

# **På den anden side af Sundet. Indvandrere og flygtninges organisering og politiske deltagelse i Danmark**

*Lise Togeby*

Almindeligvis er man tilbøjelig til at opfatte Danmark og Sverige som to forholdsvis ens lande – i hvert fald hvis man betragter dem på en vis afstand. I de senere år er der imidlertid skabt en stigende fornemmelse af, at de to lande adskiller sig ganske fundamentalt, når det drejer sig om indvandrer- og integrationspolitikken. Danmark er ved at blive et lukket land, hvor det er svært at få opholdstilladelse og statsborgerskab. Gennem de senere år er også integrationspolitikken blevet strammet op bl.a. med afskaffelsen af den obligatoriske modersmålsundervisning og indførelsen af en særlig starthjælp, der er betydeligt lavere end andre økonomiske ydelser.

Man kan på denne baggrund spørge, om den forskellige indvandrings- og integrationspolitik i Danmark og Sverige spiller nogen rolle for indvandrernes foreningsliv og politiske aktivitet i de to lande. Med henblik på at belyse dette spørgsmål vil jeg her beskrive indvandrernes organisering og deltagelse i valg i Danmark.

Artiklens ramme vil være teorien om ”the political opportunity structure” eller om den politiske mulighedsstruktur (Koopmans og Statham 2000a, 2000b). Udgangspunktet er altså en hypotese om, at de institutioner, vi opbygger til modtagelse og integration af indvandrere og flygtninge, har betydning for, hvordan de organiserer sig, og hvem der deltager. Det gælder forhold som valgretten, eksistensen af korporative organer og mulighederne for økonomisk støtte til indvandrerorganisationerne. Men af betydning er naturligvis også antallet af indvandrere og flygtninge, deres fordeling på etniske grupper, hvor længe de har været i landet osv.

Artiklen vil derfor blive indledt med en redegørelse for Danmarks indvandringshistorie og for de vigtigste regler for modtagelse og integration af indvandrere og flygtninge. Derefter følger en rede-

gørelse for organisationsbilledet på nationalt og lokalt plan og til sidst beskrives deltagelsen i kommunalpolitikken.<sup>1</sup>

## Indvandringen til Danmark efter 2. verdenskrig

I modsætning til Sverige kom der efter 2. verdenskrig aldrig mange arbejdskraftsindvandrere til Danmark. Og der findes ingen gruppe i Danmark, der kan sammenlignes med den finske befolkningsgruppe i Sverige. De første spredte grupper af fremmearbejdere kom til Danmark i løbet af 1967, og de havde som oftest hverken opholds- eller arbejdstilladelse. Det er faktisk kun i foråret 1973, at der er foregået en reguleret indvandring af fremmed arbejdskraft. De indvandrere, der kom i denne tidlige periode, var hovedsagelig tyrkere, pakistanere og jugoslavere, men også marokkanere. Allerede i november 1973 blev der på grund af de stigende økonomiske problemer i kølvandet på den første oliekrise lukket for indvandring af arbejdskraft. Og der er ikke siden igen blevet åbnet.

Alligevel fortsatte antallet af indvandrere med at stige, fordi fremmedarbejderne fik deres familier til Danmark, og efterhånden giftede de unge sig med unge fra hjemlandet. Reglerne for familiesammenføring er med tiden blevet strammet, men alligevel sker der fortsat en indvandring fra de traditionelle fremmedarbejderlande.

