som staten bör inta i förhållande till etniska minoriteter. Två helt motsatta handlingsalternativ kan nämligen försvaras utifrån samma normativa princip. Handlingsstrategierna går båda ut på att uppnå en övergripande integration i *demos*. Vad som skiljer dem åt är vilken väg som anses bäst lämpad för att nå detta mål.

Staten kan för det första hävda att en civil medborgargemenskap bäst uppnås om frågan om etnicitet lämnas utanför politiken. Frankrike kan tas som exempel på ett land som tenderat att välja en sådan strategi i sin politik gentemot etniska minoriteter. Där har det traditionellt funnits en stark motvilja mot att "politisera" medborgarnas etniska eller konfessionella tillhörigheter. Etnicitet och religion anses helt enkelt utgöra privata angelägenheter, som inte skall exponeras i den politisk/offentliga sfären, och som det inte tillhör statens ansvar att aktivt främja eller stödja (se t.ex. Brubaker 1992; Schnapper 1998; Favell 2001:kap. 3).

För det andra kan staten tvärtom utgå från att medborgarnas olika etniska tillhörigheter måste tas med som en faktor i utformningen av politiken. Integration anses då förutsätta att staten på ett eller annat sätt aktivt främjar de etniska och kulturella grupper som är i minoritetsställning. Vad detta leder till för konkret politik kan variera. Man kan besluta om undantag i vissa allmänna lagar för att skydda minori-

teters möjligheter att upprätthålla sin religiösa tro och livsstil.<sup>5</sup> Det kan vidare innebära en politik för etnisk kvotering till folkvalda församlingar, för att ge olika minoritetsgrupper jämlika möjligheter till inflytande (Jarstad 2001). Slutligen kan det betyda införandet av olika insatser för att främja minoritetskulturer, exempelvis stöd till litteratur, teater och film på minoritetsspråk samt modersmålsundervisning för barn med annat modersmål än det som utgör landets officiella språk.

Staten har alltså att välja någon av de här skisserade principiella förhållningssätten – antingen att aktivt främja minoritetskulturer eller att försöka hålla sig neutral till dem. Lite förenklat kan man hävda att vart och ett av de båda handlingsalternativen hänger samman med en av de två typerna av socialt kapital. Ett socialt kapital som fungerar överbryggande är ett viktigt värde om betoningen ligger på att främja samhörigheten i den övergripande medborgargemenskapen (demos). Om målsättningen är att skapa förutsättningar för etniska minoriteter att upprätthålla sin identitet framstår istället det sammanbindande sociala kapitalet som det centrala värdet (se figur 1).

**Figur 1. Koppling mellan politiskt mål och typ av socialt kapital**

Mål	Typ av socialt kapital
Främja civil majoritetskultur (demos)	Socialt kapital som fungerar överbryggande
Främja etnisk minoritetskultur (ethnos)	Socialt kapital som fungerar sammanbindande

Vilket handlingsalternativ staten än väljer står den emellertid inför en inneboende spänning mellan ethnos och demos. Den strategi som går ut på att förhålla sig passivt neutral i förhållande till medborgarnas etniska identiteter kan kritiseras för att i praktiken ändå bidra till etnisk assimilering. Grunden för en sådan kritik är att stater i praktiken inte *kan* vara neutrala i förhållande till medborgarnas etniska tillhörigheter. Varje nationalstat och de politiska procedurer, lagar, regler och symboler som håller medborgarskapet samman är impregnerade av

<sup>5</sup> Som t.ex. i Storbritannien där säkerhet har dispens från lagen att använda hjälm då man kör motorcykel eftersom det för dem är ett religiöst påbud att bära turban. För en kritisk diskussion, se Barry 2001:44–50.

vissa kulturella föreställningar och uttryck (se t.ex. Parekh 2000). Den etniskt "neutrala" politiken riskerar därför att i praktiken leda till etnisk assimilering.

På motsvarande sätt kan den strategi som går ut på att aktivt främja minoriteters kulturbevarande kritiseras för att i praktiken leda, inte till integration, utan till etnisk marginalisering. Risken med att ge stöd till minoritetskulturer sägs då vara att man konserverar en uppdelning mellan etniska grupper i samhället och motverkar individens lika rättigheter. Den minoritetsbefrämjande politiken, som fokuserar medborgarnas tillhörigheter i olika *etnos*, löper risken att fungera stigmatiserande. Genom att särskilt rikta sig till invandrare och minoriteter med speciella åtgärder bidrar staten till att befästa allmänhetens uppfattning om dessa kategorier som "annorlunda". En politisk strategi som tar fasta på kulturella olikheter kan vidare leda till att kampen för att motverka socio-ekonomiska ojämlikheter hamnar i skymundan (Barry 2001). I den svenska debatten har termen "kulturrasism" myntats för att beskriva ett sådant utfall (Ålund och Schierup 1991).

Vare sig staten väljer att aktivt stödja eller att passivt tolerera medborgarnas etniska tillhörigheter står den inför en spänning mellan *etnos* och *demos*. Risken med båda strategierna är att politiken i praktiken leder till ett kontraproduktivt utfall – till etnisk marginalisering snarare än integration.

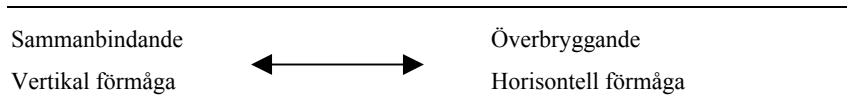
Jag skall slutligen uppmärksamma ytterligare en aspekt av spänningen mellan *etnos* och *demos*, som dessutom har särskild bäring på frågan om statens agerande i förhållande till föreningslivet. Som tidigare konstaterats betecknar Putnam det slags föreningsengagemang som skapar kontakter tvärs över sociala gränser som det mest värdefulla för demokratin. Med ett annat uttryckssätt kan man säga att han därmed framhäver föreningarnas betydelse för att skapa vad statsvetaren Axel Hadenius betecknar som en "horisontell kapacitet" hos medborgarna, som är central för en vital demokrati (Hadenius 1999:62). Demokratins horisontella aspekt handlar om medborgarnas förmåga att, trots sinsemellan skilda önskemål och krav, kunna samverka och finna kompromisser och samlade lösningar.

Som Hadenius påpekar bygger demokratin emellertid även på en vertikal aspekt. Det demokratiska systemet förutsätter även att medborgarna har en förmåga att mobilisera sig, göra sina röster hörda och underifrån driva sina krav gentemot olika makthavare. Medborgarnas "vertikala kapacitet" handlar om deras möjligheter att kanalisera krav uppåt i det politiska systemet (ibid.).

Många organisationer kan naturligtvis vara positiva för medborgarnas förmåga både till kompromiss och till mobilisering på en och

samma gång. Idealtypiskt sett kan man ändå hävda att den horisontella förmågan hänger samman med ett överbryggande socialt kapital, medan den vertikala förmågan hör ihop med ett sammanbindande socialt kapital (figur 2).

**Figur 2. Idealtypiskt spänningsförhållande mellan de olika typerna av socialt kapital då det gäller organisationer**



Om man koncentrerar sig på den vertikala demokratispekten blir Putnams påstående att det överbryggande sociala kapitalet skulle vara bäst för demokratin inte lika självklart. Här framstår istället den andra typen av sociala kontakter som mer ändamålsenliga. Den starka kollektiva identitet som slutenheten ger borgar för att medlemmarna får särskilt stor slagkraft att utåt föra fram sina krav och politiska åsikter. En stark intern sammanhållning inom en socialt snäv grupp kan därför vara nödvändig för att effektivt samla och driva ett visst intresse.

Många viktiga medborgarrörelser för att främja demokrati och politisk jämlikhet har också tagit sin utgångspunkt i sammanslutningar som främjat just ett sammanbindande socialt kapital. Arbetarrörelsen, medborgarrättsrörelsen i USA och kvinnorrörelsen kan tas som exempel på mobiliseringsprocesser som startat med att befästa den interna gemenskapen i den egna gruppen. Om man utgår från ett integrationsideal där politisk jämlikhet har en framskjuten roll kan Putnams betoning på det överbryggande sociala kapitalet därför kritiseras för att innebära en närmast passiviserande strategi.

Distinktionen mellan en horisontell respektive vertikal demokrati-aspekt kan ses som en precisering av spänningen mellan etnos och demos. Beroende på vilken pol som betonas kan en mobilisering utifrån etniska skiljelinjer betraktas antingen som ett hot mot den övergripande medborgargemenskapen (risk för etnisk segmentering) eller som ett steg mot större politisk jämlikhet (marginaliserade grupper ges möjligheter till politiskt inflytande). Denna aspekt har därför betydelse för statens agerande gentemot organisationer bildade på etnisk grund.

## Spänningen mellan autonomi och styrning

Folkrörelsetanken innebär att föreningarna tillmäts en positiv kraft för demokratin. Staten har ett intresse av att på olika sätt stödja och ha kontakter med organisationerna. I folkrörelseidén ligger samtidigt en tanke om självständighet. Staten skall inte *dirigera* vilka organisationer som bildas och hur de lägger upp sin verksamhet. Det ligger ett viktigt värde i att medborgarnas sammanslutningar har en viss grad av autonomi i förhållande till staten. I folkrörelsepolitiken finns det därför ett inbyggt spänningsförhållande mellan styrning och autonomi. Staten måste gå ett slags balansgång mellan att å ena sidan stödja föreningslivet och å andra sidan försöka att inte lägga sig i på ett sådant sätt att föreningarnas autonomi äventyras.

Tre medel kan identifieras som staten allmänt sett kan använda för att utöva kontroll eller styrning gentemot frivilligorganisationerna, nämligen reglering, statsbidrag och formaliserad samverkan i den offentliga beslutsprocessen (jfr Micheletti 1994:199). I svensk politik är det framför allt de båda senare av dessa medel som varit aktuella.<sup>6</sup>

Det uttalade syftet med att med *finansiellt stöd* styra organisationerna och deras verksamhet varierar mellan olika typer av föreningsstöd.<sup>7</sup> Finansiella bidrag kan för det första motiveras utifrån folkrörelseidén – att organisationerna är positiva för demokratin, mer eller mindre oavsett vilken verksamhet de har. Men bidragen kan även motiveras utifrån den specifika verksamhet som bedrivs i en viss föreningsstyp.<sup>8</sup>

Principiellt kan en åtskillnad göras mellan folkrörelsestöd som allmänt syftar till att stödja existensen av ett organisationsliv präglad av självständighet och mångfald (organisationsbidrag) och bidrag som syftar till att stimulera en viss verksamhet som bedrivs av föreningarna (verksamhetsbidrag). Staten utövar allmänt en mindre grad

---

<sup>6</sup> Sverige har intagit en försiktig hållning vad gäller att via lagstiftning förbjuda vissa typer av organisationer. Svensk grundlag ger möjlighet att införa bestämmelser om att föreningar som motverkar demokratin kan undantas från föreningsfriheten, och diskussioner har förekommit om att använda denna möjlighet för att förbjuda rasistiska organisationer och kriminalisera medlemskap i sådana organisationer. Idén om organisationsförbud har dock aldrig fått genomslag i Sverige.

<sup>7</sup> Självfallet kan olika bidragsformer vid sidan av de *uttalade* styrningsmotiven dessutom ha outtalade motiv eller ej förutsedda styrningseffekter.

<sup>8</sup> Historiskt har exempelvis stödet till ungdomsorganisationerna, idrottsrörelsen respektive studieförbunden motiverats utifrån en mer specifik förväntan från staten, nämligen att organisationerna skulle motverka kriminalitet och droger hos ungdomar (Olson 1992:kap2); stimulera ”motions- och breddidrott” (Proposition 1979:79:51) respektive att stödja folkbildningen (Lindgren 1999).

av styrning då det gäller organisationsbidrag än verksamhetsbidrag. Partistödet är ett exempel på organisationsbidrag där graden av styrning avsiktligt är liten. Samtidigt innebär bidragsgivning alltid en viss styrning. Det finns risk för att staten genom sitt stöd hotar föreningarnas självständiga ställning. Statens intention att främja organisationerna – antingen det gäller ett allmänt demokratimål eller den mer konkreta verksamhet som bedrivs av organisationen – måste vägas mot risken att stödet i sig motverkar organisationernas autonomi gentemot staten.

Vid sidan om det finansiella stödet till föreningsväsendet har staten även en möjlighet till styrning genom *samverkan* med föreningslivet. Staten kan agera mer eller mindre aktivt gentemot organisationerna i den offentliga beslutsprocessen. I denna process räknas vanligen in beredningen av politiska beslut, beslutsfattandet samt genomförandet av besluten. I var och en av dessa tre faser kan staten ge organisationerna möjlighet att medverka. Detta sätt att arrangera det offentliga beslutsfattandet på – ”att organiserade intressen under institutionaliserade former medverkar i den offentliga beslutsprocessen” – kallas för korporatism (Hermansson m.fl. 1999:22–23).

Då det gäller statens samverkan med föreningslivet föreligger, på motsvarande vis som för de finansiella statsbidragen, en underliggande spänning mellan autonomi och styrning. Den svenska korporativa modellen har beskrivits som ett försök att upprätta en balans mellan dessa båda poler. Starka organiserade särintressen, som om de agerade helt autonomt kunde innebära ett hot mot ”allmänviljan”, skulle genom samverkan i det offentliga beslutsfattandet ”tämjas”. Den korporativa tanken går ut på att staten, genom att bjuda in vissa organisationer i stället för att utestänga dem, kan uppnå en grad av nödvändig ”kontroll” över särintressena (Öberg 1994:14).

Det föreligger sammanfattningsvis en spänning mellan styrning och autonomi både i fråga om statens finansiella stöd till föreningsväsendet och beträffande statens samråd och samverkan med organisationerna.

### **Synen på etniska organisationer i offentlig politisk diskurs**

Jag har ovan identifierat två spänningar som borde bli aktuella i statens agerande gentemot organisering utifrån etnisk tillhörighet. Vi skall nu se hur man med utgångspunkt i dessa spänningar kan beskriva den offentliga diskursen på det invandrar- och integrationspolitiska området i Sverige.



Med ”offentlig diskurs” menar jag i denna artikel de officiella överväganden som görs inom ramen för den parlamentariska beslutsprocessen. Den offentliga diskursen om invandrar- och integrationspolitik kan delas in i tre historiska faser: en *etableringsfas* under 1970-talet, en *utvärderingsfas* under 1980-talet och en *omvärderingsfas* som inleddes på 1990-talet. Dessa faser sammanfaller med tre större offentliga utredningar, som tillsammans med regeringspropositioner och dokument från riksdagsbehandlingen utgör det material som jag analyserat. I det följande kommer särskilt utredningsbetänkandena att få en stor plats, eftersom det framför allt är där som man finner det slags resonemang som jag är på jakt efter.<sup>9</sup>

I det följande används de två spänningsförhållandena alltså som analytiska redskap. Närmare bestämt betraktar jag dem som idealtyper. En idealtyp är ett tankemässigt verktyg eller en abstrakt tankemodell, som kan användas för att beskriva och förstå empiriska fenomen. Idealtypen är en teoretisk konstruktion som fungerar som jämförelsepunkt då man analyserar en empirisk företeelse (Eriksson 1989:188; Petersson 1987:30; Esaiasson m.fl. 2002:155). Min teoretiska utgångspunkt är att de idealtypiska spänningarna i princip alltid är för handen då det gäller statens agerande i det mångkulturella samhället. Den empiriska analysen hjälper oss att avgöra huruvida idealtyperna också är fruktbara som analysinstrument.

Nu skall vi se hur man i den svenska offentliga diskursen har resonerat kring statens agerande i förhållande till invandrarnas föreningsliv. Kan man se att de idealtypiska spänningarna tar sig uttryck i diskursen? Har aktörerna varit medvetna om dem, och hur har de i så fall försökt att hantera dem?

### **Invandrapolitisk etablering**

Tanken på invandrare som en särskild målgrupp för statens integrationssträvanden väcktes för första gången i mitten av 1960-talet. Visserligen hade arbetskraftsinvandrare då ända sedan slutet av andra världskriget kommit i allt större skaror till Sverige. Men deras närvaro i landet betraktades först som relativt temporär. Invandrarna sågs snarare som tillfälliga besökare än som blivande samhällsmedlemmar, och de utgjorde på så vis inte någon målgrupp för välfärdsstatens integrationsprojekt.

---

<sup>9</sup> För en mer heltäckande redovisning av det material som ligger till grund för följande analys, se min avhandling (Borevi 2002).

Men vid 1960-talets mitt kom alltså frågan om invandrarnas ställning i det svenska samhället upp på den politiska dagordningen. Det nyväckta intresset sammanföll med en markant ökning av invandringen, och med krav från bland annat fackföreningsrörelsen på att stoppa den då i princip fria invandringen.<sup>10</sup> Regeringen beslutade 1967 om reglering av invandringen.<sup>11</sup> Ungefär samtidigt uttalade man uttryckligen att invandrarna ingick i välfärdsstatens integrationsmål – de borde få del av samma standard som den övriga befolkningen (Proposition 1968:142:97). Frågan var bara vad som krävdes för att uppnå ett sådant jämlikhetsmål. Var det tillräckligt att invandrarna fick tillgång till de allmänna välfärdspolitiska resurserna, eller måste man dessutom vidta särskilda åtgärder som enbart riktades till invandrare?

År 1968 tillsattes Invandrarutredningen för att finna svar på dessa frågor. Utredningen presenterade sex år senare sitt slutbetänkande med förslag på en sammanhållen invandrar- och integrationspolitik. Där framgick att ett aktivt stöd till invandrarnas kulturbevarande var en central del av politiken. Utredningen klargjorde att ett mål om jämlikhet mellan invandrade och infödda även innefattade jämlika *kulturella* villkor. Invandrarna borde få tillträde till den svenska ”majoritetskulturen”, bland annat genom grundläggande utbildning i svenska, men samtidigt ges möjligheter att hålla fast vid sina minoritetskulturer. Med utredningens ord borde invandrarna ”ges reella förutsättningar att bibehålla det egna språket, utöva kulturell egenverksamhet och upprätthålla kontakt med ursprungslandet, på samma sätt som majoritetsbefolkningen kan bevara och utveckla sitt språk och sina kulturella traditioner” (SOU 1974:69:95).

Utredningen presenterade ett förslag till statsbidrag till invandrarorganisationernas riksförbund. Organisationsstödet var tillsammans med hemspråksundervisningen utredningens viktigaste konkreta reformförslag för att realisera målet om kulturell valfrihet. Tanken var att invandrarna via organisationerna skulle ges möjlighet att bevara sina ursprungskulturer, om de så önskade. Statsbidraget motiverades ”främst av dessa organisationers roll för de enskilda medlemmarnas möjligheter till identitetsupplevelse” (SOU 1974:69:289). Invandrarorganisationerna grundades i en mer djupgående kollektiv identitet än

<sup>10</sup> Även om det förekom organiserad rekrytering av arbetskraft kom de allra flesta invandrare spontant på så kallat turistvisum.

<sup>11</sup> I den särskilda invandrar- och minoritetspolitik som därefter utformades spelade den reglerade invandringen en central roll. Målet om att åstadkomma jämlika villkor för den infödda respektive invandrade befolkningen kopplades samman med statens möjligheter att styra invandringen utifrån läget på den svenska arbets- och bostadsmarknaden.

andra organisationer. Den jämförelse som låg närmast till hands var religiösa samfund:

De organisationer som IU:s förslag i det följande avser bygger på en nationell eller språklig identitetsupplevelse, på samma sätt som religiösa samfund bygger på en religiös identitetsupplevelse. Det torde med rätta kunna hävdas att individens upplevelse av sin religiösa resp. nationella eller språkliga tillhörighet är av likvärdig och mycket mera djupgående art än andra möjliga identifieringsgrunder, t.ex. tillhörighet i en yrkesgrupp (SOU 1974:69:287).

Givet Putnams resonemang om det sammanbindande sociala kapitalets potentiellt negativa konsekvenser för demokrati, borde både inriktningen och motiveringen av det föreslagna organisationsstödet vara kontroversiella. Fanns det inte en risk att staten på detta vis bidrog till isolering snarare än integration? I betänkandet gav utredningen själv ett svar:

När IU således finner invandrar- och minoritetsorganisationernas verksamhet värdefull och vill medverka till att starka sådana organisationer byggs upp i Sverige, så är syftet naturligtvis inte att isolera dessa grupper från majoritetsbefolkningen och från varandra. Föreningsväsendet i stort är tvärtom en naturlig kontakt mellan invandrare och infödda. IU anser det värdefullt att man underlättar invandrarnas deltagande i svenskt föreningsväsende men anser inte att dessa båda ambitioner – att bygga upp starka invandrar- och minoritetsorganisationer och att få med invandrarna i större utsträckning i svenskt föreningsväsende – står i något motsatsförhållande till varandra (SOU 1974:69:288).

Utredningen hade därmed uppmärksammat, men tillbakavisat, spänningen mellan etnos och demos. Det fanns inte något problem med att stödja organisationer som grundades i en etnisk samhörighetskänsla, och som gick ut på att stärka ett sammanbindande socialt kapital i den egna gruppen. Övertygelsen var att föreningsengagemanget ändå skulle fungera positivt för kontakter över etniska gränser. Det viktiga var att det etniska organisationslivet integrerades som en del av folkrörelse-Sverige.<sup>12</sup>

Som vi tidigare konstaterade finns det teoretiskt sett en koppling mellan å ena sidan det sammanbindande sociala kapitalet och å andra sidan medborgarnas *vertikala* förmåga att utöva politisk makt och

---

<sup>12</sup> Organisationsstödet var med utredningens ord ”en naturlig utbyggnad av samhällets stöd till folkrörelserna” (SOU 1974:69:289).

inflytande. Detta var en aspekt som uppmärksammades även i Invandrarutredningen. Invandrarorganisationerna var enligt utredningen värdefulla ”som språkrör och medinflytandeorgan för de invandrar- och minoritetsgrupper som genom invandringen under efterkrigstiden har vuxit fram i Sverige” (SOU 1974:69:288). Syftet var att integrera dessa organisationer i den typiskt svenska korporativa beslutsmodellen, där medborgarnas åsikter kanaliseras via olika intresseorganisationer. Man borde inrätta särskilda besluts- och referensorgan för att invandrare skulle få ”medbestämmanderätt beträffande samhällsservice som riktar sig till invandrare” (SOU 1974:69:328). Till Invandrarverket borde knytas ett särskilt invandrarråd, med företrädare för invandrar- och minoritetsorganisationerna. Invandrarna skulle kort sagt beredas plats i den korporativa beslutsordningen – det gällde att ge dem jämlika möjligheter till representation av sina särintressen.

Så långt kan man konstatera att Invandrarutredningen mer betonade det sammanbindande sociala kapitalet än det överbryggande, och organisationernas betydelse för medlemmarnas vertikala förmåga mer än för de horisontella kontakterna. Organisationerna skulle spela en roll både som kulturbevarare och som kanal för politiskt inflytande. Det fanns emellertid en konflikt mellan dessa båda roller som framkommer om man riktar sökljuset mot den andra spänningen som staten hade att hantera: den mellan autonomi och styrning.

Tanken att organisationerna skulle spela en korporativ roll som förmedlare av medlemmarnas intressen i kontakt med beslutsfattarna talar för att autonomiaspekten borde vara mycket viktig. Som vi tidigare konstaterade är det i sådana förhandlingssituationer särskilt centralt att organisationen kan värna sin självständighet gentemot beslutsfattarna. Autonomiaspekten tangerades också då utredningen underströk att statens finansiella bidrag till organisationerna måste vara av ”kompletterande” karaktär. Förslaget var att stödet inte skulle kunna utgå med mer än 75 procent av organisationernas redovisade totalkostnader (SOU 1974:69:289). I övrigt lyste dock frågan om organisationernas självständighet med sin frånvaro såväl i utredningens betänkande som i den senare behandlingen i regering och riksdag.

Tvärtom kan man konstatera att förslaget till statsbidrag innebar en tydlig styrning vad gällde organisationernas inriktning. Avsikten var ju att stödja sådana organisationer som kunde fungera kulturbevarande. Det primära syftet med statsbidragen var att ge invandrarna möjligheter att, som det hette i de nya målformuleringarna, bibehålla sina minoritetskulturer. Stödet var öronmärkt till organisationer utformade med utgångspunkt i en gemensam kulturell identitet

och önskan om kulturbevarande. När samma organisationer också gavs en intresseföreträdande roll innebar detta ytterligare en styrning från statens sida.

Inordnandet av invandrarorganisationerna i en korporativ beslutsmodell syftade till att ge invandrare jämlika möjligheter till representation av sina särintressen.<sup>13</sup> Men utredningens syn på vari detta specifika ”invandrarintresse” bestod var starkt färgad av de övergripande invandrapolitiska målsättningarna. Kategorierna ”invandrare” och ”minoriteter” betraktades som i praktiken synonyma. Det innebar att man i princip uteslöt frågan om vilka intressekanaler som de invandrare skulle ha tillgång till vilka till äventyrs *inte* delade ”den egna” gruppens kulturella identitet eller *inte* önskade bevara sin ursprungliga kultur. Det föreslagna bidragssystemet innebar genom sin prioritering av det kulturbevarande syftet med andra ord att även intresserepresentationen förutsattes ske utifrån etniska eller nationella skiljelinjer.

Ett exempel på att det var organisationernas roll för identitetsbevarande som prioriterades framför den intresseföreträdande rollen var utredningens inställning till de samverkansorgan som vuxit fram mellan olika invandrarorganisationer. Dessa skulle *inte* beviljas stöd. Det främsta skälet tycks helt enkelt ha varit att de organisationer som ingick där själva ansågs kunna söka bidrag för sin verksamhet var och en för sig. Men utredningen förklarade att ett annat skäl var att samverkansorganen inte uppfyllde det huvudsakliga villkoret för att få bidrag. De hade nämligen inte något *kulturbevarande* syfte, utan verkade uteslutande som intresseorgan:

Dessa organisationer kan verksamt bidra till att förbättra de berörda invandrargruppernas situation i Sverige, men de kan inte anses som bärare av en på nationell eller etnisk identitet grundad kulturell eller social verksamhet. Det finns ingen identitet som ”invandrare” (SOU 1974:69:294).

År 1975 presenterade den socialdemokratiska regeringen en proposition som i centrala delar följde Invandrarutredningens förslag. Invandrar- och minoritetsfrågorna borde betraktas som en sammanhållen enhet (Proposition 1975:26:59).<sup>14</sup> Vad gällde frågan om stöd till invandrarriksorganisationer frångick regeringen utredningens för-

<sup>13</sup> Ytterligare en viktig aspekt var att myndigheternas samverkan med invandrarorganisationerna avsevärt skulle förenkla genomförandet av politiken.

<sup>14</sup> Däremot var regeringen noga med att påpeka att det för samerna fanns anledning att tillämpa delvis andra bedömningar, eftersom samer var ”en minoritet som väsentligt avviker från övriga minoriteter i landet” (ibid.).

slag enbart på några punkter. Regeringen motsatte sig förslaget om att precisera ett tak för statens bidragsgivning, och menade att det räckte med att ange i bidragsreglerna att organisationerna borde stå för ”en del” av kostnaderna för sin verksamhet. Vidare justerades den av utredningen föreslagna budgeten på 2,5 miljoner kronor per år ned, till 1,6 miljoner kronor. Slutligen föreslog regeringen att man skulle inrätta ett särskilt invandrarråd knutet till arbetsmarknadsdepartementet.<sup>15</sup> I rådet borde företrädare för invandrares och språkliga minoriteters intressen ingå (Proposition 1975:26:84). I riksdagen var uppslutningen stor bakom den nya invandrapolitiken i allmänhet och statsstödet till invandrarnas riksorganisationer i synnerhet.<sup>16</sup>

Organisationsstödet var sammanfattningsvis primärt en konkret reform för att realisera det invandrapolitiska målet om kulturell valfrihet som nu slogs fast i regering och riksdag. Staten skulle ge bidrag till organisationer vilka kunde förväntas bevara och vidareutveckla de invandrades samhörighet i den egna etniska gruppen. Organisationernas roll som minoritetspolitisk resurs kopplades dessutom samman med den vertikala mobiliseringsfunktionen. Eftersom man under denna fas i praktiken inte gjorde någon skillnad mellan ”invandrare” och ”minoriteter” är detta inte särskilt förvånande. Som vi kommer att se snart skulle emellertid kopplingen mellan ”invandrarskap” och ”minoritetsskap” några år senare uppfattas som mer problematisk.

### Invandrapolitisk utvärdering

Ungefär samtidigt med riksdagens beslut om en sammanhållen invandrar- och minoritetspolitik förändrades karaktären på invandringen till Sverige drastiskt. I samband med 1970-talets oljekris och lågkonjunktur försvann den stora efterfrågan på arbetskraft. Arbetskraftsinvandringen till Västeuropas industriländer avtog. Till Sverige avstannade den så gott som helt år 1972. Invandringen kom nu istället att domineras av flyktingar och anhöriga till dem som redan invandrat.

---

<sup>15</sup> Men däremot inte, som utredningen föreslagit, något råd knutet till Invandrarverket. Se vidare Aytar i denna volym.

<sup>16</sup> Moderata samlingspartiet lämnade dock tre reservationer i fråga om organisationsstödet. Partiet ansåg för det första att bidraget borde ha varit större än de föreslagna 1,6 miljoner kronorna, för det andra menade man att riksdagen, och inte Invandrarverket, borde få möjlighet att bestämma över fördelningen av bidrag så att den blev rättvis. Slutligen menade partiet att det var principiellt felaktigt med ett invandrarråd i anslutning till departementet där det var undantaget parlamentarisk insyn (Inrikesutskottets betänkande 1975:6:26).

Som en följd av den ändrade invandringen tillsattes nya statliga utredningar. Först och främst gällde det att se över regler och riktlinjer för uppehållstillstånd för asylsökande och andra flyktingar. Men en särskild utredning – Invandrarpolitiska kommittén (IPOK) – fick även i uppdrag att utvärdera den invandrar- och minoritetspolitik som gällt sedan 1975.

IPOK tonade i sitt slutbetänkande 1984 ned de minoritetspolitiska tongångar som präglade diskursen vid etableringen av invandrarpolitiken. Utgångspunkten var inte längre att invandrargrupperna skulle forma någorlunda sammanhållna minoriteter i det svenska samhället. Det var enligt utredningen föga troligt att någon av de nu existerande grupperna kunde behålla ”sin egenart som en etniskt sammanhållen grupp mer än ett par generationer utan fortsatt invandring” (SOU 1984:58:69). Visserligen borde en strävan fortfarande vara att ge invandrare möjligheter att behålla och utveckla sitt kulturarv. Men IPOK betonade att målet om kulturell valfrihet inte fick tolkas som att staten tog på sig ett ansvar för kulturbevarande på längre sikt: ”[s]amhället skall inte eftersträva ens en långsiktig kulturell-språklig assimilation men inte heller i princip motarbeta en sådan” (SOU 1984:58:44). I utredningsbetänkandet uppmärksammades även att en politik som aktivt sökte främja invandrarnas samhörighet i den egna etniska gruppen (etnos) kunde stå i konflikt med en strävan att skapa en övergripande integration i det svenska samhället (demos).<sup>17</sup>

De nya tongångarna markerade en kursändring i den invandrarpolitiska diskursen. Vad hade då detta för inverkan på statsstödet till invandrarorganisationerna? Var det så att IPOK nu såg problem med att stödja ett etniskt baserat organisationsliv? Nej, organisationerna ansågs fortfarande ha ett viktigt värde som ”folkrörelser för social och kulturell verksamhet på nationell och etnisk grund”. IPOK uppmärksammade men avvisade spänningen mellan etnos och demos, på samma sätt som Invandrarutredningen gjort tio år tidigare. Det fanns *inte* fog för någon misstanke att invandrarnas engagemang i ”egna” organisationer skulle motverka deras kontakter med övriga grupper i samhället. Sannolikheten var enligt utredningen tvärtom att invandrarorganisationerna fungerade som en inkörsport till ett bredare föreningsengagemang:

Aktivt deltagande i egna organisationer medverkar sannolikt till att invandrarna också närmar sig svenska föreningar. Ett samarbete mellan invandrar- och minoritetsorganisationer å den ena sidan och svenska organisationer å den

---

<sup>17</sup> Se vidare Borevi 2002:99–104.

andra bör fungera som en introduktion till delaktighet i svenskt föreningsliv (SOU 1984:58:82).

Utredningen försvarade alltså det etnisk baserade organisationsväsende som vuxit fram bland invandrare i Sverige. Men till skillnad från Invandrarutredningen 1974 lyfte IPOK nu fram betydelsen av invandrarorganisationernas *autonomi* i förhållande till staten. I betänkandet presenterades ett nytt system för statsstöd till organisationerna, som i högre grad skulle likna det övriga folkrörelsestödet. I betänkandet framgår tydligt att en central strävan vid utformningen av det nya organisationsstödet varit att undvika att bidragen skulle komma att fungera styrande vis-à-vis organisationerna. Visserligen borde Invandrarverket fortfarande fördela särskilda verksamhetsbidrag till organisationerna, med syfte att stimulera sådana aktiviteter som ansågs positiva utifrån de invandrapolitiska målen. Men det huvudsakliga bidraget borde lämnas i form av organisationsbidrag, där det var organisationens medlemsantal, och inte dess aktiviteter som var avgörande:

Vi menar att aktivitet som kriterium inte är en lämplig grund för stödet, främst därför att aktivitetsstöd i hög grad är styrande för verksamheten, kräver detaljreglering och försvårar redovisningen (SOU 1984:58:301).

Bidraget skulle med IPOK:s eget uttryck vara så ”neutralt” som möjligt, så att det ”tillgodoser kravet på självbestämmande och bygger på förtroende för organisationerna som folkrörelser” (SOU 1984:58:300). Vidare betonades invandrarorganisationernas betydelse för demokratiens *vertikala* aspekt.<sup>18</sup> Resonemangen hos IPOK låg nu mer i linje med våra teoretiska utgångspunkter än 1970-talets diskurs: givet betoningen på den vertikala rollen borde det vara särskilt viktigt att värna organisationernas autonomi. Således beskrev IPOK den intresseföreträdande rollen som det viktigaste skälet till att införa ett nytt mer rättvist och neutralt bidragssystem (SOU 1984:58:301).<sup>19</sup>

Även i den särskilda Diskrimineringsutredningen, som presenterade ett betänkande samma år som IPOK, poängterades betydelsen av organisationernas självständighet. Här kommenterades dessutom uttryckligen den inneboende spänningen mellan statlig styrning och föreningslivets autonomi. Det fanns enligt utredningen en risk att

<sup>18</sup> Det formaliserade samrådet med invandrarnas organisationer hade utvecklats sedan 1970-talet. För en närmare beskrivning av detta, se Aytar i denna volym.

<sup>19</sup> Förutom att staten i så liten grad som möjligt skulle lägga sig i organisationernas verksamhet, var det viktigt att de fick ordentligt med resurser för att kunna fullfölja sina uppgifter som intresseföreträdare i samråd med stat och kommun.



statsbidraget motverkade organisationernas möjligheter till autonomi i förhållande till myndigheter och andra. Därför var det inte helt problemfritt att stat och kommuner efterfrågade organisationerna som en kanal till invandrarna:

Man bör inte blunda för att staten och kommunerna i många stycken är motpart till invandrarna och deras organisationer. Det upprättade systemet har gjort invandrarnas egna organisationer höggradigt beroende av motparten för sin verksamhet och kanske för sin blotta existens (SOU 1984:55:248).

Diskrimineringsutredningen befarade att den stora andelen statlig finansiering undergrävde invandrarorganisationerna som effektiva och dynamiska intresseorganisationer. Det fanns en risk ”att staten med sina bidrag hindrar riksförbunden att bli invandrarnas riktiga och effektiva intresseorganisationer” (SOU 1984:55:248). Diskrimineringsutredningen var emellertid inte beredd att föreslå något slopande av statsbidragen. Istället landade man i en rekommendation att statens stöd till organisationerna inte borde tillåtas att vara högre än 75 procent av riksorganisationernas kostnader för den centrala verksamheten, det vill säga samma förslag som presenterats redan av Invandrarutredningen tio år tidigare.<sup>20</sup> Samma förslag lämnades för övrigt även av IPOK.

Tidigare hävdade jag att det bidragssystem som föreslogs av Invandrarutredningen 1974 skulle kunna innebära en styrning av föreningsväsendet enbart genom att definiera vad som utgjorde ett invandrapolitiskt relevant ”intresse”. Samma sak kan hävdas i fråga om IPOK:s förslag. Som en följd av förskjutningen i de invandrapolitiska målen uppstod nu frågan om ”gamla” invandrarorganisationer, vars medlemmar redan etablerat sig i Sverige, kunde räknas som en del av invandrapolitikens målgrupp.

Så länge invandrapolitiken haft minoritetspolitiska ambitioner hade ju dessa organisationer intagit en självklar plats, både vad beträffade inriktningen på verksamheten och med avseende på vilket intresse som de företrädde. Organisationernas roll som kulturbevarare och intresseföreträdare hade gått hand i hand. Men med den invandrapolitiska omsvängning som nu höll på att ske gällde inte den tidigare synen på ”invandrare” och ”minoriteter” som synonyma kategorier. En organisation som *enbart* ägnade sig åt kulturbevarande verksamhet, och inte fyllde någon roll för att främja mer nyanlända

---

<sup>20</sup> Till skillnad från IU hade man emellertid som vi sett tydligt kopplat samman förslaget med målet om att främja organisationernas autonomi.

invandrares integration i det svenska samhället, skulle enligt IPOK:s bedömning i längden inte heller ha någon intresseföreträdande roll att spela:

Vi har i det föregående understrukit invandrar- och minoritetsorganisationernas roll som folkrörelser för social och kulturell verksamhet på etnisk grund. Vi har vidare dragit slutsatsen – efter att ha inhämtat synpunkter från företrädare från invandrarorganisationerna – att dessa också i framtiden kommer att vara såväl intresseorganisationer som kulturorganisationer i vid mening. Vi räknar dock med att kulturfrågorna kommer i förgrunden särskilt i sådana organisationer som hämtar sina medlemmar ur grupper där nyinvandring i stort sett upphört. Så är fallet för närvarande framför allt i de baltiska grupperna (SOU 1984:58:298).

Det invandrarpolitiskt relevanta intresset *avtog* enligt IPOK alltså i takt med att en invandrargrupp etablerade sig i det svenska samhället. I förhållande till 1970-talets diskurs gällde nu en ny inställning till vilka organisationer som kunde spegla ett invandrarpolitiskt relevant särintresse. Det var framför allt i fråga om de mer nyanlända invandrarernas behov som samrådet mellan stat och organisationer förväntades föras. Organisationer utan nyinvandring representerade däremot inte något invandrarpolitiskt intresse. Lite drastiskt kan man säga att dessa nu förväntades fungera som samvaroorganisationer utan integrationspolitiska anspråk.<sup>21</sup>

Den socialdemokratiska regeringen stödde i sin invandrarpolitiska proposition 1986 IPOK:s ståndpunkt vad gällde synen på invandrarorganisationernas roll. Däremot frångick man utredningens förslag då det gällde konstruktionen av statsbidraget. För att finansiera reformen föreslog regeringen att det särskilda stödet till tidningar på andra språk än svenska avvecklades och att de resurser som därigenom frigjordes skulle användas till det nya organisationsstödet. Regeringen tyckte inte heller att man skulle införa någon preciserad regel om hur stor del av sin verksamhet som organisationerna själva måste finansiera. Några sådana bidragstak förekom inte för annat folkrörelsestöd och, givet att utvecklingen för invandrarorganisationernas egenfinansiering under senare år förbättrats, tyckte regeringen inte att det fanns skäl att införa några särregler för statsstödet till invandrarorganisationer (Pro-

---

<sup>21</sup> Formuleringen ”samvaroorganisation utan integrationspolitiska anspråk” har jag hämtat från Abbas Emamis resonemang om iranska föreningars framtida utvecklingsmöjligheter, där han bl.a. jämför med situationen för vissa ”äldre” invandrarorganisationer. Se Emami i denna volym.

position 1985/86:98:55). Riksdagen beslutade att införa det nya systemet för organisationsstöd.<sup>22</sup>

### Invandrapolitisk omvärdering

Under den period som jag här valt att kalla för invandrapolitikens omvärderingsfas fördes den offentliga diskursen mot bakgrund av en allmän uppfattning om att strävandena att främja invandrares integration i det svenska samhället till stor del misslyckats. Med katastrofala arbetslöshetssiffror och larmrapporter om olika invandrargruppers situation vad gällde sjukvård, boende, skola, högre utbildning, etc., var det lätt att dra slutsatsen att invandrapolitiken misslyckats med sitt mål om jämlikhet mellan invandrare och infödda. Behoven av omvärdering av den förda politiken var med andra ord stora.

Ett ofta återkommande tema i diskussionen om vad som gått fel och hur politiken borde förändras var att man gjort ett misstag genom att särskilt rikta sig till kategorin ”invandrare” med olika åtgärder. Risken var att den förda politiken snarast motverkade integration, genom att peka ut invandrarna som annorlunda i förhållande till resten av befolkningen.<sup>23</sup> Kritiken ledde fram till förslag på en ny integrationspolitik, där regeringen sade sig kunna undvika stigmatiseringsproblemet genom att låta bli att peka ut vissa befolkningskategorier.<sup>24</sup> I december 1997 fattade riksdagen beslut om en ny integrationspolitik och en ny myndighet – Integrationsverket – som startade sin verksamhet sommaren därpå.

Vad hände då med statens politik gentemot invandrarnas organisationer under denna period? Låt oss börja med att se hur spänningen mellan etnos och demos avspeglade sig i diskursen. Konkret kom frågan nu att handla om huruvida en organisation vars främsta syfte var

---

<sup>22</sup> De åsiktsskillnader som framkom i riksdagsbehandlingen handlade om storleken på bidraget och delvis även om konstruktionen av bidragssystemet, se vidare Borevi 2002:158–159.

<sup>23</sup> I sin integrationspolitiska proposition 1997 hävdade regeringen att ”[i]nvandrapolitiken, tillsammans med den särskilda administration som byggts upp för att genomföra den, har [...] på ett olyckligt sätt kommit att förstärka en uppdelning av befolkningen i ett ’vi’ och ett ’dom’ och därigenom medverkat till uppkomsten av det utanförskap som många invandrare och deras barn upplever i det svenska samhället” (Proposition 1997/98:16:17–18).

<sup>24</sup> Som en analys av förarbetena till integrationspolitiken visar undgick inte heller den nya politiken att ringa in vissa befolkningskategorier som de relevanta målgrupperna för politiken. Den stora skillnaden låg istället på en retorisk nivå, hur man *talade* om åtgärderna. Se vidare Borevi 2002:126–129.

att stärka samhörigheten i den egna etniska gruppen kunde betraktas som integrationsbefrämjande, och därmed berättigad till statsstöd.

Man får leta rätt länge i materialet för att hitta svar på frågan hur staten egentligen ställde sig i fråga om organisationernas etnos-främjande roll. Trots att det nu, som vi skall se närmare snart, talades mycket om effektiva styrningsstrategier med tydliga mål och utvärderingskriterier, verkar det nämligen paradoxalt nog ha varit mycket svårt att ge besked om vad man egentligen ville uppnå med bidragsstödet. I regeringens integrationspolitiska proposition 1997 angavs kort och gott att målet för statens organisationsstöd var att främja *integration* (Proposition 1997/98:16:40). En särskild utredare fick i uppgift att lämna förslag till nytt bidragssystem. Men inte heller i detta utredningsbetänkande, som presenterades året därpå, gavs några svar på vad målet om integration mer konkret skulle kunna innebära.<sup>25</sup>

Först i regeringens budgetproposition år 2000, där förslag på nytt stödsystem till ”organisationer bildade på etnisk grund” presenterades, kan man finna formuleringar som relaterar till organisationernas roll för ett sammanbindande respektive överbyggande socialt kapital. Regeringen hävdade där visserligen att det borde finnas utrymme för båda dessa former:

Det nya bidragssystemet bör ge organisationerna utrymme både att stärka den egna identiteten och kulturen samt att bedriva en mer utåtriktad verksamhet (Proposition 1999/2000:1:utgiftsområde 7:110).

Samtidigt var det tydligt att statens styrningsambitioner enligt regeringen borde gå ut på att främja det slags aktiviteter som kunde förväntas stärka ett överbyggande socialt kapital. Verksamhetsbidraget syftade till att ”ge dessa organisationer möjlighet att bedriva en mer utåtriktad integrationsverksamhet”, och bidraget skulle knytas till ”vissa angivna insatsområden som har betydelse för de integrationspolitiska målen, t.ex. introduktion, information, arbetsliv, utbildning, språk m.m.” (ibid.). I den nya bidragsförordning, som regeringspropositionen ledde fram till, framgick vidare att för att beviljas antingen organisationsbidrag eller verksamhetsbidrag gällde att organisationen ”har bedrivit verksamhet som främjar integration under

---

<sup>25</sup> Utredningens resonemang är mycket vaga. För att styra organisationernas verksamhet i integrationspolitisk inriktning skulle man exempelvis kunna formulera verksamhetsmål som ”ökat engagemang i samhällsutvecklingen” eller ”ökad förståelse för andra kulturer”. Som resultatmål kunde t.ex. anges ”fler politiskt aktiva”, ”högre valdeltagande”, ”ökad jämställdhet” eller ”högre invandrarrepresentation inom politiken” (SOU 1998:73).

minst två år”, och ”har formulerat en plan där det beskrivs hur organisationen planerar att främja integration under de närmaste tre åren” (SFS 2000:216:3§).

Att organisationer skulle fungera ”integrationsbefrämjande” hade sammantaget att göra med ett överbryggande snarare än ett sammanbindande socialt kapital.<sup>26</sup> Staten ville styra bidragsgivningen till organisationer som kunde anses stärka kontakter tvärs över olika grupper i samhället och som därmed skulle främja samhörighet i det övergripande *demos*. Kontrasten var stor mot 1970-talets diskurs, då staten i sin styrning av invandrarnas föreningsliv betonat betydelsen av att stärka samhörigheten i den etniska gruppen, *ethnos*.

Men den syn på integration som kommer fram i den offentliga diskursen under denna period står även i kontrast mot 1980-talets diskurs. Under 1980-talet hade uppfattningen framförts att det var själva existensen av olika organisationer som spelade en positiv roll för de horisontella kontakterna i samhället, mer än vilka konkreta aktiviteter de ägnade sig åt. Nu kopplades målet ”integration” samman mer med verksamheterna än med organisationerna som sådana. Det gällde för en organisation att påvisa att man medvetet arbetade för att främja integration för att erhålla statens stöd. Konkret kunde det handla om att organisationen anordnade projekt för att motverka arbetslöshet eller för att främja högre valdeltagande. Det som tidigare sågs som en positiv biprodukt av frivilligorganisationernas verksamhet – en ökad samhörighet i samhället – definierades nu som huvudmål.

Låt oss så vända blicken mot vårt andra idealtypiska spänningsförhållande, det mellan statlig styrning och föreningslivets autonomi. I 1997 års integrationspolitiska proposition poängterades behovet av en tydligare och mer ändamålsenlig statlig styrning i förhållande till föreningslivet:

Därmed kan stödet bli mer effektivt och anpassas till de samhällsförändringar som sker och befintliga organisationer kan stimuleras till utveckling samtidigt som nya organisationer kan ges ett bättre stöd. Kriterierna för statsbidrag bör på ett tydligare sätt kopplas till organisationernas funktion och roll i integra-

---

<sup>26</sup> I propositionen refererades ett kritiskt remissyttrande som hade just med organisationernas *ethnos*bevarande aspekt att göra. Remissyttrandet kom från Estniska kommittén och Finlandssvenskarnas riksförbund som helt avstyrkte utredningens förslag. De båda organisationerna föreslog istället ”en delning av bidraget så att äldre invandrargrupper får ett hembygdssöd som handhas av annan myndighet än Integrationsverket samt att dessa organisationer kan söka projektstöd om de genomför uppgifter inom integrationsområdet” (Proposition 1999/2000:1:utgiftsområde7:110).

tionsarbetet. Stödet bör också bli mer verksamhets- och projektnriktat (Proposition 1997/98:16:42).

Med denna tydliga betoning på styrning borde det enligt våra teoretiska utgångspunkter finnas risk för negativa effekter för föreningarnas autonomi. Det var i de dokument som ovan relaterats emellertid nästan ingen som uppmärksammade spänningen mellan styrning och autonomi. De resonemang som genomströmat 1980-talets offentliga diskurs, om hur bidragssystemen skulle utformas för att upprätthålla organisationernas autonomi gentemot staten, lyste med sin frånvaro.

I budgetpropositionen år 2000 finns det ändå några meningar som anknyter till frågan om organisationernas självständighet. Regeringen slog där fast att det var viktigt att slå vakt om de båda värdena i vårt spänningsförhållande:

Det är angeläget att det integrationspolitiska arbete som kan genomföras med stöd av organisationerna stärks och effektiviseras samtidigt som organisationernas självständighet och frihet att arbeta efter sina förutsättningar respekteras (Proposition 1999/2000:1, utgiftsområde 7:110).

Regeringen kan därmed sägas ha uppmärksammat, men tillbakavisat, spänningen mellan autonomi och styrning. En starkare resultatstyrning av organisationernas *fick* inte påverka föreningarnas autonomi. Men samtidigt var det tydligt att möjligheterna till effektiv styrning var det värde som prioriterades. Det var till exempel inte fråga om att, som under 1980-talet, föreslå införandet av något ”neutralt” eller ”automatiskt verkande” organisationsbidrag:

Det är också viktigt att framhålla att de kriterier som skall ställas upp för bidragsgivningen inte innebär en given form av automatik utan att bidragsgivningen skall ha inslag av lämplighets- och skälighetsprövning i förhållande till de integrationspolitiska målen. Inte minst mot denna bakgrund är det viktigt att bidragsmottagarna *inte* deltar i det direkta beslutsfattandet (Proposition 1999/2000:1, utgiftsområde 7:111, min kursivering).

I citatets sista mening deklarerades tydligt att det heller inte längre skulle vara fråga om något korporativt inflytande på beslutsprocessen från organisationernas sida. Regeringen menade visserligen att det fanns värdefull kunskap hos organisationerna som borde tas till vara. Integrationsverket fick i uppgift att utveckla ändamålsenliga former

för samråd med organisationerna. Någon tanke om inflytande och samverkan i korporativ mening var däremot inte längre aktuell.<sup>27</sup>

Sammantaget kan man konstatera att det förslag till nytt organisationsstöd som presenterades år 2000 prioriterade främjandet av ett överbyggande socialt kapital framför ett sammanbindande. Jämfört med tidigare perioder var frågan om organisationernas betydelse för medlemmarnas etniska identitetsbevarande närmast märkligt osynlig i den offentliga diskursen. Fokus låg nu nästan uteslutande på de utåtriktade integrationsaktiviteterna. Möjligheten för staten att på ett effektivt sätt styra inriktningen av organisationernas verksamheter visade sig vidare vara viktigare än att värna deras autonomi. Och slutligen verkade man nästan helt ha gått ifrån tanken på organisationerna som företrädare för sina medlemmars intressen i samråd med staten. Organisationernas roll för den vertikala demokratiaspekten var med andra ord av underordnad betydelse.

I riksdagen uppmärksammades dessa förändringar i en kritisk motion av de socialdemokratiska riksdagsledamöterna Paavo Vallius och Nikos Papadopoulos. Motionärerna menade för det första att regeringsförslaget allt för lite betonade invandrarorganisationernas roll som intresseorganisationer och, som de uttryckte sig, ”sakkunniga” för sina respektive grupper. För det andra låg tonvikten allt för mycket på projekt som skulle fungera integrationsfrämjande genom direkt samverkan mellan olika grupper, och för lite på den kulturverksamhet som bedrevs i ”organisationer för etniska och språkliga grupper” (Motion 1999/2000:Sf623). Majoriteten av riksdagens ledamöter ställde sig dock bakom regeringsförslaget.<sup>28</sup>

## Den senaste utvecklingen

I det nya stödsystem som riksdagen beslutade om år 2000 prioriterades som vi sett möjligheterna att främja demos framför att främja etnos. Visserligen hävdades att det nya bidragssystemet skulle ge

---

<sup>27</sup> För en diskussion om hur utvecklingen av samrådet med invandranas organisationer sett ut under 1990-talet, se Aytar i denna volym.

<sup>28</sup> Utskottsmajoriteten konstaterade för sin del att ”[n]är det gäller intresseorganisationernas kompetens och deras möjligheter att fungera som sakkunniga i frågor som rör organisationerna instämmer utskottet i uppfattningen att organisationernas roll och specifika kompetens är viktig och att de måste ges ekonomiska förutsättningar att bedriva sin verksamhet. Utskottet kan dock inte dela de farhågor som kommer till uttryck i motion Sf623 yrkande 2 vad gäller förslaget till ändrade riktlinjer för statsbidraget”. Motionsyrkandet avslogs (Socialförsäkringsutskottets betänkande 1999/2000:2:19).

möjlighet för organisationer på etnisk grund *både* att bedriva verksamhet som syftade till att stärka den egna identiteten och till mer utåtriktad verksamhet i enlighet med de integrationspolitiska målen. Men för att komma i fråga för bidrag måste organisationerna visa att de ägnade sig åt integrationsbefrämjande aktiviteter.<sup>29</sup> Frågan var om alla organisationer bildade på etnisk grund verkligen kunde uppfylla det kriteriet. Vad hände med de organisationer vars främsta, eller kanske *enda*, syfte var att stärka den egna etniska identiteten?

Det nya bidragssystemet började successivt införas under år 2001. Redan i en skrivelse vårvintern 2002 uttryckte regeringen sin oro över effekterna av de nya reglerna. Flera äldre organisationer hade visat sig få minskade bidrag, beroende på deras svaga koppling till de integrationspolitiska målen. I skrivelsen konstaterades att det kanske inte var rimligt trots allt, att i bidragssammanhang begära att alla organisationer på etnisk grund måste ägna sig åt integrationsbefrämjande aktiviteter:

Det nya statsbidragssystemet innebär, för organisationer bildade på etnisk grund, att bidragets storlek avgörs av hur aktiv organisationen är i integrationsarbetet. Samtidigt går det inte att bortse från att vissa organisationer av naturliga omständigheter inte har så stora skäl att vara aktiva i det direkta integrationsarbetet, utan finner det mer naturligt att ägna sig åt [att] upprätthålla känslan för det gamla hemlandet genom olika former av identitetsskapande aktiviteter som kulturell och social verksamhet (Regeringens skrivelse 2001/02:129:71–72).

Det var enligt regeringen naturligt att flertalet av organisationerna bildade på etnisk grund var ”intresserade av att behålla och utveckla känslan för sitt forna hemland, sin hembygd”, och att denna typ av identitetsskapande verksamhet var något som staten borde stödja. Det fanns dock skäl att överväga om stödet till organisationer med kulturbevarande inriktning borde flyttas från det integrationspolitiska området. En arbetsgrupp inom regeringskansliet fick i uppdrag att pröva om stödet till invandrarnas riksorganisationer skulle kunna samordnas med andra bidragssystem, exempelvis det som gällde de nationella minoriteterna (Regeringens skrivelse 2001/02:129:72).

---

<sup>29</sup> Som kriterium både för organisations- och verksamhetsbidrag gällde enligt den nya förordningen att organisationen skulle ha ”bedrivit verksamhet som främjar integration under minst två år”, och ha ”formulerat en plan där det beskrivs hur organisationen planerar att främja integration under de närmaste tre åren” (SFS 2000:216:3§).



Knappt hade alltså det nya stödsystemet sjuösatts förrän den nyligen så gott som negligerade frågan om etnosbevarande återigen kom att uppmärksammas i diskursen. Nu deklarerades tydligt att intentionen var att stödja även de organisationer vars främsta syfte var att främja identitets- och kulturbevarande. Den nu lanserade idén om att lyfta bort dessa organisationer från det integrationspolitiska området var för övrigt inte ny. I princip samma förslag hade lagts av Invandrarpolitiska kommittén år 1996. Kommittén ansåg då att man borde införa ett nytt stödsystem för ”etniskt/språkliga gruppers kulturella verksamhet”, och att ansvaret för bidragen skulle överföras från Invandrarverket till Kulturrådet (SOU 1996:55:367). Förslaget väckte dock inte gehör i den integrationspolitiska propositionen 1997 då regeringen aviserade tillsättandet av den utredare som utarbetade grunderna för det nya bidragssystemet år 2000 (Proposition 1997/98:16:37–40).

Sedan Invandrarpolitiska kommittén presenterat sitt betänkande 1996 hade emellertid viktiga förändringar skett, inte bara på det integrationspolitiska området. En ny politik för nationella minoriteter hade inrättats. Invandrare och minoriteter hade i Sverige under lång tid betraktats som synonyma begrepp. Under 1980-talet hade som vi sett denna föreställning börjat att luckras upp. Men år 1999 blev distinktionen mellan nationella minoriteter och andra etniska grupper officiell, i samband med Sveriges undertecknande av Europarådets konventioner angående minoritetsrättigheter.<sup>30</sup> För att betraktas som en nationell minoritet skulle en etnisk grupp uppfylla ett antal kriterier, bland annat skulle den ha ”historiska eller långvariga band med Sverige”.<sup>31</sup> I Sverige ansågs det enligt denna definition finnas fem nationella minoriteter, nämligen samer, tornedalingar, sverigefinnar, romer och judar.<sup>32</sup> Ratificeringen av Europarådets konventioner betraktades som ”ett första steg mot en samlad svensk minoritetspolitik” (Konstitutionsutskottets betänkande 1999/2000:6:21).

---

<sup>30</sup> Europarådets konventioner angående minoritetsrättigheter innehöll närmare bestämt en minoritetsspråkskonvention och en ramkonvention till skydd för nationella minoriteter.

<sup>31</sup> Övriga kriterier var: Grupp med uttalad samhörighet, som till antalet i förhållande till resten av befolkningen inte har en dominerande ställning; religiös, språklig, traditionell och/eller kulturell särart; självidentifikation: den enskilde såväl som gruppen skall ha en vilja och strävan att behålla sin identitet (Proposition 1998/99:143).

<sup>32</sup> Ratificeringen av minoritetsspråkskonventionen innebar på motsvarande sätt att fem språk gavs status som minoritetsspråk: samiska, finska, meänkieli, romani chib och jiddisch (Konstitutionsutskottets betänkande 1999/2000:6:10). En viktig del av ratificeringen var att ge dessa grupper (och språk) ett officiellt erkännande om att man hade status som nationell minoritet.

Den fråga som uppmärksammats av regeringen i skrivelsen 2002, om hur man skulle se på invandrarorganisationer som saknade tydliga integrationspolitiska kopplingar, aktualiserade att det inte fanns några vattentäta skott mellan minoritetspolitiken och integrationspolitiken. I rapporten från den arbetsgrupp som fått i uppgift att se över bidragssystemet betonades att det var mycket som förenade de nationella minoriteterna och etniska grupper utan minoritetsstatus:

[D]et är viktigt att understryka att frågor om identitet, kultur och språk är angelägna också för andra etniska grupper än de som har minoritetsstatus. Denna verksamhet är viktig för att personer med rötter i andra länder och kulturer skall få en identitet, känna sammanhang och uppnå delaktighet med hela samhället. Därför är det angeläget att staten genom sin bidragsgivning underlättar för alla etniska organisationer att bedriva sådan verksamhet oavsett minoritetsstatus (Ds 2003:10:65–66).

Arbetsgruppens förslag var att man skulle inrätta ett sammanhållet bidragssystem för organisationer bildade på etnisk grund som bedriver verksamhet för att upprätthålla kultur, identitet och språk (ibid.). I budgetpropositionen för 2004 konstaterades att arbetsgruppens förslag bereddes i regeringskansliet med sikte på genomförande 2005 (Proposition 2003/04:1:utgiftsområde 8:29). I den senaste budgetpropositionen framgår dock att regeringen som ”ett första steg” vidtar åtgärder för att åstadkomma ett samlat bidragssystem för organisationer som företräder nationella minoriteter (Proposition 2004/05:1:utgiftsområde 8:15). Det återstår med andra ord att se hur lösningen för andra organisationer på etnisk grund kommer att se ut.

### **Sammanfattning**

I denna artikel har jag hävdats att statens agerande gentemot invandrares frivilligorganisationer präglas av två spänningsförhållanden. För det första finns det en latent konflikt mellan statens styrningsambitioner och organisationernas autonomi. För det andra råder det en spänning mellan två olika styrningsmål – att via organisationerna ge möjligheter att bevara och utveckla samhörigheten i den egna etniska gruppen (etnos), eller att stärka den övergripande tillhörigheten till medborgargemenskapen (demos). Att det rör sig om spänningsförhållanden innebär för det första att det är svårt att prioritera mellan polerna, eftersom de båda utgör viktiga värden, och för det andra att en prioritering i princip ändå måste till, eftersom det är omöjligt att

helt uppfylla båda målen i en och samma politik. Med utgångspunkt i dessa principiella spänningar har vi följt den offentliga politiska diskursen om statens agerande gentemot invandrarnas organisationer under drygt trettio år.

Spänningen mellan etnos och demos har vid olika tidpunkter uppmärksammats, även om aktörerna i diskursen aldrig explicit medgett att det verkligen varit fråga om en inneboende konflikt mellan de båda värdena. Under *etableringsfasen* på 1970-talet var det organisationernas roll för att främja etnos som prioriterades. Det främsta syftet var att infria de invandrapolitiska målformuleringarna om kulturell valfrihet. Via organisationerna skulle invandrarna ges reella möjligheter att stärka samhörigheten i den egna etniska gruppen. Invandrarorganisationerna skulle vidare inlemmas i en korporativ beslutsordning. Att statens främjande av etnos kunde hamna i konflikt med målet om en integrerad demosgemenskap tillbakavisades.

Samma grundtanke gällde även under den *utvärderingsfas* som inföll på 1980-talet. Organisationerna skulle främja invandrarnas integration både till etnos och demos. Etnosbevarandet var fortfarande den pol som prioriterades, även om man under denna fas tonade ned organisationernas betydelse för det mer långsiktiga kulturbevarandet. Organisationernas vertikala betydelse för samråd med staten fick en ännu mer framskjuten plats än tidigare.

Under den offentliga diskursens tredje *omvärderingsfas*, som inleddes i början av 1990-talet, skedde så en tydlig omprioritering av statens mål för föreningsstödet. Liksom tidigare tillbakavisade aktörerna i diskursen att någon spänning mellan etnos och demos var för handen. Men den pol som prioriterades var nu organisationernas betydelse för att främja demos, inte etnos. Reglerna för statsbidrag omformulerades så att de skulle främja organisationer som ägnade sig åt ”utåtriktad integrationsverksamhet”, medan aktiviteter som syftade till att stärka den egna etniska identiteten fick en oklar eller undanskynd roll. Organisationernas roll som intresseföreträdare var slutligen helt nedtonad.

Den andra idealtypiska spänning som vi har följt genom den politiska diskursen är den mellan statlig styrning och föreningslivets autonomi. Bidragsgivning innebär alltid en viss grad av styrning, och därmed en risk för att inkräkta på föreningarnas självständighet. Frågan är om denna risk är något som har uppmärksammats i diskursen. Om man jämför de olika perioderna med varandra framgår att värmandet om organisationernas autonomi var som starkast under utvärderingsfasen, på 1980-talet. Aktörerna i diskursen uppmärksammade då tydligt att det förelåg en spänning mellan styrning och autonomi, och för-

sökte genom inrättandet av ett mer ”neutralt” organisationsstöd värna organisationernas självständighet gentemot staten.

Varken under etableringsfasen eller omvärderingsfasen diskuterades frågan om föreningslivets autonomi i någon nämnvärd utsträckning. Den slutsats som ändå kan dras är att det under dessa perioder var möjligheterna för statlig styrning som prioriterades framför föreningslivets autonomi. Styrningen hade dock olika syften under de respektive faserna. Som redan konstaterats formulerades målen med stödet på olika sätt i förhållande till spänningen mellan etnos och demos. Under etableringsperioden var det framför allt organisationernas funktion som kulturbevarare (främja etnos) som betonades, medan staten under omvärderingsfasen ville stödja organisationer som gav upphov till kontakter tvärs över olika grupper (främja demos).

Förutsättningarna för styrning skilde sig även åt mellan perioderna. Invandrapolitikens etableringsfas sammanföll med ett uppbyggnadskede för många invandrarorganisationer. De villkor för föreningsstöd som då fastställdes definierade därmed ramarna för vilka organisationer som kom att institutionaliseras. Under omvärderingsfasen fanns redan ett väl etablerat organisationsväsende, och styrningen kom därmed naturligen att inriktas framför allt på att förmå redan existerande organisationer att anpassa sin verksamhet till de integrationspolitiska målen.

Slutligen har jag konstaterat att det under den allra senaste tiden skett en viktig förändring av diskursen. Regeringen tycks delvis ha backat från en linje om att staten i princip enbart skall stödja de etniska organisationer som kan visa att de har som syfte att främja integration. Detta kan man se som ytterligare en bekräftelse på att spänningen mellan etnos och demos verkligen är aktuell i den offentliga diskursen. I samband med den nya integrationspolitiken kunde man möjligen tolka diskursen som att aktörerna betraktade prioriteringen av organisationernas demosfrämjande aktiviteter som ett oproblemiskt val. Den senaste utvecklingen visar att så inte är fallet. Staten måste även fortsättningsvis försöka att balansera mellan dessa båda mål.

## Referenser

- Anderson, Benedict. 1983. *Imagined communities. Reflections on the origin and spread of nationalism*. London: Verso.
- Barry, Brian. 2001. *Culture and equality. An egalitarian critique of multiculturalism*. Cambridge: Polity Press.

- Borevi, Karin, 2002. *Välfärdsstaten i det mångkulturella samhället*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Brubaker, Rogers. 1992. *Citizenship and nationhood in France and Germany*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Dworkin, Ronald. 1977. *Taking rights seriously*. London: Duckworth.
- Eriksson, Gunnar. 1989. *Platon & smitaren. Vägar till idéhistorien*. Stockholm: Atlantis.
- Esaiasson, Peter, m.fl., 2002, *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*, Stockholm: Norstedts Juridik
- Favell, Adrian. 2001. *Philosophies of integration. Immigration and the ideal of citizenship in France and Britain*. Basingstoke: Macmillan.
- Hadenius, Axel. 1999. "Medborgarskap, social kontext och institutioner. Perspektiv på svensk demokrati." i Erik Amnå. red. *Civilsamhället. Demokratiutredningens forskarvolym VIII*, SOU 1999:84. Stockholm: Fakta info direkt.
- Hansegård, Nils-Erik. 1990. *Den norrbottensfinska språkfrågan. En återblick på halvspråkighetsdebatten*. Uppsala: Uppsala universitet, Centrum för multietnisk forskning.
- Hermansson, Jörgen. m.fl. 1999. *Avkorporativisering och lobbyism. Konturerna till en ny politisk modell. Demokratiutredningens forskarvolym 13*, SOU 1999:121. Stockholm: Fakta info direkt.
- Jarstad, Anna. 2001. *Changing the game: Consociational theory and ethnic quotas in Cyprus and New Zealand*. Uppsala: Uppsala University, Department of Peace and Conflict Research.
- Levi, Margaret. 1996. "Social and unsocial capital: A review essay of Robert Putnam's Making democracy work." i *Politics and Society* 24, nr 1.
- Lindgren, Lena. 1999. "Det idealiserade föreningslivet". i Erik Amnå. red. *Civilsamhället. Demokratiutredningens forskarvolym VIII*, SOU 1999:84. Stockholm: Fakta Info Direkt.
- Micheletti, Michele. 1994. *Det civila samhället och staten. Medborgarsammanslutningarnas roll i svensk politik*. Stockholm: Fritzes.
- Mörkenstam, Ulf. 1999. *Om "Lapparnes privilegier". Föreställningar om samiskhet i svensk samepolitik 1883–1997*. Stockholm: Universitetet.
- Olson, Hans-Erik. 1992. *Staten och ungdomens fritid. Kontroll eller autonomi?* Lund: Arkiv.
- Parekh, Bhikhu. 2000. *Rethinking multiculturalism. Cultural diversity and political theory*. London: MacMillan Press.
- Petersson, Olof. 1987. *Metaforernas makt*. Stockholm: Carlssons.

- Putnam, Robert. 1993. *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, Robert. 2000. *Bowling alone. The collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster.
- Putnam, Robert. 2001. *Den ensamme bowlaren. Den amerikanska medborgarandans upplösning och förnyelse*. Stockholm: SNS Förlag.
- Schnapper, Dominique. 1998. *Community of citizens. On the modern idea of nationality*. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers.
- Ålund, Aleksandra och Carl-Ulric Schierup. 1991. *Paradoxes of multiculturalism*. Aldershot: Avebury.
- Öberg, Per Ola. 1994. *Särintresse eller allmänintresse: Korporatismens ansikten*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.

### Offentligt tryck

- Ds 2003:10, *Ett sammanhållet bidragssystem för etniska organisationer*.
- Inrikesutskottets betänkande 1975:6:26 med anledning av dels propositionen 1975:1 såvitt gäller Invandring m.m., dels propositionen 1975:26 om riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken m.m., jämte motioner.
- Konstitutionsutskottets betänkande 1999/2000:6, *Nationella minoriteter i Sverige*.
- Motion 1999/2000:Sf623 av Paavo Vallius och Nikos Papadopoulos (båda s) *Integrationsbegreppet och minoritetsorganisationer*
- Proposition 1968:142, *angående riktlinjer för utlänningspolitiken m.m.*
- Proposition 1975:26, *om riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken*.
- Proposition 1979:79, *angående stöd till idrotten*.
- Proposition 1985/86:98, *om invandrapolitiken*.
- Proposition 1997/98:16, *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik*.
- Proposition 1998/99:143, *Nationella minoriteter i Sverige*.
- Proposition 1999/2000:1, *Förslag till statsbudget för budgetåret 2000/2001*.
- Proposition 2003/04:1, *Budgetpropositionen för 2004*.
- Proposition 2004/05:1, *Budgetpropositionen för 2005*.
- Regeringens skrivelse 2001/02:129, *Integrationspolitik för 2000-talet*.

- SFS 1986:472, *Förordning (1986:472) om statsbidrag till invandrar-  
nas riksorganisationer.*
- SFS 2000:216, *Förordning (2000:216) om statsbidrag till organisa-  
tioner som främjar integration.*
- Socialförsäkringsutskottets betänkande 1999/2000:2, *Utgiftsområde 8.  
Invandrare och flyktingar.*
- SOU 1974:69, *Invandrarutredningen 3. Invandrarna och minorite-  
terna. Huvudbetänkande från Invandrarutredningen.*
- SOU 1984:55, *I rätt riktning. Etniska relationer i Sverige. Slutbetän-  
kande av diskrimineringsutredningen.*
- SOU 1984:58, *Invandrar- och minoritetspolitiken. Slutbetänkande av  
Invandrapolitiska kommittén.*
- SOU 1996:55, *Sverige, framtiden och mångfalden. Slutbetänkande  
från Invandrapolitiska kommittén.*
- SOU 1998:73, *Organisationer, mångfald, integration. Ett framtida  
system för statsbidrag till invandrarernas riksorganisationer m.fl.  
Slutbetänkande av Utredningen om översyn av statsbidrag till  
invandrarernas riksorganisationer m.fl.*





# Kommunikation på olika villkor – om samrådet mellan invandrar- organisationerna och svenska staten\*

*Osman Aytar*

Om vi alla faktiskt söker det vi har gemensamt – oavsett om det är villkoret eller slutmålet – då innebär processen ingen förändring av vårt perspektiv. Vi får bara tillfälle att se oss själva speglade i andra. Om vi däremot antar att den kommunikativa interaktionen innebär att ställas inför skillnader i kulturell förståelse, social ställning, eller behov som jag inte delar och identifierar mig med, då blir det lättare att förklara hur denna interaktion omformar mina preferenser. Olika sociala positioner bryts mot varandra väl medvetna om sina olikheter. Det betyder inte att vi tror oss sakna likheter; skillnad är inte total olikhet (Young 2000:158–159).

## Inledning

I denna artikel studerar jag kommunikationen mellan etniska och transetniska invandrarorganisationer<sup>1</sup> och staten<sup>2</sup> genom det centrala

---

\* Här vill jag tacka min handledare Göran Ahrne för hans konstruktiva kommentarer. Dessutom tackar jag Bo Bengtsson (antologins redaktör), Henry Bäck, Elisabet Lindberg, Pär Bendz, Abbas Emami, Antonella Dolci, Keya Izol, Johannes Lindvall samt deltagarna i slutseminariet för denna antologi och i arbetsgruppen migration och etnicitet på Sociologförbundets årsmöte (Stockholm 5–7 februari 2004) för deras givande kritik och förslag. Jag tackar även Carita Ytterberg för hennes omsorgsfulla korrekturläsning.

<sup>1</sup> *Flykting-, invandrar-, minoritets- och etniska organisationer* är några benämningar för organisationer som har bildats av människor med utländsk bakgrund. I denna studie använder jag benämningen *etniska och transetniska invandrarorganisationer*. Vid hänvisningar till andra källor används de ursprungliga benämningarna. I denna artikel är även sverigefinnars, romers och judars organisationer inräknade i etniska och transetniska invandrarorganisationer även om dessa organisationer har fått en ny status sedan 1999 på grund av erkännandet av fem gruppers nationella och språkliga minoritetsstatus.

<sup>2</sup> Att välja relationerna mellan invandrarnas riksorganisationer och svenska staten behöver inte tolkas som att relationer på övriga nivåer, exempelvis med kommuner

politiska samrådsorgan som inrättades år 1975 under namnet Invandrarrådet och som numera kallas Regeringens råd för etnisk jämlikhet och integration. Syftet med studien är att undersöka kommunikativa möjligheter respektive hinder i ett råd där asymmetriska makt- och inflytandeförhållanden är inbäddade i själva organiseringsformen redan från början.

I ett sådant sammanhang kan man dels studera själva organiseringsformen, dels sociala praktiker av organiseringsformen i relation till det offentligt uttalade syftet och riktlinjerna. I denna artikel fokuserar jag i princip på det senare.<sup>3</sup> Det gör jag för att denna dimension har mer relevans för min huvudtes att genom varje möte skapas, återskapas och förändras ramarna för kommunikationen.

Kommunikationen mellan svenska staten och etniska och trans-etniska invandrarorganisationer har inte varit begränsad till det centrala rådet utan har förekommit i varierande former och på olika nivåer. Samrådsmöten, delaktighet i remissbehandling, representation i referensgrupper och kommittéer är exempel på arenor där det har förekommit kommunikation mellan staten och invandrarorganisationer.<sup>4</sup>

Varför är det intressant att undersöka just detta centrala råd som ett fall av kommunikationen mellan invandrarorganisationer och staten? För det första rör det sig om ett samråd på riksnivå vilket betyder att centrala aktörer deltar, och centrala invandrings- och integrationsfrågor diskuteras. För det andra är det intressant för att titta på mönstret av och variationen i möjligheter och hinder i en situation där en del asymmetriska makt- och inflytandeförutsättningar är med i kommunikationsformen redan från början. För det tredje har detta råd en lång historia vilket betyder att en del av kontinuiteten och förändringen i svensk invandrings- och integrationspolitik kan belysas.

---

och andra organisationer är mindre viktiga (för en bild av samspelet mellan kommun, civilsamhälle och invandrarorganisationer på en lokal nivå se Pontus Odmalms bidrag i denna antologi). Men samspelet mellan invandrarorganisationer och staten är av annan karaktär än t.ex. lokala organisationers samspel med kommuner.

<sup>3</sup> Om organiseringsformer av möten mellan staten och frivilliga organisationer har en hel del skrivits inom ramen för forskning om civilsamhälle, sociala rörelser, korporatism och dess utveckling över tid (se t.ex. Micheletti 1994; Rothstein och Bergström 1999; SOU 1999:121; Uhrwing 2001; Boström 2001 och Svensson och Öberg 2003). Rådet som jag fokuserar på i denna artikel kan exempelvis relateras till *beredningskorporatism* och delvis *genomförandekorporatism*, enligt den tredimensionella uppdelningen av korporatismen gjord i SOU 1999:121:21–46. Den tredje dimensionen är *beslutskorporatism*. Se även Bo Bengtssons inledande artikel i antologin för en diskussion om folkrörelseideal och korporatism kopplad till antologins ämnen.

<sup>4</sup> Se Bäck 1983:195–230 för en sammanfattande beskrivning av dessa mångfaldiga relationer.

För att undersöka det utvalda fallet har jag formulerat en del frågeställningar vilka antas vara indikatorer på rådets sociala praktiker i relation till det offentligt uttalade syftet och riktlinjerna. Dessa frågeställningar är:

1. Hur stort intresse och engagemang har aktörerna för rådets möten?
2. Vilken betydelse har rådets sammansättning?
3. Vilken betydelse har representanterna och deras kompetens?
4. Vad är det som är organisatoriskt respektive individuellt i representationen?
5. Vilka effekter av rådets möten upplever aktörerna?
6. Hur ser aktörernas inflytande över dagordningen ut?
7. Vilken är rådets verkliga funktion i relation till dess uttalade syfte?

De fyra första frågeställningarna antas vara intressanta för att titta på mönster av och variation i möjligheter och hinder i ett sammanhang där det finns asymmetriska förutsättningar inbäddade i själva organiseringsformen. För att jämföra ”det sagda” och ”det gjorda” är det intressant också att studera övriga tre frågeställningar.

I min undersökning av vad som kan antas vara *möjligheter* respektive *hinder* utgår jag från ett strukturellt fenomenologiskt perspektiv<sup>5</sup> vilket i mitt fall innebär den kommunikation som har förekommit mellan staten och invandrarorganisationer som ”delvis människa, delvis organisation”<sup>6</sup> i de socialhistoriska kontexterna där organisationer har haft en förmedlande roll mellan individer och samhället. Möjligheter och hinder uppfattar jag dels som ”grader av ett kontinuum”<sup>7</sup> och inte som dikotomier, dels som referentiella begrepp, det vill säga att de kan variera beroende på vem som definierar, när och var. När jag skiljer mellan möjligheter och hinder, bör detta inte tolkas som en absolut distinktion.

Det empiriska materialet, vilket är en del av underlaget för mitt avhandlingsarbete, består av tre typer av källor: intervjuer, befintliga dokument och observationer. *Intervjuer* som är delvis strukturerade<sup>8</sup> till sin karaktär har jag gjort med både nuvarande och tidigare repre-

<sup>5</sup> Se Aytar (2003) för ett försök att analysera relationer mellan invandrarnas riksorganisationer och den svenska staten utifrån ett sådant perspektiv inspirerat av John Forester (1983, 1989 och 1993), Göran Ahrne (1993) och John B. Thompson (1990).

<sup>6</sup> Ahrne 1993.

<sup>7</sup> Diken 1998:263; Ritzer 1981:246.

<sup>8</sup> Merriam 1994:88.

sentanter<sup>9</sup> för organisationer och svenska staten. Tjugoåtta intervjuer som är gjorda under sommaren och hösten 2003 ingår i underlaget för analysen. I *befintliga dokument* ingår mötesanteckningar, anföranden och rapporter från möten mellan organisationer och staten 1975–2003 samt offentliga handlingar som utredningar, remisser, propositioner, motioner, utskottsbetänkanden och riksdagsprotokoll vilka bland annat handlar om former och innehåll i dessa möten. *Observationer*, som kan betraktas som observationer utan social interaktion,<sup>10</sup> är gjorda under mitt deltagande vid två möten i rådet under åren 2001 och 2002.

Efter detta inledande avsnitt följer några generella funderingar om social kommunikation, organisationer och integration. En historisk överblick över rådets uppkomst, struktur, arbetsformer, dagordning och deltagande ger jag i det tredje avsnittet. I det fjärde avsnittet redogör jag för resultatet av min undersökning i relation till frågeställningarna. I det femte avsnittet reflekterar jag över resultatet i relation till kommunikativa möjligheter och hinder på individuell, organisatorisk och samhällelig nivå. Om rådet har någon framtid i den svenska kontexten och i så fall hur denna kan se ut resonerar jag kring i det sista avsnittet.

## **Kommunikation, organisationer och integration**

Kommunikationen mellan invandrarorganisationer och staten är en del av de sociala relationerna inom och över etniska gränser i det pluralistiska svenska samhället. Det svenska samhället har fått sin pluralitet utvidgad genom internationell migration. Det är en utvidgad pluralitet, eftersom Sverige har varit pluralt långt före den internationella migrationen. Även om regeringen officiellt erkände samer, sverigefinnar, tornedalingar, romer och judar som ”nationella minoriteter”<sup>11</sup> år 1999, har samer och tornedalingar inget att göra med denna internationella migration.

Liksom i andra pluralistiska samhällen har denna pluralitet inneburit nya sociala relationer mellan människor och grupper. Under dessa omständigheter har personer med invandrabakgrund mött

---

<sup>9</sup> Urvalet av intervjuer inkluderar även några ministrar som har haft ansvar för svensk invandrings- och integrationspolitik mellan 1975 och 2003.

<sup>10</sup> Rossi 1988:146.

<sup>11</sup> Detta erkännande gjordes av regeringen för att ”Sverige skall kunna ratificera Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter och den europeiska stadgan om landsdel- eller minoritetsspråk” (Proposition 1998/99:143:1).

etniska svenskar, andra människor med invandrabakgrund och människor från de officiellt erkända nationella minoriteterna.

Frivilliga organisationer<sup>12</sup> och samspelet mellan dem har varit en viktig del av de arenor där dessa sociala relationer har skapats, åter-skapats och förändrats. Detta har skett i olika typer av organisationer. Etniska och transetniska invandrarorganisationer, traditionella och nya svenska organisationer samt de infödda minoriteternas organisationer har utgjort de grundläggande kategorierna.

Sverige har ett brett och långt historiskt organisationsliv bland människor med invandrabakgrund. Exempelvis bildades den första finska organisationen i Stockholm redan år 1829. Utvecklingen har i stort sett följt invandringsströmmarna. Organisationer för italienare och polacker var de första som tillkom i början av 1900-talet. Sedan grundades de baltiska sammanslutningarna och de första föreningarna för islänningar och finlandssvenskar. De första ungerska och ingermanländska sammanslutningarna bildades under 50-talet. De båda följande decennierna karakteriserades av den tilltagande arbetskraftsinvandringen som satte sin prägel även på organisationslivet bland människor med invandrabakgrund. Ett tiotal riksorganisationer grundades för olika invandrargrupper. Under 80- och 90-talen bildades en del nya organisationer för invandrargrupper som var flyktingar från olika delar av världen.<sup>13</sup>

Etniska och transetniska invandrarorganisationer har i princip<sup>14</sup> bara haft människor med invandrabakgrund som medlemmar trots att det har funnits en mångfald av prioriteringar och motiv i bakgrunden. De kan ha haft en eller flera aspekter såsom etnicitet, transetnicitet, kön, medborgarskap, religion, region eller social bakgrund som princip för organisering, men det som har varit karakteriserande är att de har haft medlemmar med invandrabakgrund.

Relationerna mellan etniska och transetniska invandrarorganisationer och svenska staten har inte varit problemfria och det har funnits en mångfald av föreställningar om dem. Organisationsrepresentanters beskrivningar av positiva och negativa erfarenheter av kontakter med

---

<sup>12</sup> *Frivilliga, ideella, civila* och *intresseorganisationer* är några benämningar som används i sådana sammanhang. Jag anser att benämningen *frivilliga organisationer* passar bäst på invandrarorganisationer när man tar hänsyn till centraliteten av frivilliga insatser i dessa organisationer.

<sup>13</sup> För historien bakom organisationslivet bland personer med invandrabakgrund i Sverige, se Bäck 1983, 1989; Jaakkola 1983, 1989 och Dahlstedt 2003.

<sup>14</sup> Men denna princip har inte helt uteslutit infödda svenskars medlemskap i en del organisationer.

myndigheter,<sup>15</sup> statens politiska syn på relationen till invandrarorganisationer<sup>16</sup> och forskarnas tolkningar av det som har pågått mellan invandrarorganisationer och staten<sup>17</sup> visar att föreställningar om relationer är referentiella, det vill säga att de präglas av vilka krav eller kriterier aktörerna har för den ”ideala”, ”önskvärda” eller offentligt ”uttalade” karaktären hos relationerna. Men en sak verkar vara gemensam i dessa föreställningar: relationerna har inte utvecklats i enlighet med det syfte som man uttalade från början.<sup>18</sup>

Forskning om internationell migration och etniska relationer visar att etniska och transetniska invandrarorganisationer har varit med i deltagandeprocesser även om politiska diskurser om invandrings- och integrationsfrågor varierat från ett land till ett annat under olika perioder. Organisationerna har varit bland de aktörer som antagits bidra till sociala relationer inom och över etniska gränser. Med artikulerade funktioner och identiteter har de fungerat som band mellan människor med invandrarbakgrund, mellan dessa människor och befolkningen i övrigt i invandringsländer samt mellan människor med invandrarbakgrund och ursprungsländer i en internationell kontext.<sup>19</sup>

Forskningen visar också att invandrarorganisationer har genomgått stora förändringar när det gäller mönster av aktiviteter och organisatoriska prioriteringar. Även om förändringarna har varierat från en organisation till en annan har det funnits en utveckling från hemlands- och grupporientering till en orientering mot det land man har bosatt sig i samt från ett fokus på ”röst” till ett fokus på ”service”.<sup>20</sup>

Samrådsorgan mellan staten och invandrarorganisationer har varit en viktig del av den här utvecklingen över tid och de här organise-

---

<sup>15</sup> Bäck 1983:226–27; Antoniadis 1984.

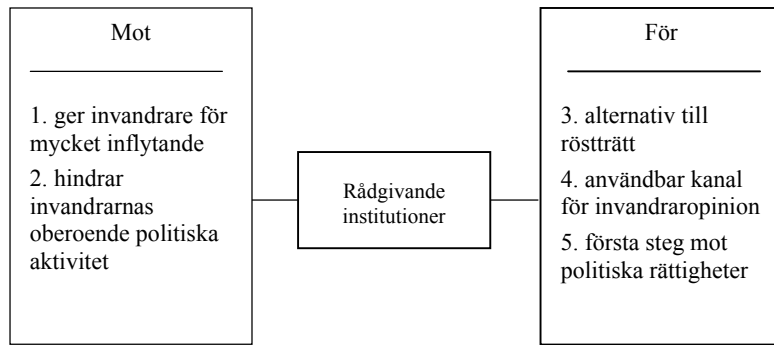
<sup>16</sup> Borevi 2002:135–174; Proposition 1985/86:98:85–86.

<sup>17</sup> För en nyanserad bild av forskarnas tolkningar se: Bäck 1983:226–227; Schierup 1990:12–15, 1991:6–7; Björklund 1986:298–303; Andersen 1990:114–115; Soysal 1994:65–83; Soydan 1984:28–9; Emami 2003:121–25 och Dahlstedt 2000:41.

<sup>18</sup> Egentligen kan det vara intressant också att undersöka invandrarorganisationernas relationer med staten i jämförelse med andra organisationers. Då kan man kanske se om invandrarorganisationer har mer eller mindre inflytande, om deras roller skiljer sig från andra organisationers, om de behandlas som andra eller särbehandlas, etc. I min avhandling kommer jag att göra en begränsad jämförelse med hjälp av tidigare forskning, men inte i denna artikel. Se not 3 för litteratur om relationen mellan staten och frivilliga organisationer.

<sup>19</sup> För en bild av denna mångfald av funktioner och identiteter se: Bäck 1983 och 1989; Jaakkola 1983 och 1989; Schierup 1991; Wingborg 1999; Emami 2003; Mikkelsen 2003a och 2003b; Rex m.fl. 1987; Jenkins 1988; Layton-Henry 1990.

<sup>20</sup> Layton-Henry 1990:103.

**Figur 1. Positioner gentemot rådgivande institutioner**

Källa: Andersen 1990:114.

ringsformerna har fått en ökad betydelse för vistelselandsrelaterade aktiviteter. Men de har inte varit oproblematiska och har ofta lett till diskussioner. I en jämförande studie av rådgivande institutioner för och med invandrare identifieras, som visas i figur 1, fem grundläggande positioner i åtta europeiska länder, bl.a. Sverige. Två av dem kategoriseras som "mot" och tre som "för".

Den första positionen, vilken ibland företräds av den politiska högern, utgår från att invandrare får för mycket inflytande genom dessa organ. Oavsett om det explicit sägs eller inte, finns det ett exkluderande förhållningssätt bakom denna position. I den andra positionen uppfattas dessa institutioner som en "gåva" utan något verkligt värde och rådgivande institutioner bidrar till kooperering av invandrarnas krav och förhindrar etablering av oberoende organisationer och genuina politiska aktiviteter. Enligt denna position är dessa organ en form av "buffert" för att kväva invandrarnas krav eller avleda dem från centrala arenor för politiskt beslutsfattande. Invandrarledarna kopplas till institutioner som är finansierade och kontrollerade av myndigheter, och de avleds på så vis från direkt politiskt handlande till samråd och andra indirekta former av politisk aktivitet.

Som framgår av figur 1, finns det tre positioner "för" rådgivande institutioner. Vid avsaknad av rösträtt har dessa institutioner haft betydelse för invandrargruppers inflytande, enligt position 3. Särskilt har denna aspekt betydelse i länder som lägger stor vikt vid delaktighet för dem som saknar rösträtt. Att kunna använda dessa organ som en kanal för opinionsbildning utgör den fjärde positionen. Här lägger man inte lika stor vikt vid om man har rösträtt eller inte. Då blir det

viktigare att kunna göra sig hörd och få gehör för sina krav och önskemål. I vissa sammanhang kan samrådsinstitutionerna användas tills man får rösträtt (position 5) vilket innebär att de kan ha tillfällig karaktär.<sup>21</sup>

Vad gäller de ovannämnda positionernas relevans för den svenska kontexten kan man säga att den första positionen (att rådgivande institutioner ger invandrare för mycket inflytande) med visst förbehåll kan uteslutas i den svenska kontexten eftersom den inte har varit så explicit.<sup>22</sup> Men de övriga positionerna har haft relevans för den svenska kontexten sedan 1975 även om de har förekommit på olika nivåer.

Som resonemanget ovan visar är utvecklingen kring invandrarorganisationer och deras relationer flerdimensionell. Det är detta som utgör grunden för antagandet att invandrarorganisationer, och de sociala relationer som de är inblandade i, kan ha haft en viktig betydelse för integrationen i allmänhet och kommunikationen över etniska gränser i synnerhet.

### **Ett centralt politiskt råd under förändring**

Relationerna mellan etniska och transetniska invandrarorganisationer och svenska staten har en relativt lång historia. De formella relationerna mellan invandrarorganisationerna och staten började få en mer kontinuerlig karaktär med inrättandet av Statens invandrarverk (SIV) år 1969. I början hade SIV relationer med enskilda organisationer i sakfrågor och vid behov samt en expertgrupp knuten till SIV vilken antogs vara en del av samrådsprocessen.

Tanken om att inrätta ett permanent rådgivande organ i invandrarpolitiska frågor började 1974 med att Invandrarutredningen (IU) föreslog att ett invandrarråd borde inrättas knutet till SIV för ”att åstadkomma ett ökat inflytande från invandrar- och minoritetsgrupper i Sverige”.<sup>23</sup> Enligt utredarna borde ledamöterna utses av regeringen efter det att – i förekommande fall – förslag till ledamöter inhämtades från resp. invandrar- och minoritetsorganisationer. Regeringen borde utse ordförande i rådet. Invandrarrådet borde inom sig utse vice ordförande i rådet. Ledamot i rådet borde förordnas av regeringen för

---

<sup>21</sup> Andersen 1990:103.

<sup>22</sup> Moderata samlingspartiets ställningstagande vid inrättandet av rådet kan ha vissa inslag som kan relateras till den första positionen i figur 1, men i övrigt har denna position inte funnits eller uttalats så explicit som i vissa europeiska länder.

<sup>23</sup> SOU 1974:69:405.



högst tre år i sänder.<sup>24</sup> Enligt förslaget skulle SIV samråda med rådet framför allt angående frågor av principiell karaktär rörande invandrar- och minoriteternas sociala och kulturella situation; riktlinjer för fördelning av stöd till invandrar- och minoritetsorganisationer, kommuner och övriga institutioner och organisationer samt förslag till anslagsframställning.<sup>25</sup>

Vid remissbehandlingen fick utredarnas förslag om avskaffande av expertgruppen och inrättande av Invandrarrådet en blandad opinion. Riksförbundet finska föreningar i Sverige föreslog en permanent av staten tillsatt konsultativ kommitté eller ett råd i invandrar- och minoritetspolitiska frågor med parlamentarisk förankring där de i invandrarfrågor centrala ministerierna och ämbetsverken, arbetsmarknadens centralorganisationer samt centralorganisationerna för de större invandrar- och minoritetsgrupperna borde vara representerade.<sup>26</sup> I propositionen gick föredragande statsrådet Anna-Greta på den linjen och föreslog att expertgruppen skulle avskaffas och ett nytt råd inrättas knutet till det ansvariga departementet vilket också blev riksdagens beslut. Endast moderaterna gick emot.<sup>27</sup>

Invandrarrådet inrättades den 9 oktober 1975 som ett permanent rådgivande organ på regeringsnivå lett av ett statsråd och knutet till arbetsmarknadsdepartementet. I det första rådet ingick representanter för de 10 största invandrargrupperna (finnar, jugoslaver, greker, italienare, turkar, polacker, spanjorer, tyskar, ester och letter) samt SIV, AMS, Socialstyrelsen, Skolöverstyrelsen, Statens kulturråd, Svenska kommunförbundet, LO, TCO, SAF och ABF.<sup>28</sup>

Enligt statsrådet Eva Winther (fp), som var ordförande i rådet år 1979, skulle Invandrarrådet ”vara regeringens ’känslspröt’ i invandrar- och minoritetspolitiska frågor, ett organ för samråd mellan regering, invandrarorganisationer, arbetsmarknadsparterna, statliga myndigheter, kommunerna och andra”.<sup>29</sup>

Fram till 1980 fortsatte Invandrarrådet med den ursprungliga sammansättningen. År 1980 tog det ansvariga statsrådet i invandrar- och minoritetsfrågor, Karin Andersson (c) initiativ till en omorganisering av Invandrarrådet. Namnet Invandrarrådet bibehölls och en del nya

<sup>24</sup> SOU 1974:69:324, 406, bilaga 6.

<sup>25</sup> SOU 1974:69:406–407.

<sup>26</sup> Proposition 1975:26:53; Remissvar 1974:44–45.

<sup>27</sup> Proposition 1975:26:84; Inrikesutskottets betänkande (InU) 1975:6; Riksdagens protokoll 1975:80:15, 27.

<sup>28</sup> Eriksson 1988:1.

<sup>29</sup> Inledningsanförande av statsrådet Eva Winther i Invandrarrådets rådslag, den 15–17 juni 1979 (Ds A 1979:6).

organisationer inbjöds att ge förslag till ledamöter och ersättare för dessa. De nationella grupper som hade mer än en riksorganisation uppmanades att låta sig representeras av en ledamot från den ena organisationen och en ersättare från den andra om det var möjligt.<sup>30</sup>

Invandrarpolitiska kommittén (IPOK) till vilken Invandrarrådet var referensgrupp underströk i sitt slutbetänkande framlagt år 1984 vikten av samrådsformer mellan invandrar- och minoritetsorganisationer och samhällsorgan.<sup>31</sup> Regeringen höll i sin proposition med IPOK om detta.<sup>32</sup> Det blev inte någon större diskussion om samrådsformerna i riksdagen. Det som var mest intressant var det nya bidragssystemet som skulle göra det möjligt för organisationer att själva välja sin verksamhetsinriktning och sina arbetsformer.<sup>33</sup> I samband med den nya politiken omorganiserades Invandrarrådet till att omfatta samtliga invandrarorganisationer som var berättigade till statsbidrag. Vid denna tidpunkt kom rådet att omfatta också några större, men icke bidragsberättigande riksorganisationer.

Fram till slutet av 1995 behöll Invandrarrådet sin sammansättning från 1986. Den 1 januari 1996 inrättades *Invandrar- och flyktingpolitiska rådet* genom sammanslagning av Invandrarrådet och *Flyktingpolitiska rådet*. Avsikten med sammanslagningen var att ”fördjupa dialogen med organisationslivet och trossamfunden. Genom att de engageras i aktuella frågor på ett tidigt stadium får organisationerna ökade möjligheter till inflytande på regeringens arbete”.<sup>34</sup> Den 15 september 1997 upphörde Invandrar- och flyktingpolitiska rådet och i stället inrättades det nuvarande rådet, det vill säga *Regeringens råd för etnisk jämlikhet och integration*.<sup>35</sup>

Rådet har bedrivit sin verksamhet genom ordinarie sammanträden (i princip 3–4 sammanträden per år), rådslag och konferenser. Under vissa perioder har man även haft olika arbetsgrupper för specifika ämnesområden under ledning av statssekreterare.

Från början hade organisationerna helt fria händer i fråga om vem som skulle representera dem vid rådets möten. I början av 90-talet ändrades denna regel och regeringen har tagit sig rätten att bestämma vem som skall vara ordinarie ledamot respektive suppleant av två kandidater som föreslås av medlemsorganisationerna.

<sup>30</sup> Eriksson 1988:1–3.

<sup>31</sup> SOU 1984:58:95–96.

<sup>32</sup> Proposition 1985/86:98:88.

<sup>33</sup> Proposition 1985/86:98:88–94; Socialförsäkringsutskottets betänkande 1985/86:20; Riksdagens protokoll 1985/86:153–154:26–61.

<sup>34</sup> Promemoria 1995-09-28.

<sup>35</sup> Se bilaga för listan över den senaste sammansättningen (fram till i mitten av 2003).

Det departementala ansvaret i invandrings- och integrationsfrågor i allmänhet och för samrådsmötena i synnerhet har varit mycket skiftande. Ansvariga ministrar i invandrings- och integrationsfrågor har varit anknutna till Arbetsmarknadsdepartementet, Inrikesdepartementet, Kulturdepartementet, Näringsdepartementet och Justitiedepartementet i olika perioder. Dessa ansvariga ministrar har varit ordförande i rådet. Vice ordförandena har valts bland representanter för medlemsorganisationerna. Departementet har haft ansvaret för beredning av mötena. Medlemsorganisationerna har dock alltid haft den formella rätten att komma med förslag om dagordning.

Vid rådets ordinarie sammanträden har diskussioner förts inom en hel del olika områden. Den följande uppräknigen ger en bild av bredden: Invandrings-, minoritets- och integrationspolitik, åtgärder mot främlingsfientlighet, antirasistiskt arbete, diskriminering i arbetslivet, rösträtt, valdeltagande, forskningsfrågor, statligt bidragssystem, invandring och brottslighet, hemspråksundervisning/modersmålsundervisning, svenskundervisning, invandrarnas situation i arbetslivet, Sveriges ekonomi, radiosändning på olika språk, massmediefrågor, invandratidningen, dubbla medborgarskap, jämställdhet, friskolor samt internationellt samarbete i invandrings- och integrationsfrågor.

I samrådsmötena har inte bara representanter för medlemsorganisationerna deltagit. Invandrarrådslagen och konferenserna har kännetecknats av ett brett deltagande. Regeringen har representerats till och med av statsministrar utöver ansvariga ministrar i invandrar- och minoritetsfrågor samt andra berörda ministrar för respektive tema för mötena. Exempelvis deltog Ingvar Carlsson i konferensen 1996 och Göran Person i konferensen 1997. Etniska och transetniska organisationer brukar representeras av ordförande eller styrelsemedlemmar. Förutom politiska partier, arbetsmarknadsparter och en del frivilliga organisationer har även forskare deltagit vid rådslagen och konferenserna vid vissa tillfällen.

## **Kommunikation som samråd – upplevelser, dokument och iakttagelser**

Här redogör jag för resultaten i relation till de inledningsvis redovisade frågeställningar som antas vara indikatorer på rådets sociala praktiker i relation till dess offentligt uttalade syfte och riktlinjer. I

redovisningen använder jag delar av det empiriska materialet från intervjuer, befintliga dokument och observationer.<sup>36</sup>

### **Aktörernas intresse och engagemang**

Har aktörerna tagit sin medverkan i rådet på allvar och i så fall hur har det kommit till uttryck i kommunikationen? De flesta av de intervjuade nämner deltagarnas intresse och engagemang som en viktig förutsättning för rådets verksamheter.

Här kan man undra vad som kan vara tecken på intresse och engagemang. I detta sammanhang är det intressant att titta på om representanter och representerade organisationer förbereder sig inför rådets möten, om diskussionerna från rådet förs vidare in i organisationerna eller på vilket sätt diskussionerna i rådet följs upp i departementet. En annan aspekt som kan vara intressant är om det finns vissa gemensamma mekanismer som gör att diskussionerna vid rådets möten förs vidare i medlemsorganisationer och upp på departementsnivå.

En del representanter vill inte uttala sig om hur det fungerar i deras organisationer, men de som pratar om detta hävdar att det varierar mellan olika organisationer. Brister i organisatoriska resurser och i styrelsemedlemmars intresse anges som orsaker till att representationen inte blir som man skulle kunna önska sig. Enligt en av de intervjuade representanterna för invandrarorganisationerna är dessa inte självkritiska och felet ligger också hos dem då kommunikationen i rådet inte fungerar. ”Inte bara staten manipulerar. Vi borde skärpa oss också”.

När det gäller upplevelser av vad som händer på departementsnivå före och efter samrådsmötena, säger majoriteten av de intervjuade organisationsrepresentanterna att det inte har hänt mycket där uppe. Övriga säger att det händer en hel del, men inte tillräckligt mycket.

En representant för staten påpekar skillnaderna i organisationernas intresse för samrådsmötena och säger:

Jag har märkt att det finns olika förväntningar bland invandrarorganisationer. En del är nöjda bara för att de får träffa ministern och så berättar de sina krav

---

<sup>36</sup> Här vill jag säga att jag i enlighet med anonymitetskravet undviker att använda orden ”kvinna” och ”man” när jag hänvisar till intervjuade i resultatredovisningen eftersom det återkommande deltagandet av en del människor i rådets möten kan hota anonymiteten om man skiljer mellan könen. Dessutom använder jag ordet ”tjänsteman” eller ”representant” för ministrar i vissa delar av redovisningen på grund av samma forskningsetiska anonymitetskrav.

och så kan de åka hem till sina medlemmar och säga att det är bra sagt. Andra vill däremot verkligen kunna påverka innan ett förslag växer fram. De vill använda rådet som en remissinstans. Några vill inte alls vara del av integration. De vill inte integreras. Exempelvis så tycker [namn på två invandrarorganisationer].<sup>37</sup> De som har varit här så länge. De vill snarare vara minoritetsgrupp i stället.

Denna tolkning stämmer överens med en del av organisationsrepresentanternas synpunkter. En representant som var med på dessa mötena i början av 90-talet tar sin organisation som exempel på bristande intresse för rådets möten och säger:

Vikten av sådana plattformar är inte klar för vissa organisationer. Exempelvis för oss [namn på en organisation]. Det finns en tendens att vara där och få bidrag. Det finns inte intresse hos vissa organisationer. I [namn på en organisation] var styrelsemedlemmar helt ointresserade.

En av de intervjuade representanterna nämner också att en källa till det minskade intresset kan vara tron att deltagandet inte har så stor betydelse för att man skall kunna påverka beslut, eftersom besluten redan är tagna eller färdigbehandlade.

De ansvariga ministrarnas bristande närvaro vid rådets möten är en annan aspekt som bäddar för kritik beträffande engagemang och intresse. Här är flera av representanterna för organisationerna överens om att exempelvis Karin Anderssons och Leif Blombergs personliga intresse för delaktighet i rådets möten var stimulerande och givande. En av de intervjuade lägger dock större vikt vid ministrars kompetens och engagemang än vid deras närvaro.

Resultaten visar att de medlemsorganisationer som har en fungerande mekanism för att föra diskussionerna vid rådets möten vidare i organisationen inte är så många. Dessutom kommer det fram många frågetecken om i vilken utsträckning hänsyn tas till diskussionerna på departementsnivå.

## Betydelsen av rådets sammansättning

Varför är rådets sammansättning viktig för aktörernas handlingsutrymme? Vilka organisationer som skall ingå i rådet har alltid varit

---

<sup>37</sup> När jag, på grund av anonymitetskrav, utesluter något från uttalanden i citat, skriver jag den här typen av förklaringar i stället.

en av de kritiska punkterna mellan representanter för staten och deltagande organisationer. De flesta representanterna för invandrarorganisationerna säger i intervjuerna att rådet enbart bör ha invandrarorganisationer som medlemmar. De ser detta som en förutsättning för mer preciserade och konkreta diskussioner om invandrings- och integrationsfrågor. Vidare hävdar en del att vissa icke-etniska eller icke-invandrarinriktade medlemsorganisationer inte engagerar sig i en del frågor som antas vara mer intressanta för etniska eller transetniska invandrarorganisationer.

Liknande argument finns i ett brev som lämnades av SIOS:s<sup>38</sup> medlemmar till den ansvariga ministern i ett av rådets ordinarie möten där jag var med som observatör. I brevet föreslås att rådet skall bestå enbart av organisationer bildade på etnisk grund.

En del representanter för staten säger däremot att de frågor som diskuteras i rådets möten inte är specifika för invandrarna och de är en del av den ”generella” politik som har fått mer betydelse i den nya integrationspolitiken. Därför anses en blandad sammansättning vara bättre för mobilisering av olika aktörer vilket i sin tur kan ha betydelse för kommunikationen mellan olika grupper i samhället. En del intervjuade representanter håller med om att det behövs en bred mobilisering och ett gehör hos olika aktörer, men de anser att det kan åstadkommas genom årliga rådslag eller konferenser.

När det gäller mönstret av etniska och transetniska invandrarorganisationer representerade i rådet, säger intervjuade personer inte mycket om detta eftersom kriteriet för att kunna vara medlem i rådet baseras på att vara statsbidragsberättigad invandrarorganisation, vilket bestämdes vid omorganiseringen av rådet i slutet av 80-talet.

De flesta av de intervjuade personerna säger att organisationernas storlek och etablering inte har någon betydelse. Men när jag exemplifierar sådana skillnader mellan en del organisationer, kommer en del intressanta uttalanden fram. Exempelvis säger en minister:

Man hoppas att det inte skall vara så, men om man skall vara ärlig, är det kanske lättare att lyssna på [*namn på en etablerad organisation*] jämfört med [*namn på en mindre etablerad organisation*].

Några representanter för invandrarorganisationerna uttalar sig i likhet med denna minister och säger att man ”lyssnar” och ger mer

---

<sup>38</sup> Förkortningen SIOS står för *Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige* som är en paraplyorganisation av 16 etniska riksorganisationer i Sverige.

”uppmärksamhet” när en representant för en relativt stor och etablerad organisation pratar.

Sammanställningen av rådet och dess betydelse för rådets möten antas vara en av de centrala frågorna. Etniska organisationer verkar vara mer pådrivande i denna fråga jämfört med transetniska organisationer. När det gäller betydelsen av organisationernas storlek och etablering har jag fått en känsla att det har mer betydelse än vad som sägs öppet.

## Representanterna och deras kompetens

I frågan om huruvida representationen kännetecknas av rätt person på rätt plats skiljer uppfattningarna sig åt, dels mellan representanterna för staten och för invandrarorganisationerna, dels mellan representanterna för olika invandrarorganisationer. När det gäller valet av representanter har organisationerna fortfarande mandatet att till departementet föreslå de två personer som skall utses till ordinarie ledamot respektive suppleant. Med andra ord utser organisationen två representanter, medan staten avgör vem skall vara ordinarie eller suppleant.

Den centrala frågan här är om organisationerna skickar kompetenta representanter när de har sådana. Det har även nära kopplingar till intresset och engagemanget hos organisationerna. Även om en stor del av de intervjuade personerna hävdar att personer med tillräcklig kompetens kan bidra till mycket vid rådets möten, oavsett hur stor eller etablerad den representerade organisationen är, säger en del också att denna fråga är problematisk. Brister i representanters kompetens kan därför ha sina konsekvenser oavsett om det beror på svagt intresse eller otillräckliga resurser. En av de representanter som har varit med i samrådsmötena under en lång tid påpekar kompetenskillnader mellan deltagare och säger:

Du kommer som en representant från ett litet förbund eller stort förbund med dina begränsade erfarenheter. Du kommer till ett möte där det finns massor med forskare och experter från statens sida. Så diskussionen är svår och egentligen är de här mötena inte ”råd” faktiskt. Staten kommer med det som har hänt eller det som kommer att hända och snällt ber om vår uppfattning. Kanske om vi hunnit läsa vi säger någonting, kanske inte så genomtänkt eller tillräckligt genomtänkt som statens experter. Den här bristen på proportion är naturligtvis starkast. Många i SIOS säger att vi bör använda mer kompetens och mer experter, men det är lite omöjligt.

Kommer den kompetens som deltagare har alltid fram i samrådsmötena? En del representanter för invandrarorganisationerna anser att det på grund av mötenas dagordning kan vara svårt att vara tillräckligt delaktig i diskussionerna medan andra säger att kompetensen har haft betydelse inom vissa områden och vid vissa tillfällen.

En annan aspekt som förekommer inom ramen för rätt person på rätt plats är vissa organisationers långvariga representation genom samma personer, vilkas förutsägbara agerande ibland mottas med leenden eller små skratt av en del andra representanter. Särskilt från statens sida är man ganska kritisk gentemot vissa representanter som varit med i rådet under lång tid, men ”pratar samma sak” eller inte längre sägs bidra till kommunikationen. En av de intervjuade personerna säger däremot att det inte är den långvariga representationen i sig som är problematisk, utan att staten vill bli av med vissa personer som utifrån sina erfarenheter brukar stå emot påtryckningar från staten.

En tidigare minister påpekar den manliga dominansen i representationen som en kritisk punkt. Lite självkritiskt säger denna minister att staten borde gjort mer åt detta redan från början. Diskussionen kring denna fråga, som en del av den offentliga jämställdhetsdiskursen, intensifierades i början av 90-talet när det ansvariga departementet skulle utse nya medlemmar i rådet utifrån förslag från organisationerna själva. Departementet ville att organisationerna skulle komma med två namn för en ordinarie och en suppleant och att minst en av dem borde vara kvinna. Detta krav från departementet uppfattades av en del invandrarorganisationer som inblandning i deras inre angelägenheter. Processen har gått ganska trögt sedan dess, men på en viss nivå kan man se en förändring parallell med jämställdhetskravet i de offentliga diskurserna.

Det finns således olika uppfattningar om representanternas kompetens bland de intervjuade. Brister i representation påpekas av en del, men de uppgivna orsakerna skiljer sig åt. Organisationernas bristande intresse och engagemang kan förklara en del av problemen med representationen när organisationer har resurser och kompetenta människor att skicka till mötena. Men det finns också organisationer som hävdar att de inte har tillräckliga resurser för att skicka den som har kompetens att bidra till dessa möten. Utifrån mina iakttagelser från intervjuer, observationer och genomgång av befintliga dokument kan jag dock säga att bristande resurser inte är hela förklaringen till bristande representation.



## Organisationerna och deras representanter

Eftersom organisationer representeras genom människor och människor handlar på organisationers vägnar, det vill säga att aktörer är ”delvis människa, delvis organisation”<sup>39</sup> kan man undra vad som är det individuella respektive det organisatoriska inslaget i kommunikationen.

Vissa intervjuade representanter uttalar sig bestämt om att det inte blir sådana spänningar under deras representantskap eftersom de följer de riktlinjer som deras organisationer har för sådana sammanhang. Övriga säger att det kan hända att det har förekommit olika synpunkter men de har inte lett till någon spänning mellan representant och organisation. Men när jag har frågat om det har hänt hos vissa andra organisationer, säger några att de tror eller har fått känslan av att det har funnits en sådan spänning mellan vissa enskilda representanter och deras organisationer.

Vad gör representanter om olika uppfattningar spontant eller principiellt uppstår mellan dem och deras organisationer? Om detta skiljer uttalanden sig från varandra. Medan en del intervjuade säger att de för fram organisationens talan och sparar sin för sig själv, markerar en del andra att de brukar säga att ”den är min” och ”den är organisationens” när det behövs ett sådant tydliggörande.

Denna fråga har en nära relation till aktörernas intresse och engagemang (både på organisatorisk och individuell nivå). Som framgått ovan finns det relativt stort handlingsutrymme för personligt agerande i rådets möten på grund av att de flesta av organisationerna inte har fungerande mekanismer för att åstadkomma en balans mellan det individuella och det organisatoriska inslaget. Kanske är det ett tecken på det personliga handlingsutrymmet att nästan ingen representant upplever någon spänning eller konflikt mellan det individuella och det organisatoriska inslaget i kommunikationen.

## Upplevda effekter av samrådet

De effekter av samrådsmötena som aktörerna upplever (både på organisatorisk och individuell nivå) är en av de grundläggande indikatorerna för bedömning av kommunikationen. Här skiljer svaren sig från varandra.

---

<sup>39</sup> Ahne 1993.

Från invandrarorganisationernas sida brukar man nämna lärande av arbets- och kommunikationsformer som en fördel med att vara med i rådets arbete. Skapandet av nya relationer mellan individer, även om det ofta stannar på representantnivå, anges också av en del intervjuade personer som ett resultat av rådets verksamheter. När det gäller inverkan på beslut nämner en del intervjuade att deras synpunkter har haft betydelse i vissa sammanhang (exempelvis rösträtt, medborgarskap, hemspråksundervisning) även om detta inte alltid har uppmärksammats när förslagen lagts fram. Denna inverkan bekräftas också av en del representanter för staten.

Men det finns även kritiska röster både från statens och från organisationernas sida. En tjänsteman som varit med i samrådsmötena (både på departements- och myndighetsnivå) under en lång tid säger:

Tittar man på de frågor som vi hade som myndighet att hantera, som regeringen har att hantera, tycker inte jag att samrådet med invandrarorganisationer gav oss särskilt mycket i nytänkande och tillskott till utvecklingsarbetet.

Några av de intervjuade representanterna för invandrarorganisationerna påpekar att de inte har fått möjligheten att påverka, men staten har däremot haft tillräckligt stor nytta av dessa relationer, i första hand för spridning av information om olika ämnen. En av de intervjuade säger exempelvis så här:

Staten har använt dessa plattformar för att få acceptans för sina krav. Exempelvis reformen för hemspråksundervisning från början av 90-talet var så. Genom att splittra organisationer fick man igenom det man ville.

I frågan om effekter av rådets verksamheter kommer det också fram i vissa intervjuer och dokument att upplevelsen av effekter har varierat beroende på tid och rum. Det kan bero på dels förändringar i invandrings- och integrationspolitik, dels förändringar i organisationernas krav och önskemål.

När man tittar på de ämnen som har behandlats i rådets möten sedan 1975 ser man att nästan alla centrala teman om invandrings- och integrationspolitik har varit med på rådets dagordning. Deltagande från staten har förekommit på en hög nivå vilket kan uppfattas som en möjlighet för organisationerna till direkta kontakter om man vill föra fram sina synpunkter. Dessutom kan sättet att utse medlemmar bland de föreslagna kandidaterna från organisationerna ha bidragit till att få in fler kvinnliga representanter i samrådsorganet.

## Inflytande över dagordningen

Organisationers och individers möjligheter att påverka vad man diskuterar i rådet och deras sätt att använda dessa möjligheter är en av de frågor som väcker stort intresse hos intervjuade personer.

När det gäller mötesprogram eller dagordningar har departementet haft rätten till sista ordet även om det har funnits arbetsgrupper (bestående av representanter för deltagarorganisationerna och departementet) som kommit med förslag till dagordningar. Om betydelsen av denna rätt skiljer sig åsikterna mellan intervjupersonerna. Representanterna för staten hävdar att det alltid har funnits utrymme för deltagande organisationer att påverka dagordningen, men det har inte använts av dem på ett effektivt sätt. Befintliga dokument stödjer också detta uttalande. Exempelvis står det i ett av rådets mötesprotokoll att departementet inte har haft många förslag från deltagande organisationer när det gäller dagordningar för kommande rådsmöten.

Även om flertalet av representanterna för organisationerna upplever att det har varit en formell rätt utan praktisk förankring, finns det representanter som säger att en del av ansvaret ligger hos dem själva. Som orsaker till detta försummande nämns bland annat organisationernas bristande resurser, likgiltighet eller minskat intresse för sådana kommunikationsformer.

Splittringen mellan invandrarorganisationerna och statens förhållningssätt gentemot vissa organisationer anses också vara en källa till bristande makt och inflytande över dagordningen. Inom ramen för detta nämns bland annat vissa konflikter eller spänningar mellan organisationer från olika grupperingar såsom östgruppen (från baltiska länder), arbetskraftinvandrarorganisationer och flyktingorganisationer. Statens intresse för baltiska länder och organisationer därifrån nämns av en del av de intervjuade personerna. Dessutom antas spänningar mellan "gamla" och "nya" invandrargrupper också ha haft betydelse för denna splittring. Några intervjuade representanter påpekar även interventioner från staten och säger att det har lett till att myndigheter vid vissa tillfällen har kunnat få igenom sin vilja utan något stort motstånd.<sup>40</sup>

En tjänsteman framhåller de begränsade möjligheterna till ömsesidighet i samråden som en aspekt av de oändliga diskussionerna kring inflytande i rådets möten:

---

<sup>40</sup> Exempelvis har en organisation som lämnat rådslaget i protest mot staten motiverat sitt agerande med att ministern försökt att "spela gamla invandrargrupperna mot flyktingarna" (Arbetsmarknadsdepartementet 1991, bilaga 6).

Att ha samråd, det är svårt. Regeringen kan inte koppla in externa organisationer i ett väldigt tidigt skede när man kanske vill hålla politiken lite för sig själv medan man formulerar den. Därför blir det svårt att ha samråd oavsett var det gäller.

Därför blir det ibland bara information och ensidig kommunikation även om man kallar det samråd, enligt denna tjänsteman. Samma tjänsteman tolkar också långa samrådsdagar med kompakta dagordningar som en källa till bristande faktiska inflytandemöjligheter.

Svårigheterna med inflytande över dagordningen är ett faktum och på en viss nivå har tjänstemannen ovan rätt i att det finns en del problem med samrådet. Å andra sidan kan man undra varför det skall kallas ”samråd” om inte organisationerna kopplas in i ett tidigt skede. Därför blir prioriteringar av vad som är relevant för den ena eller den andra aktören viktiga för det upplevda inflytandet över dagordningen.

### **Verklig funktion i relation till rådets syfte**

Det ursprungliga uttalade syftet med inrättande av rådet kan i sig uppfattas som en möjlighet för organisationerna att vara delaktiga i beslutsprocesser. Diskussionerna kring inrättandet av rådet pekar på ett uttalat handlingsutrymme och inflytande. Då blir det intressant att titta på om det i praktiken har fungerat i enlighet med det uttalade syftet.

Majoriteten av de intervjuade personerna berömmar det ursprungliga syftet som man hade vid inrättande av rådet. ”Men det har inte blivit så som det uttalade syftet” är sammanfattande för de flesta av de intervjuade representanterna för invandrarorganisationerna. Några intervjuade nämner ett ”dolt” syfte vid sidan av det uttalade och uppfattar detta som en kontroll och styrning genom rådet och dess aktiviteter. Det mesta som förekommer i uttalandena är den praktiska funktionen av rådet och dess möten. I en av intervjuerna säger en representant:

Syftet med rådet var gott, men hur det fungerat är det annan sak. Och varierar. Man hade inte en klar bild vad det skulle leda till. Rådet hade inte en klar bild för sig själv om vad rådet skall göra. Syftet har varit diffust. De vill ha kontakter för att integrera invandrare genom organisation.

Omfånget av återkommande presentationer av utredningar, projekt, planerade beslut etc. kritiserades av de flesta deltagarna vid ett av de

observerade mötena i rådet. En del deltagare konstaterade att dessa återkommande ämnen borde uppta mindre utrymme och tyngden borde i stället läggas på dialog mellan kommunikationsparter. Denna aspekt har med rådets funktion att göra, vilken ofta har diskuterats på mötena.

Vid de två av rådets möten där jag gjorde mina observationer uppstod en diskussion om rådets funktion trots att det inte fanns något om denna på dagordningen. Vid det ena mötet gick kritiken ut på att samråd hade varit frånvarande i vissa tidigare möten vilka kunde betraktas som "seminarier" eller "konferenser" i strid mot det explicita syftet med inrättande av rådet. Det tolkades som "ett samråd på efterhand" av en del representanter, eftersom det mesta som presenteras om lagar, utredningar, projekt, förslag till förändringar o.s.v. ofta har diskuterats färdigt hos många instanser innan det kommer på rådets dagordning.

Vid det andra av rådets möten överlämnade en grupp bestående av sexton invandrarorganisationer som var medlemmar i SIOS ett brev till den ansvariga ministern i vilket framgår att man är kritisk mot den aktuella formen för rådet. I brevet påpekas att rådet inte uppfyller en av sina viktigaste funktioner, att vara rådgivande organ till regeringen i viktiga frågor som rör etniska och språkliga grupper. Vidare hävdas:

Vi har kunnat konstatera att istället för en rådgivande instans har rådet fungerat som en ensidig informationskanal, där regeringens olika initiativ på det integrationspolitiska området har presenterats som information och inte som underlag för rådgivning.

Rådet verkar inte heller som forum för diskussion och analys. Viktiga frågor som direkt angår etniska grupper och har konsekvenser för hur grupperna uppfattas i det svenska samhället debatteras av regeringens medlemmar genom media med företrädare för grupperna, men inte tas upp i rådet (t.ex. Fadimes mord).

I brevet föreslås att man ser över arbetsformerna för att rådet verkligen skall kunna fungera som ett rådgivande organ och forum för analys och diskussion. Vidare uttrycker organisationerna att det knappast är meningsfullt att delta i rådet under existerande förhållanden.

Det som är intressant med detta brev är att det inte var första gången som en sådan handling framlades. Det har förekommit tidigare också. Exempelvis överlämnade SIOS:s medlemmar ett brev med liknande inslag till de ansvariga ministrarna den 12 december 1986 och den 30 november 1990 i samband med det då pågående invandrar-

rådslaget. I det andra av dessa brev markeras att möjligheten till verkligt inflytande är obefintlig:

Därför anser SIOS att framtida ”politiskt” tillsatta samrådsforum skall ha högre ställning, överläggnings/förhandlingsfunktion så att våra åsikter kan framföras i idéstadiet och därmed återspeglas i de senare fattade beslut.

I sitt avslutningsanförande på invandrarrådslaget nämnde dåvarande statsrådet Maj-Lis Lööv SIOS:s krav att bli förhandlingspart och sade:

Det har jag däremot väldigt svårt att förstå hur det skulle kunna fungera. Så fungerar det ingen annanstans i samhället. Det finns inga folkrörelser eller intresseorganisationer som har blivit förhandlingsorganisationer, om man undantar de fackliga organisationerna som har en förhandlingsposition gentemot arbetsgivarna men inte gentemot regeringen. Inte ens en så stor och livskraftig och högljudd organisation som PRO<sup>41</sup> har någon förhandlingsposition i förhållande till regeringen.<sup>42</sup>

Att rådet används som ett informationsforum påpekas även av en del intervjuade representanter för organisationerna. En av dem som har varit med vid dessa möten under en lång tid säger:

Rådet förvandlades till informationsforum för regeringen och alla myndigheter som skall kunna informera allting som redan har beslutats. Om vi pratar om råd alltså, det är också att man skall ge råd till åtgärder som ryms inom invandringspolitiken, integrationspolitiken. Innan beslut tas skall man samråda. De flesta fall har beslutet redan tagits när man kom till samråd. Det är inte fråga om samråd och i stort sett var så.

Representanterna för invandrarorganisationerna är inte ensamma om denna kritik. I en översyn av Invandrarrådet genomförd på uppdrag av invandrarministern i slutet av 80-talet påpekas också att det finns ett problem vad gäller rådets verkliga funktion i relation till det uttalade syftet.<sup>43</sup> En liknande kritik har framförts av Gabriele Winai Ström som hävdar att Invandrarrådet fungerat som ett ”folkrörelseseminarium” av

---

<sup>41</sup> Pensionernas riksorganisation.

<sup>42</sup> Arbetsmarknadsdepartementet 1991:156.

<sup>43</sup> Eriksson 1988:7–8.

individer och inte som en minoritetspolitisk församling med valda representanter.<sup>44</sup>

Men det finns självkritiska synpunkter också. En representant för en av de stora och etablerade organisationerna gör en intressant liknelse:

Jag tycker att samarbetet med staten fungerar bättre än invandrarorganisationerna sinsemellan, faktiskt. Det är lättare att samarbeta med staten som något slags gemensam pappa än att samarbeta med sina syskon.

Vad kan det bero på? Representanten säger vidare att rivaliteten mellan syskon skiljer sig mycket från relationen till pappan och det kan ha sina speciella konsekvenser.

De uttalade förväntningarna om rådets funktion baseras på en missuppfattning, enligt en tjänsteman som har varit med på rådets möten under en lång tid. Vid rådets möten skall deltagarna ”känna av vart vindarna blåser” och reaktionerna beror kanske på att organisationernas krav eller synpunkter inte får gehör hos staten, enligt denna tjänsteman.

Rådets verkliga funktion i relation till det uttalade syftet har varit ett av de grundläggande diskussionsämnena mellan staten och invandrarorganisationerna. Som framgår av vissa uttalanden kan skilda prioriteringar samt resurser, intresse och engagemang för ett sådant samråd förklara delar av problematiken i denna fråga. Oklarheter i det formella eller uttalade syftet kan också ha bidragit till den konfliktfyllda bilden av rådets verkliga funktion.

## Möjligheter och hinder på olika nivåer

Den empiriska analysen ovan visar att uppfattningar och upplevelser av kommunikationen mellan staten och de etniska och transetniska invandrarorganisationerna varierar mellan olika aktörer. När man, i enlighet med syftet med denna artikel, tolkar resultaten i termer av möjligheter och hinder för en fungerande kommunikation i relation till det uttalade syftet med rådet kan man säga att möjligheter och hinder är referentiella och de har sina källor på *individuell*, *organisatorisk* eller *samhällelig* nivå som visas i tabell 1. Deras egenskaper varierar också. En del möjligheter och hinder som jag kallar *socialt ad hoc-*

---

<sup>44</sup> Winai Ström 1988:16.

Tabell 1. Nivåer för och egenskaper hos kommunikativa möjligheter och hinder

Nivå	Egenskap	
	Systematisk/strukturell	Socialt ad hoc-mässig
Individuell	Representanternas sociala och kommunikativa kompetens	Representanternas intresse och engagemang, användning av kompetens
Organisatorisk	Organisationers position, storlek och etablering	Organisationers intresse och engagemang, användning av position, storlek och etablering
Samhällig	Den offentliga diskursen om invandrings- och integrationsfrågor	Sociala praktiker av den offentliga diskursen

*mässiga* kan uppstå när och var som helst och är svårare att förutsäga, medan en del andra har en mer *systematisk/strukturell*<sup>45</sup> karaktär.

Möjligheter och hinder på individuell nivå beror dels på representanternas sociala och kommunikativa kompetens, som är en strukturell egenskap i modellens mening, dels på hur denna kompetens används i interpersonell kommunikation, vilket är en ad hoc-mässig egenskap. Interagerande människors sociala och kommunikativa kompetens utgör en grund för handlande i interpersonell kommunikation, men användning av denna kompetens har också stor betydelse för mönster av möjligheter och hinder.

Därför kan en människa som representerar en liten eller ny organisation vara mer framgångsrik i kommunikationen om hon eller han har en social och kommunikativ kompetens än en mindre kompetent representant för en mer etablerad och större organisation. När man lägger stor vikt vid själva kompetensen, blir den långvariga representationen genom en och samma person inte i sig det största problemet, utan om det föreligger stora brister i kommunikativ kompetens eller inte.

På individuell nivå har representanternas engagemang och intresse, som redovisats i föregående avsnitt, också stor betydelse för möjligheter och hinder. Om man inte tar det som man är med i på allvar, då är det stor sannolikhet för att den existerande kompetensen inte kommer till användning. Det är viktigt också att den använda kompetensen

<sup>45</sup> Begreppen ”socialt ad hoc” och ”systematisk/strukturell” förekommer i Foresters tillämpning av Habermas teori om kommunikativt handlande för att skilja mellan typer av störningar (Forester 1989).



mottas och förstås av kommunikationspartner på den nivå som kan bidra till kommunikationen, det vill säga att förståelsen mellan "avsändare" och "mottagare" eller mellan "talare" och "lyssnare" också har stor betydelse för det praktiska utslaget av aktörernas kompetens och dess användning.

På organisatorisk nivå kan även organisationernas position, storlek och etablering ha haft en viss betydelse för delaktighet i kommunikationen även om bara vissa intervjuade säger detta. Men det blir ytterst viktigt i vilken utsträckning dessa strukturella egenskaper används och mottas i kommunikationen.

Uppfattningar om och upplevelser av rådets syfte och funktion samt organisationernas möjligheter till makt och inflytande är de mest konfliktfyllda frågeställningarna på organisatorisk nivå. Här företräder representanter för staten och organisationer olika positioner, även om det finns motsättningar också mellan invandrarorganisationerna. Själva organiseringsformen som ett rådgivande organ kan kanske vara en förklaring till de skilda uppfattningarna. Det kan vara svårt att explicitgöra effekterna av ett sådant samråd eftersom de interagerande aktörerna inte alltid kan knyta förändringarna till det ena eller det andra fallet av samråd. Under vissa perioder har man haft som en policy att göra uppföljningar av de rekommendationer som man har gjort vid föregående rådslagsmöte. I sådana fall har effekterna uppfattats som tydligare.<sup>46</sup>

På samhällslevelig nivå har struktureringen av svensk invandrings- och integrationspolitik haft stor betydelse för invandrarorganisationerna och deras relationer med staten. Utvecklingen<sup>47</sup> av svensk invandrings- och integrationspolitik sedan 1975 och i synnerhet i fråga om statens syn på invandrar- och minoritetsorganisationer<sup>48</sup> kan vara en bidragande orsak till det upplevda minskade intresset för kommunikation mellan staten och etniska och transetniska invandrarorganisationer. Detta är en utveckling som har en systematisk och strukturell karaktär. Skillnaden eller gapet mellan det sagda i den offentliga diskursen om invandrings- och integrationsfrågor och det gjorda i sociala praktiker av denna diskurs kan också ha betydelse för socialt ad hoc-mässiga möjligheter och hinder.

---

<sup>46</sup> Exempelvis kommenterades de rekommendationer som man hade från rådsrådet 1987 punktvis i rådsrådet efter (Arbetsmarknadsdepartementet 1991, bilaga 3).

<sup>47</sup> För en genomgång av denna politik sedan 1975 med olika utgångspunkter se exempelvis Borevi 2002, Södergran 2000 och Aytar 2002.

<sup>48</sup> För en jämförande och givande genomgång av statens formella syn på invandrar- och minoritetsorganisationer sedan 1975 se Karin Borevis bidrag i denna antologi och hennes avhandling (Borevi 2002:135–173).

De återkommande ställningstagandena i form av att lämna mötena i protest mot ministrar eller tjänstemän har inte givit resultat i enlighet med de framlagda kraven och inte heller lett till några alternativa lösningar. Vad kan det bero på? Det ”beroende” som har skapats genom statsbidrag, legitimerings- och statusgivande relationer eller byråkratisering av organisationer, vilket har problematiserats av en del forskare<sup>49</sup>, kan vara en aspekt som man kan fundera över. Jag anser att otydligheten eller kanske osäkerheten kring samrådsorganens syfte, arbetsformer och riktlinjer också kan ligga bakom de återkommande gruppvisa ställningstagandena gentemot staten.

Sättet att utforma mötesplatser mellan frivilliga organisationer och staten i det svenska välfärdssamhället kan förklara en del av omfånget och styrkan hos möjligheter och hinder. Det antas exempelvis vara välbekant och förankrat hos de inblandade aktörerna att rådet inte fattar bindande beslut utan är just rådgivande.

Ett av de centrala problem som kan bädda för bristande kommunikation i ett sådant råd är i vilken utsträckning de asymmetriska förutsättningarna används – oavsett om detta görs explicit eller implicit, medvetet eller omedvetet – för att driva ensidiga intressen. Om man inte lyckas med att upprätthålla en förståelse mellan parterna kan kommunikationen bli ensidig i stället för ömsesidig, vilket kan innebära att relationerna blir mer intressebaserade och positionsstyrda till fördel för den ena sidan vilket även kan relateras till position 2 i figur 1 (”hindrar invandrarnas oberoende politiska aktivitet”). Sådana förhållanden har en central betydelse för omfånget och styrkan hos möjligheter och hinder. Utan insikt om betydelsen av dessa förhållanden finns en risk för att de dolda och fördrivande mekanismerna försummas eller osynliggörs.<sup>50</sup>

Detta bör däremot inte tolkas som att de sociala positionerna är helt låsta. Eftersom deltagarna är involverade som ”delvis människa, delvis organisation” i kommunikationen på olika nivåer, kan det finnas en del möjligheter för överskridande av tillskrivna eller tilldelade sociala positioner. Därför kan det antas att deltagande aktörer kan utnyttja exempelvis sina personliga kvalifikationer och därmed utöka sina möjligheter även under asymmetriska förutsättningar. Det är det som gör att ramarna för kommunikation kan skapas, återskapas och förändras genom varje möte vilket även kan relateras till position 4

---

<sup>49</sup> Om detta se exempelvis Schierup 1990 och 1991; Björklund 1986; Andersen 1990; Soysal 1994.

<sup>50</sup> Ricoeur 1993:201.

(”användbar kanal för invandraropinion”) och delvis position 5 (”första steg mot politiska rättigheter”)<sup>51</sup> i figur 1.

En sådan dynamisk syn på händelser och inblandade aktörer visar på möjligheten till förändringar även under asymmetriska förutsättningar, inklusive skapandet av nya intressekonstellationer. Oavsett vad som uppfattas som möjlighet eller hinder kan en sådan förändringsdynamik bädda för förändringar som i sin tur kan påverka parternas positioner i fortsättningen.

## Har rådet någon framtid?

Det är intressant att diskutera om detta råd har en framtid och i så fall hur rådet skall se ut om de intervjuade representanterna får möjlighet att utforma det på nytt utifrån de erfarenheter som de har fått genom rådets möten.

De flesta av intervjupersonerna markerar att det behövs ett centralt råd i invandrings- och integrationsfrågor även om förutsättningarna har förändrats sedan 70-talet. En representant relaterar existensen av sådana råd till valet mellan assimilation och integration och säger att de behövs om ett mål om integration skall ligga till grund för politiken. Det låga valdeltagandet bland människor med utländsk bakgrund nämns också av en representant som ett argument för sådana råd.

Några intervjuade säger att man bör gå tillbaka till det ursprungliga uttalade syftet så att samråd förs i ett tidigt stadium av planerings- och beslutsprocesserna. Behovet av uppföljning på departementsnivå av diskussioner i rådets möten påpekas också av en del intervjuade. De ansvariga ministrarnas aktiva närvaro är en annan aspekt som nämns av många. Stora regelbundna samrådsmöten i form av invandrarrådslag eller konferenser har också en betydande förankring hos representanterna för invandrarorganisationerna.

Reflektionerna från statens företrädare varierar. Förnyelse i form av ökad representation av kvinnor och unga människor i samrådsmötena markeras tydligt av en del intervjuade tjänstemän och ministrar. Men det finns även uppfattningar som kan innebära stora förändringar eller rent av slutet på samråd i den existerande formen. En tjänsteman säger att man brukade försöka pröva nya arbetsformer i samrådsmötena, men inte lyckades med det. Denna tjänsteman ifrågasätter även den ursprungliga tanken med rådet och säger:

---

<sup>51</sup> När man skiljer mellan individuella och kollektiva (eller gruppbaseade) rättigheter kan man säga att den kollektiva delen av rättigheter kan fortsätta att vara aktuell även under vissa viktiga framgångar i medborgerliga rättigheter.

Det är möjligt att, om man tittar i backspegeln, att vi valde fel väg, att man valde fel väg redan i sjuttioalet. Att man istället skulle satsa på att få invandrare engagera sig i politiska partier och komma in i normala beslutsprocesser, i stället för att ha nåt slags fiktiva samrådsorganisationerna.

Utifrån sina erfarenheter och upplevelser säger en annan tjänsteman att det är viktigt att även tänka på alternativa lösningar i fråga om relationer med organisationer. Det är inte säkert att rådet kommer att existera i sin nuvarande form och med nuvarande innehåll. Direkta relationer med organisationerna i stället för kollektiva samrådsmöten förespråkas av denna tjänsteman. Motivet är att stora grupper anses leda till att man gärna vill ”hålla masken” eller ”göra uppvakning”. Kanske är tiden mogen att integrera rådet i de vanliga politiska instanserna, enligt denna tjänsteman.

Resultaten tyder på ett minskat intresse för den existerande samrådsformen hos statens representanter<sup>52</sup> och ett tydligt missnöje med det existerande rådets form och innehåll på organisationernas sida. Utredningen om det nya bidragssystemet<sup>53</sup> kan tillsammans med ovanstående uttalanden tolkas som att det är stor sannolikhet för att det kommer att ske en omorganisering – om rådet fortsätter att existera som en samrådsplattform.

När man reflekterar över rådets existensförutsättningar och dess framtid i relation till de tidigare nämnda positionerna i synen på rådgivande institutioner (se figur 1) kan man säga att grunden för två av positionerna (den tredje, ”alternativ rösträtt”, och den femte, ”första steg mot politiska rättigheter”) har försvagats betydligt på grund av utvecklingen i rösträtt, rätten till medborgarskap och ökad delaktighet på politiska, sociala och ekonomiska arenor. Men det råder alltså tydliga brister på dessa arenor. Dessutom fortsätter invandrarnas krav på och önskemål om kollektiva eller gruppbaseade rättigheter att vara aktuella i samhället vid sidan av de utökade medborgerliga rättigheterna. Detta betyder att dessa positioner har sin relevans på en viss nivå även om förutsättningarna är betydligt försvagade.

Vad gäller positionerna 2 (”hindrar invandrarnas oberoende politiska aktivitet”) och 4 (”användbar kanal för invandraropinion”) kan man säga att de fortfarande kan utgöra starka argument kring rådgivande institutioner. För det första är politiken kring olika samhälle-

---

<sup>52</sup> Det minskade intresset för samrådsorgan kan kanske delvis bero på den politiska utveckling som har diskuterats bland annat i termer av ”nykorporatism” och ”avkorporatisering” (Se exempelvis Micheletti 1994; Rothstein och Bergström 1999; SOU 1999:121 och Svensson och Öberg 2003).

<sup>53</sup> Ds 2003:10.

liga grupper delaktighet i beslutsprocesser (trots utvecklingen i rösträtt, medborgarskap eller delaktighet i övrigt) fortfarande en viktig del av den offentliga diskursen. Denna aspekt är inte aktuell bara för invandrargrupper utan även för en del andra sociala grupper i befolkningen, till vilka myndigheter anser sig behöva andra kanaler än de medborgerliga. För det andra finns det fortfarande intresse hos personer med invandrabakgrund av att använda egna organisationer som kanaler för opinionsbildning kring sina krav och önskemål.

## Referenser

- Ahrne, Göran. 1993. "Delvis människa, delvis organisation." *Sociologisk Forskning*, nr 1, 59–78.
- Andersen, Uwe. 1990. "Consultative institutions for migrant workers." i Zig Layton-Henry. red. *The political rights of migrant workers in Western Europe*. London: Sage Publications.
- Antoniadis, Jannis. 1984. "Etik och debatt." *Invandrare & minoriteter*, nr. 4.
- Arbetsmarknadsdepartementet. 1991. *Invandrarrådet 1990. 90-talets invandrarpolitik*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- Aytar, Osman. 2002. "Den sociala subjektspositioneringen i svensk invandrings- och integrationspolitik." Uppsats presenterad vid IMER-konferensen, Norrköping 20–22 november 2002.
- Aytar, Osman. 2003. "Interaktionen mellan invandrarnas riksorganisationer och den svenska staten – ett strukturellt fenomenologiskt perspektiv." i Annika Forsander och Matti Simila. red. *Cultural diversity and integration in the Nordic welfare states. Proceedings of the 12<sup>th</sup> Nordic migration conference 2003*. Helsingfors: Forskningsinstitutet, Svenska social- och kommunalhögskolan vid Helsingfors universitet.
- Björklund, Ulf. 1986. "World-systems, the welfare state, and ethnicity." *Ethnos* 51:III–IV, 285–306.
- Borevi, Karin. 2002. *Välfärdsstaten i det mångkulturella samhället*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Boström, Magnus. 2001. *Miljörörelsens mångfald*. Lund: Arkiv.
- Bäck, Henry. 1983. *Invandrarnas riksorganisationer*. Stockholm: Liber Förlag/Allmänna förlaget.
- Bäck, Henry. 1989. *Jugoslaviska invandrarföreningar i Sverige*. Stockholm: Centrum för invandringsforskning (CEIFO).

- Dahlstedt, Inge. 2003. "Invandrarorganisationer i Sverige." i Flemming Mikkelsen. red. *Invandrerorganisationer i Norden*. København: Nordisk Ministerråd.
- Dahlstedt, Magnus. 2000. *Mångkulturell demokrati genom civilt samhälle? En problematisering*. Umeå/Norrköping: Partnerskap för multietnisk integration (PfMI).
- Diken, Bulent. 1998. *Strangers, ambivalence and social theory*. England: Ashgate.
- Ds A 1979:6, *Svensk invandrapolitik inför 1980-talet: Rapport från Invandrarrådets rådslag den 15–17 juni 1979*. Stockholm: Liber Förlag/Allmänna förlaget.
- Ds 2003:10, *Ett sammanhållet bidragssystem för etniska organisationer*. Stockholm: Fritzes.
- Emami, Abbas. 2003. *Att organisera oenighet. En sociologisk studie av Iranska Riksförbundet och dess medlemsorganisationer*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Eriksson, Lars-Gunnar. 1988 *Invandrarrådet. En översyn inför framtiden*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet (beslutsunderlag).
- Forester, John. 1983. "Critical theory and organizational analysis." i Gareth Morgan. red. *Beyond method*. Los Angeles: Sage Publications.
- Forester, John. 1989. *Planning in face of power*. California: University of California Press.
- Forester, John. 1993. *Critical theory, public policy and planning practice. Toward a critical pragmatism*. New York: State University of New York Press.
- Inrikesutskottets betänkande nr 6 (InU 1975:6), *Inrikesutskottets betänkande med anledning av dels propositionen 1975:1 såvitt gäller Invandring m.m., dels propositionen 1975:26 om riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken m.m., jämte motioner*.
- Jaakkola, Magdalena. 1983. *Sverigefinländarnas etniska organisationer*. Stockholm: Liber Förlag/Allmänna förlaget.
- Jaakkola, Magdalena. 1989. *Den etniska mobiliseringen av sverigefinnarna*. Stockholm: Centrum för invandringsforskning (CEIFO).
- Jenkins, Shirley. red. 1988. *Ethnic associations and the welfare state*. New York: Columbia University Press.
- Layton-Henry, Zig. 1990. "Immigrant associations." i Zig Layton-Henry. red. *The political rights of migrant workers in Western Europe*. London: Sage Publications.
- Merriam, Sharan B. 1994. *Fallstudien som forskningsmetod*. Lund: Studentlitteratur.

- Micheletti, Michele. 1994. *Det civila samhället och staten. Medborgarsammanslutningarnas roll i svensk politik*. Stockholm: Publica.
- Mikkelsen, Flemming. red. 2003. *Invandrerorganisationer i Norden*. Köpenhamn: Nordiska Ministerråd.
- Mikkelsen, Flemming. 2003a. "Invandrerorganisationer i et integrationsperspektiv." i Flemming Mikkelsen. red. *Invandrerorganisationer i Norden*. København: Nordisk Ministerråd.
- Mikkelsen, Flemming. 2003b. "Invandrerorganisationer og integrationsprocesser i Norden." i Flemming Mikkelsen. red. *Invandrerorganisationer i Norden*. København: Nordisk Ministerråd.
- Promemoria 1995-09-28, *Invandrar- och flyktingpolitiska rådet*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- Prop. 1975:26, *Om riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken m.m.*
- Prop. 1985/86:98, *Om invandrapolitiken*.
- Prop. 1997/98:16, *Sverige, framtiden och mångfalden. Från invandrapolitik till integrationspolitik*.
- Prop. 1998/99:143, *Nationella minoriteter i Sverige*.
- Remissvar 1974, *Riksförbundet finska föreningar i Sverige – Remissvar angående Invandrarutredningens huvudbetänkande (SOU 1974:69)*.
- Rex, John, Daniele Joly och Czarina Wilpert. red. 1987. *Immigrant associations in Europe*. Aldershot: Gower.
- Ricoeur, Paul. 1993. *Från text till handling. En antologi om hermeneutik*. Stockholm: Stehag.
- Riksdagens protokoll 1975:80.
- Riksdagens protokoll 1985/86:153–154.
- Ritzer, George. 1981. "Paradigm analysis in sociology: clarifying the issues." *American Sociological Review* 46:245–248.
- Rossi, Peter H. 1988. "On sociological data." i Neil J. Smelser. red. *Handbook of sociology*. London: Sage.
- Rothstein, Bo och Jonas Bergström. 1999. *Korporatismens fall och den svenska modellens kris*. Stockholm: SNS.
- Schierup, Carl-Ulrik. 1990. "Invandrare och pluralism." *Zenit*, nr. 107, 4–17.
- Schierup, Carl-Ulrik. 1991. "Ett etniskt Babels torn: Invandrerorganisationerna och den uteblivna dialogen." *Sociologisk forskning*, nr. 3, 3–22.
- Socialförsäkringsutskottets betänkande 1985/86:20, *Om invandrapolitiken (prop. 1985/86:98)*.

- SOU 1974:69, *Invandrarna och minoriteterna*. Stockholm: Liber Förlag/Allmänna förlaget.
- SOU 1984:58, *Invandrar- och minoritetspolitiken. Slutbetänkande av Invandrarpolitiska kommittén*. Stockholm: Liber Förlag/Allmänna förlaget.
- SOU 1999:121, *Avkorporatisering och lobbyism – konturerna till en ny politisk modell. En bok från PISA-projektet*. Stockholm: Fakta info direkt.
- Soydan, Haluk. 1984. ”Invandrarorganisationerna – statens förlängda arm.” *Invandrare & Minoriteter*, nr. 1, 28–29.
- Soysal, Yasemin Nuhoglu. 1994. *Limits of citizenship. Migrants and postnational membership in Europe*. Chicago Ill.: University of Chicago.
- Svensson, Torsten och PerOla Öberg. red. 2003. *Korporatismen i det nya millenniet. Tre uppsatser om intresseorganisationernas deltagande i svensk politik*. Uppsala: SMIF.
- Södergran, Lena. 2000. *Svensk invandrar- och integrationspolitik*. Umeå: Sociologiska institutionen.
- Thompson, John B. 1990. *Ideology and modern culture. Critical social theory in the era of mass communication*. Cambridge: Polity Press.
- Uhrwing, Marie. 2001. *Tillträde till maktens rum. Om intresseorganisationer och miljöpolitiskt beslutsfattande*. Hedemora: Gidlunds förlag.
- Winai Ström, Gabriele. 1988. ”Etniska konflikter och politiska lösningar.” i Gabriele Winai Ström. red. *Konfliktlösning i det flerkulturella samhället*. Stockholm: Regeringskansliets offsetcentral.
- Wingborg, Mats. 1999. *Invandrarföreningarna och integrationen. Utvärdering av föreningarnas verksamhet i Stockholm*. Stockholm: Integrationsförvaltningen i Stockholms stad.
- Young, Iris Marion. 2000. *Att kasta en tjejkast. Texter om feminism och rättvisa*. Stockholm: Atlas.



**Bilaga: Medlemmar i Regeringens råd för etnisk jämlikhet och integration (2003)**


---

Afrosvenskarnas riksförbund	Nätverket Fackligt Aktiva Invandrare
Allserbisk-Jugoslaviska riksförbundet	Polska kongressen i Sverige
Arbetsgivarverket	Portugisiska riksförbundet
Assyriska riksförbundet	Riksförbundet internationella föreningen för invandrarkvinnor
Bosnisk-Hercegovinska riksförbundet	Riksförbundet polska föreningar i Sverige
Caritas Sverige	Riksföreningen Huelen-Chile
Chilenska riksförbundet	Riksidrottsförbundet
Eritreanska riksförbundet	Rädda Barnen
Estniska kommittén	SACO
Finlandssvenskarnas riksförbund i Sverige	Svenskt Näringsliv
Forum för frivilligt socialt arbete	Serbiska riksförbundet i Sverige
Förenade islamiska församlingar i Sverige	Slovenska riksförbundet
Grekiska riksförbundet	Sociala Missionen
Hyresgästernas riksförbund	Somaliska riksförbundet
Immigranternas centralförbund	Somaliska riksförbundet i Sverige
Immigranternas riksförbund	Spanska riksförbundet
Internationella kvinnoförbundet	Stockholms katolska stift
Iranska riksförbundet i Sverige	Svenska flyktingrådet
Islamiska Kulturcenterunionen i Sverige	Svenska kommunförbundet
Italienska riksförbundet	Svenska kyrkan
Japanska riksförbundet	Svenska röda korset
Judiska centralrådet i Sverige	Sveriegeesternas förbund
Kroatiska riksförbundet	Sverigefinska riksförbundet
Kurdiska riksförbundet	Sveriges kristna råd
Kvinnoforum	Sveriges muslimska råd
Landstingsförbundet	Syriska riksförbundet
Lettiska hjälpkommittén	TCO
LO	Turkiska riksförbundet
Makedoniska riksförbundet i Sverige	Ungerska riksförbundet
Romernas riksförbund	OÖKER

---



# **Invandrarföreningar som intressekanaler – möjligheter och hinder på lokal nivå**

*Pontus Odmalm*

Denna artikel behandlar två frågeställningar. För det första, vilka förutsättningar finns för invandrarföreningar att föra fram frågor som har sitt ursprung i invandrarstatusen eller den etniska grupptillhörigheten på den politiska dagordningen? Dessa frågor kan vara av en mer allmän natur – de politiska partierna eller den styrande församlingen skall avspegla den etniska sammansättningen – eller vara mer specifika – särskilda insatser för en invandrargrupp med exempelvis hög arbetslöshet. Dessa förutsättningar är kopplade till begreppet ”politiska möjlighetsstrukturer” vilka kan ge upphov till öppningar eller ingångar som icke-etablerade aktörer kan utnyttja men som även kan ha en utestängande effekt för andra. De kontextspecifika strukturerna som har utvecklats inom den svenska politiska kulturen kommer att användas som ram för att belysa denna problematik genom att ge exempel på hur invandrarföreningar har agerat på lokal nivå i Malmö.

För det andra, kan vi utifrån detta perspektiv förstå och förklara varför invandrarföreningar, såsom sociala rörelser, i mindre utsträckning använts som intressekanaler för att driva frågor som rör den egna etniska gruppen eller ett flertal invandrargrupper? Här kommer artikeln att diskutera förhållandet mellan det idealtypiska civila samhället, svensk föreningskultur och mallen för integrationspolitiken.

Artikeln baseras på empiriskt material inhämtat i Malmö genom kvalitativa djupintervjuer med lokalpolitiker, föreningsansvariga och aktiva inom invandrarföreningar.

## Staten, civilsamhället och de politiska möjlighetsstrukturerna

Det vetenskapliga studiet av makt och inflytande inbegriper inte bara traditionella aktörer såsom politiska partier. Nya aktörer såsom sociala rörelser har på senare tid dragit till sig allt mer uppmärksamhet då de utgör en potentiell rival till det representativa politiska systemet och spelar en betydande roll i omstruktureringen av förhållandet mellan staten och det civila samhället. En liberal tolkning av det civila samhället föreslår t.ex. att föreningar kan fungera som motvikt till statligt inflytande medan en mer kommunitär tolkning menar att föreningarnas ställning snarare måste stärkas på statsmaktens bekostnad (Hefner 1998; Held 1987). Det traditionella civila samhället uppfattas som en viktig komponent i en hälsosam demokrati då det civila samhället och staten är ömsesidigt beroende av varandra.

Sociala rörelser kan användas som kanaler för att föra fram krav på den politiska dagordningen (Keane 1988). Närvaron av ett civilt samhälle innebär också att det existerar ett mer eller mindre starkt förhållande mellan det individuella – frivilliga – deltagandet och sociala skyldigheter. Att individer deltar via frivilliga organisationer kan således ses som ett av de mer karaktäristiska dragen i det civila samhället och en viktig form av medborgerligt deltagande i det offentliga rummet. Via detta deltagande underhålls den demokratiska kulturen då nya värderingar och sakfrågor kan föras fram i den offentliga debatten. Dessutom kan deltagande i frivilliga organisationer bidra till ett antal sociala värden såsom samarbete, solidaritet och medborgaranda vilket i sin tur kan skapa ett mer sammanhållet samhälle (Putnam 1993; Vasta 2000).

Det civila samhället består utifrån detta synsätt av summan av de sociala institutioner och organisationer som existerar – formella såväl som informella – som inte enbart är inriktade mot produktion och inte heller är av statlig karaktär (Fine 1997; Rueschmeyer, Stephens och Stephens 1992). Organisationer blir en del av det civila samhället om de uppvisar få inträdeskrav samtidigt som rätten till sorti ur organisationen är garanterad. Det civila samhällets autonomi måste dessutom garanteras av de rättsliga institutionerna vilka även fungerar som ett legalt ramverk för en fredlig samexistens mellan individer med olika åsikter om hur samhället skall styras och fungera. Detta implicerar att organisationer kan vara mer eller mindre en del av det civila samhället beroende på deras mått av autonomi och grad av frivillighet. Till exempel, om en organisation måste uppfylla vissa

krav för att erhålla finansiering och om denna utgår från en enda källa, kommer graden av autonomi att minska och man kan då även ifrågasätta dylika organisationers bidrag till det civila samhället (Fennema och Tillie 2002).

Organisationer kan dessutom vara mer eller mindre professionellt arrangerade vilket avgör graden av kontakt mellan organisationens medlemmar och styrelse. Ju mer professionell en organisation är, desto mindre individuellt medlemsdeltagande är nödvändigt. Om en organisation dessutom har anställda styrelseledamöter kan detta skapa ett representationsproblem om ledningen inte är ansvarig gentemot sina medlemmar via exempelvis val av styrelse.

Idealtypmodellen av det civila samhället innebär också att det måste existera ett visst mått av interaktion mellan olika organisationer eller föreningar. Om ingen kontakt existerar blir det svårt att prata om ett civilt samhälle eftersom graden av tillit och samarbete antagligen är minimal. En högre grad av kontakt och samarbete möjliggör spridning av information och tillit samt hjälper till att förebygga konflikter.

Invandrarorganisationer uppvisar såväl likheter som skillnader i förhållande till dessa idealtypiska kriterier. Vad gäller deras organisatoriska mål kan dessa sägas vara av fyra typer, vilket särskiljer dem från andra typer av frivilliga sammanslutningar. För det första kan de fungera som en länk mellan ursprungslandet och värdsamhället i det att de kan tillhandahålla information till framtida invandrare om det nya samhället. För det andra kan föreningen fungera som ett komplement till statliga arrangemang för integration och anpassning. Om en förening lyckas skapa ett väl fungerande förhållande till lokala myndigheter kan detta potentiellt underlätta integrationsprocessen. För det tredje om invandrarföreningar är del av ett etablerat nätverk kan de fungera som språkrör för deras specifika grupp. För det fjärde kan invandrarföreningar spela en viktig roll i förhållandet mellan den etniska gruppen och hemlandet eller mellan grupper bosatta i olika länder, framförallt i diasporiska situationer (Vermuelen 2002; se också Cordero-Guzmán 2001).

Föreningslivet i allmänhet och invandrarföreningar i synnerhet måste studeras i förhållande till den tvetydiga relation som sociala rörelser har till staten. Den moderna demokratiska staten är inte enbart den enda legitima utövaren av fysiskt våld i samhället utan är även "the provider, and guarantor, of socially valued goods" (Jenkins och Klandermans 1995:3). Detta förhållande gör att staten har tre samgående, om än motsägelsefulla, funktioner som mål, sponsor och motståndare.

Staten och dess institutioner bidrar till den specifika politiska kontexten i det att den tillhandahåller det ramverk av regler som sociala rörelser måste följa och inom vilka gränser de kan agera. Inom denna omgivning uppstår ett antal förutsättningar som antingen kan stärka eller försvaga de politiska möjligheter som dessa aktörer har att uppnå sina strategiska mål. Exempelvis fungerar det legala ramverket som ett instrument för att se till att det civila samhället inte "becomes uncivil and potentially declines" (Schopflin 1997:2). Men samtidigt måste det civila samhället vara förhållandevis självständigt och ha förmågan att fungera som motvikt eller komplement till statligt inflytande.

Det skall emellertid påpekas att oberoende av vilken normativ uppfattning som föreligger om civilsamhällets funktion så kommer de befintliga institutionerna och den historiska politiska kontexten att forma den miljö som det civila samhället befinner sig i samt hur dess aktörer fungerar. Samhällen med en lägre nivå av statlig intervention kommer att uppvisa en annan typ av civilt samhälle och andra aktörer jämfört med samhällen med en högre nivå av statligt inflytande (se vidare Cohen och Arato 1995). Av vikt för förståelsen av civilsamhällets funktion är således att kunna identifiera det institutionella ramverk som existerar och hur detta påverkar de frivilliga aktörerna och det förhållande de har med de politiska aktörerna.

Även om invandrare har en organisatorisk historia vid ankomsten till det nya landet är det sannolikt att värdsamhällets institutioner påverkar utformningen av deras organisationer i den nya omgivningen (Soysal 1994). Castles och Davidson (2000) föreslår att etnisk mobilisering inom ramarna för en institutionell struktur kan vara en avgörande faktor för inkorporeringen av minoriteter som medborgare. Detta är emellertid beroende på den institutionella omgivningen och vilka möjligheter som föreligger (Tilly 1978). Betoningen av dessa strukturella förhållanden innebär ett alternativt synsätt jämfört med vad tidigare forskning ansett som de mest relevanta förklaringsmodellerna. Å ena sidan betonar en mer klassbaserad analys att minoriteters ofördelaktiga socioekonomiska position har en direkt effekt på graden av mobilisering och föreliggande motiv. Å andra sidan pekar en mer etnisk analys på att det inte är falsk medvetenhet utan gemensamma upplevelser av exempelvis rasism och diskriminering som är den pådrivande faktorn bakom en kollektiv mobilisering.

Gemensamt för de båda utgångspunkterna är att de förutsätter att invandrare och minoriteter kommer att mobilisera sig på ett snarligt sätt oberoende av det institutionella ramverket (Koopmans och Statham 2000; se även Castles och Kosack 1974; Rex, Tomlinson och Hearnden 1979). För att förstå skillnaderna i beteende och mobilise-

ringssätt är det därför av vikt att introducera denna dimension i analysen eftersom den placerar grupper i deras politiska kontext och erbjuder en förklaring till varför mobiliseringen tar sig ett visst uttryck alternativt uteblir helt. Enligt denna modell är mobiliseringsgraden och de uttryck den tar sig en direkt konsekvens av de politiska och institutionella förutsättningarna. Som Soysal (1994) visar så är kanalerna som möjliggör mobilisering och värdsamhällets syn på integration viktiga element som påverkar invandrargrupperns organisationsätt. Värdsamhället är också en viktigt influens på mobiliseringsgraden genom att vara mer eller mindre restriktiv med resurser och möjligheter till organisering. Sammanfattningsvis kommer organiseringen av invandrades kollektiva identitet att underlättas eller försvåras av de specifika institutionella förutsättningarna.

Dessa förutsättningar betecknas i litteraturen som *politiska möjlighetsstrukturer* (Kitschelt 1986; McAdam 1996; Tarrow 1994, 1996 och Tilly 1978). Dessa möjligheter kan uttryckas i det institutionaliserade politiska systemets grad av öppenhet, förhållandet till elitgrupperingar, närvaron av förhandlingspartner ur denna elit och statsapparaten förmåga att undertrycka politiskt motstånd (McAdam 1996). Men de politiska möjlighetsstrukturerna är inte enbart beroende av staten, andra faktorer såsom uppdelning av resurser, institutionella arrangemang och historiska precedensfall kan också avgöra hur olika grupper mobiliserar sig. Kitschelt (1986) påpekar att de politiska möjlighetsstrukturerna fungerar som en nödvändig förutsättning för det inflytande som en rörelse har och vilken strategi den använder vid mobilisering. Dessa strukturer framkallar inte rörelser i sig utan skall snarare ses som stabila dimensioner i den politiska kampen som uppmuntrar individer och grupper att ta del i den politiska processen eller avskräcker dem från att göra det (Tarrow 1994, 1996). De samhällsliga strukturerna påverkar således vilka uttrycksmedel som de sociala rörelserna anammar och vilka metoder de använder på den politiska arenan. Den politiska kontexten är därför en av de viktiga faktorerna för att kunna analysera nya aktörers framgång.

Politiska möjlighetsstrukturer kan analytiskt delas in i fyra kategorier eller dimensioner: (i) *formella institutionella strukturer*; (ii) *nationella skiljelinjer*, (iii) *informella tillvägagångssätt* och (iv) *alliansstrukturer* (Tarrow 1994, 1996).

De *formella institutionella strukturerna* sätter ramarna för förhållandet mellan staten och nya aktörer. Viktiga aspekter är här de politiska institutionernas grad av centralisering, valsysteem och maktfördelning (Lees 2002; Stepan 2001). Denna dimension fastställer vilka kanaler som är tillgängliga för mobilisering. De *nationella*

*skiljelinjerna* avgör det ideologiska utrymme som står till förfogande för en utmanare som vill föra fram nya konflikter. Möjligheterna för mobilisering är knutna till de politiserade skiljelinjer som existerar i ett samhälle som t.ex. religion eller klass.

*Informella tillvägagångssätt* beskriver de regler och tillvägagångssätt för konflikthantering och medling som uppkommit inom ett politiskt system. Till skillnad från den andra dimensionen, syftar dessa mer informella kanaler på hur konflikter har hanterats tidigare av den politiska eliten. *Alliansstrukturer* syftar på det maktförhållande som råder mellan olika aktörer. Detta inkluderar partisammansättning, partisystemets relativa grad av öppenhet samt de politiska partiernas och regeringens styrka och stabilitet (Tarrow 1994).

Sociala rörelser kan dock åstadkomma förändringar i de politiska möjlighetsstrukturerna som en följd av sina egna handlingar (Tilly 1978). De kan vara kreativa och välja en form av mobilisering som inte förväntas av dem vilket i sin tur kan skapa nya möjligheter inom den befintliga strukturen. Rörelsen kan också genom kollektivt handlande skapa möjligheter för andra utmanare. Dessa möjligheter kan vara antingen positiva (ett område eller fråga som andra grupper kan kopiera eller utveckla) eller negativa (rörelsen skapar en motrörelse). Den politiska eliten och myndigheterna kan även reagera på dessa handlingar, antingen positivt (genom att skapa allians) eller negativt (genom hämmande aktioner) (Tarrow 1996).

Artikeln kommer nu att diskutera hur invandrarföreningar i Sverige fungerar, hur de svenska institutionella arrangemangen påverkar dessa föreningars syfte och agerande och vilka möjligheter de har att fungera som etniska intressekanaler.

## **Mobiliseringspotential: politiska möjlighetsstrukturer för etniska grupper i Sverige**

I detta avsnitt kommer Tarrow's (1994, 1996) fyra dimensioner att appliceras på den svenska politiska möjlighetsstrukturen för etniska gruppers organisering.

### **Formella institutionella strukturer**

Ett utmärkande drag för svensk integrationspolitik (och det politiska systemet i stort) är dess korporatistiska organisering av gruppers inflytande som framförallt innebär gruppinflytande via organisationer.



Som institutionellt ramverk bygger organiseringen på ett top-down perspektiv där staten erkänner och identifierar invandrares rättigheter och behov och tillhandahåller den omgivning där invandrares intressen kan mobiliseras. I den svenska utformningen är medlemskapet knutet till en speciell samhällsgrupp som definieras utifrån en identitet baserad på yrke, religion, kön, etnicitet, etc. med betoning på *jämlikhet*. Invandrare har traditionellt setts som en naturlig social gruppering och har som sådan placerats på en likvärdig nivå med andra korporatistiska grupper (Soininen 1999; Soysal 1994).

Ett annat utmärkande drag är den höga graden av centralisering och organisering av migrations- och integrationspolitiken där ett antal övergripande organ utövar ett nära samarbete kring arbetstillstånd, visum, uppehållstillstånd (Migrationsverket); diskriminering, integration, jämställdhet, stöd och bidrag (Integrationsverket) samt arbetsmarknadsåtgärder riktade mot invandrare (AMS). Det bör dock påpekas att större delen av integrationsansvaret ligger hos de lokala myndigheterna och implementeras av socialkontor, bostadsmyndigheter, skolväsende m.m. (Hammar 1985). Både lokala och nationella myndigheter ger alltså ekonomiskt stöd till och samverkar med invandrarföreningar. Via statligt stöd möjliggörs mobilisering och genomallokering av speciella funktioner – intresserepresentation och konsultverksamhet – skapas ett enhetligt och byråkratiskt nätverk. Även spontana och oppositionella rörelser inkorporeras i detta schema genom att vara beroende av statlig finansiering för sin verksamhet.

Invandrarföreningar är en del av detta organisatoriska system och som en följd uppvisar Sverige en mycket hög andel av organiserade invandrare jämfört med andra västeuropeiska länder (Odmalm 2004; Soysal 1994). I och med att den svenska integrationspolitiken fick en mer multikulturell inriktning efter 1975 har det svenska samhället tillhandahållit de nödvändiga institutionella förutsättningarna för invandrare att organisera sig på frivillig basis. Invandrargrupper och religiösa minoriteter har en lagstadgad rätt att uttrycka och utveckla sitt kulturella arv och deras föreningar ses som kanaler för inkorporering i det nya samhället och förutsätts upprätthålla kontakter mellan invandrare och svenska institutioner. Invandrarföreningar ingår dessutom i den centrala planen som subventionerar föreningslivet i det svenska samhället. Den svenska modellen stipulerar att olika sociala organisationer ses som representanter för olika grupperingar i befolkningen och som sådana har de även en betydelsefull roll som statens formella förhandlingspartner. Här förväntas invandrarföreningar representera de intressen som utgår från deras specifika etniska grupp eller ursprungsområde.

Invandrarföreningarna är organiserade på ett parallellt plan som motsvarar nationell eller etnisk tillhörighet under handledning av Integrationsverket och de lokala myndigheterna. Denna form av organisering aggregerar intressegrupper i federationer som formellt eller informellt tar del av policyprocessen.

De formella institutionella strukturerna avgör också hur pass tillgänglig staten är för nya aktörer och i vilken grad dessa aktörer förmår delta. Staten kan i det här avseendet vara antingen stark eller svag på två institutionella arenor – den parlamentariska och den administrativa. Viktiga indikatorer på den första arenan är antal politiska partier, fraktioner och grupper samt möjligheten att forma praktiska koalitioner (Laver och Schofield 1990). Antalet partier är en funktion av den nationella konfliktstrukturen och vilket valsysteem som utnyttjas. Ju mer heterogen konfliktstruktur och ju högre grad av proportionalitet, desto fler partier. Ett högre antal partier kan gynna sociala rörelser i det att samarbete kan vara enklare att åstadkomma, vilket i sin tur kan ge ökad konkurrens åt de etablerade partierna. Ett exempel på detta är miljö- och antikärnkraftsrörelsen som utnyttjade den relativt lättillgängliga politiska arenan samt den konkurrenssituation som uppstod för att åstadkomma en fruktsam koalition och som på så sätt kunde få gehör för sina krav (Kitschelt 1986).

På den administrativa arenan avgörs handlingskapaciteten av tillgängliga resurser, hur intressegrupper är arrangerade och vilket strukturellt förhållande som etablerats mellan resurser och grupper. Förhållandet är här att ju mer resurser administrationen har och ju högre sammanhållning och intern koordination som föreligger, desto starkare är sambandet mellan administration och intressegrupper. Detta innebär att svenska organisationer uppvisar ett nära samarbete med olika myndigheter men även ett ökat inslag av kontroll och styrning från högre instanser.

Sammanfattningsvis uppvisar de formella institutionella arrangemangen i Sverige ett antal korporatistiska drag. Intesserepresentation organiseras via ett begränsat antal hierarkiska enheter, med väl definierade funktioner utifrån ekonomiska intressen och statligt godkännande. Dessa intressen är inte bara godkända av staten utan kan även vara skapade av staten. I och med denna privilegierade ställning kommer dessa intressegrupper att utöva ett monopol inom sitt respektive område men till priset av stort statligt inflytande på deras egen verksamhet. Grupper som inte är en del av det välorganiserade systemet eller vars intressen inte motsvarar de etablerade, kommer att finna systemet svårtillgängligt och exklusivt.

## **Nationella skiljelinjer**

Även om de formella institutionerna kan skapa de ”rätta” förutsättningarna för framgångsrik mobilisering krävs det alltså även ett visst politiskt utrymme för nya utmanare (Tarrow 1994, 1996). Möjligheten till mobilisering skapas här av de politiserade skiljelinjer som existerar i ett samhälle, utifrån t.ex. klass, religion eller nationell identitet. Om en fråga delar eliten och på sått skapar intern konflikt, kan detta utnyttjas av rörelser och även fungera som mobiliseringsgrund. I Sverige har konflikterna traditionellt sett rört sig kring klassrelaterade frågor vilket skapat tydliga positioner för de två dominerande partierna (socialdemokraterna och moderaterna).

I denna anda har socialdemokraterna försökt etablera kontakter med de olika invandrarföreningarna för att få deras väljarförtroende då en majoritet av invandrarna uppfattats som tillhörande ”arbetarklassen” (Widgren 1982), samtidigt som man tonat ner etnicitetens roll. Frånvaron av en etnisk skiljelinje fungerar som en utestängande mekanism från förhandlingsarenan eftersom det är problematiskt för grupper som mobiliserar utifrån andra skiljelinjer än de redan etablerade. Detta är ett framträdande drag inom exempelvis socialdemokratin där beslut måste vara förankrade i någon av partiets undergrupperingar t.ex. fackföreningar eller arbetarkommuner för att uppfattas som ”legitima”. Invandrare, som grupp, uppfattas inte som representanter för en särskild social klass eller organisation och förhindras således från att föra fram krav baserade på etnicitet (Charles Westin, citerad i Andersen, Rydahl och Salehi 1998).

Till följd av det intima förhållandet mellan staten och det civila samhället försvaras dessutom intresseformulering som inte är en del av en organisation eller rörelse med statligt erkännande. Med andra ord har politiskt handlande i den svenska kontexten inte sitt ursprung i individuella intressen utan i att någon är medlem i eller representant för en erkänd organisation. Det svenska systemet är arrangerat på ett sådant sätt att resultat bäst uppnås om deltagarna har en klart markerad roll inom ett kollektiv med samtycke av andra grupprepresentanter (Heclø och Madsen 1987). Detta förhållande har sitt ursprung i etablerandet av de så kallade folkrörelserna som kännetecknas av en hög institutionaliseringsgrad och ett nära förhållande till den statsbärande eliten (Ålund och Schierup 1991). Det tydligaste exemplet är den fackliga arbetarrörelsen som inte enbart har ett nära samarbete med det socialdemokratiska partiet utan som även varit med och utformat det svenska välfärdssystemet (Lundquist 1992).

Befintliga skiljelinjer inom ett samhälle skapar således förutsättningar för mobilisering men avgör även vilket utrymme som finns för en ”lyckad” mobilisering. I Sverige har skiljelinjer baserade på klass-tillhörighet dominerat det politiska spelet även om det också funnits ett visst utrymme för mobilisering via skiljelinjerna religiös-sekular och centrum-periferi. Mobilisering utifrån andra skiljelinjer, exempelvis etnicitet, blir problematisk då den inte är lika kompatibel med jämlikhetsidealet som klasstillhörighet.

### **Informella tillvägagångssätt**

Tarrows tredje dimension hänvisar till de indirekta kanaler för konflikthantering som har utvecklats inom ett politiskt system. Av vikt är här återigen att poängtera att konflikthantering i korporatistiskt arrangerade politiska system kretsar kring förhandlingar mellan staten och ett antal erkända och väl etablerade grupper, ofta i form av ett antal informella möten där riktlinjer för beslut tagits i förväg (Ruin 1981). I Sverige har detta skett mellan klassrepresentanter, såsom fackföreningar, och staten. Traditionellt sett har det funnits ett nära samarbete å ena sidan mellan socialdemokraterna och LO, å andra sidan mellan de borgerliga partierna och näringslivets organisationer. För att uppfattas som legitim förhandlingspartner måste organisationen uppvisa ett högt medlemsantal och således vara representativ för sin intressegrupp.

Kravet på representativitet gäller också för invandrarföreningar. Deras medlemsgrad har emellertid inte varit tillräckligt hög (jämfört med andra aktörer) och de saknar en liknande inomorganisatorisk sammanhållning som t.ex. fackföreningarna. Således skickas invandraraktörer som vill framföra krav vidare till de ”större” aktörerna (se vidare Bäck och Soininen 1996; Ålund och Schierup 1991). Även om invandrades organiseringsgrad i fackföreningar motsvarar s.k. etniska svenskers, är det mindre troligt att de återfinns på beslutsfattande poster och de är även underrepresenterade inom andra intresseorganisationer och politiska partier (Bäck och Soininen 1996).

McCarthy och Zald (1977) pekar på resursmobilisering som ytterligare en svårighet som sociala rörelser stöter på. Denna problematik innefattar inte enbart möjligheten att få in monetära resurser från tredje part utan även rörelsens förmåga att erhålla politisk och massmedial uppbackning (se även McCarthy, Smith och Zald 1996). De politiska och massmediala resurserna begränsas avsevärt om föreningarna profilerar sig som etniska snarare än klassorienterade aktö-

rer. (Invandrarföreningarnas monetära resurser i form av statliga och kommunala bidrag behandlas nedan.)

Trots att Sverige kategoriserats som ett relativt öppet politiskt system (Kitschelt 1986) begränsas antalet intressegrupper till ett fåtal sektorer. Tillträde till den politiska arenan försvåras av att staten ställer ett antal organisatoriska krav och framför allt av kravet på att vara representativ för sina medlemmar. Korporatism kan i det här fallet sägas vara ett sätt att kontrollera och tämja spontana rörelser och politiska krav genom att styra dem mot de etablerade kanalerna vilket betyder att frågor som utgår från etnisk tillhörighet eller invandrarstatus tenderar att ”komma bort”.

Tillträde till de informella kanalerna är beroende av intressegruppens status som förhandlingspartner vilket i det svenska fallet begränsats till ett antal av staten erkända grupper. Denna status ger ökat inflytande för dessa grupper men har även en utestängande funktion för andra grupper som inte bedöms som representativa och legitima förhandlingspartner. Invandrarföreningar kan stöta på svårigheter att finna ingångar i det politiska systemet om deras mål eller krav inte är förenliga med gängse konfliktnormer eller saknar representanter på ”insidan”.

### **Alliansstrukturer**

Den fjärde och sista dimensionen hänvisar till de möjligheter som då den styrande eliten är delad uppstår för utmanare att mobilisera genom strategiska allianser som kan skifta maktbalansen. Den svenska kontexten uppvisar här ett förhållandevis stabilt scenario. Det socialdemokratiska partiet har haft mer eller mindre orubbad regeringsställning sedan 1930-talet och har, traditionellt sett, förlitat sig på stöd från vänsterpartiet för att säkerställa sin position (Ersson 1991). Den ideologiska tudelningen har skapat ett blocksystem med en höger-vänsterdelning. Detta kan skapa gynnsamma förutsättningar för ett mindre parti att placera sig mellan de dominerande blocken och på så sätt framstå som en potentiell allianspartner (Smith 1991). Smiths resonemang är i den svenska kontexten en mer reell strategi (jfr miljöpartiet under valet 1988) än i t.ex. Nederländerna, vars politiska system karaktäriseras av en mycket svagare ideologisk blockdelning, ett större antal partier och flerpartikoalitioner (Andeweg och Irwin 1993; se även Lucardie 1991).

Möjligheten som uppkommer ur denna konkurrenssituation är att liera sig med det parti som ger de bästa resultaten. Problemet i det

svenska fallet är att invandrarorganisationer i mångt och mycket inte utnyttjats som påtryckningsmedel i samma utsträckning som exempelvis fackföreningarna. Orsaken till detta återfinns i de strukturella hinder som de formella institutionerna sätter upp (se ovan) men även i de bidragsbestämmelser som medfört att föreningar till största del ägnat sig åt sport- och kulturverksamhet. Sedan rösträtt för s.k. *denizens* infördes 1976 (Hammar 1985) och vissa språkliga rättigheter introducerats har frågor som bottnar i etnisk tillhörighet eller nationalitet blivit underordnade gentemot andra, mer övergripande och generella frågor (Soininen 1999).

Problemet är återigen relaterat till det dominerande klassperspektivet. Detta kan i viss utsträckning förklara varför det dröjde till 1998 innan den första organiserade invandarmobiliseringen skedde och varför ett utpräglat invandrarparti (Regnbågspartiet i Malmö) inte hade någon större valframgång. Mobilisering kring frågor som avviker från de etablerade skiljelinjerna och det övergripande jämlikhetsidealet kan stöta på svårigheter att bilda fruktbara koalitioner.<sup>1</sup> Nya aktörer kan utnyttja en splittring i det politiska systemet för att åstadkomma nya koalitioner eller allianser. Ett stabilt politiskt scenario med väl etablerade förhandlingspartner, som i det svenska fallet, minskar däremot sannolikheten för långsiktiga samarbeten med invandraraktörer, då sådana inte passar in i den dominerande diskursen (se vidare Odmalm och Lees kommande).

De svenska politiska möjlighetsstrukturen verkar således begränsa antalet legitima aktörer på den politiska arenan. De verkar även sätta ramarna för hur politisk mobilisering tar sig uttryck. Invandrarföreningar tycks spela en marginell roll som intressekanaler genom att de inte passar in i den övergripande klassdiskursen.

Vilken är bilden på lokal nivå? Artikeln kommer nu att belysa invandrarföreningarnas roll i Malmö.

## Invandrarföreningar i Malmö

Frivillig organisering som ett sätt att strukturera inflytande har varit en viktig beståndsdel i den svenska offentliga sfären och har även uppmuntrats från statligt håll. Fritidsverksamhet och ideellt arbete inom föreningar har uppfattats som ett sätt att erbjuda rekreation, upp-

<sup>1</sup> Ett exempel är moderaternas position vad gäller samarbete med Regnbågspartiet, "[...] att samarbete med ett invandrarparti är helt ointressant för moderaterna, jag tror inte på den idén och tror inte att den kan lyckas." (Representant för moderaterna 2001)

lysning och social gemenskap. Då den invandrade befolkningen började bli mer permanent gavs den samma möjligheter till frivillig organisering som andra svenska föreningar.

Invandrarföreningarna kan sägas uppfylla kravet på s.k. ”high degree of voluntariness” då ingångs- och sortitröskeln är låg. Ansvariga myndigheter har få synpunkter på vilken typ av förening som skall upprättas så länge den inte har samhällsomstörtande mål eller på annat sätt strider mot grundläggande demokratiska värderingar. Professionella föreningar är i stort sett obefintliga men i vissa fall har större föreningar eller paraplyorganisationer heltidsanställda som har hand om administrativa uppgifter, många gånger inom ramen för arbetslöshetsåtgärder. Ett flertal föreningar är dessutom medlemmar av en centralorganisation som i sin tur har ett nära samarbete med den statliga byråkratin och med den svenska staten som den slutgiltiga finansiären. Föreningar på lokal nivå har dock en begränsad roll i samarbetet mellan staten och centralorganisationerna och har som främsta uppgift att distribuera informationsmaterial från dessa instanser till sina medlemmar. Invandrarföreningar är dessutom sällan i konkurrens med varandra vad gäller inriktning eller resurser. Detta grundar sig i det stora antalet etniska och nationella grupper (med relativt få dominerande grupper) och den kontroll som utövas av framför allt de lokala myndigheterna – det skall förekomma så lite överlappning som möjligt mellan föreningar vad gäller syfte och aktiviteter.

Detta innebär också att det svenska föreningslivet är kontrollerat och styrt uppifrån. På lokal nivå är invandrarföreningarna ansvariga inför fritidsförvaltningen som administrerar, registrerar och övervakar nya och gamla föreningar. De formella reglerna som ges ut av Fritid Malmö uppger exempelvis att kommunala medel enbart är tillgängliga för de invandrarföreningar som har aktiviteter som främjar barn- och ungdomsverksamhet samt syftar till att främja integrationen av invandrare. Detta är ett tydligt exempel på den organisationsstyrning som utövas. Då det svenska föreningslivet betonat termen ”frivillig” har varje form av professionalisering eller profit inom föreningarna effektivt utestängts och föreningar är i mångt och mycket beroende av statlig och kommunal finansiering för sin överlevnad. På lokal nivå tar sig detta framför allt två uttryck. Dels finansieras föreningarna baserat på hur många betalande medlemmar de har, dels baseras aktivitetsstödet på hur pass väl föreningarna uppnått integrationsmålet.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Därutöver kan föreningar även söka lokalkostnadsbidrag (detta verkar framförallt gälla för föreningar med utpräglad barn-, ungdoms- och handikappverksamhet),

Då invandrarföreningar bildas utifrån en nationell eller etnisk tillhörighet innebär detta att medlemsantalet många gånger är begränsat och så även bidragsnivån, jämfört med mer allmänna föreningar som sysslar med t.ex. idrottsverksamhet. Detta innebär i sin tur att föreningar ägnar mycket tid åt att rekrytera medlemmar och mindre tid åt att bedriva aktiviteter. En majoritet av de föreningsrepresentanter som jag var i kontakt med uppgav att avsaknaden av pengar var ett stort problem och att arbetet med att säkra finansiering var avgörande för föreningens överlevnad.<sup>3</sup> De gällande reglerna styr med andra ord föreningarna mot de aktiviteter som uppfattas som legitima av fritidsförvaltningen.

Jag kommer nu att fokusera närmare på tre invandrarföreningar i Malmö: Turkiska föreningen, Iransk-Svenska föreningen och den chilenska ”Victor Jara”-föreningen. Alla tre är relativt stora och väl-etablerade. Däremot uppvisar de inbördes skillnader i hur de är strukturerade och vilket förhållande de har till ansvariga myndigheter. För det första skulle såväl den iranska som den chilenska föreningen kunna klassificeras som politiskt orienterade i det att båda är engagerade i sina respektive hemländers politiska situation. Detta gäller framförallt den chilenska föreningen. Dess namn ger en tydlig signal till vilket syfte föreningen har – att fortsätta den chilenska kampen. Den iranska föreningen, å andra sidan, är mer generellt inriktad och sysslar i huvudsak med kulturella aktiviteter samtidigt som den försöker etablera kontakter med värdsamhällets olika institutioner. Det skall dock påpekas att ett flertal medlemmar uppgav att ett antal informella möten ägde rum efter ordinarie föreningsstid där den iranska situationen diskuterades. Den turkiska föreningen visade å sin sida inget större politiskt intresse, vare sig vad gäller svensk eller turkisk politik, vilket är intressant då turkiska föreningar runt om i Europa uppvisar ett mycket större politiskt engagemang (se vidare Östergaard-Nielsen 2000; Rath m.fl. 2001). Den turkiska föreningen verkade också ha ett mer ansträngt förhållande till fritidsförvaltningen. Några av föreningens tidigare medlemmar hävdade att den antagligen skulle upphöra att existera inom en snar framtid på grund av förhållandet till fritidsförvaltningen. De iranska och chilenska föreningarna

---

arrangemangsbidrag (förutsatt att detta är av allmänt intresse för Malmöborna) och projektbidrag (förutsatt att dessa projekt är stadsövergripande, verksamhetsinriktade, tidsbegränsade och kan leda till ordinarie verksamhet).

<sup>3</sup> Enligt de allmänna bidragsbestämmelserna utgår till exempel även s.k. ”bidrag till verksamhet för vuxna invandrare” för medlemmar över 26 år med mindre än 15 års vistelsetid i Sverige vilket kan fungera som en selektiv rekryteringsmekanism för invandrarföreningar.



uppvisade å andra sidan ett mer harmoniskt förhållande till de lokala myndigheterna men uppgav att kontakterna med dessa var sparsamma och oftast begränsade till en gång om året i samband med årsredovisningen. Alla tre föreningarna uppgav att kontakterna med de politiska partierna var fåtaliga och begränsade till valtider; i övrigt uppgavs de politiska partierna inte visa något större intresse för dem.

Den iranska föreningen avviker från de övriga om man ser till hur föreningen sköts. Den uppvisade en mer professionell organisatorisk struktur med regelbundna aktiviteter och påminner här mer om de etniskt svenska föreningarna. Denna förening hävdade också att de hade något större kontinuitet i sitt förhållande till de politiska partierna och då framför allt till dem på vänsterkanten (vänsterpartiet, socialdemokraterna och miljöpartiet). Ingen av föreningsrepresentanterna uppgav att de använt föreningen i någon större utsträckning som kanal för att föra fram frågor som berörde deras etniska grupp. Detta motsvarar Freyne-Lindhagen och Petterssons (2000) beskrivning av invandrarföreningar där hon påpekar att de i huvudsak fungerar som sociala klubbar snarare än som pådrivande intressegrupper.

Syftet att skapa förutsättningar för att låta den ”gamla” kulturen överleva i det ”nya” samhället, vilket betonas i de förordningar som satts upp verkar ha varit svårt att uppfylla. I kombination med ett flertal obligatoriska kurser i föreningskunskap, det formaliserade sättet att bedriva en förening och andra regler, verkar kulturell överlevnad och partnerskap bli mer och mer problematiskt att åstadkomma.

Invandrarföreningar är alltså beroende av en hälsosam relation till ansvariga myndigheter för att bli beviljade bidrag för sina aktiviteter, något som begränsar deras oberoende. Det följande citatet beskriver förhållandet som ett stort hinder för invandrarföreningars deltagande i den politiska processen.

[...] genom dessa strukturer och mekanismer tämjs föreningarna och allt de bryr sig om är att få sina aktiviteter finansierade. De är helt styrda av de lokala myndigheterna och vågar inte ens tänka på att ifrågasätta systemet för de vet att de kommer att bli bestraffade och alla pengar försvinner. (Representant för miljöpartiet 2000).

Att använda en förening som kanal eller medel för att ställa krav, i det här fallet relaterade till invandrarstatusen, bedöms, enligt den intervjuade, som ett opassande beteende av det svenska samhället. Invandrarföreningar måste dessutom bedriva en viss typ av verksamhet för att vara berättigade till bidrag, framför allt i form av aktiviteter som främjar integration och som riktar sig till barn och ungdomar. Detta

verkar således styrande på föreningarna i en riktning som passar in med de direktiv och mål som värdsamhället satt upp.<sup>4</sup> Som påpekats tidigare, har de etablerade partierna och fackföreningarna tenderat att underprioritera s.k. invandrarfrågor och dessa riskerar att ”försvinna” såvida de passar in i klasskategorin.<sup>5</sup>

Detta pekar på att de befintliga institutionerna effektivt försvårar för invandrarföreningar att bli inflytelserika politiska aktörer. Denna situation skapar svårigheter för invandrarföreningar som vill få upp gruppsspecifika frågor på den politiska dagordningen. De måste övertyga potentiella förhandlingspartner om att gemensamt agerande är politiskt fruktbart (Klandermand 1988). Att mobilisera andra aktörer kan vara problematiskt också därför att invandraraktorer är i konkurrens med andra intressen som kan vara antingen mer etablerade eller anses som mer legitima. En föreningsrepresentant belyser denna situation:

Vi har varit i kontakt med socialdemokraterna mest för att det är de som har makten, men det är i slutänden styrelsen som bestämmer ifall vi skall göra detta. Vi vill fortsätta att vara oberoende men om vi skulle göra det, skulle det röra sig om allmänna punkter som rör alla invandrargrupper, inte enbart iranier. (Representant för Iransk-Svenska föreningen 2001).

Nyckelorden är här ”styrelsen som bestämmer” och ”allmänna punkter som rör alla invandrargrupper”. Vad den intervjuade beskriver är hur den demokratiska skolningen och betoningen på jämlikhet kan verka hämmande på diskurser som rör etniskt specifika krav. Betoning läggs på att bli familjär med svenska normer, värderingar och den svenska kulturen, vilket kan ses som en intressant paradox som den svenska mångkulturella politiken gett upphov till. Trots att det existerar ett ramverk som uppmuntrar kulturell överlevnad och samexistens verkar det i praktiken röra sig om en assimilationspolitik. Med andra ord, föreningar får bedriva och utöva sin kulturella särart så länge detta görs på ett ”svenskt” sätt. Denna situation framgår i det följande intervjuatet.

<sup>4</sup> ”Det är ett politiskt beslut som säger att vuxna måste finansiera sina fritidsaktiviteter själva. Vi har bara råd att stödja barn och ungdomsverksamhet, det är viktigt för oss att barnen intresserar sig för något. Så det är ett medvetet politiskt ställningstagande att vuxnas fritid bekostas av dem själva.” (Representant 1 för Fritid Malmö 2001)

<sup>5</sup> ”De var ense om att den etniska dimensionen var viktig, att det finns diskriminerande strukturer i det svenska samhället och inom vårt parti och den traditionella klassanalysen måste definieras om men att enas om hur den passar in [...] det är mycket svårt.” (Representant 1 för vänsterpartiet 2001)

Förra året anställde vi en föreningskontrollant vars huvudsakliga uppgift är att besöka föreningar, främst för att hjälpa dem och få dem att förstå vad det vi vill ha ut av dem [...] de måste ha demokratiska styrelseval, årsmöten, årsrapporter, rapportera om förda aktiviteter. Det är en hel del komplicerade regler som kanske inte alla förstår. De kan vara slarviga, de kanske inte förstår eller kanske medvetet försöker utnyttja systemet [...] föreningar har en väldigt viktig utbildande och fostrande roll, de är en förutsättning för demokratin. Genom att ta del av föreningslivet lär man sig spelreglerna, man lär sig ta hänsyn till andras åsikter och respektera majoritetens vilja. (Representant 2 för Fritid Malmö, 2001).

Detta är intressant att jämföra med vad en representant från Turkiska föreningen uppger:

De är inte enbart turkar här, det finns turk-jugoslaver, turk-bulgarer, totalt är vi cirka 6000 så vi har den möjligheten, vi kan visa vägen men vi vill inte föra den typen av politik. Styrelsen är opolitisk. Innan sa de att alla turkar röstade på socialdemokraterna men folk har ändrat sig nu, vi har inte så mycket kontakt med dem längre. Många här tror att de är arbetarnas parti så det var kanske därför. Den generationen var enbart arbetare. (Representant för Turkiska föreningen 2001).

Ovanstående citat pekar på att svårigheten kanske inte ligger i den institutionella strukturen utan snarare i svårigheten att ena etniska turkar av olika nationalitetsursprung. Den intervjuade understryker också att styrelsen inte vill att föreningen används som påtryckningskanal för Malmös turkiska befolkning. Detta motsvarar de direktiv som finns för föreningars aktiviteter men också det allmänna jämlikhetsmålet. Denna åsikt delas av en föreningsrepresentant:

Inte som chilinare, men som invandrare, visst. Vi bjöd in partirepresentanter till vår förening, vi var så klart intresserade av deras åsikter kring invandrare och invandring och ställde frågor och krav precis som andra väljare. Men vi kan inte göra det som en förening, det är alldeles för känsligt, då måste man säga att det gäller för alla invandrare som är aktiva i det svenska samhället, du vet, som betalar skatt, jobbar, röstar och så vidare. (Representant för "Victor Jara"-föreningen 2001).

Ännu en gång understryker den intervjuade vikten av jämlikhetsidealet och verkar inte särskilt angelägen om att förespråka etniskt specifika krav. Citaten illustrerar hur de organisatoriska strukturerna i Sverige effektivt lyckas styra invandrarföreningar bort från "minori-

tetsfrågor” och mot mer allmänna frågor. De tre representanterna understryker att dylika frågor är svåra att föra fram – av interna såväl som externa skäl – och väljer istället en mer passiv position, likt den turkiska föreningen eller en mer generell position som den iranska och den chilenska föreningen.

### **Relationer mellan politiska partier och invandrarföreningar i Malmö**

Svensk politik har karaktäriserats av kontinuitet och stabilitet och uppvisar drag av en konsensusdemokrati med begränsad konkurrens och oenighet. Det politiska utrymmet har traditionellt rört sig kring klassrelaterade frågor vilket har polariserat de två dominerande partierna – socialdemokraterna och moderaterna – över tid. Detta är framträdande drag även i Malmö med en lång socialdemokratisk dominans där det politiska systemet skulle kunna karaktäriseras som ett tvåpartisystem.

Ett ytterligare kännetecken är det nära samarbetet kring organiserade klassintressen, framförallt mellan socialdemokraterna och arbetarrörelsens organisationer. Utmanare som inte är en del av dessa institutionaliserade och exklusiva arrangemang finner systemet svårtillgängligt med få möjligheter till påverkan. De korporatistiska strukturerna stänger ute vissa aktörer, framförallt de som inte mobiliseras utifrån klassfrågor. Som påpekats tidigare har invandrarföreningar sällan uppfattas som legitima representanter för en social klass eller organisation – däremot har socialdemokraterna försökt etablera kontakter med olika invandrarföreningar, speciellt i valtider, då invandrare uppfattas som tillhörande ”arbetarklassen” trots att röstningsmönstren motsvarar den infödda befolkningens (Widgren 1982). Socialdemokraterna har på grund av detta traditionellt sett stått väldigt nära invandrarföreningarna i Malmö men har utsatts för konkurrens från framförallt vänsterpartiet. Men detta samarbete är snarast förknippat med händelser på den internationella arenan och framför allt under banderollerna ”solidaritet” och ”mänskliga rättigheter”. Lokala partier och invandrarföreningar verkar ha mindre samarbete kring situationen i Malmö och andra frågor på hemmaarenan. En representant från vänsterpartiet beskriver detta förhållande som problematiskt eftersom:

[...] för oss har alltid den internationella solidariteten varit en av våra starka punkter, det har varit lättare för oss att ta ställning i de frågorna eftersom integrationsfrågan tvingar oss att ta ställning till en massa frågor som inte varit självklara i vårt parti. Det innebär till exempel att vi måste diskutera religionsfrågor och sådana frågor har inte varit högprioriterade inom partiet. (Representant 2 för vänsterpartiet 2001).

Det är förvånansvärt att partierna inte konkurrerat mer om ”invandrar-rösten”. En socialdemokratisk representant förklarar:

Sedan 60- och 70-talet har partiet tagit invandrar-rösten mer eller mindre för givet, främst på grund att de som kom då var arbetare. Samma sak med politiska flyktingar som kom senare, antingen kom de till oss eller vänsterpartiet, det var helt naturligt om du kom från Sydamerika och flytt från en diktatur, samma sak med iranierna. (Representant 2 för Socialdemokraterna 2001).

Bortsett från ett försök från moderaterna att utmana vänsterns monopol på invandrar-rösten (Friborg 1999; Moderaterna 1999) har det inte verkat vara en politisk angelägenhet att profilera sig gentemot den nya befolkningen. Intressant är också att uppmärksamma hur den moderata retoriken kretsat kring traditionella högerfrågor där betoningen ligger på individen och de hinder som en alltför omfattande stat sätter för exempelvis egenföretagande medan diskriminering på arbetsmarknaden bara nämns i förbigående. Det är alltså inte frågan om en uttalade etnisk vinkel på denna nya giv.

De starka band till staten som invandrar-föreningarna uppvisar och deras begränsade handlingsutrymme liknar det dilemma som den australiensiska varianten av mångkulturalism erfarit. Den styrande eliten har här försökt inkorporera minoritets- och invandrar-rörelser i statsapparaten och resultatet har blivit att deras representanter införlivats i byråkratin och rådgivningsprocessen (Castles och Davidson 2000). Då invandrar-föreningar är beroende av statliga medel för sin överlevnad kan detta innebära ett ökat bidragsberoende istället för att förbättra deras position i samhället. Framträdande representanter kan bli erbjudna positioner inom den byråkratiska strukturen vilket sin tur ger dem möjlighet att föra fram den egna gruppens intressen men inom ramen för de regler och strukturer som är satta utifrån ett top-down perspektiv. Därför måste invandrar-grupper göra en strategisk bedömning av om en ”inifrån”-strategi fungerar bättre än att arbeta ”utifrån” via de reguljära politiska strukturerna. Den förra strategin kan gynna invandrar-intressen om deras krav motsvarar värdsamhällets mål. En lyckad ”utifrån”-mobilisering, å andra sidan, verkar vara

beroende av aktörernas oberoende och finansiella resurser (se vidare Dryzek 1996) då både styrningen från och förhållandet till ansvariga myndigheter kommer att vara svagare (deras situation kommer då att likna den som lobbygrupper i exempelvis USA eller Storbritannien erfarit).

Givet de korporatistiska strukturerna skulle t.ex. etniska lobbygrupper kunna spela en viktig roll i statliga representationsorgan, men detta är i sin tur beroende på var i policyprocessen de befinner sig. D.v.s. ju senare de lyckas involvera sig i beslutsfattande, desto svårare blir det att påverka innehållet.

Ett annat alternativ är att liera sig med ett visst parti eller en intressegrupp. Problemet är, som vi sett, att de korporatistiska arrangemangen främst är baserade på klassfrågor vilket förhindrar t.ex. fackföreningar från att erkänna intressen baserade på andra utgångspunkter. Som Ålund och Schierup (1991) påpekar så har etniskt relaterade frågor varit lågprioriterade och invandrapolitiker har haft svårt att få stöd från sitt parti när det gäller nomineringar till partilistor. Detta gör i sin tur att invandrarföreningar har svårt att få tillgång till den politiska arenan och möjlighet att utöva inflytande. Detta förhållande sporrade exempelvis Invandrapolitiska föreningen i Malmö att i början av 1998 bilda partiet Regnbågen som en förlängning av föreningens syfte att ta till vara invandrares intressen i samhället och verka för grupper i samhället som är underrepresenterade. Partiet som sådant skulle kunna betraktas som ett traditionellt missnöjesparti bildat som en reaktion på alliansen Skånes Väl som sattes upp av ett antal invandrarkritiska partier<sup>6</sup> i Skåne i början av 1997. Men partiet skulle även kunna tolkas som en anpassning till de rådande politiska möjlighetsstrukturerna. Då de befintliga strukturerna gör det svårt för föreningar att fungera som kanaler för intresseförmedling får uteslutna intressen se sig om efter andra möjliga strategier. Det svenska politiska systemet uppvisar relativt få hinder för partibildning och Invandrapolitiska föreningen valde att bilda ett separat parti då denna strategi uppfattades ge bäst utdelning under de rådande förhållande. Att fortsätta driva frågor om invandrares politiska underrepresentation via föreningen uppfattades inte ge något gensvar från de politiska partierna medan ett parti skulle väcka större uppmärksamhet och även peka på upplevda brister hos de etablerade partierna. En lokalpolitiker beskriver föreningars roll i Malmö politiken som ett moment 22.

---

<sup>6</sup> I Skånes Väl ingick bl.a. Skånepartiet, Sjöbopartiet och Centrumdemokraterna.

De [socialdemokraterna, *förf. anm.*] gör föreningar och råd av allting, vilket också är ett sätt att neutralisera dem. 'OK, här får ni en förening eller så får ni en representant' men inte i de frågorna som berör dem. De är så upptagna med den politiska beslutsfattningen, vilket de är mycket bra på, men det skapar också en viss struktur som kan vara mycket svår att få inträde till.' (Representant för kristdemokraterna 2001).

Här diskuterar den intervjuade svårigheterna som både invandrarföreningar och paraplyorganisationer stöter på när det gäller att utöva inflytande i den politiska processen med hänvisning till den långa och starka socialdemokratiska dominansen. Mer än fyrtio år av socialdemokratiskt styre har inneburit att partiet haft god tid på sig att implementera och förankra sitt *modus operandi* i svensk politik även på lokal nivå i Malmö. Sättet att hantera politiska konflikter gav upphov till ett speciellt förhandlingssätt där vissa normer utvecklades med betoning på konsensus och "för-förhandlingsdiskussioner" (Ruin 1981). Denna modell har beskrivits som i högsta grad effektiv när det gäller att undvika svåra politiska konflikter och förhastade beslut men förhandling över klassgränserna har således också inneburit en politisk möjlighetsstruktur som enbart ger vissa kollektiva organisationer en del av den politiska makten.

Denna struktur är selektiv och främst öppen för arbetarorganisationer då de givits en central roll medan andra, icke klassbaserade organisationer, hålls på avstånd. Konkurrerande aktörer har få möjligheter att få fram frågor på den politiska dagordningen vare sig via informella tillvägagångssätt eller via förhandlingar med offentliga instanser. Därmed inte sagt att det är omöjligt – alla organisationer har tillgång till och kan använda sig av de generella mekanismerna – men även detta undermineras av kravens selektiva karaktär och av de förmaner som de erkända intressena åtnjuter genom sina informella kontakter. Detta scenario hjälper också till att förklara varför lobbyverksamhet varit mer ett undantag än en regel i svenskt politiskt liv och varför en etnisk profilering har varit svår att genomföra. En sådan vare sig motsvarar ett klasstänkande eller passar in i det övergripande politiska ramverket – jämlikhet för partier på vänsterkanten och individuell frihet för deras motsvarigheter på högerkanten. Några avslutande citat exemplifierar denna situation:

Det beror på om man anpassar strategin efter tillfälliga opinionsvindar eller om man har mer långsiktiga planer, det beror också på vad för slags krav som görs, om de ligger i linje med vad partiet står för och tror på. (Representant 1 för socialdemokraterna 2001).

Vi försöker närma oss alla väljare, vi ansåg att det fanns ungefär samma typer av problem bland såväl svenskar som invandrare, och då ville vi komma fram till hur dessa skall lösas [...] för hela befolkningen. (Representant 2 för socialdemokraterna 2001).

Jag antar att det skulle gå men det förutsätter att det inte går tvärtemot vissa fundamentala parti ideologiska principer som vi står för. Det får inte motsäga de värderingar som partiet har för då är det inte ett parti längre utan mer som en lobbygrupp. Personligen skulle jag inte se det som ett problem så länge det inte hamnar i konflikt med partiets värderingar. (Representant för folkpartiet 2001).

Vi skulle aldrig avvika från vår ideologi eller kompromissa med våra fundamentala principer för att anpassa oss och fiska röster från en speciell grupp. (Representant för moderaterna 2001).

## De politiska möjlighetsstrukturerna i Malmö

Detta avsnitt återknyter till Tarrows fyra dimensioner och diskuterar hur de politiska möjlighetsstrukturerna i Malmö påverkar mobiliseringspotentialen och vilka uttryck detta tar sig.

Vad gäller de *formella institutionella strukturerna* avgör dessa ramverk inte bara det handlingsutrymme som existerar för sociala rörelser utan de kan även ha en direkt styrande effekt. Här fungerar alltså gällande förordningar, och framförallt reglerna för hur bidrag allokeras till föreningar, begränsande på invandrarföreningarnas möjlighet att fungera som intressekanaler.

Förekomsten av *nationella skiljelinjer* definierar det utrymme som är tillgängligt för aktörer att föra fram nya åsikter. Citaten i föregående avsnitt illustrerar hur nationella skiljelinjer avgör vilket utrymme som finns för utmanare att introducera och på ett effektivt sätt föra fram nya åsikter på den politiska arenan. Mobiliseringsutsikterna är beroende av föreliggande skiljelinjer. Om skiljelinjerna är svaga, som i det svenska fallet kring etnicitet, kommer utrymmet att vara minimalt. Det bör även poängteras att mobilisering utifrån etnisk tillhörighet eller nationalitet försvåras av att en sådan är mindre kompatibel med det integrationspolitiska jämlikhetsidealet och hamnar i konflikt med det dominerande klassperspektivet. Därför spelar också den huvudsakliga kanalen – invandrarföreningar – en mindre roll och de mobiliserande krafterna kommer att riktas åt ett annat håll eller helt försvinna.



Den tredje dimensionen, *informella tillvägagångssätt*, syftar på de kanaler som finns tillgängliga för konflikthantering. Svensk politik har kännetecknats av en lång tradition av konsensustänkande och ett undvikande av öppna konflikter och istället förlitat sig på överenskommelser. Detta tillvägagångssätt genomsyrar även lokalpolitiken i Malmö där politikerna verkar ha en informell relation över parti-gränserna och dagliga kontakter snarare är regel än undantag vilket skapat en speciell politisk kultur. Denna tradition, i kombination med ett korporatistiskt utformat system, har gett upphov till en privilegierad ställning för vissa intressen. Invandrarföreningar hamnar många gånger utanför dessa kanaler såvida de inte profilerar sina krav så de passar in i den dominerande klassdiskursen.

Ett alternativ är att via föreningen utnyttja de *alliansstrukturer* som uppstått inom det politiska systemet. Denna möjlighetsdimension hänvisar till den maktbalans som finns mellan aktörer vid en given tidpunkt och rör dels partisystemets utformning, dels partiernas och den styrande elitens styrka. Om eliten är delad och har olika åsikter kring sakfrågan skapar detta gynnsamma förutsättningar för utmanare att mobilisera i koalition med parlamentariska eller andra aktörer och på så sätt skifta maktbalansen till sin fördel. Frågor som rör invandring och invandrare skulle kunna ge upphov till intern oenighet och skapa möjligheter som invandrargrupper kan utnyttja (detta gäller också för främlingsfientliga aktörer). Att åstadkomma en fruktbar allians är dock tätt sammankopplat med de befintliga formella och rättsliga institutionerna. Problemet, som vi sett i Malmö, är att alliansstrukturer i stora drag är kopplade till befintliga politiska koalitioner utifrån ett höger-vänsterperspektiv och en politisk strävan att uppehålla status quo. Denna situation förklarar varför en ny utmanare som Regnbågspartiet stötte på ett så starkt motstånd från de etablerade partierna, partiets måttliga framgång och varför de drivande krafterna bakom partiet så småningom valde att gå över till det mer mottagliga miljöpartiet.

## Sammanfattning

Denna artikel har diskuterat vilka förutsättningar och hinder som finns för invandrarföreningar att fungera som intressekanaler för frågor som rör den egna etniska gruppen. Detta har diskuterats utifrån teorier om *politiska möjlighetsstrukturer*. Artikeln har använt sig av Tarrow's fyra dimensioner av detta begrepp och diskuterat svenska politiska institutioner och civila sammanslutningar i relation till dessa dimensioner.

Enligt teoribildningen om det civila samhället kan frivilliga organisationer fungera som en motvikt till ett alltför omfattande statligt inflytande och som ett medel att öka inflytandet för exkluderade grupper. Invandrare kan med andra ord försöka använda sina organisationer som kanaler för att uppmärksamma frågor som rör den egna etniska gruppen. De institutioner som är på plats och de strukturella förutsättningar dessa ger upphov till skapar möjligheter och hinder för invandrarföreningar att fungera som intressekanaler. Denna problematiska situation har analyserats i relation till invandrarföreningars mål och agerande i Malmö samt deras förhållande till Malmös politiska partier.

Sammanfattningsvis kan man för det första konstatera att de formella institutionerna spelar en viktig roll då det gäller att sätta ramarna för föreningarnas handlingsutrymme, framför allt vad gäller graden av autonomi i fråga om aktiviteter och finansiering. Om staten har möjlighet att påverka föreningarna i detta avseende kan de även lyckas styra föreningarna i en riktning som ligger i linje med värd-samhällets mål. I det svenska fallet, med dess starka korporatistiska inslag, favoriserar de befintliga institutionerna vissa aktörer, frågor och nationella skiljelinjer över andra. Frågor som rör etnicitet saknar en naturlig mobiliseringsgrund medan klassbaserade frågor har en större potential att bli politiskt relevanta och på så sätt ge upphov till mobilisering. Ett framträdande skäl till detta är att ett klassperspektiv är mer kompatibelt med det övergripande idealet om jämlikhet, medan en utpräglad etnisk profilering uppfattas som favoriserande av vissa grupper på bekostnad av detta ideal.

Som framgått i intervjumaterialet är detta en situation som både förenings- och partirepresentanter är medvetna om men finner svår att påverka. På ett liknande sätt har den historiska utvecklingen av den institutionella omgivningen skapat ett speciellt sätt att hantera politiska konflikter på, via ett partiöverskridande konsensusmål där den styrande eliten haft ett tätt samarbete med framförallt, klassbaserade aktörer såsom fackföreningar. Detta har i sin tur gett upphov till en exklusiv förhandlingskultur som nya aktörer kan finna svår att genomtränga. Den sista dimensionen, alliansstrukturer, uppvisar liknande problem då Malmö å ena sidan uppvisar en stark höger-vänster polarisering med en stark klassbaserad politik, å andra sidan haft en långvarig socialdemokratisk dominans. Detta gör det problematiskt för aktörer vars mål inte passar in i de socialdemokratiska ramarna samtidigt som en allians med de övriga partierna antagligen skulle ge mindre utdelning. Med andra ord, en allians med det dominerande partiet innebär avkall på de ursprungliga kraven som måste omfor-

muleras så de passar in i partiretoriken medan en allians med övriga partier kan upplevas som resultatlös.

En avslutande frågeställning är vilka generella slutsatser man kan dra från Malmö och hur pass representativ denna situation är för resten av landet. Henry Bäck's artikel i denna volym, som också studerar strukturernas betydelse, visar på att situationen är en annan för de finska organisationerna. Det finns således utrymme för vidare forskning med en mer aktörsbetonad analys och man skulle här kunna betona hur strukturerna skapar vissa valmöjligheter som aktörerna kan utnyttja och pröva vilka resultat olika strategier ger.

## Referenser

- Andersen, Joakim, Mikael Rydahl och Esmaeil Salehi. 1998. "Personer med invandrarbakgrundsengagemang i den svenska politiken: Bildandet av partiet, Regnbågen i Malmö." B-uppsats. Malmö: IMER.
- Andeweg, Ruud. B. och Galen. A. Irwin. 1993. *Dutch government and politics*. London: MacMillan Press.
- Bäck, Henry och Maritta Soininen. 1996. *Invandrare, demokratin och samhället: Om invandrares politiska deltagande i dagens Sverige*. Göteborg: Förvaltningshögskolan.
- Castles, Stephen och Alastair Davidson. 2000. *Citizenship and migration: Globalization and the politics of belonging*. London: Macmillan Press.
- Castles, Stephen och Godula Kosack. 1974. "From aliens to citizens; redefining the status of immigrants in Europe: how trade unions try to control and integrate immigrant workers in the German federal republic." *Race* 15:497–514.
- Cohen, Jean. L. och Andrew Arato. 1995. *Civil society and political theory*. MIT Press: Cambridge, Mass.
- Cordero-Guzmán, Hector. 2001. "Immigrant aid societies and organizations." i James Ciment. red. *Encyclopedia of American immigration*. Armonk: M. E. Sharpe.
- Dryzek, John. S. 1996. "Political inclusion and the dynamics of democratization." *American Political Science Review* 90:475–87.
- Ersson, Svante. 1991. "Appendix: basic facts about Swedish politics." i Jan-Erik Lane. red. *Understanding the Swedish model*. London: Frank Cass.
- Fennema, Meindert och Jean Tillie. 2002. "The paradox of multicultural democracy." Uppsats presenterad vid ECPR Joint session

- of Workshops, Workshop 7: Rescuing Democracy: The Lure of the Associative Elixir, Turin, Mars 2002.
- Fine, Robert. 1997. "Civil society theory: enlightenment and critique." i Robert Fine och Shirin Rai. red. *Civil society: Democratic perspectives*. London: Frank Cass.
- Freyne-Lindhagen, Marianne och Henry Pettersson. 2000. *Utanför demokratin? Del 7, Politiskt deltagande i Örebro kommun*. Norrköping: Integrationsverket.
- Friborg, Charlotta. 1999. "M-profilering eller verklig omorientering?" *Dagens Nyheter*, 1 september.
- Hammar, Tomas .1985. "Sweden." i Tomas Hammar. red. *European immigration policy: A comparative study*. Cambridge University Press.
- Heclo, Hugh och Henrik Madsen. 1987. *Policy and politics in Sweden: Principled pragmatism*. Philadelphia: Temple University Press.
- Hefner, Robert W. 1998. "Civil society and democracy." *Civnet's Journal for Civil Society* Vol 2, nr 2.  
[www.civnet.org/journal/issue7/journal.htm, 2003-07-14].
- Held, David. 1987. *Models of democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Jenkins, Craig. J. och Bert Klandermans. 1994. "The politics of social protest." i Craig. J. Jenkins och Bert Klandermans. red. *The politics of social protest: Comparative perspectives on states and social movements*. London: UCL Press; Minneapolis, Minn.
- Keane, John. 1988. "Introduction." i John Keane. red. *Civil society and the state: New European perspectives*. London: Verso.
- Kitschelt, Herbert P. 1986. "Opportunity structures and political protest: anti-nuclear movements in four democracies." *British Journal of Political Science* 16:57–85.
- Klandermans, Bert. 1988. "The formation and mobilisation of consensus." i Bert Klandermans, Hanspeter Kriesi och Sidney Tarrow. red. *From structure to action: Social movement participation across cultures*. New York: JAI Press.
- Koopmans, Ruud och Paul Statham. 2000. "Migration and ethnic relations as a field of political contention: an opportunity structure approach." i Ruud Koopmans och Paul Statham. red. *Challenging immigrant and ethnic relations politics: Comparative European perspectives*. Oxford: Oxford University Press.
- Laver, Michael och Norman Schofield. 1990. *Multi-party government*. Oxford: Oxford University Press.

- Lees, Charles. 2002. "Dark matter": institutional constraints and the failure of party-based euroscepticism in Germany." *Political Studies*: 50:244–267.
- Lucardie, Paul. 1991. "Fragments from the pillars: small parties in the Netherlands." i Ferdinand Muller-Rommel och Geoffrey Pridham. red. *Small parties in western Europe – Comparative and national perspectives*. London: Sage.
- Lundquist, Lennart. 1992. *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.
- McAdam, Doug. 1996. "Conceptual origins, current problems, future directions." i Doug McAdam, John D. McCarthy och Mayer N. Zald. red. *Comparative perspectives on social movements: Political opportunities, mobilising structures, and cultural framings*. Cambridge, Mass: Cambridge University Press.
- McCarthy, John D. och Mayer N. Zald. 1977. "Resource mobilization and social movements: a partial theory." *American Journal of Sociology* 82:1212–41.
- McCarthy, John D., John Smith och Mayer N. Zald. 1996. "Accessing public, media, electoral and governmental agendas." i Doug McAdam, John D. McCarthy och Mayer N. Zald. red. *Comparative perspectives on social movements: Political opportunities, mobilising structures, and cultural framings*. Cambridge, Mass: Cambridge University Press.
- Moderaterna. 1999. "Förnyelse och medborgarmakt. Moderat politik mot social segregation och utanförskap." Arbetsgrupp mot social segregation och utanförskap. Rapport till partistämman 1999 [<http://www.moderat.se/pdf/medborgarmakt.pdf>]
- Odmalm, Pontus. 2004. "Civil society and migrant organisations in Sweden." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 30:471–489.
- Odmalm, Pontus och Charles Lees. kommande. "Getting ethnic questions on the agenda: party formation as a strategy for social movements." *Journal of Social Movement Studies*.
- Putnam, Robert. 1993. *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Rath, Jan, Rinus Penninx, Karen Groenendijk och Astrid Meyer. 2001. *Western Europe and its islam: The Netherlands, Belgium and Great Britain react to an emerging religious community*. Amsterdam: Het Spinnhuis.
- Rex, John, Sally Tomlinson och David Hearnden. 1979. *Colonial immigrants in a British city: A class analysis*. London: Routledge.

- Rueschmeyer, Dietric, Evelyn H. Stephens och John D. Stephens. 1992. *Capitalist development and democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Ruin, Olof. 1981. *Att komma överens och tänka efter före: Politisk stil och 1970-talets svenska samhällsutveckling*. Stockholm: Stockholms Universitet, Statsvetenskapliga Institutionen.
- Schopflin, George. 1997. *Civil society, ethnicity and the state: a three-fold relationship*. [<http://www.ssees.ac.uk/gsl.htm>, 2002-08-19].
- Smith, Gordon. 1991. "In search of small parties: problems of definition, classification and significance." i Ferdinand Muller-Rommel och Geoffrey Pridham. red. *Small parties in Western Europe: Comparative and national perspectives*. London: Sage.
- Soininen, Maritta. 1999. "The 'Swedish' model as an institutional framework for immigrant membership rights." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 25:685–702.
- Soysal, Yasmin. 1994. *Limits of citizenship: Towards a post-national membership in Europe*. Chicago: Chicago University Press.
- Stepan, Alfred. 2001. *Arguing comparative politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Tarrow, Sidney. 1994. *Power in movement: Social movements and contentious politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tarrow, Sidney. 1996. "States and opportunities." i Doug McAdam, John D. McCarthy, och Mayer N. Zald. red. *Comparative perspectives on social movements: Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings*. Cambridge, Mass: Cambridge University Press.
- Tilly, Charles. 1978. *From mobilization to revolution*. Reading Massachusetts: Addison-Wesley.
- Vasta, Ellie. 2000. "The politics of community." i Ellie Vasta. red. *Citizenship, community and democracy*. Basingstoke: Macmillan and St Martins Press.
- Vermuelen, Floris. 2002. "Why do migrant organisations exist? A theoretical approach to the formation and development of migrant organisations." Uppsats presenterad vid European Social Science History Conference, Workshop 'Migrant Organisations 1', Network Ethnicity and Migration, 27 Februari 2002.
- Widgren, Jonas. 1982. *Svensk invandringspolitik – En faktabok*. Lund: Liber förlag.
- Ålund, Aleksandra och Carl-Ulrik Schierup. 1991. *Paradoxes of multiculturalism*. Aldershot: Avebury.
- Östergaard-Nielsen, Eva K. 2000. "Turkish and Kurdish transnational political mobilisation in Germany and the Netherlands." Uppsats

presenterad vid konferensen Migration and Development, Princeton 4–6 maj 2000.

## **Intervjuer**

Representant för Victor-Jara Föreningen, intervjuad 2001-02-06.

Representant för Folkpartiet, intervjuad 2001-02-14.

Representant 1 för Fritid Malmö, intervjuad 2001-03-06.

Representant 2 för Fritid Malmö, intervjuad 2001-03-06.

Representant för Iransk-Svenska Föreningen, intervjuad 2001-02-03.

Representant för Kristdemokraterna, intervjuad 2001-02-07.

Representant för Miljöpartiet, intervjuad 2000-07-19.

Representant för Moderaterna, intervjuad 2001-02-15.

Representant 1 för Socialdemokraterna, intervjuad, 2001-02-09.

Representant 2 för Socialdemokraterna, intervjuad 2001-02-05.

Representant för Turkiska Föreningen, intervjuad 2001-02-13.

Representant 1 för Vänsterpartiet, intervjuad 2001-02-26.

Representant 2 för Vänsterpartiet, intervjuad 2001-02-6.





# Välfärd på minoritetsspråk: Institutioner, organisationer och strategier

*Henry Bäck*

Under efterkrigstiden har frågan om service på finska språket, och särskilt skolutbildning på finska, varit en central politisk fråga i den finska gruppen i många kommuner i Sverige. Under 1970- och 80-talen drev man på många håll, framförallt i hemspråksreformens efterföljd, kravet att få till stånd klasser i den kommunala grundskolan där undervisningsspråket skulle vara finska. Dessa krav, där finskspråkiga intellektuella och RFFS (riksförbundet finska föreningar i Sverige) spelade en viktig roll som samordnare och inspiratörer, ledde till en omfattande politisk mobilisering. Denna tog sig bland annat uttryck i form av direkta aktioner, men även i att många finskspråkiga aktiverades i svensk parti- och kommunalpolitik. I många kommuner var den politiska mobiliseringen framgångsrik och en parallell grundskoleutbildning på finska byggdes upp inom den kommunala skolans ram (Jaakkola 1983, 1989a, 1989b, Muncio 1987).

Sverigefinnarna sökte i sin politiska verksamhet allierade även bland andra invandrargrupper, där entusiasmen för utbildning på det egna språket var betydligt ljummare. Det finns exempel på kommuner där den finska skolfrågan på detta sätt kommit att fungera som ett slags katalysator för den politiska mobiliseringen av hela gruppen invandrare.

Mot slutet av 80-talet och i början av 90-talet förändrades situationen. Den finska skolan hotades av en kombination av kommunal-ekonomisk kris och den förändrade åldersstrukturen i den finskspråkiga gruppen. Det började finnas allt färre barn att sätta i de finska klasserna, samtidigt som kommunerna ålades eller ålade sig allt strängare sparkrav. Räddningen kom på många håll i form av den nya förvaltningspolitiken, enkannerligen friskolereformen. Finska friskolor byggdes upp och finska klasser inom den kommunala grund-

skolan avvecklades successivt. Den finska skolfrågan avpolitiserades på detta sätt, och den etniskt-politiska mobiliseringens tid var över.

Situationen för den svenskspråkiga minoriteten i Finland är radikalt olik denna berättelse. Inom ramen för ett delprojekt i forskningsprogrammet ”Finskt i Sverige – svenskt i Finland” har jag tillsammans med kolleger från Åbo Akademi och Göteborgs Universitet genomfört en medborgarenkät i ett urval om tio kommuner i Finland och Sverige.<sup>1</sup>

Bland annat med hjälp av svaren på denna enkät ska jag först göra en översikt av de båda minoriteternas föreningsliv. Därefter följer en diskussion om vilka strategier som mer allmänt står en eftersatt minoritet till buds. Med hjälp av data ur medborgarenkäten ska jag därefter försöka förstå hur lokala språkliga minoriteter (1) prioriterar åtgärder för välfärdsservice på minoritetsspråket och (2) väljer mellan olika strategier för att åstadkomma detta. Den särskilda fråga som vi därvid ska närma oss svaret på är vilken betydelse för dessa val som de uppenbara skillnaderna mellan de organisatoriska nätverken i de båda minoriteterna har haft.

Den finska invandrargruppen i Sverige har i jämförelse med andra invandrargrupper särskilda kännetecken. Det är en stor grupp som funnits i Sverige länge. Även om det finska språket är mycket olik det svenska, finns det starka historiska och kulturella band. Sverige-finnarna är erkända som en nationell minoritet. Mot denna bakgrund blir frågan om i vilken utsträckning sverigefinnarna lyckas få politiskt inflytande en även i ett bredare perspektiv intressant fråga. Om denna grupp som till synes har det väl förspänt misslyckas eller stöter på svårigheter – hur ska det då inte gå för senkomna flyktinggrupper från tredje världen? Jag kommer inte att göra dessa kopplingar explicit i uppsatsen, men jag tror att det är nyttigt för läsaren att ha detta perspektiv i bakgrunden.

## **Föreningslivet i de båda språkminoriteterna**

Förekomsten av föreningar och formella institutioner skiljer sig dramatiskt åt mellan de båda språkminoriteterna. I enkäten till invånare i sex finländska och fyra svenska kommuner har vi ställt en i medborgarundersökningar vanlig fråga om föreningsengagemang. Vi har efterfrågat medlemskap i femton olika kategorier av föreningar. Resultaten sammanfattas i tabell 1 nedan.

---

<sup>1</sup> För en beskrivning av data hänvisas till appendix.

När vi studerar svaren från finlandssvenskar i Finland och finskspråkiga i Sverige visar det sig att finlandssvenskarna oftare är föreningsmedlemmar än sverigefinnarna. En genomsnittlig finlandssvensk svarande i någon av de båda kommunerna där de svenskspråkiga är i majoritet är medlem i 2,7 föreningar (eller egentligen typer av föreningar eftersom vi inte vet om någon är med i flera föreningar av samma kategori). Motsvarande för finlandssvenskar i kommuner där den egna språkgruppen är i mindretal är 2,5. Går vi däremot till de finskspråkiga i det svenska kommunurvalet blir medeltalet bara 1,8. Utnyttjandet av föreningslivet kan med andra ord sägas vara 40–50 procent större bland finlandssvenskarna än bland sverigefinnarna.

Enkätfrågan har också kompletterats med en fråga om vilket språk – svenska eller finska – som nyttjas i respektive förening. För de båda finlandssvenska grupperna varierar andelen som är med i svenskspråkiga föreningar i de olika kategorierna av föreningar mellan 51–100 procent (majoritetsbefolkningar) och 17–91 procent (minoritetsbefolkningar). Motsvarande för sverigefinnarna är 0–100, men det ska noteras att för åtta av de femton föreningskategorierna är det noll som gäller, d.v.s. ingen svarande är medlem av en förening i dessa kategorier där det talas finska. Endast då det gäller två typer av föreningar – pensionärsföreningar och etniska eller språkliga föreningar – är mer än hälften medlemmar i finskspråkiga föreningar. I de finlandssvenska majoriteterna i kommunerna Kristinestad och Pedersöre når alla femton kategorierna över 50 procent medlemmar i svenskspråkiga föreningar. I de finlandssvenska minoriteterna gäller detta i tio av de femton kategorierna.

Om man multiplicerar de båda måtten med varandra, d.v.s. andel som är medlemmar och andel av dessa som är medlemmar i en förening där det egna språket används, får vi ett mått på hur stor andel av alla som är medlemmar i föreningar som brukar det egna språket. Det visar sig då, att en genomsnittlig finlandssvensk respondent i Kristinestad och Pedersöre är med i 2,3 svenskspråkiga föreningar. I de finlandssvenska minoriteterna är motsvarande medeltal 1,5 svenskspråkiga föreningar medan sverigefinnarna i genomsnitt är med i knappt 0,1 finskspråkig förening.

Sett i detta perspektiv är det alltså väldiga skillnader mellan de finlandssvenska och sverigefinska kontexterna. Finlandssvenskarna har tillgång till ett i det närmaste fullständigt föreningsliv på sitt eget språk. Detta gäller särskilt i de båda kommuner där de svenskspråkiga är i flertal. Av sverigefinnarna är 1–2 procent medlemmar i sju av de femton typerna av föreningar vi frågat efter. Det summerade måttet på föreningsmedlemskap, d.v.s. det antal föreningar en genomsnittlig

**Tabell 1. Medlemskap i föreningar, finlandssvenskar och sverigefinnar. Procent**

	Finlandssvenskar i majoritet		Finlandssvenskar i minoritet		Finskspråkiga i Sverige	
	Medlem	Svenskspråkig förening	Medlem	Svenskspråkig förening	Medlem	Finskspråkig förening
Idrott	36	33	35	22	36	2
Kultur	24	24	26	19	13	2
Boende	5	4	22	4	26	0
Föräldrar	15	14	12	11	5	1
Kvinnor	10	10	8	6	2	1
Pensionärer	15	15	8	6	2	2
Religion	35	34	15	13	5	1
Konsument	5	4	5	1	5	0
Fack	53	28	60	21	66	0
Parti	22	22	13	12	4	0
Protest	2	2	2	2	2	0
Företagare	13	12	5	1	2	0
Ungdomar	7	6	11	9	4	0
Ideell	24	23	28	21	7	0
Etnisk	1	1	2	1	3	3
Summa	267	231	253	149	181	10

svarande är medlem i är 15–20 gånger större bland finlandssvenskarna än bland sverigefinnarna när vi begränsar oss till de föreningar som bedriver sin verksamhet på det egna språket.

Föreningslivet är en del av en bredare institutionell struktur. I tabell 2 jämförs dessa strukturer i de båda språkliga minoritetsgrupperna. På ett antal viktiga punkter visar det sig att institutioner som finns i den finlandssvenska gruppen helt saknar motsvarighet hos sverigefinnarna. Det gäller de *politiska partierna*, där finlandssvenskarna i Svenska Folkpartiet har ett eget etniskt baserat parti och där övriga större partier har svenskspråkiga sekretariat eller till och med särskilda svenskspråkiga sidoorganisationer. Sådan särorganisering har i Sverige förekommit hos socialdemokraterna och det dåvarande Vänsterpartiet kommunisterna på 1970-talet, men är nu borta.

Svenskspråkig *högre utbildning* finns i Finland vid ett antal universitet och högskolor, medan finskspråkig högskoleutbildning i princip inte förekommer i Sverige. Genom att Finlands språklagar kategoriserar vissa *kommuner* som svensk- eller tvåspråkiga kan också dessa betraktas som serviceproducerande institutioner i den finlandssvenska minoritetsgruppen. Samarbetsorgan för dessa finns i form av ett särskilt sekretariat i kommunförbundet och för direkt serviceproduktion i en exterritoriell samkommun (kommunalförbund i rikssvensk terminologi). Allt detta saknar förstås motsvarigheter i den rikssvenska kontexten.

De för hela den finlandssvenska institutionella sektorn utomordentligt betydelsefulla *finlandssvenska fonderna* saknar också sina motsvarigheter i den sverigefinska gruppen. Fonderna har en viktig roll i att förse föreningar, media och utbildningsverksamheter med resurser. Genom att detta element saknas i Sverige kommer hela sektorn av minoritetsinstitutioner att tunnas ut.

En central position i den sverigefinska minoritetens institutionella liv intas av *föreningarna* och då särskilt Sverigefinska riksförbundet med sina sidoorganisationer, distriktsorganisationer och lokal-föreningar. Det finlandssvenska föreningslivet är avsevärt mycket mer omfattande, men saknar en sådan nod som det Sverigefinska riksförbundet utgör. Organiseringen följer olika specialintressen, vilket i Sverige kommer att motsvaras dels av riksförbundets sidoorganisationer, dels av en mindre uppsättning specialinriktade förbund. Inom fackföreningsrörelsen finns i Finland en viss, om än mindre omfattande, särorganisering, vilket helt saknas i Sverige.

De *serviceproducerande* organisationerna är starka hos finlandssvenskarna. Utöver de nämnda svensk- och tvåspråkiga kommunerna finns Folkhälsan med 1 500 anställda och 15 000 medlemmar i lokal-föreningar. Det enda som finns att redovisa i Sverige är de två folkhögskolor där Sverigefinska riksförbundet är huvudman samt de principiellt viktiga sverigefinska friskolorna. Det finns åtta sådana skolor med sammanlagt 1 200 elever.

En annan organisation som formellt, men i betydligt mer blygsam skala, har sin motsvarighet i Sverige är det *övergripande representativa organet* Svenska Finlands Folkting. I Sverige finns sedan några år Sverigefinländarnas representation, en korporativt sammansatt organisation,<sup>2</sup> till skillnad från det indirekt folkvalda folktinget. Delegationen synes heller inte bedriva någon verksamhet utan fyller huvud-

---

<sup>2</sup> Sverigefinländarnas representation består av företrädare för olika organisationer och nätverk.

Tabell 2. Sammanfattande översikt över institutioner

	Finlandssvenska	Sverigefinska
Övergripande representation	Svenska Finlands Folkting. (indirekt folkvalt)	Sverigefinländarnas delegation (korporativt organ)
Politiska partier	Svenska sekretariat eller sidoorganisationer Svenska folkpartiet	Inga särorganisationer
Fonderna	De finlandssvenska fonderna	Ingen motsvarighet
Serviceproduktion	Folkhälsan	Två folkhögskolor Åtta friskolor
Föreningar	51 takorganisationer för olika intressen Nationellt sekretariat i FFC	Sverigefinska riksförbundet Sex sidoorganisationer Elva fristående riksorganisationer för olika intressen
Kyrkan	Borgå stift 81 församlingar Finlandssvenska takorganisationer och lokala församlingar i frikyrkorna	Svenska kyrkans finskspråkiga verksamhet Finska församlingen i Stockholm Ortodoxa församlingen Pingstförsamlingen
Media	En rikstäckande sju-dagarstidning 11 regionala tidningar 3–7 dagar/vecka 140 specialtidningar Två radiokanaler Digital TV 2 000 timmar/år Analog TV 1 000 timmar/år	Två nyhetstidningar 1 dag/vecka Bokförlaget Finn-Kirja Kulturtidskrift Medlemsblad Spalter i dagstidningar Sisu-radio Dagliga nyheter i TV Finlands TV reläas
Högre utbildning	Två svenskspråkiga och tre tvåspråkiga universitet Tre yrkeshögskolor	Saknas
Samarbetsorgan i kommunsektorn	Sekretariat i Finlands kommunförbund	Saknas

sakligen en roll som opinionsorgan nära knutet till Sverigefinska riksförbundet.

Även inom *media* och *kyrklig verksamhet* finns motsvarigheter i Sverige till finlandssvenska institutioner om än i mindre skala. Särskilt förefaller mediasituationen vara ojämn mellan de två kontexterna. Mot finlandssvenskarnas tolv nyhetstidningar med utgivningsfrekvens 3–7 dagar per vecka kan ställas två sverigefinska tidningar med veckoutgivning. Mot två radiokanaler och en förhållandevis omfattande TV-

verksamhet kan ställas en radiokanal med huvuddelen av sändningarna i det digitala nätet och en blygsam TV-produktion.

Den sammanfattande bilden är alltså ett betydligt mer välutvecklat institutionellt liv i svensk-Finland än i finsk-Sverige. Vissa institutioner saknas helt i Sverige. Andra åter är tunnare, rent av blygsamma i jämförelse.

När det gäller rörelseriktningen redovisas för flera typer av sverigefinska institutioner nedåtgående trender. Föreningslivet upplevde en klimax i slutet av 1970-talet och början av 1980-talet. Utvecklingen har under det därpå följande kvartsseket varit negativ. Sedan dess har också tidningssituationen försvagats och särorganiseringen i svenska partier och fackföreningar har försvunnit. Överhuvud framstår det sena 1970-talet som de sverigefinska institutionernas höjdpunkt.

En nedåtgående trend som noteras i det finlandssvenska institutionslandskapet är liksom i Sverige minskande tidningsupplagor. Väljarstödet för Svenska folkpartiet minskar också. Allmänt minskar även intresset för att delta i föreningsaktiviteter. Åt andra hållet har noterats en ökande popularitet för den finlandssvenska skolan. De stora övergripande finlandssvenska institutionerna har också en positiv utveckling. Lyckade investeringar har gett fonderna mer pengar och verksamheter har expanderat. Detta ska dock inte undanskymma det faktum, att när det gäller just föreningslivets del av det totala institutionella landskapet pekar kurvorna nedåt.

## **Integration eller separation**

Förhållandet mellan majoritetsbefolkningen och de etniska minoriteterna kan i Sverige beskrivas som ett asymmetriskt maktförhållande. De etniska minoriteterna är underordnade och underprivilegierade. Relationen skulle kunna beskrivas som en etniskt bestämt klassordning mellan ”topdogs” och ”underdogs”. Underdogs har allmänt sökt utforma sina strategier i spänningsfältet mellan integration och separation. I den integrativa strategin kan man därtill särskilja en individuell och en kollektiv linje. Den *individuella integrativa strategin* går ut på att individuella underdogs söker nå topdogpositioner vad gäller materiella belöningar, makt och status. I den *kollektiva integrativa strategin* organiserar sig underdogs för att ställa krav på den statsmakt som behärskas av topdogs för att utvinna förmåner. Den *separerande strategin* innebär att underdogs strävar att avskilja sig från topdogs och organisera ett eget samhälle, där egna institutioner

svarar för medlemmarnas välbefinnande. Den norske socialantropologen Thomas Hylland Eriksen (1998) identifierar med utgångspunkt från Hirschmanns (1970) tre förhållningssätt i otillfredsställande situationer – *exit*, *voice* och *loyalty* – tre strategier som, även om Eriksen använder en något annorlunda terminologi, väl överensstämmer med dem som vi här diskuterar.

Medborgarskapet kommer att konstrueras olika beroende på vilken strategi som dominerar. I den individuella strategin är identifikationsobjektet storsamhället. Medlemmar av underdog-gruppen är utestängda från detta, men strävar efter att på olika sätt ta sig in i det. Detta kan ske genom individuellt agerande: Man kan söka efterlikna storsamhällets medlemmar genom att lära sig tala deras språk utan brytning, skaffa sig utbildning, rakpermanenta krulligt hår, försvenska sitt namn etc. Men det finns också ett utrymme för politisk handling: Man kan kräva att olika hinder för underdogs inträde bland topdogs rivs ned. Hit hör krav om förenklade naturalisationsregler, rösträttsbestämmelser o.s.v.

I den kollektiva integrativa strategin är det primära identifikationsobjektet det egna kollektivet. Detta är grunden för den politiska organiseringen inom gruppen. Men samtidigt måste det finnas någon form av identifikation med storsamhället. För att det ska vara legitimt att kräva åtgärder från storsamhället som kommer gruppen och deras medlemmar till nytta, måste man markera en tillhörighet till detta samhälle. Eftersom gruppen tillhör samhället, kan den kräva *policy output* av samhällets politiska institutioner.

I den separerande strategin blir däremot det egna kollektivet det enda identifikationsobjektet. Genom stark sammanhållning i gruppen blir det möjligt att konstruera egna institutioner som förser gruppmedlemmarna med de nyttigheter de anser sig behöva. De tre strategierna sammanfattas i tabell 3.

Invandrarnas låga grad av realisering av sitt politiska medborgarskap har varit en källa till stor oro i den aktuella svenska demokrati-debatten (Amnå 1999; SOU 2000:1). Det som särskilt har oroat är hur valdeltagandet bland kommunalt röstberättigade utländska medborgare monotont har sjunkit från 60 procent i 1976 års val till 35 procent i 1998 års val, men det har också framhållits att skillnaderna mellan infödda svenskar och invandrare har ökat med avseende på det politiska deltagandet i andra former (Teorell och Westholm 1999).

Jag tror att berättelsen om de finskspråkigas kamp för välfärdsservice på det egna språket kan bidra till att kasta ljus över denna dystra utveckling. 1970- och 80-talens finska skolstrider kom som



Tabell 3. Medborgarskapets strategier för en underordnad grupp

Strategi	Individuell integrativ	Kollektiv integrativ	Separerande
Handlande subjekt	Individen	Gruppen	Gruppen
Handlingar	Mobilitet/imitation	Politisk mobilisering	Produktion av värden
Mål	Individens uppgående i storsamhället	Värden allokeras till gruppen	Gruppen bildar ett eget samhälle
Identifikationsobjekt	Storsamhället	Gruppen/storsamhället	Gruppen

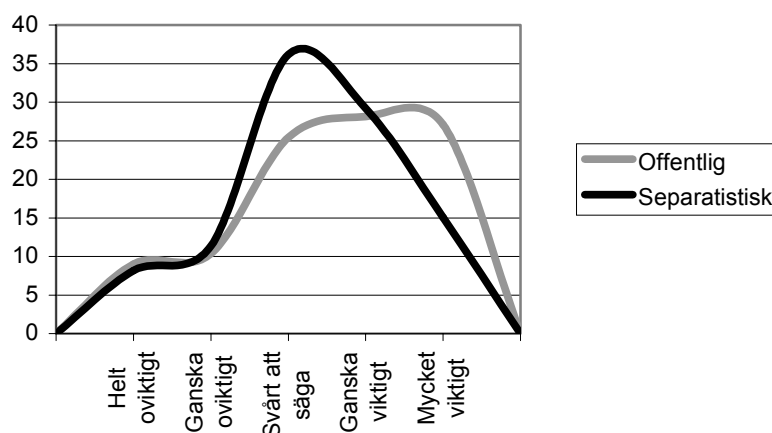
nämnts att fungera katalytiskt: Även andra invandrargrupper drogs in i striden. Med 1990-talets övergång till den nya individualistiska förvaltningspolitiken och sverigefinnarnas nya separatistiska strategi avpolitiserades skolfrågan. En viktig motor i mobiliseringen även av andra minoritetsgrupper försvann då som genom ett trollslag.

## Operationalisering av strategierna

Vi har i våra enkäter ställt en fråga om vilka åtgärder som respondenterna anser är viktiga för att erbjuda service till de språkliga minoriteterna. Bör man ha en lagstiftning som garanterar språkgrupperna service på deras eget språk eller bör det allmänna lämna ekonomiskt stöd till språkminoriteten så att gruppen själv kan förse sig med den service dess medlemmar behöver. De svarande konfronterades med svarsalternativ på en femgradig skala från ”helt oviktigt” till ”mycket viktigt”.<sup>3</sup> Jag ska i den här artikeln använda det första lösningsförslaget – att lagstifta om service till de språkliga grupperna – som ett uttryck för den kollektiva integrativa eller offentligorienterade strategin: Här är det uppenbart att det är det allmänna som man förväntar sig ska tillhandahålla även språkligt differentierad service, och för att garantera detta bör det finnas en lagstiftning som tvingar kommunerna därtill. Det andra lösningsförslaget – lämna ekonomiskt stöd till

<sup>3</sup> Frågans ingress var: ”Hur viktiga anser du följande åtgärder vara för att förbättra servicen åt den finskspråkiga [alternativt svenskspråkiga] minoriteten på hemorten?” åtföljd av delfrågorna: ”Lagstifta om kommunens skyldighet att ge den finska [svenska] gruppen service på eget språk” och: ”Ekonomiskt stöd till verksamheter som drivs av minoriteten själv.”

Figur 1. De två strategierna: svarsfördelning



minoriteter så att de själva kan tillhandahålla service till sina medlemmar – används som indikator på den separatistiska strategin.

Den individuella integrativa strategin har inte på samma sätt stått på de senaste decenniernas dagordning. Det gjorde den däremot i ett tidigare skede. Av de fallstudier i fyra svenska kommuner som ska redovisas längre fram framgår att, då den finska skolfrågan under tidigt 70-tal började drivas, särlösningar för finska skolbarn främst var att betrakta som ett slags ”introduktionspolitik” som skulle underlätta deras inlemmande i en helt svenskspråkig undervisning.

När vi ser på hela materialet finns det både likheter och skillnader mellan hur de svarande fördelar sig över svarsalternativen för de båda strategierna. I båda avseendena är det mest typiska svaret ”ganska viktigt”. Detta svar avges av 28 procent av de svarande med avseende på ”offentligstrategin” och 29 procent med avseende på ”separatiststrategin”. Om vi tilldelar de fem svarsalternativen värden från ett till fem blir offentligstrategins medelvärde 3,54 och separatiststrategins 3,32. Även om centraltendensen är lika för de båda frågorna – detta är för våra svarande i genomsnitt ”ganska viktiga frågor” – så kan vi om vi följer hela fördelningskurvorna upptäcka intressanta skillnader (se figur 1).

Ungefär lika många anser att båda strategierna är oviktiga (det handlar om 8–11 procent av de svarande på de båda ”oviktiga” svarsalternativen. I mitten av skalan ser det emellertid annorlunda ut. Det är betydligt fler (34 procent) som inte kan ta ställning (”svårt att säga”)

till det separatistiska förslaget än till det offentligorienterade (24 procent). Det blir också en inte obetydlig skillnad när vi ser på det mest positiva svarsalternativet (27 procent ger offentligstrategin betyget ”mycket viktig” att jämföra med bara 15 procent för separatiststrategin).

## Olikheter mellan Sverige och Finland och mellan minoritet och majoritet

Vi har i det föregående kunnat konstatera att det finns olikheter i de svarandes ställningstaganden till de båda frågorna. Vi ska i fortsättningen av den här artikeln försöka närma oss en förståelse för vad det är som producerar dessa skillnader. Den viktiga analysenheten är då de språkliga grupperna i de utvalda kommunerna: alltså i princip svensk- och finskspråkiga i de tio kommunerna – sammanlagt 20 olika grupper. Det är dessa grupper som jag med hjälp av enkätens data tillskriver en prioritering av frågan om språkservice och en prioritering mellan de båda tänkta strategierna att lösa frågan.

Det är förstås inte oproblemiskt att tillskriva grupper ståndpunkter som ”prioritering av en politisk fråga” och ”prioritering mellan strategier.” När vi gör det beskriver vi ett kollektiv (språkgruppen) med sådana begrepp som används för att beskriva en individuell aktör. Det finns två problem förknippade med detta: För det första är det frågan om man alls kan tala om kollektiv som aktörer i den här meningen. I den mer stränga *rational choice*-skolan tar man avstånd från tanken på kollektivitet som aktörer.<sup>4</sup> Det är dock vanligt, både i vårt vardagstänkande och i samhällsvetenskapen att vi laborerar med kollektiva aktörer. Det kan t.ex. handla om organisationer som företag, politiska partier, fackföreningar, regeringar o.s.v. Det är dock uppenbart, att de lokala språkliga grupperna inte är organisationer i den meningen. Detta är det andra problemet. Om vi accepterar tanken att organisationer kan uppträda som kollektiva aktörer, när kan man säga att en grupp som inte är organiserad har sådana egenskaper, att den i viktiga avseenden liknar en organiserad kollektiv aktör? Jag återkommer till denna andra fråga senare i artikeln. Här nöjer vi oss

---

<sup>4</sup> Jan-Erik Lane (1990) citerar James Buchanan: ”The basic units are choosing units, acting, behaving persons rather than organic units such as parties, provinces or nations.”

**Tabell 4. Redovisningsgruppernas medelvärden på strategifrågorna (balansmått)**

Redovisningsgrupp	Offentlig strategi	Separatistisk strategi	Prioritet	Strategival
Svensk minoritet i Finland	76,6	64,6	141,2	12,0
Svensk majoritet i Finland	63,2	42,4	105,6	20,8
Finsk minoritet i Finland	59,0	35,4	94,4	23,6
Finsk minoritet i Sverige	37,5	34,5	72,0	3,0
Finsk majoritet i Finland	26,6	-6,6	20,0	33,2
Finlandssvenskar i Sverige	-3,5	12,1	8,6	-15,6
Svenskspråkig andrageneration	-7,6	3,1	-4,5	-19,7
Svenskspråkiga utan finländsk anknytning	-16,8	-1,6	-18,4	-15,2

*Anm.* Prioritet beräknas som summan av de båda strategierna; strategival som skillnaden dem emellan. Balansmålet är skillnaden mellan den procentandel som lämnat positiva ("mycket viktigt" eller "ganska viktigt") svar och den andel som lämnat negativa svar ("mycket oviktigt eller "ganska oviktigt").

bara med antagandet, att det kan finnas kollektiva aktörer, och att vi åtminstone provisoriskt kan betrakta språkgrupperna som sådana.

Låt oss nu först i tabell 4 se på de åtta, av uppgifter om födelseland och modersmål definierade, redovisningsgrupperna.<sup>5</sup>

Den grupp som prioriterar språkservicefrågan högst är alltså svenskspråkiga i Finland som i sin respektive kommun är i minoritet. De åtföljs av svenskspråkiga som är i majoritet i sina kommuner (Kristinestad och Pedersöre). Därefter följer finskspråkiga i minoritetsställning i dessa båda kommuner. Först därefter kommer den finska minoriteten i Sverige. En första iakttagelse är alltså, att språkservicefrågan i första hand upplevs som viktig i Finland, och mindre viktig i Sverige. Vi kan också konstatera att det i Finland är grupper som matematiskt sett är i minoritet som i första hand prioriterar språkservicefrågan: finlandssvenskarna samt finnar i svenskspråkiga kommuner. I Sverige är intresset utomordentligt ljumt bortsett från sverigefinnarna och allra lägst i den svenskspråkiga majoritet som helt saknar anknytning till Finland.

Hur betydelsefull man tycker att språkservicefrågan över huvud taget är beror alltså på vilket land man befinner sig i: Det är en viktig fråga i Finland och det är en relativt oviktig fråga i Sverige. Det är väl

<sup>5</sup> Se appendix.

inte orimligt att förmoda att detta avspeglar de historiska och institutionella skillnaderna mellan länderna. Finland är ju trots allt ett enligt grundlagen tvåspråkigt land, och det finns i lagen olika garantier för umgänget mellan statsmakten och medlemmar i de båda språkgrupperna (Beijar 1998; Myntti 1998). Vidare har det betydelse om man kvantitativt befinner sig i majoritet eller i minoritet. Finlands-svenskarna tillsammans med den finskspråkiga minoriteten i Kristinestad och Pedersöre tycker att det är en viktigare fråga än vad finskspråkiga personer i finskspråkiga kommuner gör. I den svenska kontexten är frågan viktigare för den sverigefinska minoriteten än för dem som har majoritetsspråket som sitt modersmål.

När vi övergår till att se på valet mellan de båda strategierna korsar kurvorna varandra vid gränsen mellan de båda länderna. I Finland är det en ganska stark övervikt för den offentligorienterade strategin – man förväntar sig i första hand att det är det allmänna som ska svara för och garantera servicen till de båda språkgrupperna. I Sverige är det däremot en övervikt för separatiststrategin. Sverigefinnarna utgör dessa axlars skärningspunkt: Bland sverigefinnarna är uppslutningen ungefär lika stor bakom de båda strategierna, medan de svenskspråkiga i Sverige (alla de tre olika redovisningsgrupperna) menar att det där nog är något som minoriteten får ta hand om själv, om än med offentligt ekonomiskt stöd.

I Finland är alltså majoritet och minoritet ganska överens om att det är ett ansvar för det allmänna att svara för språkservicen. Frågan är viktigare för majoriteten än för minoriteten, men i båda fallen viktigare än vad det anses i Sverige. I Sverige är frågan viktigare för språkminoriteten än för den svenskspråkiga majoriteten, och majoriteten är förhållandevis tydlig i sitt ställningstagande för minoritetens avskiljande. Det är inte i första hand statsmaktens uppgift att svara för service på olika språk. Om det skulle behövas kan minoriteterna ordna det själva med ekonomiskt stöd från statsmakten.

Mot bakgrund av de här iakttagelserna ska analysen framöver snävas in. Vi ska i första hand se bort från de språkliga majoriteterna i respektive kommun. De finskspråkiga minoriteterna i de två svenskspråkiga kommunerna i Finland får inte heller följa med längre. Även om de är minoriteter i kommunen, ingår de ju tvivelsutan i den kvantitativt helt dominerande språkmajoriteten i Finland.<sup>6</sup> Dessa ställnings-

---

<sup>6</sup> Det förtjänar också att påpekas att dessa kommuner i flera avseenden är otypiska för den finlandssvenska befolkningen. De domineras t.ex. på ett helt annat sätt av jordbruksnäringen som sysselsätter kring 15 procent i dessa kommuner att jämföra med endast 7,7 procent av den totala finlandssvenska gruppen (Ivars och Sandberg 2004; Finnäs 2001).

taganden betingas inte bara av de empiriska resultat som tyder på att frågan är relativt oviktig för dem som är i flertal, utan även teoretiskt. I ett demokratiskt samhälle är den som är i mindretal i underläge. Det är i första hand den som kan ha svårt att genomdriva offentliga beslut som gynnar den egna gruppen, som är i behov av strategier för att förändra situationen.

## Gynnade och missgynnade minoriteter

Nu är det inte alltid så, den numeriska demokratin till trots, att de sociala kategorier som är i matematiskt flertal kan se till att de gynnas på mindretalets bekostnad. Vi kan bara erinra oss maktförhållandet mellan könen. Män och kvinnor är i stort sett lika många. Icke desto mindre är kvinnor i en rad avseenden missgynnade (SOU 1998:6). Det sydafrikanska samhället under apartheid var förvisso inte demokratiskt, men det var i alla fall uppenbart att de icke-vita inte var en missgynnad minoritet – de utgjorde istället en missgynnad majoritet i samhället. Man borde alltså inte som jag gjort hittills nöja sig med att räkna huvuden för att fastställa vem som kan utvinna positiva utfall av det politiska systemet och vem som inte kan. Även andra resurser har betydelse i realdemokratin.

Vår enkät innehåller ett fåtal frågor som kan användas som indikatorer på social status – hur mycket eller hur lite man som individ och aggregerat som grupp har tilldelats eller tilldelat sig av samhällets belöningar. För de tjugo olika språkliga grupperna i undersökningsmaterialet (svensk- respektive finskspråkiga i de sex finländska kommunerna, finskspråkiga respektive svenskspråkiga utan finländsk anknytning i de fyra svenska kommunerna) har vi tillgång till uppgifter om andel arbetslösa, andel högutbildade (universitets- och högskoleutbildning) samt andel arbetare (egen subjektiv klassinplacering).

Jag har för var och en av dessa tre dimensioner beräknat om och i så fall hur mycket var och en av de tjugo lokala språkgrupperna är över- eller underprivilegierad i förhållande till den andra språkgruppen i kommunen.<sup>7</sup> Detta ger till resultat att för var och en av de tre statusindikatorerna kommer tio grupper att vara ”gynnade” och tio ”missgynnade”. Den mest missgynnade lokala gruppen tilldelas siffervärdet -10, den näst mest missgynnade -9 o.s.v. till den mest gynnade som får siffervärdet +10. Det samlade måttet på en lokal språkgrupps status

---

<sup>7</sup> Måttet för grupp A har beräknats som  $(X(A)-X(B))/X(B)$  där X är medelvärden på den undersökta statusindikatorn och B är den andra språkgruppen i kommunen.

beräknas sedan helt enkelt som summan av värdena på de tre dimensionerna.<sup>8</sup>

När de åtta minoritetsgrupperna (här är alltså inte de lokala majoriteterna med i analysen, och inte heller de båda svenskspråkiga finländska kommunerna) rangordnas med avseende på detta ”jämlikhetsindex” kommer först de svenskspråkiga minoriteterna i Finland i ordningen Hangö, Åbo, S:t Karins och Vasa. Det är i själva verket så att samtliga dessa får ett positivt slutvärde på indexet – de är med andra ord inte missgynnade, utan snarast gynnade minoriteter. Först efter de finlandssvenska minoriteterna radar de sverigefinska minoriteterna upp sig från Fagersta som den med de svenskspråkiga mest jämlika (i stort sett pekar data på en helt jämlik fördelning mellan språkgrupperna i Fagersta) via Eskilstuna och Borås till den finskspråkiga minoriteten i Gnosjö, som är undersökningens mest utpräglade fall av en missgynnad minoritet.

I tabell 5 har de åtta språkminoriteterna rangordnats efter ”jämlikhetsindex” och för var och en har vi markerat balansmått för de båda språkpolitiska strategierna beräknade på samma sätt som tidigare. Liksom tidigare ser vi den tydliga skillnaden mellan Finland och Sverige: Den språkpolitiska frågan är viktigare i Finland än i Sverige, och det är i tre av de fyra lokala språkgrupperna i Finland en tydlig övervikt för offentligstrategin medan skillnaderna mellan strategierna i Sverige är betydligt mindre. Vi erinrar oss att det i den sverigefinska gruppen som helhet vägde ungefär lika mellan strategierna.

Medan frågans vikt i Finland i huvudsak tycks vara oberoende av statusskillnaderna mellan språkgrupperna antyds i Sverige ett intressant kurvformat samband. De med svenskarna jämförda Fagersta-finnarna och de relativt starkt missgynnade Gnosjö-finnarna tycker att frågan om språkpolitiska strategier är oviktig. Det är de ”lagom” missgynnade finnarna i Eskilstuna och Borås, som tycker att frågan är viktig. Den här typen av A-formade samband är inte alldeles ovanliga i litteraturen. Om aktivitet bestäms av motivation skulle man förvänta sig att aktiviteten (eller här intresset för handling) skulle öka med ökande deprivation. Vi borde då i tabellen ovan se en lägre nivå i de finländska kommunerna och en högre i de svenska. Om förstöringsglaset sätts på de svenska kommunerna borde det vara en stadig uppgång i prioriteringen från Fagersta via Eskilstuna och Borås till Gnosjö, som borde uppvisa det största intresset. Nu är det ju inte så: Istället framträder ett övergripande negativt mönster med de gynnade

---

<sup>8</sup> Metoden är inspirerad av statistiska centralbyråns kommunvisa jämfördhetsindex och är delvis konstruerat med liknande metodik (Statistiska Centralbyrån 2004).

**Tabell 5. Prioritering av de språkpolitiska strategierna (balansmått). Finlandssvenska och sverigefinska minoriteter rangordnade efter status gentemot språkmajoriteten**

	Offentlig	Separatistisk	Prioritet	Strategival
Hangö	75,8	58,3	134,1	17,5
Åbo	76,1	62,7	138,8	13,4
S:t Karins	64,8	66,7	131,5	-1,9
Vasa	84,7	69,5	154,2	15,2
Fagersta	25,0	21,6	46,6	3,4
Eskilstuna	45,6	35,1	80,7	10,5
Borås	47,8	48,5	96,3	-10,7
Gnosjö	20,5	23,1	43,6	-2,6

*Anm:* Prioritet beräknas som summan av de båda strategierna; strategival som skillnaden dem emellan.

finlandssvenska minoriteterna i topp medan de missgynnade sverigefinnarna uppvisar det största ointresset. En sådan negativt lutande kurva har av en del forskare tolkats i termer av förväntningar. När man befinner sig i en mycket missgynnad position finns det ingen anledning att förvänta sig någon förbättring. Därmed kräver man heller ingen sådan (Davies 1969, Birgersson 1975). I en uppmärksam studie av politiskt deltagande bygger Verba, Schlozman och Brady (1995) en modell för deltagande som bygger på tre komponenter: Man ska kunna delta (resurser), man ska vilja delta (motivation) och man ska bli uppmanad att delta (rekrytering). En förväntan om ett med ökande deprivation ökande intresse bygger uppenbarligen på motivationskomponenten, medan det omvända kan förväntas om vi fokuserar resurskomponenten. Ett positivt samband mellan resurser och deltagande betraktas nästan som en social lag (Verba, Nie och Kim 1978).

En mot denna bakgrund rimlig tolkning av det övergripande mönstret är, att det är de finlandssvenska minoriteternas större resurser – både i form av att vara socialt gynnade, och i former av institutioner som garanterar deras ställning – som svarar för deras större intresse. Man kan också i den svenska kontexten se A-formen som ett uttryck för samspelet mellan motivations- och resurskomponenterna. När kurvan stiger från Fagersta till Borås är det ett uttryck för den ökande



motivationen. När den sen faller från Borås till Gnosjö är det ett uttryck för minskande resurser.<sup>9</sup>

I frågan om valet av strategi, är det i Finland svårt att se något systematiskt samband med hur mycket en lokal språkgrupp är privilegierad. I de svenska kommunerna skulle man möjligen kunna skönja ett samband med den formen att i de måttligt underprivilegierade grupperna i Fagersta och Eskilstuna föredrar man den offentligorienterade strategin medan den separatistiska strategin får relativt starkare stöd i de mer missgynnade grupper av finnar som vi hittar i Borås och Gnosjö.

## Minoriteternas politiska makt

I första hand innebär det jag här har kallat ”offentligstrategin” – d.v.s. linjen att det är det allmännas uppgift att förse även språkliga minoriteter med den välfärdsservice de anser att de behöver – att det finns ett behov av politiska beslut. Men detsamma gäller även den ”separatistiska” strategin så som den här har formulerats. Den enkätfråga som jag använder som indikator implicerar ju att det allmänna ska lämna ett ekonomiskt bidrag till den språkgrupp som själv ska förse sina medlemmar med service. En fråga som då blir av intresse är om språkminoriteten har en sådan ställning i den lokala demokratin att den skulle kunna utvinna politiska beslut av det ena eller andra slaget till sin fördel.

Dessa möjligheter är förstas beroende av en rad olika resurser som gruppen kan ha i varierande utsträckning. En sådan kan vara i vilken utsträckning den aktuella gruppen är representerad i de beslutsfattande organen. En annan är om den partipolitiska situationen i kommunen är sådan att det vore möjligt för gruppen, om den uppträdde som ett enhetligt block av väljare, att ha ett avgörande inflytande i ett val. Även andra resurser är förstas av vikt, som vilka positioner i systemet medlemmar av gruppen kunnat uppnå, de personliga politiska resurser som gruppens medlemmar kan besitta, förekomsten av och karaktären

---

<sup>9</sup> Hypotesen bygger på hur gynnad eller missgynnad gruppen är i förhållande till andra grupper (relativ deprivation). Den relativa deprivationen är mer svårångad i individanalyser, men det kan ändå vara intressant att notera att det på individnivå finns negativa (men ej signifikanta) samband med inkomst och utbildning (med minskande inkomst och utbildning ökar ”prioriteten”, d.v.s. A-kurvans vänstra ben). På samma sätt finns det negativa (ej signifikanta) samband mellan att vara arbetare respektive arbetslös och hur högt man prioriterar frågan. Arbetaryrke och arbetslöshet minskar prioriteringen d.v.s. A-kurvans högra ben.

hos organisationer och andra institutioner i gruppen, ”motpartens” ställningstaganden i frågan o.s.v.<sup>10</sup> Alla dessa aspekter kan inte undersökas med det material som nu föreligger utan kan bara besvaras genom mer djupgående fallstudier. Ett sådant arbete genomförs inom projektet och redovisas i andra skrifter (Fridh 2001; Rodrigo-Blomqvist 2002). Jag ska senare i artikeln återkomma till dessa fallstudier.

I det svenska politiska systemet såväl nationellt som lokalt dominerar trots senare års uppluckrande utveckling höger-vänsterdimensionen (Bennulf 1994; Oscarsson 1998; Bäck 2003). Det är indelningen i ett socialistiskt partiblock med socialdemokraterna och vänsterpartiet å ena sidan och ett borgerligt block med moderaterna, centerpartiet, folkpartiet och kristdemokraterna å andra sidan som är den grundläggande dikotomi som styr såväl väljarbeteendet som koalitionsbildandet. Bilden kompliceras framförallt av småpartier som miljöpartiet och lokala partibildningar. I Finland är saken mindre självklar. Komplicerande faktorer är dels språkpolitiken, dels den politiska utvecklingen under republikens 1900-talshistoria. Trots komplikationerna ska jag i den här analysen ta utgångspunkt i höger-vänsterklyvningen. Med ledning av mandatfördelningen i fullmäktigeförsamlingen beräknar jag för varje kommun ”den politiska marginalen” (PM) som skillnaden mellan ”vänsterblockets” och ”högerblockets” mandatandelar. Om en bestämd väljargrupp som omfattar M procent av väljarkåren genom att förflytta alla sina röster från det ena blocket till det andra ska kunna avgöra majoriteten i valet måste M (d.v.s. gruppens andel av väljarkåren) vara minst hälften av den politiska marginalen (PM). Som mått på minoritetens pivotalitet (PIV) beräknar jag alltså:

$$PIV = |PM| - 2M$$

Av beräkningen i tabell 6 framgår att de svenska minoriteterna i Hangö och Vasa är så stora att de trots den i Vasa mycket stora politiska marginalen mycket väl kan avgöra ett val mellan vänsterpartierna (socialdemokraterna och vänsterförbundet) och övriga partier. Däremot är de svenska minoriteterna i Åbo och S:t Karins maktlösa i detta avseende. I de svenska kommunerna skulle de finskspråkiga minoriteterna kunna avgöra valen i Borås och Eskilstuna. Detta beror mer på den smala politiska marginalen än på de finska

---

<sup>10</sup> För en diskussion om betydelsefulla faktorer för en etnisk grupps möjligheter att påverka den kommunala beslutsprocessen hänvisas till Bäck och Soinin 1998.

Tabell 6. Språkminoriteternas pivotalitet och de språkpolitiska strategierna

Kommun	Absolut politisk marginal	Minoritet	Pivotalitet	Prioritet	Strategival
Hangö	2,9	45,3	-87,7	134,1	17,5
Vasa	37,3	25,5	-13,7	154,2	15,2
Åbo	19,4	5,2	9,0	138,8	13,4
S:t Karins	25,6	3,2	19,2	131,5	-1,9
Borås	2,0	4,5	-7,0	96,3	-0,7
Eskilstuna	7,0	4,6	-2,2	80,7	10,5
Fagersta	27,1	8,3	10,5	46,6	3,4
Gnosjö	23,2	2,4	18,4	43,6	-2,6

*Anm:* Prioritet beräknas som summan av de båda strategierna; strategival som skillnaden dem emellan.

gruppernas storlek. I Fagersta och Gnosjö med betydligt bredare marginaler är finnarna dock betydelselösa för majoritetsläget i fullmäktige.

I tabellen redovisas resultaten separat för Sverige och Finland. Det är uppenbart att ”minoritetens röstmakt” i Sverige är positivt relaterad till den vikt minoritetsmedlemmarna tillmäter den språkstrategiska frågan. I Borås och Eskilstuna, där den finska minoriteten är så stor och skillnaden mellan blocken är så liten att minoriteten skulle kunna avgöra valresultatet, definieras frågan som viktig. I Fagersta som visserligen har en stor finsk minoritet, men också en mycket stor skillnad mellan de politiska blocken, blir språkstrategin ingen viktig fråga: Här kan inte finnarna svänga balansen från socialistisk till borgerlig majoritet. Resultatet blir detsamma i Gnosjö med en liten finsk minoritet och en stor borgerlig övervikt.

Någon systematisk inverkan på strategivalet tycks däremot inte minoritetens röstmakt ha. I Finland är situationen annorlunda. Här har den svenskspråkiga minoritetens röstmakt ingen betydelse för vare sig frågans vikt eller strategivalet.

Den här analysen har utgått från att det centrala avgörandet i den lokala politiken är valet mellan borgerlig och socialistisk majoritet. Realismen i det antagandet kan dras i tvivelsmål, kanske speciellt i de finländska kommunerna. Jag ska därför komplettera analysen med att undersöka ett mått på röstmakt, som är oberoende av vilken koalition

som bildas. Det finns en hel familj sådana ”maktindex”.<sup>11</sup> Grundprincipen i dessa är, att en aktörs röstmakt bestäms som sannolikheten för att han genom att ändra sin röst ska kunna förändra majoritetsförhållandet. Alla teoretiskt möjliga tudelningar undersöks, och för varje aktör konstaterar vi om han kan förändra majoritetsförhållandet genom att ändra sin röst. Olika maktindex är variationer på detta tema. Vanligast är Shapley och Shubiks index (Shapley och Shubik 1954).<sup>12</sup> Måttet varierar från 0, som innebär att den undersökta aktören aldrig kan avgöra en röstningssituation, till 1, där den aktuella aktören alltid är den som avgör omröstningens utfall. Undersökningen har genomförts så, att jag har gjort det antagandet att språkminoriteten uppträder som ett röstblock (en aktör) tillsammans med partierna, som då antas representera majoriteten. Språkminoriteten samt partierna utgör alltså de olika röstblocken. Minoritetens röstvikt är dess andel  $p$  av befolkningen och partiernas röstvikter bestäms för varje parti som  $m*(1-p)$  där  $m$  är partiets andel av fullmäktige i kommunen.<sup>13</sup>

Beräknat på detta sätt varierar språkminoriteternas röstmakt från 0,60 för de svenskspråkiga i Hangö till fem kommuner (Borås, Eskilstuna, Åbo, Gnosjö och S:t Karins) där språkminoriteten nästan aldrig kommer i en sådan position att den kan avgöra ett val. Vasas svenskspråkiga och Fagerstas finner hamnar mellan dessa ytterligheter.

De fyra finländska kommunerna rangordnar sig på samma sätt som när vi tidigare uppskattade minoriteternas röstmakt med hjälp av deras relativa storlek och marginalen mellan socialister och ickesocialister. Däremot blir det en annan rangordning av de svenska kommunerna. Fagerstas finner är nu inte längre maktlösa, utan den röstmäktigaste av de fyra sverigefinska minoriteterna. Den inbördes rangordningen mellan de tre övriga kommunernas finska minoriteter är emellertid densamma. Orsaken till att Fagerstas finner nu framstår som betydligt mäktigare är förstås att vi nu tillåter dem att avgöra även andra majo-

<sup>11</sup> Jfr Lane och Stenlund 1984; Leech 2002.

<sup>12</sup> Shapley-Shubiks maktindex bygger på en undersökning av samtliga möjliga sätt att ordna aktörerna (permutationer). I varje permutation intar en aktör den position som ändrar en koalition från förlorande till vinnande (pivotal). Detta kallas en *swing* för den pivotala aktören. Maktindex för en viss aktör är antal *swings* för denne aktör som andel av alla aktörers *swings*. Ett program för beräkning av maktindex kan laddas ned från Bräuninger och König 2001. Beräkningar on-line kan göras på hemsidan ”Voting power and power index website” 2004.

<sup>13</sup> Det bakomliggande, i och för sig orealistiska, antagandet är att partiernas observerade mandatandelar skulle ha framkommit om bara majoriteten röstat.

ritetsförhållanden än det mellan socialister och ickesocialister där skillnaden mellan majoritet och minoritet är mycket stor i kommunen.

Med tanke på att den här analysen framförallt genomfördes eftersom man kunde misstänka att höger-vänstermodellen var särskilt orealistisk i det finländska fallet, och eftersom den inte gav något annorlunda resultat i de fyra finländska kommunerna, tycker jag att det finns anledning att hålla fast vid slutsatsen som utgick från koalitioner längs höger-vänsterskalan: I Sverige är intresset för att lösa språkfrågan beroende av den finskspråkiga minoritetens röstmakt, så att frågan bedöms som viktigare ju större minoritetens möjligheter är att avgöra om det ska vara socialistisk eller ickesocialistisk majoritet i kommunen.

## Språkminoriteternas kapacitet

Strukturerna – de olika institutionella förhållandena i de båda länderna, den hierarkiska rangordningen mellan minoritet och majoritet och minoritetens röstmakt anger ramar för minoritetens agerande. Men en förutsättning för att det ska vara meningsfullt att betrakta den språkliga minoriteten som en aktör, är att det finns något slags gemenskap i gruppen. Utan att medlemmarna känner att de hör samman och har gemensamma behov är det orimligt att i modellen förläna gruppen aktörsstatus. Utan aktörsstatus är de bara en kategori människor som delar en egenskap. Egenskapen kan fortfarande ha politiska konsekvenser, men icke så delandet av egenskapen. I vår enkät har vi bitt våra respondenter att uppge hur stark samhörighet de känner med olika grupper. Här ska vi alltså fokusera på graden av samhörighet med språkfränder på hemorten.

När vi undersöker svaren på denna fråga efter de språkliga redovisningsgrupper som materialet medger framträder en tydlig skillnad mellan de båda minoriteterna. De svenskspråkiga i Vasa känner i genomsnitt en ”hög grad av samhörighet”, medan svenskar i Hangö, Åbo och S:t Karins samt finnar i Borås, Eskilstuna och Fagersta känner ”en viss samhörighet”. Finnarna i Gnosjö kommer sist i rangordningen med ett medelvärde på svaret ”svårt att säga.”

Den andra dimension som jag skulle vilja ta in i analysen är gruppens absoluta storlek. Det är, menar jag, rimligt att anta att gruppens handlingsresurser är beroende av hur många man är i absoluta tal. Sådant som sammanhänger med storleken kan vara förekomsten av olika resurspersoner, möjligheten att mobilisera ekonomiska resurser och inte minst möjligheten att upprätta formella organisationer. For-

mella organisationer har den egenheten att de i en mening kan existera utan att man vid varje tillfälle behöver mobilisera engagemang och resurser (Haukaa 1982).

Ett uttryck för gruppens handlingskapacitet kan vara kombinationen av de båda kriterierna samhörighet och gruppens absoluta storlek. Vi beräknar här storleken av den grupp som känner en hög grad av samhörighet som en indikator på handlingsförmågan. Dessa grupper, som man kan förvänta sig i någon mening ska kunna uppträda som kollektiva aktörer, är substantiella i Vasa, Åbo och Hangö – städer där de består av 2 000–8 000 personer. I de större svenska städerna Borås och Eskilstuna är grupperna i intervallet 1 000–2 000 personer, medan det i Fagersta, S:t Karins och Gnosjö rör sig om betydligt mindre grupper. Man kan betvivla förmågan att uppträda som kollektiv politisk aktör hos de Gnosjöfinnar, som känner samhörighet med sina språkfränder på orten och som enligt den här kalkylen inte är fler än ett fyrtiotal personer.

I tabell 7 framträder i båda länderna ett positivt samband mellan språkservicefrågans prioritet och språkminoritetens handlingsförmåga: Ju större handlingsförmåga gruppen har – indikerat av storleken av den grupp som känner stark samhörighet – desto viktigare anser man det vara med våra lösningsförslag. Vidare kan det noteras att effekten synes vara starkare i Sverige än i Finland. I Finland minskar balansmåtten för de båda förslagen från 70–85 i kommunerna med den största sammanhållna minoriteten till omkring 65 i S:t Karins. I Sverige är motsvarande minskning från i storleksordningen 35–50 i Borås och Eskilstuna till omkring 20 i Fagersta och Gnosjö. Strategi valet är emellertid betydligt mindre tydligt påverkat av handlingsförmågan så som jag här har mätt den.

Det är uppenbart att situationen ser ganska olika ut i de båda länderna. Frågan tillmäts större vikt i Finland än i Sverige, och sambanden med andra egenskaper hos de lokala språkminoriteterna och deras kontexter ser olika ut i de båda länderna. I Sverige anses språkservicefrågan viktigare av de minoriteter som med avseende på deprivation är i en mellanposition. Frågan är relativt oviktig i de minst och mest missgynnade grupperna. Frågan blir dessutom viktigare för de minoriteter som befinner sig i en sådan situation att deras röster skulle kunna ha betydelse i kommunalvalet. I Finland framträder inga sådana samband. Det är enbart storleken av den grupp som känner hög samhörighet – tolkat som gruppens handlingsförmåga – som verkar lika i de båda länderna. När vi vänder oss till frågan om vilka åtgärder som bäst skulle lösa problemet – ”strategivalet” – hittar vi färre sam-

**Tabell 7. Storleken av den grupp inom språkminoriteterna som känner hög grad av samhörighet och språkpolitiska strategier**

Kommun	Hög samhörighet procent	Antal hela gruppen	Antal med hög samhörighet	Prioritet	Strategival
Vasa	59,6	14 446	8 610	154,2	15,2
Åbo	45,1	8 890	4 009	138,8	13,4
Hangö	51,5	4 546	2 341	134,1	17,5
S:t Karins	30,6	749	229	131,5	-1,9
Eskilstuna	34,5	4 091	1 411	80,7	10,5
Borås	29,9	4 378	1 309	96,3	-0,7
Fagersta	29,7	1 048	311	46,6	3,4
Gnosjö	17,1	244	42	43,6	-2,6

*Ann:* Prioritet beräknas som summan av de båda strategierna; strategival som skillnaden dem emellan.

band. Det är en tydligare övervikt för offentligstrategin i Finland än i Sverige, och i de svenska kommunerna är det de minoriteter som är mest missgynnade som är beredda att ge en liten övervikt för separatiststrategin.

De iakttagelser som gjordes i förra avsnittet byggde alla på bivariata analyser, där utfallet i de fyra kommunerna jämfördes med en annan egenskap i taget hos minoriteten och dess kontext. Jag har också gjort ett försök att använda en multivariat komparativ analys-teknik. Tekniken – kvalitativ komparativ analys (QCA) – bygger på Boolesk algebra och lanserades i samhällsvetenskaperna av Ragin (Ragin 1987, se också hemsidan ”Qualitative comparative analysis” 2004). Dessa analyser som redovisas på annan plats (Junila och Westin 2004) ger i princip samma resultat som den bivariata analysen. Framförallt går det inte att avgöra vilken av tre olika samvarierande faktorer – att vara ”lagom” missgynnad, att ha röstmakt och att ha handlingskapacitet – som är mest betydelsefull för vilken prioritet frågan får.

## Lärdomar från fallstudierna

De fallstudier som genomförts i anslutning till projektet (Rodrigo-Blomqvist 2002) ska här granskas i syfte att slita den tvist som den mer strukturerade analysen slutade med. Kan vi med hjälp av ytter-

ligare information om de lokala situationerna avgöra vilken relativ betydelse gruppens deprivation, dess röstmakt och handlingskapacitet har för prioriteringen av språkservicefrågan? Fallstudierna innebär ju en fylligare beskrivning av situationen i de olika kommunerna än vad som är möjligt med hjälp av survey-undersökningarnas data.

I två av kommunerna måste den finska gruppens aktivitet betraktas som förhållandevis framgångsrik. I Eskilstuna tillkom redan i början av 1970-talet finskspråkiga förberedelseklasser på grundskolans lågstadium. Initiativet kom inte enbart, och kanske inte ens i första hand från aktörer i den finskspråkiga gruppen. Det var rektorer och hemspråklärare som agerade. En särskild av skolstyrelsen tillsatt arbetsgrupp av företrädesvis rektorer spelade en viktig roll. Gruppen samarbetade nära med finskspråkiga aktörer i den kommunala förvaltningen: invandrarkonsulenterna, skolpsykologen och hemspråklärarna. Rodrigo-Blomqvist skriver:

Drivande under den första delen av framgångsfasen var från den finska gruppen personer som arbetade inom skolan [...] knappt ett tiotal personer som arbetade aktivt för att mobilisera *hela* den finska gruppen och i synnerhet de finska föräldrarna i skolfrågan (Rodrigo-Blomqvist 2002:157).

I Eskilstuna, liksom i de andra kommunerna, dominerade vid denna tid ett assimilationsperspektiv (den individuellt integrativa strategin), vilket kan bidra till att förklara varför kommunens skolledare utan anknytning till invandrargrupperna var så positiva. Sett ur deras perspektiv skulle finskspråkiga klasser under en kortare övergångstid underlätta elevernas assimilation. Efter 1975 års riksdagsbeslut om invandrapolitiska riktlinjer (Prop. 1975:26) som bland annat innehöll målet valfrihet, vilket tolkades som ett stöd för den kollektivt integrativa idén om ett mångkulturellt samhälle, började finnarna i Eskilstuna, liksom i de andra kommunerna, skifta fot i strategifrågan. Kraven började nu handla om permanentning och utvidgning av de finskspråkiga klasserna även till högre skolstadier. Stödet från skolans och kommunens sida var nu svalare och till en del iskallt. Däremot var mobiliseringen av den finskspråkiga gruppen i kommunen framgångsrik:

Från den finska gruppens sida agerade [...] inte bara ”elitgruppen” och Eskilstuna Finska Lärarförening. Föräldrar till finska elever och föreningarna; Eskilstuna Finska Förening, Finska Hem- och Skolaföreningen och Sveriges Finska Lärarförening slöt upp bakom kravet [...]. ”Elitgruppens” försök att



mobilisera den finska gruppen lyckades således (Rodrigo-Blomqvist 2002:158–159).

Trots motstånd från kommunens sida – skolstyrelsen fattade till och med beslut om att finskspråkiga mellanstadieklasser inte skulle få förekomma – genomfördes sådana med invandrarrektorns och skolstyrelsens goda minne. Man ”orkade inte strida mot finnarna”. Till slut gav skolstyrelsen efter och beslöt 1980 att medge finskspråkiga mellanstadieklasser. Verksamheten var omfattande innan den runt decennieskiftet till 90-talet liksom i många andra kommuner började avvecklas, för att ersättas av en fortfarande verksam friskola. Strategin hade nu åter skiftat från den kollektivt integrativa till den separatisiska.

Eskilstunaexemplet visar tydligt hur den finska språkminoriteten var kapabel att uppträda som en kollektiv aktör. En ledande grupp, varav flera var anställda i den kommunala förvaltningen och dess ”invandrarpolitiska sektor”, lyckades mobilisera gruppens medlemmar och framförallt en rad organisationer så att gruppen verkligen framstod som en enhetlig politisk aktör.

Utvecklingen i Borås visar många parallella drag med den i Eskilstuna. Finskspråkiga klasser tillkom tidigt och med skolförvaltningens medverkan. Efter en expansionsfas kom samma avveckling som i Eskilstuna. Ett försök gjordes även i Borås med en friskola, som dock blev mer kortlivad. Rodrigo-Blomqvist beskriver initiativtagarna i termer som i mycket liknar vad som var fallet i Eskilstuna:

Drivande [...] var [...] *elitgruppen* bestående av ett drygt tiotal sverigefinska aktivister som antog en pådrivande roll och som försökte mobilisera *hela* den sverigefinska gruppen [...]. Dessa aktivister utgjordes till största delen av politiskt aktiva personer, flera av dem arbetade som lärare i någon av kommunens skolor och de var engagerade i det finska föreningslivet [...]. Med sig hade elitgruppen en rad sverigefinska organisationer [...] (Rodrigo-Blomqvist 2000:85).

I Fagersta fanns till en början likheter med de båda större städerna. Förberedelseklasser tillkom under tidigt 1970-tal, med skolledningens välvilliga medverkan, och Fagersta Finska Förening och en hemspråklärare som samtidigt var kommunalpolitiker fanns bland initiativtagarna. Den utvidgning och permanentning som i de andra kommunerna var uttryck för övergången till den kollektivt-integrativa strategin under 70-talets andra hälft uteblev dock i Fagersta. Det tycks som om splittring i den finska gruppen hade betydelse för detta utfall:

En förklaring [...] tror jag är den splittring som fanns inom den finska gruppen i kommunen [...] elitgruppen [var] splittrad i två olika falanger som förde en offentlig debatt gentemot varandra. Denna debatt överskuggade [...] arbetet med att försöka mobilisera hela den finska gruppen i kommunen [...] Med uttalade meningsskiljaktigheten inom [...] gruppen förblev så frågan om hemspråksklasser en ickefråga i Fagersta (Rodrigo-Blomqvist 2002:113).

De kollektivt-integrativa kraven kom aldrig med på dagordningen. Inget motstånd restes mot avvecklingen av förberedelseklasserna och ingen friskola kom på tal.

I Gnosjö var den finska skolfrågan om möjligt ännu mer frånvarande:

[...] [det] fanns [...] ett fåtal personer, några finska hemspråkslärare och sverigefinska föräldrar, som var för en status quo-förändring. Dessa personer organiserade sig dock inte och försökte inte heller mobilisera den sverigefinska gruppen eller andra aktörer (Rodrigo-Blomqvist 2002:175).

Ett genomgående drag i de fyra berättelserna är betydelsen av sådana medlemmar av gruppen, ofta länkade till kommunen, som tillsammans med föreningar inom gruppen förmått att åstadkomma en mobilisering. Den finskspråkiga gruppen har därigenom kunnat uppträda som en kollektiv aktör. Ett annat drag i berättelserna är partipolitikens underordnade roll. En länk till kommunen har inte varit oviktig, men det har oftare handlat om länkar till den kommunala förvaltningen. När kraven har förts in på den politiska dagordningen i kommunerna, har de aldrig partipolitiserats, utan det har varit aktioner av enskilda förtroendevalda, ofta med egen bakgrund i den finska gruppen, men representerande olika partier. De här iakttagelserna talar för att av de konkurrerande förklaringarna till den prioritet minoriteterna gett språkfrågan så är gruppens egen handlingskapacitet viktigare än förmågan att avgöra ett val. En förmåga att avgöra ett val förutsätter ju faktiskt att frågan partipolitiserats, att de konkurrerande partikonstellationerna intar olika ståndpunkter, och detta tycks inte ha varit fallet. I den komparativa analysen har handlingskapaciteten indikerats av gruppens storlek och sammanhållning. I fallstudierna framträder andra indikatorer – förekomsten av resurspersoner, organisationer och enighet. Trots att resultaten på detta sätt är både lika och olika kan man närma sig slutsatsen att det är gruppens handlingskapacitet som varit viktigare än dess röststyrka.

## Slutsatser

Detta kapitel har sökt svar på två frågor: Den första frågan är vad det är som gör att medlemmarna i en språklig minoritetsgrupp tycker att det är viktigt att gruppen kan få välfärdsservice på sitt eget språk. Den andra frågan handlar om vilken strategi man vill följa för att åstadkomma denna språkligt specifika service: Bör det vara en uppgift för det allmänna att förse minoritetsgruppen med den service den anser sig behöva, eller bör gruppen själv, med stöd av det allmänna, bygga upp egna servicetillhandahållande institutioner? De båda strategierna har tolkats i en allmän föreställningsram om missgynnade gruppers strategier, där tre strategier urskilts: Den individuellt-integrativa (assimilatoriska), den kollektivt-integrativa (offentligstrategin) och den separatistiska strategin.

Svaren på de båda frågorna har sökts dels i en uppsättning strukturella förhållanden, dels i språkminoritetens förmåga att uppträda som en kollektiv aktör. De strukturella omständigheter som undersökts har varit i vilken mån språkminoriteten är socialt gynnad eller missgynnad samt språkminoritetens maktposition i det lokala politiska systemet. Båda frågorna handlar med lite olika infallsvinklar om hur språkminoriteten är inordnad i samhällets etniska hierarki i förhållande till majoritetsbefolkningen: Är minoriteten privilegierad och överordnad, är den underprivilegierad och underordnad, eller är den männe lateralt inordnad vid sidan av majoriteten?

Frågan om språkminoritetens aktörstatus och -egenskaper har jag närmat mig dels genom att undersöka vilken grad av samhörighet som gruppmedlemmarna känner med varandra kombinerat med gruppens absoluta storlek, dels med hjälp av data om förekomsten av resurspersoner och organisationer som historiskt visat förmåga att mobilisera en enig grupp.

Svaret på frågan om vilken betydelse frågan tillmäts blir olika för de finlandssvenska minoriteterna i Finland och de sverigefinska minoriteterna i Sverige. I den slutliga analysen blir det i den svenska kontexten minoritetsgruppens handlingsförmåga som faller avgörandet. Om gruppen är stor och känner en stark samhörighet, om den historiskt har visat att den rymmer eldsjälur och organisationer som kunnat mobilisera gruppen som en enig lokalpolitisk aktör, tycker gruppmedlemmarna att frågan om välfärdsservice på det finska språket är en viktig fråga. Om dessa egenskaper som så att säga skapar en kollektiv politisk aktör av den etniska kategorin saknas, tillmäter medlemmarna inte heller frågan någon särskild vikt.

I Finland däremot har de finlandssvenska minoritetsgruppernas handlingsförmåga mindre betydelse. I stället anser finlandssvenskarna generellt sett att frågan om svensk samhällsservice är betydligt viktigare än vad sverigefinnarna anser frågan om finsk välfärdsservice vara. Min tolkning är att det starka institutionella skyddet för det svenska språket i Finland och de garantier för service på svenska som detta inrymmer gör de lokala minoritetsgruppernas politiska handlingsförmåga till en mindre betydelsefull omständighet. Med starka institutioner behövs ingen kollektiv handling. Utan starka institutioner däremot kommer frågans vikt att avgöras av gruppens förmåga att uppträda som politisk aktör.

En central komponent i förmågan att uppträda som kollektiv aktör har visat sig vara nätet av föreningar och andra formella institutioner. I detta avseende har vi kunnat se att skillnaderna är betydande mellan de båda språkliga minoriteterna – den svenskspråkiga minoriteten i Finland och den finskspråkiga i Sverige. Den förstnämnda minoriteten uppvisar ett nästan fullständigt organisationsväsende, medan den sistnämnda egentligen bara har skelettet till ett sådant.

I de genomförda fallstudierna har nästan genomgående de drivande aktörerna varit olika finska organisationer tillsammans med inomkommunala aktörer, och oftare anställda än politiker. Dessa kommunala aktörer har vanligen själva finsk bakgrund. Detta resultat stämmer väl överens med vad Bäck och Soininen (1998) kom fram till i undersökningen av kommunala invandrapolitiska policyprocesser. En koalition av invandrarorganisationer och kommunala tjänstemän – hemspråkslärare, invandrarrektorer, invandrarbyråttjänstemän – utgjorde drivande krafter i de processer där invandrarna själva spelade en roll. Denna organisations-förvaltningskoalitions tyngdpunkt varierade mellan olika processer. Det föreföll dock som om tyngdpunkten i de skolpolitiska frågorna liksom i den här studien låg på föreningslivet.

Även i strategivalet spelar de olika nationella miljöerna stor roll. Överlag prioriteras offentligstrategin i Finland medan i Sverige gruppens hierarkiska ställning tycks ha betydelse. Måttligt missgynnade lokala minoriteter tror på offentligstrategin, medan de mer missgynnade i större utsträckning misstror majoritetssamhällets benägenhet att erbjuda service på minoritetsspråket och är mer beredda att ta till den separatistiska strategin. Sett tillsammans med iakttagelserna i de svenska fallstudier som har refererats, förefaller det inte orimligt att tolka resultaten så, att det finns en preferensordning mellan de båda strategierna. Den separatistiska strategin är något som minoriteten tar

till då den misslyckats – eller inte väntar sig att lyckas – med den kollektivt-integrativa, d.v.s. att utvinna förmåner från det allmänna.

## Referenser

- Amnå, Erik. red. 1999. *Medborgarnas erfarenheter*. SOU 1999:113. Stockholm: Fakta info direkt.
- Beijar, Kristina. 1998. *Ett land två språk. Den finländska modellen*. Esbo: Schildt.
- Bennulf, Martin. 1994. *Miljöopinionen i Sverige*. Lund: Dialogos.
- Birgersson, Bengt Owe. 1975. *Kommunen som serviceproducent. Kommunal service och serviceattityder i 36 svenska kommuner*. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen.
- Bräuninger, Thomas och Thomas König. 2001. ”Indices of power IOP 2.0 (Release 2/01)” [<http://www.uni-konstanz.de/FuF/Verwiss/koenig/IOP.html>, 2004-04-29]
- Bäck, Hanna. 2003. *Explaining coalitions. Evidence and lessons from studying coalition formation in Swedish local government*. Uppsala: Statsvetenskapliga institutionen.
- Bäck, Henry och Maritta Soininen. 1998. *Den kommunala invandrarpolitiken. Arenor, aktörer och barriärer*. Stockholm: SNS Förlag.
- Davies, James C. 1969. ”The J-Curve of rising and declining satisfactions as a cause of some great revolutions and a contained rebellion.” Hugh Davis Graham och Ted Robert Gurr. red. *Violence in America*. New York: Signet Books.
- Eriksen, Thomas Hylland. 1998. *Etnicitet och nationalism*. Nora: Nya Doxa.
- Finnäs, Fjalar. 2001. *Finlandssvenskarna inför 2000-talet – en statistisk översikt*. Helsingfors: Svenska Finlands folkting.
- Fridh, Elisabeth. 2001. ”Finska grundskoleklasser i Borås kommun – studiet av en kommuns hantering av ett politiskt krav från en minoritetsgrupp.” Opublicerat examensarbete. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet.
- Haukaa, Runa. 1982. *Bak slagordene: den nye kvinnebevegelsen i Norge*. Oslo: Pax.
- Hirschmann, Albert O. 1970. *Exit, voice, loyalty: Responses to decline in firms, organizations and states*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ivars, Sven och Siv Sandberg. 2004. ”Tio kommuner” i Henry Bäck, Nina Granqvist, Siv Sandberg och Susan Sundback. *Språkgrupp*,

- medborgarskap och lokal välfärdsstat* (prel. titel). Göteborg: Förvaltningshögskolan, kommande.
- Jaakkola, Magdalena. 1983. *Sverigefinländarnas etniska organisationer*. Stockholm: Liber Förlag/Allmänna förlaget.
- Jaakkola, Magdalena. 1989a. *Den etniska mobiliseringen av sverigefinnarna*. Stockholm: Centrum för invandringsforskning (CEIFO).
- Jaakkola, Magdalena. 1989b. *Rinkebyn koululakko – Skolstrejken i Rinkeby*. Stockholm: Centrum för invandringsforskning (CEIFO).
- Junila, Marianne och Charles Westin. red. 2004. *Mellan majoriteter och minoriteter: Om migration, makt och mening*. Svenska litteratursällskapet, kommande.
- Lane, Jan-Erik. 1990. "The epistemological foundations of public choice theory". *Scandinavian Political Studies* 13:65–82.
- Lane, Jan-Erik och Hans Stenlund. 1984. "Power." Giovanni Sartori. red. *Social science concepts*. Beverly Hills: Sage.
- Leech, Dennis. 2002. "An empirical comparison of the performance of classical power indices." *Political Studies* 50:1–22.
- Municio, Ingegerd. 1987. *Från lag till bruk: Hemspråksreformens genomförande*. Stockholm: CEIFO.
- Myntti, Kristian. 1998. *Minoriteters och urfolks politiska rättigheter. En studie av rätten för små minoriteter och urfolk till politiskt deltagande och självbestämmande*. Rovaniemi: Lapplands Universitet.
- Oscarsson, Henrik (1998), *Den svenska partirymden: väljarnas uppfattningar av konfliktstrukturen i partisystemet 1956–1996*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen
- Prop. 1975:26. Regeringens proposition 1975:26, *Om riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken*.
- "Qualitative comparative analysis". 2004. University of Arizona, Center for Computing & Information Technology [http://www.u.arizona.edu/~cragin/fsqca.htm, 2004-04-29]
- Ragin, Charles C. 1987. *The comparative method. Moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Berkeley: University of California Press.
- Rodrigo-Blomqvist, Paula. 2002. *Krav på ökat politiskt erkännande i det mångetniska samhället. Den finska invandrargruppens krav på finskspråkig grundskoleundervisning*. Göteborg: Förvaltningshögskolan.
- Shapley, Lloyd S. och Martin Shubik. 1954. "A method for evaluating the distribution of power in a committee system." *American Political Science Review* 48:787–792.

- SOU 1998:6, *Ty makten är din... Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige*. Betänkande från Kvinnomaktutredningen. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2000:1, *En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet*. Demokratiutredningens betänkande. Stockholm: Fritzes.
- Statistiska Centralbyrån. 2004. "JämIndex – om statistiska skillnader mellan kvinnor och män"  
[[http://www.h.scb.se/SCB/BOR/SCBBOJU/JAM\\_HTM/index.asp](http://www.h.scb.se/SCB/BOR/SCBBOJU/JAM_HTM/index.asp), 2004-04-29]
- Teorell, Jan och Anders Westholm. 1999. "Var det bättre förr? Politisk jämlikhet i Sverige under 30 år." i Erik Amnå. red. *Medborgarnas erfarenheter*. SOU 1999:113. Stockholm: Fakta info direkt.
- Verba, Sidney, Norman H. Nie och Jae-On Kim. 1978. *Participation and political equality: A seven-nation comparison*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Verba, Sidney, Kay Lehman Schlozman och Henry E. Brady. 1995. *Voice and equality: Civic voluntarism in American politics*. Cambridge: Harvard University Press.
- "Voting power and power index website." 2004. University of Turku, Department of Political Science  
[<http://powerslave.val.utu.fi/index.html>, 2004-04-29]

## Appendix

De undersökningar som uppsatsen bygger på har hämtats från ett urval om tio kommuner i Finland och Sverige. Utgångspunkter för urvalet av kommuner har varit (1) kommunens storlek och (2) minoritetens storlek. På dessa grunder har fyra kommuner i Sverige och sex kommuner i Finland utvalts. Att det blir två fler kommuner i Finland kommer sig av att vi vill täcka in såväl situationer där språkminoriteten är svenskspråkig som där den är finskspråkig.

**Tabell 8. Kommunurvalet.**

	Små kommuner	Stora kommuner
Liten minoritet	S:t Karins (19 000; 3,8 %) <i>Pedersöre</i> (10 000; 9,7 %) Gnosjö (10 000; 5,8 %)	Åbo (160 000; 5,1 %) Borås (96 000; 9,6 %)
Stor minoritet	Hangö (11 000; 46,6 %) <i>Kristinestad</i> (9 000; 42,6 %) Fagersta (12 000; 20,6 %)	Vasa (55 000; 26,6 %) Eskilstuna (88 000; 13,7 %)

Kommentar: Inom parentes kommunens invånarantal samt minoritetens andel av befolkningen. Finländska kommuner med svensk majoritet är kursiverade.

Uppgifterna i tabell 8 om minoritetens storlek avser i Sverige samtliga invånare födda i Finland eller födda i Sverige av minst en i Finland född förälder. För att undvika de analytiska problem som kan följa av att minoriteten består av både invandrare och inhemsk minoritet har vi valt att utesluta tornedalskommunerna från undersökningen.

Det huvudsakliga materialet består av en enkätundersökning som genomfördes våren 2000 med ett slumpmässigt urval invånare i dessa kommuner. Populationen stratifierades före urvalsdragningen i en ”finsk” och en ”svensk” grupp. I Finland avsåg dessa grupper modersmål enligt Befolkningsregistercentralens uppgifter och i Sverige eget och föräldrars födelseland enligt redovisningen ovan. I varje kommun drogs lika stora urval ur vardera urvalsstratumet. Totalt besvarades enkäten av 3.220 personer vilket motsvarade 57,5 procent av nettourvalet.

Med hjälp av uppgifterna om land, födelseland och modersmål var det möjligt att dela in undersökningspopulationen i åtta redovisnings-



grupper: Svenskspråkiga i minoritet i Finland (813 svarande), finskspråkiga i majoritet i Finland (711), svenskspråkiga i Sverige utan finländsk anknytning (589), svenskspråkiga i majoritet i Finland (334), finskspråkiga i minoritet i Finland (278), andra generationens invandrare från Finland i Sverige, svenskspråkiga (210), finskspråkiga i Sverige (206) samt första generationens finlandssvenska invandrare i Sverige (62).



# **Institutionaliserade relationer, fria organisationer – om sverigeiraniers föreningsliv**

*Abbas Emami*

## **Sverigeiranernas organisering – bakgrund och inriktning**

Frivilliga organisationers betydelse, både för individen och samhället, har sedan länge uppmärksammats och diskuterats i sociologin. Uppmärksamheten har framför allt riktats mot frivilliga organisationers funktioner (jfr Tocqueville 1997; Nisbet 1969; Rose 1954). Genom att vara brobyggare, knyta samman och medla mellan individen och staten, skapar frivilliga organisationer förutsättningar för social integration. För individens del innebär det att genom tillgång till större resurser få möjlighet att föra fram och följa upp sina intressen, samtidigt som han/hon skaffar sig de kunskaper och organisationsfärdigheter som uppföljningsprocessen kräver. För staten handlar det om att skapa utrymme för udda intressen, integrera subgrupper, underlätta social mobilitet, fördela och sprida makten, eller helt enkelt erbjuda alternativa arrangemang för behov som inte uppfylls av staten eller företagen. För invandrare utgör frivilliga organisationer dessutom ett uttryck för etnisk identitet; ett forum där man kan bevara sina kulturtraditioner.

Att klara av dessa och liknande arbetsuppgifter förutsätter förvisso effektiva organisationer med en relativt stor mobiliseringskraft, vilket är långtifrån givet. Hur en organiserad interaktion utvecklas överensstämmer sällan med de på förhand uppsatta målsättningarna. Att döma av befintliga studier har merparten av invandrargrupper i Sverige inte lyckats utveckla så effektiva organisationer som krävs för att driva invandrarfrågor. Invandrarorganisationerna lider allmänt sett av bristande engagemang, svagt ledarskap och otillräckliga resurser. Organi-

sationernas ekonomiska beroende och deras underordning gentemot statsbyråkratin har uppmärksammats i forskningen men en sammanhängande förklaring saknas. Utgångspunkten för denna artikel<sup>1</sup> är att problemet för flertalet invandrarorganisationer bottnar i deras anpassning till den rådande organisationsmodellen för självorganisering i Sverige. En anpassning som är nödvändig för att dessa organisationer skall vara legitima och effektiva, men problematisk eftersom den förutsätter resurser och färdigheter som kräver tid att förvärva.

Denna anpassningsprocess, som handlar om att organisera sig på ett visst sätt, kan ses som en institutionaliseringsprocess i två etapper: en formell och en faktisk.<sup>2</sup> Medan den formella anpassningen handlar om att bestämma sig för att organisera sig efter den dominerande organisationsformen, rör sig den faktiska anpassningen om institutionalisering och internalisering av de procedurer som styr den interna interaktionen. Med andra ord innebär denna process att utveckla en förståelse inne i organisationen för det sätt på vilket interaktionen är organiserad. Genom att spela de roller organisationen erbjuder får medlemmarna en konkret uppfattning om de institutioner som styr organisationslivet och därmed möjligheten att göra dem till sina egna, d.v.s. internalisera dem.

Syftet med denna artikel är att lyfta fram och diskutera denna organisationsanpassningsprocess och särskilt undersöka förutsättningarna för samspelet mellan organisationerna och de statliga och kommunala myndigheterna. Jag kommer att hävda att detta samspel inte kan förstås om inte hänsyn tas till de institutionella terrängförhållanden i vilka mötet mellan olika organiserade intressen äger rum.

Den studie som ligger till grund för artikeln är en större fallstudie där det iranska riksförbundet (IRIS) och dess medlemsorganisationer (61 föreningar) följts.<sup>3</sup> Dessa organisationer erbjuder ett bra exempel för att synliggöra de faktorer som styr invandrarorganisationernas anpassning till den dominerande organisationsmodellen för frivilligorganisering i Sverige.

## **Organisationer i det sociala landskapet**

En viktig utgångspunkt för den studie denna artikel bygger på har varit att immigranten inte föds på nytt när hon anländer till det nya

---

<sup>1</sup> Denna text bygger på min avhandling, Emami 2003.

<sup>2</sup> I Emami 2003 använder jag i stället termerna extern och intern anpassning.

<sup>3</sup> För utförliga uppgifter om metod och material se Emami 2003.

landet utan tar med sig sina värderingar och livserfarenheter dit hon kommer. Även om mycket av dessa värderingar och erfarenheter är gångbara och kommer till användning i det nya landet finns det också en del som inte passar. Hon skall inte bara lära sig nya saker utan även nya sätt att göra saker. Anpassningsprocessen äger rum i skärningspunkten mellan det som är gemensamt och det som skiljer. Med andra ord behåller man sin identitet samtidigt som man söker anpassa sig till det nya.

Denna process har i de flesta fall beskrivits i termer av interaktion mellan skilda kulturer, vare sig det gällt enskilda eller grupper av immigranter. Detta grundar sig i sin tur på uppfattningen om en värld byggd av skilda samhällen. Man har utgått från att världen består av flera mer eller mindre avgränsade samhällen där samhällslivet, det kollektiva handlandet styrs av en uppsättning specifika kulturella regler. Som Barth (1969) har påpekat leder detta synsätt till att uppmärksamheten dras till analys av kulturer i stället för hur människor organiserar sin interaktion.

I syfte att uppmärksamma interaktionen har jag valt ett mer konkret och hanterligt analysredskap än vad ett vagt kulturbegrepp i termer av ett gemensamt språk och gemensamma sedvänjor erbjuder. Den centrala teoretiska utgångspunkten i min undersökning har varit att samhället kan studeras och förstås som en uppsättning organisationer och relationer dem emellan (Ahrne 1990). Jag finner det exempelvis mer fruktbart att beskriva skillnaderna mellan Iran och Sverige som skillnader mellan olika organisationskonstellationer, med var sin egen tidsrytm i olika delar av ett globalt socialt landskap, än som en skillnad mellan två kulturer. Organisationer är avgränsade arrangemang. Det är betydligt lättare att avskilja organisationsgränser än kulturgränser. Den konkreta karaktären gör det också lättare att undersöka vad som pågår inom och mellan organisationer. Landskapsperspektivet erbjuder med andra ord en helhetssyn utan att man för den skull behöver se landskapet som en integrerad helhet.

## **I Iran och i Sverige**

De första spåren av frivilliga sammanslutningar i Iran kan sökas redan under 1000-talet, men fenomenet hade inte någon framträdande roll i det premoderna iranska samhället. De sammanslutningar som ändå fanns då var heller inte självständiga. Situationen förändrades inte avsevärt under 1900-talet. Statsmaktens hårda bevakning av frivilliga organisationer tillät inte att dessa utnyttjade det utrymme som moder-

niseringsprocessen skapade i det iranska sociala landskapet. Denna policy, strikt tillämpad under hela Pahlavi-dynastins tid vid makten (1926–79), drabbade i första hand politiska partier, fackföreningar och andra intresseorganisationer. Men även sociokulturella föreningar hade svårt att få etableringstillstånd, vilket var ett krav för att kunna verka officiellt.

Den förda politiken hade flera konsekvenser. En var att många sociokulturella föreningar som ändå fick etablera sig utvecklades till det som staten försökte förhindra, nämligen till täckmantlar för politiska aktiviteter. En annan och ännu viktigare konsekvens var denna: De idéer om frivillig organisering som uppstod och med tiden förstärktes i Iran – i en tid av politiska aktiviteter, ekonomiska reformer, ökad kontakt med väst och framför allt en internationell institutionspridning – fick endast undantagsvis förverkligas kontinuerligt och praktiseras i organiserade former. Institutionerna fanns men inte organisationerna.

Statens anspråk på total kontroll över frivilliga organisationer tvingade fram anpassningsstrategier som gick ut på att tillämpa en flexibel formell identitet. Många organisationer avstod från att verka offentligt. En nödvändig strategi utifrån medlemmarnas säkerhet, men ofördelaktig för organisationernas kontinuitet och resursackumulering. En rejäl inskränkning av samhällsmedborgarnas möjligheter att lära sig och praktisera de färdigheter som denna organisationstyp förutsätter.

Situationen var den motsatta i Sverige vid sekelskiftet. Organisationsaktiviteten i Sverige var då mycket stor (Ahrne, Roman och Franzén 1996). De tre stora klassiska folkrörelserna, d.v.s. väckelse-rörelsen, nykterhetsrörelsen och arbetarrörelsen, utvecklades före århundradets slut, vilket ledde till att frivilliga organisationer fick en fast förankring och blev ett välkänt inslag i det svenska sociala landskapet (Jansson 1985). Den höga organisationsaktiviteten fortsatte även efteråt. År 2000 var 90 procent av vuxna svenskar medlemmar i minst en förening, vilket internationellt sett är en mycket hög organisationsanslutning. Detta trots att föreningsaktiviteten i Sverige har minskat något under senare år (Vogel m.fl. 2003).

Dessutom har relationen mellan staten och frivilliga organisationer i Sverige varit präglad av samförstånd och samarbete (Qvarsell 1995; jfr Qvarsell 1993). Föreningsfriheten i Sverige har sedan 1864, då näringsfrihetsförordningen genomfördes, varit nästan obegränsad. Det finns inga speciella lagar som styr ideella föreningar. Som förening behöver man inte registrera sig. En ideell förening är bildad när den har en styrelse och skrivna stadgar. Ideella föreningar är inte heller

bokföringsskyldiga om de inte bedriver näringsverksamhet. Registrering hos skattemyndigheten i syfte att erhålla organisationsnummer är således inte obligatorisk. Föreningsfriheten omfattar givetvis även invandrare.

### **Sverigeiraniers organisationer**

Under tioårsperioden 1980–1990 invandrade ca 40 000 iranier till Sverige, varav de flesta var flyktinginvandrare. Kort efter iraniernas invandring till Sverige bildades de första iranska föreningarna. De flesta iranska föreningar tillkom under 1980-talets andra hälft. Organisationsframväxten följde med andra ord rätt nära invandringsströmmarna från Iran. Initiativen kom från olika håll. I flera fall kände de inblandade varandra, antingen från Iran eller från tiden i Sverige, när de i olika flyktingförläggningar väntade på sina uppehållstillstånd. En dold men drivande kraft i mobiliseringen var anhängare till oppositionella politiska grupperingar som verkade för att samla iranier.

År 1998, då jag började min studie, var 63 föreningar anslutna till det iranska riksförbundet i Sverige, vilka tillsammans med förbundets enskilda medlemmar hade sammanlagt cirka 5 500 medlemmar.<sup>4</sup> Organisationsgraden, d.v.s. andelen föreningsmedlemmar i relation till hela den iranska gruppen i Sverige, var cirka 12 procent. Föreningarnas medlemsantal varierade mellan 9 och 690 medlemmar. Medianföreningen hade 58 medlemmar medan det fanns tre föreningar med över 400 medlemmar. Etableringsgraden har varit högst i de tre storstadslänen, d.v.s. Stockholms län, Västra Götalands län och Skåne län. Drygt tre fjärdedelar av föreningarna har bildats i dessa län där över hälften av sverigeiraniererna är bosatta.

Organisatoriskt avspeglar iranska föreningar den sedvanliga föreningsformen inom svensk folkrörelse med årsmöte, styrelse, etc. Inom samtliga föreningar är årsmötet det högsta beslutande organet, där man bl.a. väljer föreningsstyrelsen. Den genomsnittliga föreningsstyrelsen består av sju ledamöter, fem ordinarie och två suppleanter, och sammanträder cirka 12 gånger om året. Samtliga medlemsföreningar har antagna föreningsstadgar och medlemsregister. Iranska riksförbundets medlemsföreningar är i princip öppna, d.v.s. alla som delar föreningens målsättning och följer dess stadgar kan vara med oberoende av kön, ålder eller etniskt ursprung.

---

<sup>4</sup> Sommaren 2004 var 8078 personer från 80 föreningar anslutna till förbundet.

Med avseende på könsfördelning visar männen en svag övervikt. I fråga om åldersstruktur motsvarar däremot medlemskåren inte hela den sverigeiranska befolkningen. Först och främst är barn och ungdomar kraftigt överrepresenterade i medlemskåren. Men trots överrepresentationen har föreningarna i praktiken haft svårt att dra till sig barn och ungdomar till andra föreningsaktiviteter än undervisning i skol- och gymnasieämnena. Något som allvarligt hotar föreningarnas överlevnad i framtiden. Situationen är ännu sämre när det gäller barns och ungdomars representation i föreningsstyrelser. Gruppen är kraftigt underrepresenterad.

Åldersgruppen 31–40 år är däremot något underrepresenterad i medlemskåren men tillräckligt stor för att sätta sin prägel på föreningarnas vardagsaktiviteter. Gruppen är överrepresenterad i föreningsstyrelserna och har en stark kontroll över föreningsverksamheten. Med andra ord är det medelålders män som styr.

### **Mål, aktivitet och kollektiva resurser**

Frivilliga organisationer kan bildas av olika skäl men flertalet drivs av icke- eller svårkvantifierbara mål (Knoke och Prenskey 1984). Målsättningar som oftast syftar till att tillfredsställa medlemmarnas sociokulturella behov. Även flertalet av sverigeiraniernas organisationer byggde och bygger sin verksamhet på sociokulturella aktiviteter. Vad som i det avseendet skiljer dem från majoritetens sociokulturella organisationer är den dubbelorientering som präglar deras målsättningar (jfr Schoeneberg 1985), vilka riktar sig både mot Iran och mot Sverige. Dubbelorienteringen återspeglar den dubbla anknytning som kännetecknar och formar sverigeiraniernas livsvillkor.

Medlemsföreningarnas målsättningar är formulerade på olika nivåer. Grovt uppdelat kan två målkategorier urskiljas: allmänna och specifika. Specifika mål är de mål vilkas innebörd sätter gränser – om än grova – för vilka verksamheter som kan bedrivas inom organisationen. Typexemplet för specifika mål är undervisning i persiska. Specifika mål kräver därmed specifika resurser; exempelvis undervisningslokaler.

De allmänna målen däremot gör det möjligt för organisationerna att bedriva en rad olika aktiviteter utan att för den skull vara tvungna att förändra sina målformuleringar. I praktiken får man fria händer att göra vad man vill, och vad som går att göra, d.v.s. anpassa sig till omständigheterna. Merparten av organisationernas målsättningar består av allmänt formulerade mål. Till de vanligaste hör att bevara



och befrämja iransk kultur, att försvara sverigeiraniers sociala rättigheter, att anordna underhållning/fritidsaktiviteter och att stödja upprätthållandet av sociala och politiska rättigheter i Iran.

Föreningarnas främsta mål, att bevara och befrämja den iranska kulturen, utgör det bästa exemplet på en allmän målsättning. Till detta mål kan de flesta tänkbara aktiviteter relateras. Men trots de fria händer denna allmänt formulerade målsättning ger, är det ändå vissa sidor av den iranska kulturen som lyfts fram, återskapas och används. Andra ignoreras eller underkommuniceras (jfr Björklund 1983; Hannerz 1983). Det är i första hand iranska nationella och förislamiska högtider och ceremonier som blir föremål för föreningsaktiviteter.<sup>5</sup> Iranska religiösa högtider väljs däremot bort. Ingen förening firar någon av de största islamiska högtiderna.<sup>6</sup> Ingen av föreningarna har egentligen heller bedrivit eller har planer på att bedriva regelbunden religionsundervisning. Det rör sig med andra ord om en selektiv process.

Frånvaron av organiserade religiösa aktiviteter, liksom av religionsundervisning, förrättande av dagliga böner och fredagsböner och islamisk rådgivning är inte enbart utmärkande för IRIS:s medlemsorganisationer utan kännetecknar sverigeiranier i stort. Det finns inte en enda förening, moské eller islamisk församling vars beteckning refererar till iranier, vilket är fallet för andra muslimska etniska grupper i Sverige. Detta trots att behovet av sådana organisationer inte är mindre bland sverigeiranier, till exempel när det gäller den service i form av islamisk vigsel, skilsmässa, begravning och liknande som dessa organisationer erbjuder. Anledningen till att dessa organisationer och aktiviteter saknas bör därför sökas på annat håll, nämligen i bakgrunden till sverigeiranernas utvandring. De flesta gav sig i väg för att de inte ville leva i en teokrati som det postrevolutionära Iran fortfarande är. Organisering kring religiösa aktiviteter symboliserar det postrevolutionära Iran man inte vill förknippas med.

Politiska aktiviteter ger ett annat exempel på selektionsprocessen. Trots att politiska aktiviteter inte finns med bland föreningarnas ursprungliga eller aktuella målsättningar talar undersökningsresultaten för en ganska hög aktivitetsnivå inom detta område. Över hälften av föreningarna uppger att de aktivt deltagit i valrörelsen 1998, både inför riksdags- och kommunalvalet. Det centrala har varit att sprida

---

<sup>5</sup> Hit hör bl.a. nyårsfiranden Nou-Rouz (ny dag) som börjar med Chaharshanbeh Suri (onsdagsfesten) och avslutas med Sizdeh-Bedar (trettonde dagen i nyår (se Emami, 2003:81-82).

<sup>6</sup> Hit hör bl.a. Eid-e Ghorban, Eid-e Fetr, Eid-e Mabath och Eid-e Ghadir (se Emami, 2003:98).

information om det svenska politiska systemet och valproceduren samt att framhålla hur viktigt det är att både iranier och andra invandrargrupper deltar i valet.

Det stora flertalet föreningar bedriver inga explicita politiska aktiviteter riktade mot Iran, dock förekommer vissa kulturaktiviteter med politiska undertoner. Flera av de poesi-, litteratur- och diskussions-träffar som föreningarna arrangerar bör räknas som politiska aktiviteter riktade mot Iran, trots att föreningarna föredrar att kalla dem för sociokulturella aktiviteter.

Parallellt med den ”kulturella” selektionsprocessen pågår en annan process, genererad av organisationernas kollektiva resurser, som förstärker urvalsmekanismen. Organisationernas kollektiva resurser sätter ramarna för deras verksamheter. Medlemsföreningarnas sammanlagda omsättning är cirka 1,3 miljoner kr per år, vilket tyder på att organisationernas ekonomiska resurser är ytterst begränsade. Begränsade resurser innebär bl.a. att organisationernas målsättningar i sig inte avgör hur verksamheten skall organiseras, utan detta avgörs i stor utsträckning av vilka resurser man förfogar över. I praktiken handlar det om en anpassningsprocess. Verksamheten anpassas till organisationens befintliga resurser, vad de än består av. Enkelt uttryckt innebär det att kulturella aktiviteter av den sort som förekommer i föreningarna lönar sig, eller åtminstone går att genomföra. Detsamma gäller mer eller mindre för undervisningsverksamhet, politisk verksamhet och idrottsverksamhet, även om också den sistnämnda ofta har väldigt svårt att klara sig.

Vid sidan om föreningarnas hårt pressade ekonomi, vilken anses utgöra det främsta hindret för verksamhetsutveckling, lider organisationerna av vad man kan kalla för medlemmarnas bristande organisatoriska resurser och färdigheter. Det krävs alltså andra resurser än pengar, mer engagemang och fler engagerade, eldsjälur med praktiskt erfarenhet av föreningsarbete. Finns detta har man också möjlighet att utvinna andra resurser, hävdas det.

Att ha lärt sig att komma överens, att ha lärt sig ta hänsyn till varandra, att ha lärt sig hur man kan bryta ner visioner till konkreta målsättningar, att skriva en sammanhängande, konkret och aktuell dagordning, att leda ett möte så att diskussionen inte spårar ur, att hålla med resurser och ännu viktigare att lokalisera resurser, det är vad som behövs utöver pengar.

Medlemmarnas bristande engagemang och brist på adekvata organiseringsresurser har enligt föreningsrepresentanter att göra med sverigeiraniernas relativt korta föreningserfarenhet. Att de inte har haft möjlighet att på frivillig basis arbeta tillsammans.

I det följande kommer jag först att diskutera de ekonomiska förutsättningarna och föreningarnas relation till stat och kommun och därefter förutsättningarna för att utveckla de interna resurserna.

## **Den yttre utvecklingen – organisationer i det institutionella landskapet**

### **Ekonomiskt oberoende: en myt**

Beträffande konsekvenserna av statens och kommunernas omfattande bidrag till frivilliga organisationer i Sverige finns delade meningar. Å ena sidan har det hävdats att den ideella sektorn i Sverige av strukturella skäl är mindre beroende av offentliga bidrag än vad fallet är i andra jämförbara industriländer (Lundström och Wijkström 1994; Jeppsson-Grassman 1993a). Å andra sidan har man, utifrån att frivilligorganisationernas egna medel i de flesta fall bara täcker en bråkdel av deras totala verksamhetskostnader, varnat för statens och kommunernas alltför starka förhandlingsposition som anses hota organisationernas självständighet (Bergmark 1994; Johansson 1999; jfr Norlin och Olsson 2000). Vissa forskare går ännu längre och ifrågasätter om man överhuvudtaget kan tala om en självständig frivillig sektor i Sverige (Boli 1991).

När det gäller etniska frivilliga organisationer lyfter man fram även organisatoriska aspekter. Inordning av invandrarorganisationer i ett system av statsunderstödda organisationer med korporativa drag leder enligt detta perspektiv till att föreningarna struktureras i enlighet med vad välfärdsbyråkratin anser att de bör vara, nämligen nationella och etniska sammanslutningar för bevarandet av immigranternas kulturtraditioner och etniska identitet. En mer eller mindre påtvingad roll som blockerar en transetnisk eller transkulturell formulering av immigranternas gemensamma intressen (Schierup 1994; jfr Fred 1983, Graham 1999).

Att det skulle finnas en från staten ekonomiskt fristående frivillig sektor, som man i svensk och internationell debatt vill ge uttryck för, visar sig vid närmare granskning vara en gammal myt grundad mer på ideologiska ideal och önsketänkande än på empiriska fakta. Även om beroendet av statligt stöd varierar mellan olika länder och olika organisationer är det svårt att generellt tala om en självständig sektor. Det räcker att se på förhållandet mellan staten och den frivilliga sektorn i

de länder där denna sektor anses vara mest utvecklad och självständig, nämligen USA och Storbritannien, för att motbevisa denna myt. Mycken forskning talar för att den populära och idealiserade bild som en del forskare tecknar av frivilliga organisationer som självständiga aktörer, är långtifrån den verkliga. Man betonar i stället att utan de statliga/kommunala bidragen skulle det vara omöjligt för den frivilliga sektorn att bibehålla nivån på verksamheten (Hall 1987; Salamon 1987; Ostrander 1987; Ware 1989; Skocpol, Ganz och Munson 2000; Zetter och Pearl 2000).

Myten om ekonomiskt oberoende etniska frivilliga organisationer visar sig vara ännu mer verklighetsfrämmande än den som omgärdar sektorn i sin helhet. Senare undersökningar gjorda både i Europa och Nordamerika visar klart och tydligt att immigrantorganisationerna på ett eller annat sätt, oberoende av vilken välfärdsregim de befinner sig i, finansierar sina verksamheter huvudsakligen genom statliga bidrag (Bäck 1983; Schoeneberg 1985; Rex och Samad 1996; Jenkins 1988; Graaf, Penninx och Stoové 1988; Vertovec 1994; Wahlbeck 1998). Även om de statliga och kommunala bidragens andel av organisationernas totala omsättning varierar mellan olika länder och mellan olika organisationer är trenden densamma. Det ekonomiska stödet till invandrarorganisationer i västeuropeiska och nordamerikanska länder har numera, och som ett led i invandrararnas inkorporering, övergått till att vara statens angelägenhet (Soysal 1994). De få undantag som ändå finns är dels enstaka religiösa organisationer som frivilligt avstått från att ta emot statligt bidrag (Graff, Penninx och Stoové 1988), dels flyktingorganisationer som vill, men av rättsliga skäl inte kan ansöka om statligt bidrag (Zetter och Pearl 2000).

### **Staten – den starkare parten?**

Att diskutera frivilliga organisationers förhållande till staten utan att ta hänsyn till terrängförhållanden, d.v.s. hela den omgivning som organisationerna verkar i är problematiskt. Statens maktposition och maktresurser måste sättas i relation till på vilket område och under vilka omständigheter de gäller. Det faktum att staten – kommunen inräknat – ofta sitter med den starkaste förhandlingspositionen och har en maktposition i förhållande till frivilliga organisationer innebär ändå inte att staten vill eller kan ha full kontroll över föreningsverksamheten. Staten kontrollerar inte automatiskt alla delar av den sociala verkligheten inom sitt territorium. Vilka delar som skall kontrolleras av

staten avgörs i politisk kamp med andra maktsfärer, bl.a. intresseorganisationer (Ahrne 1989).

Detta är en viktig och ofta förbisedd utgångspunkt för analys av frivilliga organisationers handlingsmöjligheter. Ett exempel på detta är att det viktigaste kriteriet varpå kommunens och statens bidragsgivning grundas, nämligen formella procedurer för inre demokrati och medlemsinflytande, egentligen har formulerats av folkrörelserna och syftat till att motverka statens kontroll i termer av lagstiftning och inte tvärtom<sup>7</sup> (jfr Heckscher 1946; Lundkvist 1977; Jansson 1985).

Att tala om statens makt utan att ta hänsyn till förhållandena i terrängen, där mötet mellan organiserade intressen äger rum, kan leda till att parternas maktresurser missbedöms, inte minst de inslag som hänger samman med politiska processer. Myndigheternas kontroll över beslut och bidrag bör ses ur detta perspektiv.

Att frivilliga organisationers relationer med staten i Sverige kännetecknas av samarbete och ömsesidigt beroende, är inget tillfällighet utan resultatet av en historisk och till stora delar institutionaliserad förhandlingsprocess. Bruket av gemensamma politiska lösningar, eller korporativ politik som det också kallas (jfr Meier 1982), där staten och frivilliga organisationer samarbetar, har en lång historia i Sverige (Rothstein 1992; Qvarsell 1995). Det finns en stark tradition att se folkrörelser och föreningsliv som en viktig del av samhällslivet. Hur staten och andra organisationer möts och agerar gentemot varandra är i Sverige mer eller mindre givet. Terrängen är med andra ord känd och väl beskriven. Det finns ofta en praxis att följa. Det handlar inte om att parterna avstått från sina maktresurser, det handlar om terrängens särdrag.

Statens ekonomiska och legala maktresurser får inte användas på så sätt att de äventyrar dess mest grundläggande intresse, d.v.s. medborgarnas uppfattning om en legitim maktutövning (Weber 1983; jfr Rothstein 1987, 1997). Den rätt till och de resurser för kontroll som staten besitter behöver inte heller betyda att staten i praktiken kan

---

<sup>7</sup> Som en följd av lagen om ekonomiska föreningar som tillkom 1895 begärde 1899 års riksdag hos kungen förslag om en liknande lagstiftning om ideella föreningar. Denna begäran var början till en parlamentarisk process som varade i 39 år och som ledde till en rad utredningar, propositioner och utkast, vilka inte godtogs av riksdagen. Invändningar som riktades mot lagstiftningsförsöken var i första hand att varje lagstiftning om ideella föreningar stör föreningarnas handlings- och rörelsefrihet. Statsvetaren Gunnar Heckscher som närmare har studerat denna process sammanfattar sin diskussion om orsaken till riksdagens invändningar med följande ord: "Orsaken härtill är i främsta rummet, att föreningsfolket själv befarat, att dess verksamhet skulle komma att i otillbörlig grad hämmas genom tillvaron av en sådan lagstiftning" (Heckscher 1946:115).

utöva en fullständig kontroll, en omständighet som staten själv är väl medveten om. Exempelvis skriver den av regeringen tillsatta arbetsgruppen för resultatstyrning och uppföljning av statsbidraget till föreningar i sin rapport att ”regleringsbrev har en begränsad verkan som styrinstrument vad gäller verksamhet som inte bedrivs i statlig regi” (Ds 1997:36:7).

Å andra sidan får man inte heller glömma en annan avgörande faktor för terrängens särdrag, nämligen frivilliga organisationers maktresurser, vilka framför allt gestaltas i de stora och starka medlemsbaserade intresseorganisationerna och den höga legitimiteten som dessa uppstår. Det betyder bl.a. att lokala föreningars förutsättningar att göra motstånd mot eventuellt övertramp inte är så små, även när det gäller organisationer som ryms inom min definition: invandrarnas sociala och kulturella föreningar. Dessa organisationer betraktas också som en del av folkrörelsen (SOU 1996:55; 1998:73). Politiskt men också ekonomiskt är de med synliga och osynliga band kopplade till frivilligorganisationssfärens maktcentra, d.v.s. fackföreningsrörelsen och de politiska partierna. Det handlar inte om en enda förening som förhandlar med en kommun utan om en del av folkrörelsen som förhandlar inom ramen för ett riksdagsbeslut (jfr SOU 1966:55). Det innebär inte att det rör sig om en konfliktfri process, utan maktrelationer finns med och har format processen. Det handlar om en politisk process, där det finns motstånds- och förhandlingsmöjlighet (jfr Ahrne 1989).

Det är därför missvisande att tala om statens makt i allmänna termer. Statens styrka och maktresurser är relativa och beroende av terrängförhållandena, d.v.s. av vilket område den opererar i och vilken part den har att göra med.

### **Ett fungerande samarbete**

Drygt två tredjedelar av IRIS:s medlemsföreningar uppger att de regelbundet har kontakt med kommunen och är beroende av dess generella och selektiva föreningsbidrag.<sup>8</sup> Trots ekonomiskt beroende har föreningarna förmått att behålla sin autonomi gentemot kommunen, då det gällt verksamhetens inriktning och utförande. De gene-

---

<sup>8</sup> De direkta kommunala föreningsbidragen består i de flesta fallen av både generella och selektiva bidrag. De generella bidragen omfattar start-, aktivitets-, lokal- och utbildningsbidrag, medan de selektiva består av anläggningsstöd, stimulansbidrag, uppdragsersättning samt projektstöd som prövas från fall till fall. Indirekta bidrag omfattar användning av fria eller subventionerade kommunala lokaler och faciliteter.

rella föreningsbidragen har inte kopplats samman med någon begäran om att föreningarna vare sig startar eller avslutar några aktiviteter. När det gäller projektbidragen har kommunen däremot hänvisat till vissa prioriterade verksamhetsområden men vilka aktiviteter föreningen väljer att ägna sig åt inom dessa områden lämnas också öppet. Några ingående krav på organisationerna beträffande verksamheten ställs således inte.

Kommunen går sällan in för att kontrollera verksamheten, ens när det gäller aktiviteter som ligger utanför det gängse aktivitetsutbudet, exempelvis partipolitiska aktiviteter, där det till och med saknas lagligt stöd för kommunalt föreningsbidrag. Det som kommunen ändå kräver är att föreningarna skall lämna in årsmötesprotokoll, verksamhetsberättelse och därmed bevisa att de internt har följt vissa vedertagna principer om inre demokrati. Parternas förhållande utmärks med andra ord av ett fungerande samarbete med utrymme för dialog och överenskommelser. Kommunen stöder föreningslivet bland iranier och ser det som ett tecken på deras samhällsengagemang och som varande i linje med statens integrationspolitiska målsättningar.

Företrädare för kommunerna ger egentligen inga precisa förklaringar till denna samarbetsanda och till ambitionen att hjälpa föreningarna. Förutom allmänt tal om föreningarnas betydelse för demokratin hänvisade de kommuntjänstemän jag intervjuat ofta till ”associationsrätt” eller ”föreningsdemokrati”. Vad associationsrätten exakt förordar hade man svårt att förtydliga, men den tolkades så att kommunen helst inte skall lägga sig i föreningens inre angelägenheter.

Oavsett den rådande praxisen att inte blanda sig i föreningars verksamhet, är det lätt att inse att kommunernas resurser för kontroll är begränsade. Kommunerna har i de flesta fall inga direkta kontrollsystem för att granska vad som sker i föreningarna. Med undantag av kurser och studiecirkel är det svårt för kommunerna att använda sig av kvantitativa mått, som antal möten och deltagare, för att bedöma föreningarnas aktiviteter. Bedömning av öppna verksamheter, speciella och tillfälliga aktiviteter, fester och liknande kräver närmare uppföljning och personliga besök som kommunen inte har resurser till. Kan kommunen inte göra sådana kontroller, vilket den oftast inte kan, kan den inte heller styra verksamheten i viss riktning, utan på sin höjd ge rekommendationer. Denna bild bekräftas av de flesta bidragshandläggare jag har varit i kontakt med.

### **Intern demokrati – föreningslivets krav inte kommunens**

Som påpekades stöder kommunen föreningslivet bland iranier och ser det som ett tecken på gruppens samhällsengagemang. Några ingående krav på organisationerna beträffande verksamhetens inriktning och utformning för att få kommunalt stöd finns inte. Det är alltså fritt fram för invandrare (iranier) med samma intresse – vad det än kan vara – att sluta sig samman i en förening för att få hjälp. Det som ändå behövs, förutom bidragsansökan, är att föreningen skall lämna in årsmötesprotokoll, verksamhetsberättelse och ekonomisk redovisning. Det som kommunen med andra ord kräver har i stort sett inget att göra med föreningarnas verksamhet utan det som görs skall göras enligt vedertagna demokratiska principer; att varje föreningsmedlem får möjligheter att påverka beslutet. Kravet är inre föreningsdemokrati. Kommunen har alltså inte heller resurser för att närmare kontrollera hur verksamheten bedrivs.

Dessa två enkla iakttagelser väcker två centrala frågor. Den ena är varför kommunen begränsar sina krav till inre demokrati. Den andra frågan som måste ställas är hur det kan komma sig att föreningarna gör det som kommunen kräver trots att kommunen saknar närmare kontrollmöjligheter. Om svaren ligger i vad som i regel görs gällande i litteraturen, och som jag tidigare var inne på, d.v.s. en makt-/resursberoenderelation är parternas agerande inte något exempel på rationell handling. Det kan inte vara särskilt rationellt att kommunen betalar för en verksamhet som de har så litet att bestämma över. Kommunerna uppträdde ju annorlunda när det gällde projektbidrag, där kommunen prioriterade vissa verksamhetsområden framför andra, trots att kravet på inre demokrati kvarstod.

Å andra sidan verkar det inte heller vara särskilt rationellt att föreningarna följer procedurer som kommunen i de flesta fall saknar möjligheter att kontrollera. Kommunens relation till föreningarna kan med andra ord inte förklaras utifrån en makt-/resursberoenderelation (jfr Gamm 1981) där den resursstarka tvingar den svaga parten att underkasta sig dess villkor. Förklaringen bör sökas på annat håll, nämligen i de institutionaliserade terrängförhållanden jag tidigare var inne på.

Den inre demokrati som kommunen kräver av föreningarna har alltså i själva verket tagits fram och utvecklats av folkrörelserna. Först senare upphöjdes den till ett samarbetsvillkor med staten som ville vara säker på att organisationsföreträdarna hade medlemmarnas förtroende, och som hade misslyckats med att reglera föreningslivet lagstiftningsvägen (Heckscher 1946; Elvander 1969; Lundkvist 1977; Jansson 1985). Vad vi nu ser på kommunnivå är en generell tillämp-



ning av detta institutionaliserade samarbetsvillkor och inte en rationell kalkylering av föreningarnas aktivitet utifrån kommunens direkta ekonomiska intresse i vart och ett av fallen. Kommunens intresse eller rättare sagt statens intresse är inbäddat i vad jag kallade för terrängförhållandena, och tar sig uttryck i den överenskommelse den åstadkommit med frivilliga organisationer för hantering av vissa frågor. Det är denna institutionaliserade överenskommelse som sätter ramen för kommunens förhållande till föreningarna och inte kommunens direkta ekonomiska intressen.

Varför parterna ursprungligen valde att samarbeta och vad de fick ut av det kommer jag inte att gå in på här. Det har utförligt redovisats på andra håll (jfr Elvander 1969; Lundkvist 1977; Jansson 1985; Esping-Andersen 1990; Hort 1990). Det viktiga, som utgör utgångspunkten här, är institutionaliserandet av själva samarbetet och samarbetsvillkoren. Det som leder till att staten inom ramen för sin integrationspolitik väljer att betrakta invandrarorganisationerna som ”en del av det svenska organisationsväsendet” (SOU 1974:69:275) och därmed ställer samma villkor och upprätthåller samma förhållande till dem, förutsatt att de i sin tur väljer att vara en del av detta organisationsväsende, d.v.s. att organisera sig efter samma modell.

Att lämna in verksamhetsberättelse och årsmötesprotokoll innebär att man visar att man tillämpar samma organiseringsprinciper. Det handlar alltså om ett identifieringsbevis att föreningen i fråga hör till samarbetsparterna. I vårt fall ett erkännande av att iranska föreningar är en del av den svenska folkrörelsen. Än så länge kan man läsa i de flesta kommuners allmänna riktlinjer för bidragsgivning att ”bidragssökande förening skall tillhöra statsbidragsberättigad riksorganisation”.

Om inre demokrati på så sätt räcker till för att bli insläppt i terrängen är det otillräckligt som externt styrinstrument (jfr Ds 1997:36). Att kontrollera processen utifrån är svårt och resurskrävande. Rent praktiskt skulle det kräva en tjänsteman per förening. Vad kommunen kan göra, och också gör, är att genom verksamhetsberättelse och dylikt få kännedom om huruvida processen har varit igång eller inte. Internt däremot erbjuder dessa procedurer goda möjligheter för medlemmarna att påverka besluten om hur en förenings kollektiva resurser används. En självgående mekanism som trots risker för personliga inflytanden (jfr Michels 1911) fungerar ganska bra, särskilt på föreningsnivå, där föreningsmedlemmarna i de flesta fall känner varandra (jfr Olson 1965). Det är denna självgående mekanism kommunen stödjer sig på, inte sina kontrollmöjligheter.

## **Den inre utvecklingen – interndemokrati och föreningskompetens**

### **Institutionalisering av inre demokrati**

Till skillnad från svenska föreningar som föds inom den institutionella ramen stöter iranska föreningar som nämnts på två institutionaliseringsprocesser: en formell och en faktisk. Tidsmässigt går den formella före den faktiska. Tillspetsat uttryckt börjar den faktiska när den formella har slutat. Det handlar inte om en process där organisationen utifrån sin dagliga praktik kommer fram till att anpassa sig till omgivningens krav, utan organisationen etableras i denna form utan att besitta de adekvata organisatoriska resurser som denna form kräver. Organisationsmedlemmarna har inga praktiska erfarenheter av organisationsformen. Tidigare föreställningar och erfarenheter kan stå i vägen, tvinga fram viss revidering eller bromsa processen, vilket också ofta sker.

Händelseutvecklingen inom riksförbundet sedan etableringen pekar på att den formella och faktiska anpassningsprocessen sker i olika takt (Emami 2003:kap. 7). Medan den formella institutionaliseringen, anammandet av organisationsformen löpte relativt snabbt, visade det sig att den faktiska institutionaliseringen, att tillämpa och praktisera modellen, var en långsam process. Det utmärkande draget i denna process har varit att hantera interna konflikter. Inre demokrati utgör den självgående mekanismen för konflikthantering. Trots intern konkurrens om resurser, sammanblandning av personliga och organisatoriska roller, bristande auktoritet och avsaknad av adekvata organisatoriska resurser väljer parterna att vara kvar och samarbeta. Oenigheten kvarstår men organiseras i förutsägbara former. Formerna för interaktion kontrollerar och begränsar parternas agerande inom vissa ramar, visar på utvägar, stimulerar till och belönar överenskommelser.

På det sättet tjänstgör den inre demokratin förutom att vara ett internt kontrollsystem även som en anpassningsmekanism till den rådande formen för frivillig organisering och kollektivt deltagande. En process, där invandrare lär sig hur de skall kommunicera med värdsamhället och därmed bli kopplade till den vidare institutionella sammansättningen. I denna bemärkelse kan man tala om föreningsbidragets integrerande effekt. Ett incitament som stimulerar till institutionalisering av en viss organiseringsform och därmed av vissa värderingar och normer (jfr Galaskiewicz 1991), något som ligger i kom-

munens/statens intresse att framkalla. Ett medvetet försök att göra terrängen mer tillgänglig för frivilligorganiserade sammanslutningar av folkrörelsetyp.

Även om acceptansen av denna organisationsmodell i och för sig belyser en viktig sida av anpassningsprocessen räcker den inte till för att man skall kunna tala om ett avslutat stadium. Den faktiska institutionaliseringen slutar inte, utan börjar, när formen antas. Det handlar om en lärandeprocess. Ju längre tiden går desto mindre överraskningar, och desto mer rutiniserad arbetsordning.

Att inre demokrati i frivilliga organisationer är en institution skapad och utvecklad av frivilliga sammanslutningar, och inte av staten, visar sig tydligt när man närmare tittar på vad den går ut på. Inre demokrati eller vedertagna demokratiska principer som den också kallas består av vissa procedurer som reglerar det inre föreningslivet. Dessa numera självklara procedurer täcker hela föreningslivet: från hur man håller möte och skriver dagordning och mötesprotokoll till hur medlemmarna skall få möjlighet att påverka verksamhetens innehåll och utformning. De centrala delarna som rör medlemmarnas, representantskapets och styrelsens rättigheter och skyldigheter, samt valproceduren, är nästan identisk i samtliga frivilliga organisationer i Sverige, däribland även i iranska föreningar och det iranska riksförbundet.

Dessa delar – som reglerar medlemmarnas förhållande till varandra och till organisationers kollektiva resurser – aktiveras av sig själva i och med att det finns resurser, och fungerar därmed som ett kontrollsystem eftersom varje föreningsmedlem har ett intresse av att bevaka hur dessa gemensamma resurser används. Det innebär att det kommunala föreningsbidraget i och med att det betalas ut utsätts för det här interna kontrollsystemet. På så sätt följer föreningarna principer om inre demokrati trots kommunens bristande kontroll.

I detta avseende finns det inga skillnader mellan svenska och iranska organisationer. Logiken är densamma. Den interna kontrollmekanismen, stimulerad av föreningsbidraget, reglerar som sagt medlemmarnas förhållande till organisationens kollektiva resurser och därmed de interna konflikter som oftast bottnar i hur dessa resurser skall användas. Det som skiljer iranska föreningar från svenska är att medlemmar i svenska föreningar har vuxit upp med dessa regler och fått möjlighet att praktisera och internalisera dem; i de flesta fall redan från skolåldern genom deltagande i elevråd, idrottsklubbar o.s.v. De besitter inte bara "latenta organiseringsresurser" (Ahrne och Papakostas 2002) i form av möteteknik, protokollföring, arkivering, etc. utan även det sociala kapitalet (Putnam 1993, jfr Micheletti 1996).

Förmågan att samverka och integrera effektivt med människor som man inte känner: grundsatsen för en fungerande frivillig organisation. Dessa latent resurser och färdigheter förvärfvas som påpekats i redan existerande organisationer (jfr Ahrne och Papakostas 2002).

Iranier däremot har kommit in i sammanhanget plötsligt. De har vuxit upp i ett organisationslandskap som med Ahrnes formulering har varit ”mindre förberett” för frivillig organisering. Det sociala kapitalet som uppstår och förstärks i första hand genom upprepad interaktion i den typen av organisation är därför svagt eller helt frånvarande inom gruppen (jfr Putnam 1993). Även om iranier har känt till idéerna har de inte haft möjlighet att praktisera dem. Det uppstår därför ett glapp mellan idé och praktik som tar tid att överbygga. Reglerna om inre demokrati som på institutionell nivå verkar vara självklara och lätta att följa visar sig vara omstridda och mödosamma att följa i praktiken.

### **Organisationskunskap och föreningskompetens**

Immigranters tidigare erfarenheter av självorganisering och deltagande i frivilliga organisationer är centrala för hur deras organisationer utvecklas. Organisationsteoretiska studier visar att medlemmarna själva utgör den främsta resursbasen i merparten av frivilliga organisationer. Men vad man ofta har i åtanke när det talas om medlemmarnas resurser är i första hand det arbete och den tid de frivilligt bidrar med. Det är i huvudsak materiella resurser man hänvisar till. Och när man talar om medlemmarnas organisationskunskap menar man ofta bara vissa grupper av medlemmar: kadrer, eliter, entreprenörer o.s.v.

De medlemsresurser som utgör kärnan i de iranska organisationernas anpassningsprocess och som kommer att avgöra deras framtida utveckling och mobiliseringsförmåga är inte medlemmarnas generella kunskaper. Det handlar exempelvis inte om deras kännedom om Sveriges samhällsstruktur eller lokalisering av resurser. Brister på dessa kunskaper liksom andra former av resurser såsom medlemmarnas engagemang, oavlönat arbete och ekonomiska bidrag, begränsar naturligtvis organisationernas handlingsmöjligheter, men utgör inte tyngdpunkten i föreningarnas anpassningsprocess. De medlemsresurser jag syftar på rör sig om ett mindre gripbart fenomen, nämligen färdigheten att i organiserad form interagera med personer som man inte känner men ändå delar intressen med. Något som jag väljer att kalla för föreningskompetens.

Föreningskompetens utgör grunden för ett fungerande föreningsliv och har företräde i förhållande till andra resurser. Organisationers effektivitet då det gäller planering, lokalisering av potentiella resurser och måluppfyllelse, eller kort sagt organisationers handlingsförmåga, hänger samman med i vilken utsträckning organisationsmedlemmarna präglas av denna färdighet. Brist på föreningskompetens rubbar auktoritetsrelationer. Auktoritet i frivilliga organisationer bygger på medlemmarnas villighet att följa gemensamt fattade beslut. Även om detta i stort sett gäller för samtliga organisationer (Ahrne 1994), är auktoriteten i frivilliga organisationer – i avsaknad av en given hierarki och ekonomiska incitament samt genom fripassagerarproblematiken – bräckligare än exempelvis i företag. Risken är stor att medlemmarna själva avgör var gränsen går för den så kallade ”zone of indifference”, d.v.s. att medlemmen inte handlar på organisationens vägnar utan agerar på egen hand och själv bestämmer över vad som ska göras och hur det ska göras (jfr Barnard 1968). Det organisatoriska handlandet riskerar att förlora mark till det personliga. Varje konflikt, om än obetydlig, kan leda till avhopp.

Det är allmänt accepterat att tillgång till nödvändiga resurser utgör förutsättningen för etablerandet av en ny organisationsform. Det sägs att varje organisationsform har en historia (Stinchcombe 1965). Det skall bland annat finnas tillgång till människor med de kunskaper och förmågor en viss organisationsform kräver. Utan tillgång till läs- och skrivkunniga människor är exempelvis en byråkrati otänkbar.

Produktionen av de kunskaper som behövs äger i dagens Sverige rum utanför de organisationer som använder sig av dem. Hela utbildningsväsendet är där för att utföra denna uppgift. Men det finns en viktig skillnad mellan frivilliga organisationer och andra organisationsformer. Föreningsfärdighet och föreningskompetens formas och utvecklas inne i organisationen och genom upprepad interaktion mellan medlemmarna. Den lärs ut i en daglig praktik. Utbildad arbetskraft utifrån används i första hand till administration och liknande verksamhet och befinner sig inte i planerings- och beslutspositioner. Om man exempelvis tittar på politiska partier eller fackföreningar finner man knappast någon som får ett förtroendeuppdrag eller en ledningsposition på grund av sin externa utbildning. Det finns i stort sett ingen utbildning i föreningskunskap organiserad utanför frivilliga organisationer. De kurser och studiecirkelar som finns arrangeras av föreningar och för föreningar.

Samtidigt är föreningskompetens mycket mer än enbart mötes-teknik. Det rör sig framför allt om hur personer med samma intressen, men olika uppfattningar, skall interagera, komma överens och fatta

beslut. Det handlar om en auktoritetsmodell grundad i första hand på ömsesidigt förtroende, ej sanktioner. I Sverige har föreningskompetensen lämnat sin organisatoriska klädedräkt och upphöjts till en institution för kollektivt handlande generellt. Det finns alltså ett accepterat sätt för hur man skall agera kollektivt. Redan från skolåldern via elevråd, idrottsklubbar, politiska ungdomsorganisationer etc. får svenskar som nämnts tillfälle att lära sig hur man skall bete sig i förenings-sammanhang. Iranier har däremot inte haft samma möjligheter i Iran, varför de skall lära sig nu i den process som jag har kallat för organisationsanpassning.

Invandrargruppers svårigheter att arbeta i föreningsform har ofta förklarats med deras kulturella och nationella karaktär. Samtidigt vet vi att iranier inte har haft några större svårigheter att verka i andra organisationsformer. De flesta iranier som har fått ett arbete har varit kapabla att efter kort träning, ofta språklig sådan, utföra sina organisatoriska arbetsuppgifter.

Hur kommer det sig då att de inte är lika kunniga i förenings-sammanhang? Det kan således inte ha att göra med kultur. Kultur determinerar varken organisationsformer eller organisationsfärdigheter. Bristande föreningskompetens måste förklaras på annat sätt. Min utgångspunkt har varit att se på hur organisationslandskapet såg ut när idén om frivilliga sammanslutningar nådde Iran. Fanns det utrymme och resurser för att denna idé skulle materialiseras organisatoriskt eller inte? Som jag framhöll tidigare saknades både utrymme och resurser för frivilliga organisationer i Iran att sprida sig. Staten bevakade hårt de sociala utrymmen som dessa organisationer skulle kunna etablera sig i. Det blev inte många föreningar och därmed inte heller många föreningskompetenta medlemmar. Vad som med andra ord skiljer svenskar från iranier är att de senare inte besitter de resurser på just detta område som de förra har. Organisatoriska färdigheter utvecklas kumulativt.

Jag har använt mig av samma resonemang när det gäller förutsättningarna för etableringen av iranska föreningar i Sverige. Även här utgår jag ifrån organisationskonstellationens betydelse för utformning och utbredning av iranska föreningar. I Sverige fick associationsandan det utrymme den behövde för att få en varaktig organisatorisk struktur. Den stöttes inte bort av staten som i Iran utan den blev i stället ett medel för att i en tid av sönderfall ”svetsa samman en nation” (Jansson 1985:15). Med tiden utvecklades frivilliga organisationer till en organiserad maktsfär, väl kapabel att bevaka sina gränser både mot staten och mot företag. Det innebar att de kunde påverka etablerandet av nya organisationer. Detta tar sig uttryck bl.a. i att nyetablerade

organisationer som väljer att stå utanför denna sfär får det svårt att få resurser. Väljer en förening däremot att hålla sig inom sfärens gränser gäller det att rätta sig efter måttstocken och organisera sig som andra. Merparten av iranska föreningar, däribland det iranska riksförbundets medlemsorganisationer, valde detta alternativ.

Å andra sidan kan man fråga sig, beträffande valet av organisationsstruktur, vad som hade varit alternativet i en sådan situation. Ofta hävdas att invandrare själva kunde eller borde ha hittat en annan form för att organisera sig (jfr Schierup 1991). Men denna tanke kan närmast ses som ett önsketänkande. Den enkla sanningen är att det faktiskt inte finns många olika sätt att organisera en frivillig sammanlutning, förutsatt att man föredrar en demokratisk organisationsstruktur och inte en klanliknande. Iranier hade inte någon alternativ organisationsform med sig hemifrån – traditionella släktskapsbaserade gemenskaper inräknade – utan i bästa fall diskontinuerliga erfarenheter av små cirklar som var tänkta att arbeta efter samma principer som de senare fann i Sverige.

## **Slutdiskussion och framtidsutsikter**

### **Organiserade maktsfärer**

I mitt försök att argumentera för att iranska föreningar är relativt självständiga spelar begreppet terräng en central roll. Jag använder mig av terrängbegreppet för att lyfta fram betydelsen av den historiska bakgrunden till pågående interaktion mellan organisationer. I det här sammanfattande avsnittet skall jag resonera vidare kring detta begrepp och dess betydelse för föreningarnas interaktion med kommuner och statliga verk. Som tidigare nämnts har den teoretiska utgångspunkten varit att konstellationen av olika organisationer och relationer dem emellan avgör villkoren för utformning och utveckling av nya organisationer. Det är förändringar i denna sammansättning och dessa relationer som skapar utrymme för nya organisationer. Dessa organisationer kan utveckla olika relationer till varandra. Vilka relationer som kommer att uppstå och vilka maktmedel som får användas hänger samman dels med organisationernas resurser, dels med i vilken terräng de möts.

Det är ingen hemlighet att interaktionen mellan frivilliga organisationer och staten i Sverige historiskt sett huvudsakligen kännetecknats

av samarbete och förhandlingar. Men det är viktigt att påpeka att när jag talar om terrängförhållanden syftar jag inte i första hand på interaktion mellan enskilda organisationer utan mellan två organiserade maktsfärer. Det är på denna nivå som parternas maktresurser och styrkeförhållanden avgör var gränsen skall dras. Omstridda frågor som vilka uppgifter parterna skall ägna sig åt, vilka frågor som skall diskuteras och beslutas gemensamt och hur man skall hantera en konflikt när den uppstår avgörs på den här nivån. Medan mobilisering och förmedling av intressen har övertagits av frivilliga organisationer, har staten ägnat sig åt produktion och administration av välfärden. Remissförfaranden, politiskt sammansatta kommittéer och direkta förhandlingar har också utgjort de medel som parterna använt sig av för att bevaka sina intressen och gränser. Men det är viktigt att notera att nuvarande gränser och den rådande balansen i själva verket grundas på parternas ömsesidiga beroende och styrkeförhållanden. Statens tidigare fruktlösa försök att reglera ideella föreningar (jfr Heckscher 1946) illustrerar tydligt frivilliga organisationers styrka i att försvara sina gränser mot vad som ansågs vara ett övertramp.

Varaktigheten i det samarbete som har karaktäriserat relationen mellan parterna sedan de etablerades i mitten av 1800-talet har lett till ett institutionaliserat förhållningssätt uttryckt i den allmänna uppfattningen att staten och folkrörelserna har ett gemensamt intresse, en uppfattning som förstärks dagligen eftersom den framträder organisatoriskt. Den praxis som styr interaktionen mellan kommuner och föreningar, och som utgår från två självständiga aktörer med ömsesidiga åligganden och ömsesidig respekt, är i själva verket grundad på den ovannämnda maktbalansen även om denna grund numera glömts bort. Varken den lokala föreningen som ansöker om föreningsstöd eller kommunen som beviljar det, tänker längre på detta. Parterna tar för givet att så här skall det gå till.

Det förefaller mig vara mycket svårt att förstå relationer mellan iranska föreningar och kommuner utan att referera till de terrängförhållanden – materialiserade i den till stora delar institutionaliserade interaktionsform som är utmärkande för denna terräng – som bestäms av det rådande maktförhållandet mellan två organiserade maktsfärer. De regler och den praxis som reglerar kommuners relation till lokala föreningar av olika slag representerar dessa maktsfärer strategiska förhållande präglade av politiska överväganden snarare än de lokala kommunernas direkta ekonomiska intressen. Kommuners absoluta överlägsenhet gentemot föreningarna då det gäller ekonomiska och organisatoriska resurser gör det annars svårt att förklara det pågående samarbetet utifrån ett lokalt resursberoende. Även om makten ofta är



dold och tagen för given borde denna obalans i resurser ändå slå igenom och sätta sin prägel på relationerna om det rörde sig om en maktrelation mellan två lokala organisationer. I det avseendet kan man på goda grunder förvänta sig att mitt resonemang beträffande den relativt harmoniska relationen mellan kommuner och iranska föreningar i stort sett karaktäriserar det rådande förhållandet mellan stat och frivilliga organisationer i Sverige.

Det är ändå viktigt att påpeka att samarbetet inte betyder att relationen är friktionsfri, ens när den har institutionaliserats. Eller att organisationer hemmahörande i olika sfärer alltid följer den institutionella kartan till hundra procent eller att de avstår från försök att utmana varandra, göra intrång och utvidga sina gränser på andras bekostnad. Detta kan ske av olika orsaker och på olika nivåer. Det kan exempelvis bero på att staten har fått övertaget. Det kan också bero på tvister inom de statliga och kommunala organisationerna. Att en kommun exempelvis av ekonomiska och politiska skäl, eller på grund av en ny teknologi, vill förändra den pågående relationen för att pröva eller upprätthålla nya interaktionsformer.

I mitt datamaterial finns inte något belegg för att kommunens förhållningssätt skulle ha fått föreningarnas självständighet att erodera. Dock har det hänt saker som signalerar nya gränsdragningar mellan de ovannämnda maktsfärerna, och som kan leda till en förändring av terrängförhållandena. Införandet av företagsliknande styrformer (projekt, köpa/sälja-system och entreprenad) i den offentliga förvaltningen kan vara ett uttryck för nya gränsdragningar. Det kan komma att rubba den känsliga balansen mellan stöd och styrning och göra de frivilliga organisationerna mindre självständiga och mer integrerade i den offentliga förvaltningen. Det nya bidragssystem till invandrarnas riksorganisationer som har tillämpats sedan 2001 är också utformat efter en resultatstyrd bidragsmodell och är mer verksamhets- och projektinriktat än tidigare (jfr SOU 1998:73).

Hur långt denna utveckling i praktiken kommer att drivas och vilka konsekvenser den kommer att få vet vi inte mycket om nu. Än så länge är balansen i stort sett bibehållen. Parterna följer samma spår som de har gjort hittills. Fortfarande är det för tidigt att tala om en förändring av terrängförhållandena till de frivilliga organisationernas nackdel. Det sammantagna intrycket av min och andra (mer kritiska) undersökningar (Bergmark 1994; Johansson 1999) är dock att det i första hand är interna processer inom de frivilliga organisationerna som påverkar hur verksamheten skall utformas. Men om kontrakteringen sprider sig till hela landskapet – vilket enligt vissa forskningsresultat kan befaras – kommer invandrarorganisationerna att vara

bland de sista som går in i denna relation, en efterslänrare i sammanhanget. Förutom bristande administrativa resurser är det svårt att på ett meningsfullt sätt kontraktera många av de aktiviteter som dessa organisationer sysslar med.

### **Framtida utvecklingsmöjligheter**

Frågan om frivilliga organisationers betydelse för social integration är som sagt av gammalt datum inom sociologin och har diskuterats bl.a. av sociologiska klassiker (jfr Durkheim 1982; Tocqueville 1997). Senare har man byggt vidare på dessa idéer och bl.a. hävdats att frivilliga associationer, genom att skapa utrymme för artikulering av nya intressen och vidare socialisation, binder samman samhällsinstitutioner och därmed förhindrar en disorganisering av samhället (Booth 1975).

Dessa interna och externa funktioner blir ännu viktigare i heterogena samhällen där intressekonflikter mellan olika grupper är betydligt större. Mot denna bakgrund kan iranska föreningars framtida utveckling, och den roll de kan spela för iraniers integration i Sverige, formuleras i följande frågor: Kan det iranska riksförbundet utvecklas i riktning mot en intresseorganisation? Finns det underlag för ett gemensamt samhällsengagemang bland iranier som värnar om sin etniska identitet? Finns det något incitament till och resurser för en sådan mobilisering i Sverige idag? Eller kort sagt: Kan förbundet vandra i samma spår som sina svenska förebilder? Logiskt sett är en sådan utveckling möjlig. Det finns ett gemensamt intresse, potentiella och tillgängliga resurser och en organisation uppbyggd efter en modell som har varit framgångsrik i mobilisering och förmedling av gruppintressen. Kunde andra grupper kan också iranier.

Om antagandet stämmer med verkligheten eller inte återkommer jag till nedan, men det intressanta är att få veta att den svenska staten mer eller mindre har haft samma antagande för ögonen. Man kan hänvisa till olika beslut inom invandrarpolitiken för att finna denna utgångspunkt. Tydligast avspeglar sig detta i de förordningar som berör föreningsstödet till invandrarorganisationer. Statens antagande om behovet av etniska organisationer hänger ursprungligen samman med idén om det mångkulturella samhället på vilket svensk invandrarpolitik vilar. Etniska organisationer utgör en av förutsättningarna för att ett sådant samhälle skall kunna förverkligas. Invandrare skall bl.a. ges möjlighet att bevara och främja sin kultur om de så vill. Men det handlar inte enbart om kulturell valfrihet utan också om planer för

att kunna hantera intressekonflikter. Utöver kulturella målsättningar vill man gärna ha en organiserad part att förhandla med. En tanke som i Sverige togs emot med ännu större entusiasm eftersom det associerade till statens positiva erfarenheter av samarbete med frivilliga organisationer. Men hur det än förhåller sig när det gäller bevekelsegrunder för statens kulturpluralistiska integrationspolitik, bör det påpekas att denna politik ger ett viktigt stöd till invandrarnas organiseringssträvanden. För iraniernas del vet vi att idén om att bilda ett förbund förverkligades när föreningar och enskilda personer kopplades samman genom invandrarverkets etableringsstöd. I och för sig har detta synsätt kritiserats för att det bl.a. har lett till att immigranter och immigrantgrupper tvingats betona sitt/sina kulturella särdrag och därmed haft en segregering istället för integrerande effekt (Radtke 1994). Mot detta resonemang skulle i sin tur kunna invändas att alternativet till en mångkulturell policy i praktiken varit en assimilatorisk sådan.

Om man lämnar sådana principiella antaganden åt sidan och utgår från det förut sagda om förutsättningarna för föreningarnas och förbundets utformning och utveckling – d.v.s. brist på organiserings- och föreningserfarenhet, intern splittring med politiska förtecken, små resurser och därmed takten och vidden av den pågående institutionaliserings- och anpassningsprocessen – är det inte längre särskilt realistiskt att ta för givet denna enda och positiva utvecklingsmöjlighet som antagandet erbjuder. Det finns en hel del som skiljer iranska föreningar från deras svenska förebilder. Att iranier har organiserat sig efter en organisationsmodell med mobiliseringskapacitet innebär inte att deras organisationer med säkerhet kommer att följa samma utvecklingsbana som sina förebilder och utvecklas till effektiva intresseorganisationer. Utvecklingen kan ta andra riktningar. En utdragen organisationsanpassningsprocess – vilken verkar sannolik – kan leda till att medlemsengagemanget går förlorat, föreningslivet mattas och organisationen därmed förvandlas till en samvaroorganisation med få medlemmar utan integrationspolitiska anspråk. Vissa invandrarorganisationer bestående av arbetskraftsinvandrare befinner sig redan där (Skr. 2001/02:129; jfr Sandberg 1998; Fundberg 1996). Det kan också hända iranier.

Detta motsäger inte att samvaroorganisationerna kan ha en roll att spela i integreringsprocessen. Det emotionella stöd dessa organisationer erbjuder är av stor betydelse för immigrantens välbefinnande. Vad som däremot bör betonas är att en snäv etnisk organisering, som Breton (1964) låter förstå, kan förstärka isoleringstendenserna inom

gruppen och därmed förvandla den till ett "etnisk reservat" med segregande effekter.

Det finns flera faktorer som just talar för att iranska föreningar och iranska riksförbundet kommer att bevara sin nuvarande kulturella prägel utan vidare utveckling mot intresseartikulering. De två i särklass viktigaste migrationsrelaterade faktorerna som gynnar en sådan utveckling är organisationernas ålderssammansättning och en krympande rekryteringsbas. För det första har invandringen från Iran sedan mitten av 1990-talet i stort sett avstannat. De hundratal iranier som får uppehållstillstånd årligen räcker inte för att förse föreningarna med nya och framför allt engagerade medlemmar då organiseringsgraden endast varit omkring 12 procent. För det andra, som framhålls, saknar föreningarna den attraktionskraft som krävs för att engagera ungdomar. För ungdomar uppväxta i Sverige erbjuder dessa organisationer inte ett intressant alternativ, särskilt inte i kulturellt avseende. Inom de utifrån ett ungdomsperspektiv populäraste kulturområdena, nämligen dans och musik, är föreningarna chanslösa mot de växande och starka kommersiella konkurrenterna. Allt talar för att även politiskt intresserade ungdomar lockas av bredare organisationer och annorlunda organisationsformer som "Attack" och "Reclaim the city", om de inte väljer politiska partier. Bortsett från undervisning i persiska och skolämnen riktar sig de flesta kulturella föreningsaktiviteter till medelålders män och kvinnor, vilka också utgör den tongivande och bärande delen av föreningsmedlemmarna. Kontroversen kring förbundets roll och inställning till den politiska händelseutvecklingen i Iran hindrar fortfarande organisationen, om än inte lika mycket som förr, att koncentrera sig på sina arbetsuppgifter i Sverige.

Det finns å andra sidan faktorer som stimulerar och förstärker tendenserna till att förbundet vid sidan om kulturella aktiviteter också skulle kunna agera som intresseorganisation i invandrapolitiska sammanhang. En viktig faktor är det motiv som har drivit och driver den engagerade delen av föreningsmedlemmarna. Framför allt medelålders män, ofta med ett politiskt förflutet, som ser en möjlighet att förverkliga sina drömmar om att bygga en demokratiskt organiserad plattform, dels för att bevarar sin identitet och sina kulturtraditioner, dels för att försvara sina intressen. Denna drivkraft finns och verkar. Pågående diskussioner inom förbundet om möjligheterna till och villkoren för en federation av iranska organisationer i Europa är ett belysande exempel på denna drivkraft.

Det faktum att iranier känner sig mer diskriminerade än de flesta andra jämförbara invandrargrupper i Sverige (Lange 2000) kan också vara en faktor som gör att förbundet bli mer intresseinriktat. Förutom

diskriminering finns det en rad nya och gamla frågor (integrationspolitik, hemspråkundervisning etc.) som kan vara den tändande gnistan för att förstärka den interna solidariteten och påskynda en mobilisering.

Även om det inte går att på förhand säga vilka av dessa faktorer som, i vilka kombinationer, kommer att ta överhanden och därmed inte heller att besvara frågan om vart utvecklingen leder, finns det vissa tendenser man bör beakta. Den samtida utvecklingen i Nordamerika och framför allt i Västeuropa tyder på att invandrarorganisationer sällan har utvecklats till politiska påtryckningsorgan. Sällan har de förmått att utifrån en politisk plattform samarbeta med varandra eller bilda allianser (Rath 1988; jfr Freyne-Lindhagen och Pettersson 2000; Rex 1994). Den politiska aktiviteten har oftast varit mer riktad mot hemlandet än mot gruppens livsvillkor i värdlandet. Samtidigt vet vi att det finns mäktiga konkurrenter som inte väntar på att se vart denna utveckling leder, utan agerar på egen hand. Många av de frågor som skulle kunna angå iranska riksförbundet och andra invandrarorganisationer har företrätts av andra aktörer, i första hand politiska partier, fackföreningar och andra intresseorganisationer, men även staten. Stora frågor som rör sociala och politiska rättigheter, till exempel rätten till arbetslöshetsersättning, sjukpenning och andra sociala försäkringar, är principiellt lösta. Vad som är kvar och som sagt kan vara startpunkten för det iranska riksförbundets och andra invandrarorganisationers egna påtryckningsfunktioner är förekomsten av etnisk diskriminering. Trots de senaste lagskärpningarna finns det och kommer det att finnas utrymme här för invandrarorganisationer att fylla. Att identifiera de ofta osynliga diskrimineringsmekanismerna som invandrare utsätts för kan vara den felande länken, inte minst i en tid när främlingsfientliga grupper hörs allt oftare.

I ett långt perspektiv utgör det ovan skisserade den bakgrund mot vilken man enligt min mening kan förstå den framtida utvecklingen. Det betyder däremot inte att iranska riksförbundet och dess medlemsorganisationer väntar och ser vilka frågor de skall driva. De är i färd med just detta, d.v.s. identifiering och artikulering av vad som kan anses vara de viktiga gemensamma intressena. Organisationsanpassningsprocessen fortgår genom dessa och liknande frågor. Som sådan kan processen ses som en intern integreringsprocess, en förutsättning för att iranier aktivt skall kunna verka och påverka integrationsprocessen. Sett utifrån det här perspektivet har sverigeiranierarna varit mycket framgångsrika, åtminstone jämfört med sina landsmän i resten av Europa och Nordamerika (jfr Moslehi 1986; Biparva 1995; Mohammadi 1999). Trots stora likheter dem emellan när det gäller

utvandringsorsaker och socioekonomisk bakgrund, är det bara sverigeiranierna som har kommit så långt att man kunnat samlas i en samlingsorganisation. Det svenska sociala landskapet och dess specifika organisationskonstellationer har erbjudit engagerade iranier större utrymme och mer resurser än i andra länder för att bilda och driva sina organisationer. Hur de gör i framtiden återstår att se.

## Referenser

- Ahrne, Göran. 1989. *Byråkratin och statens inre gränser*. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Ahrne, Göran. 1990. *Agency and organization. Toward an organizational theory of society*. London: Sage.
- Ahrne, Göran. 1994. *Social organizations. Interaction inside, outside and between organizations*. London: Sage.
- Ahrne, Göran och Apostolis Papakostas. 2002. *Organisationer, samhälle och globalisering. Tröghetens mekanismer och förnyelsens förutsättningar*. Lund: Studentlitteratur.
- Ahrne, Göran, Christine Roman och Mats Franzén. 1996. *Det sociala landskapet. En sociologisk beskrivning av Sverige från 50-tal till 90-tal*. Göteborg: Bokförlaget Korpen.
- Barnard, Chester I. 1968. *The functions of the executive*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Barth, Fredrik. red. 1969. *Ethnic groups and boundaries. The social organization of culture difference*. Oslo: Univ.-forl.
- Bergmark, Åke. 1994. *Från bidrag till ersättning? Om kommunernas stöd till de frivilliga organisationerna inom den sociala sektorn*. Sköndal: Sköndalsinstitutet.
- BiParva, Ebrahim. 1995. "Ethnic organization. General characteristics and dynamics in the case of Iranian associations." Association Paper, College of technology – Canton, Social Science Department, State University of New York.
- Björklund, Ulf. 1983. *Etnicitet. En antropologisk översikt*. Stockholm: Socialantropologiska institutionen, Stockholm universitet.
- Boli, John. 1991. "Sweden: Is there a viable third sector?" i Robert Wuthnow. red. *Between states and market. The voluntary sector in comparative perspective*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Booth, Alan. 1975. "Voluntary association, affiliation and national diversity." *Canadian Review of Sociology and Anthropology* 12:206–212.

- Breton, Rymond. 1964. "Institutional completeness of ethnic communities and the personal relations of immigrants". *American Journal of sociology* 70:193–205.
- Bäck, Henry. 1983. *Invandrarnas riksorganisationer*. Stockholm: Liber Förlag/Allmänna förlaget.
- Ds 1997:36, *Resultatstyrning av föreningsbidrag*. Regeringskansliet. Stockholm: Fritze.
- Durkheim, Emile. 1982. *The rules of sociological method and selected texts on sociology and its method*. London: Macmillan.
- Elvander, Nils. 1969. *Intrasseorganisationerna i dagens Sverige*. Lund: Gleerup.
- Emami, Abbas. 2003. *Att organisera oenighet. En sociologisk studie av Iranska riksförbundet och dess medlemsorganisationer*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Essping-Andersen, Gösta. 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity.
- Fred, Morris A. 1983. *Managing culture contact: The organization of Swedish immigration policy*. Stockholm: Liber Förlag/Allmänna förlag.
- Freyne-Lindhagen, Marianne och Henry Pettersson. 2000. *Utanför demokratin. Politisk deltagande i Örebro kommun*. Norrköping: Integrationsverket.
- Fundberg, Jesper. 1996. *Möten med föreningar. En studie av invandrarens föreningsliv i Botkyrka kommun*. Tumba: Mångkulturellt centrum.
- Galaskiewicz, Joseph. 1991. "Making corporate actors accountable: Institution building in Minneapolis St. Paul." i Walter W. Powell och Paul J. DiMaggio. red. *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Gamm, Larry. 1981. "An introduction to research in interorganizational relations (IOR)." *Journal of Voluntary Action Research* 10:18–52.
- Graaf, Hein de, Rinus Penninx och Errole F. Stoové. 1988. "Minorities policies, social services, and ethnic organizations in the Netherlands." i Shirley Jenkins. red. *Ethnic associations and the welfare state. Services to immigrants in five countries*. New York: Columbia University Press.
- Graham, Mark. 1999. *Classifications, persons and policies: Refugees and Swedish welfare bureaucracy*. Stockholm: Stockholms universitet.

- Hall, Peter D. 1987. "Abandoning, the rhetoric of independence: Reflections on the non-profit sector in the post-liberal era." *Journal of Voluntary Action Research* 16:11–28.
- Hannerz, Ulf. 1983. *Över gränser. Studier i dagens socialantropologi*. Lund: Liber Förlag.
- Heckscher, Gunnar. 1946. *Staten och organisationerna*. Stockholm: Kooperativa förbundets bokförlag.
- Hort, Sven E. O. 1990. *Social policy and welfare state in Sweden*. Lund: Arkiv.
- Jansson, Torkel. 1985. *Adertonhundralets associationer. Forskning och problem kring ett sprängfullt tomrum eller sammanslutningsprinciper och föreningsformer mellan två samhällsformationer c:a 1800–1870*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Jenkins, Shirley. 1988. "Introduction: Immigration, ethnic associations, and social services." i Shirley Jenkins. red. *Ethnic associations and the welfare state. Services to immigrants in five countries*. New York: Columbia University Press.
- Jeppsson-Grassman, Eva. 1993. "Utblickar mot några länder i Centraleuropa." i *Frivilligt socialt arbete. Kartläggning och kunskapsöversikt*. Rapport av Socialtjänstkommittén, SOU 1993:82. Stockholm: Fritze.
- Johansson, Steffan. 1999. "Självständiga aktörer eller pålitliga underleverantörer?" Uppsats presenterad vid nordiska forskningskonferensen Social ekonomi & civilt samhälle, EFI vid Handelshögskolan i Stockholm 20–22 oktober.
- Knoke, David och David Prensky. 1984. "What relevance do organization theories have for voluntary associations." *Social Science Quarterly* 65:3–20.
- Lange, Anders. 2000. *Diskriminering, integration och etniska relationer*. Norrköping: Integrationsverket.
- Lundkvist, Sven. 1977. *Folkrörelserna i det svenska samhället 1850–1920*. Uppsala: Univ.: Stockholm: Almqvist & Wiksell international.
- Lundström, Tommy och Filip Wijkström. 1994. *The Swedish non-profit sector*. Stockholm: EFI, Ekonomiska forskningsinstitutet, Handelshögskolan i Stockholm.
- Meier, Kurt G. 1982. "Some problems of defining corporatism as state/interest groups constellation." *Journal of Voluntary Action Research* 11:53–62.
- Micheletti, Michele. 1996. "Bakom demokratin." i Claes Arvidsson. red. *Demokratins utmaning. Politikens gränser och det civila sam-*



- hällets möjligheter*. Stockholm: Ekerlid i samarbete med Studieförb. Vuxenskolan och Karl Staaffonden.
- Michels, Robert. 1983. *Organisationer och demokrati. En sociologisk studie av de oligarkiska tendenserna i vår demokrati*. Stockholm: Ratio.
- Mohammadi, Masoud. 1999. ”En historisk genomgång av Iranernes organiserade aktiviteter i de senaste 15 år i Danmark.” i *Iranere i Danmark efter 10 år*. Seminarrapport. Köbenhavn: KITAB-I ARZAN.
- Moslehi, Shahnaz. 1986. *An Iranian informal educational network in America: A descriptive study*. Los Angeles: University of Southern California.
- Nisbet, Robert A. 1969, *The quest for community*. London: Oxford University Press.
- Norlin, Lena och Lars-Erik Olsson. 2000. Partner sökes. Samverkan mellan kommuner och frivilliga organisationer. Sköndalsinstitutets metodbokserie, nr 1. Sköndal: Sköndalsinstitutet.
- Olson, Mancur. 1965. *The logic of collective action. Public goods and the theory of groups*. Cambridge, Mass.: Harvard U. P..
- Ostrander, Susan A. 1987. ”Toward implications for research, theory, and policy on nonprofits and voluntarism.” *Journal of Voluntary Action Research* 16:126–133.
- Putnam, Robert D. 1992. *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Qvarsell, Roger. 1993. ”Välgörenhet, filantropi och frivilligt socialt arbete. En historisk översikt.” SOU 1993:82. i Socialtjänstkommittén, *Frivilligt socialt arbete. Kartläggning och kunskapsöversikt*. Rapport. Stockholm: Fritze.
- Qvarsell, Roger. 1995. ”Mellanfamilj, arbetsgivare och stat.” i Erik Amnå. red. *Medmänsklighet att hyra? Åtta forskare om ideell verksamhet*. Örebro: Libris.
- Radtke, Frank-Olaf. 1994. ”The formation of ethnic minorities and the transformation of social into ethnic conflicts in so-called multi-cultural society – The case of Germany.” i John Rex och Beatrice Drury. red. *Ethnic mobilisation in a multi-cultural Europe*. Aldershot: Avebury.
- Rath, Jan C. 1988. ”Political action of immigrants in the Netherlands: Class or ethnicity?” *European Journal of Political Research* 16:623–644.
- Regeringens skrivelse 2001/02:129, *Integration för 2000-talet*.
- Rex, John. 1994. ”Conclusion: The place of ethnic mobilisation in west European democracies.” i John Rex och Beatrice Drury. red.

- Ethnic mobilisation in a multi-cultural Europe*. Aldershot: Avebury.
- Rex, John and Junas Samad. 1996. "Multiculturalism and political integration in Birmingham and Bradford." *Innovation* 9:11–31.
- Rose, Arnold M. 1954. *Theory and method in the social sciences*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Rothstein, Bo. 1987. "Välfärdsstat, implementering och legitimitet." *Statsvetenskaplig tidskrift* 90: sidnummer?
- Rothstein, Bo. 1992. *Den korporativa staten. Intresseorganisationer och statsförvaltning i svensk politik*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Rothstein, Bo. 1997. "Demokrati, förvaltning och legitimitet." i Bo Rothstein, red. *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS.
- Salamon, Lester M. 1987. "Of market failure, voluntary failure, and third-party government: Toward a theory of government – non-profit relations in the modern welfare state." *Journal of Voluntary Action Research* 16:29–49.
- Sandberg, Andreas. 1998. *Integrationens arenor. En studie av flyktingmottagande, arbete, boende, förenings- och församlingsliv i tre kommuner*. Uppsala: Kulturgeografiska institutionen, Uppsala universitet.
- Schierup, Carl-Ulrik. 1991. "Ett etniskt Babels torn. Invandrarorganisationerna och den uteblivna dialogen." *Sociologisk forskning* nr 3, sidnummer?
- Schierup, Carl-Ulrik. 1994. "Multi-culturalism and ethnic mobilisation: Some theoretical considerations." i John Rex och Beatrice Drury, red. *Ethnic mobilisation in a multi-cultural Europe*. Aldershot: Avebury.
- Schoeneberg, Ulrike. 1985. "Participation in ethnic associations: The case of immigrants in West Germany." *International Migration Review* 19:416–437.
- Skocpol, Theda, Marshall Ganz och Ziad Munson. 2000. "A nation of organizers: The institutional origins of civic voluntarism in the United State." *American Political Science Review* 94:527–546.
- SOU 1974:69, *Invandrarutredningen. 3, Invandrarna och minoriteterna. Huvudbetänkande av Invandrarutredningen*. Stockholm: Liber förlag/Allmänna förlaget.
- SOU 1993:82, *Frivilligt socialt arbete. Kartläggning och kunskapsöversikt*. Rapport av Socialtjänstkommittén. Stockholm: Fritze.
- SOU 1996:55, *Sverige, framtiden och mångfalden*. Slutbetänkande från Invandrapolitiska kommittén. Stockholm: Fritze.

- SOU 1998:73, *Organisationer, mångfald, integration. Ett framtida system för statsbidrag till invandrarnas riksorganisationer m.fl.* Slutbetänkande av Utredningen om översyn av statsbidrag till invandrarnas riksorganisationer m.fl. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- Soysal, Yasemin Nuhoglu. 1994. *Limits of citizenship. Migrants and postnational membership in Europe.* Chicago, Ill.: University of Chicago.
- Stinchcombe, Arthur L. 1986. "Social structure and the founding of organizations." i Arthur L. Stinchcombe. *Stratification and organization. Selected papers.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Tocqueville, Alexis de. 1997. *Om demokratin i Amerika.* Bok 2. Stockholm: Atlantis Bokförlag.
- Vertovec, Steven. 1994. "Multicultural, multi-asian, multi-muslim Leicester: Dimensions of social complexity, ethnic organization and local government interface." *Innovation* 7:259–276.
- Vogel, Joachim, Erik Amnå, Ingrid Munck och Lars Häll. 2003. *Föreningslivet i Sverige – välfärd, socialt kapital, demokratiskola.* 2003. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- Wahlbeck, Östen. 1998. "Community work and exile politics: Kurdish refugee associations in London." *Journal of Refugee Studies* 11:215–230.
- Ware, Alan. 1989. *Between profit and state. Intermediate organizations in Britain and the United States.* Cambridge: Polity Press.
- Weber, Max. 1983. *Ekonomi och samhälle. Förståendesociologins grunder. 1, Sociologiska begrepp och definitioner. Ekonomi, samhällsordning och grupper.* Lund: Argos.
- Zetter, Roger och Martyn Pearl. 2000. "The minority within the minority: Refugee community-based organizations in the UK and the impact of restrictionism on asylum-seekers." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 26:675–698.