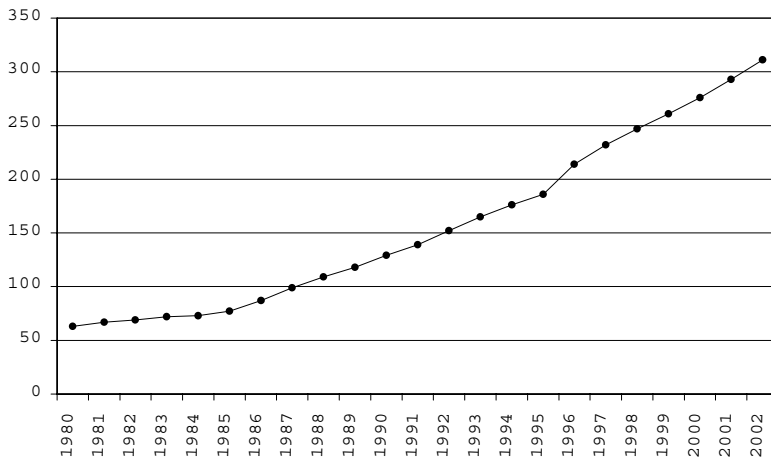
Længe kom der heller ikke mange flygtninge til Danmark. Godt nok kom der flygtninge fra Ungarn, Polen, Chile og Vietnam, men ikke i noget stort tal. I 1984 begyndte antallet af spontane asylansøgere imidlertid at vokse. De kom fra Sri Lanka og en række lande i Mellemøsten. Antallet kulminerede i efteråret 1986, hvorefter udlændingeloven blev strammet. I de følgende år forblev antallet af asylansøgere på et forholdsvis lavt niveau for igen at stige i 1992 i forbindelse med borgerkrigen i Jugoslavien. Også i de følgende år er der kommet flygtninge fra det tidligere Jugoslavien, men ellers er de største flygtningegrupper kommet fra Irak, Somalia og Afghanistan.

Når man i Danmark opgør indvandringens omfang, vil man som regel se på summen af indvandrere og efterkommere fra tredjelande. Som indvandrere regnes personer, der er født i udlandet af forældre, der begge har udenlandsk statsborgerskab eller er født i udlandet. Som efterkommere regnes personer, der er født i Danmark, af forældre, hvoraf ingen er dansk statsborger født i Danmark. Tredjelande er

---

<sup>1</sup> Artiklen bygger i hovedsagen på analyser, der er publiceret i bogen, Lise Togeby, *Fra fremmedarbejdere til etniske minoriteter* (2003).

**Figur 1. Antal indvandrere og efterkommere fra tredjelande i tusinder, 1. januar 2002**



defineret som alle lande uden for Norden, EU og Nordamerika. Figur 1 viser udviklingen i antallet af indvandrere og efterkommere fra tredjelande fra 1980 til 2002.

Som man kan se af figuren, levede der i 1980 ca. 63 000 personer i Danmark, der blev klassificeret som indvandrere eller efterkommere fra tredjelande. Dette tal var i 2002 steget til 311 269 personer. Det drejer sig om ca. 6 pct. af den samlede befolkning.

Den største indvandrergruppe i Danmark er tyrkerne, fulgt af jugoslaverne. Jugoslaverne består imidlertid af to meget forskellige grupper, nemlig dels de oprindelige arbejdskraftindvandrere, der kom til Danmark i begyndelsen af 1970'erne, dels flygtningene fra borgerkrigene i 1990'erne. Tabel 1 viser for de største indvandrergrupper det samlede antal indvandrere og efterkommere. Til sammenligning bor der i Danmark alt i alt omkring 100 000 personer, der har baggrund i de nordiske lande, EU og Nordamerika.

Som man kan se, er mange af indvandrergrupperne små. Kun 14 grupper har mere end 5 000 medlemmer, og så er børnene også regnet med. Det lille antal begrænser naturligvis mulighederne for en effektiv organisering. Mange grupper har også kun en forholdsvis kort historie i Danmark.

**Tabel 1. De største grupper af indvandrere og efterkommere fra tredjelande, 1. januar 2001**

Oprindelsesland	Antal	Oprindelsesland	Antal
Tyrkiet	52 159	Sri Lanka	9 997
Efterfølgerstater, Jugoslavien	25 092	Marokko	8 404
Irak	21 555	Afghanistan	7 901
Libanon	20 566	Tidligere Sovjetunionen	6 415
Pakistan	18 623	Rumænien	2 223
Eksjugoslavien	17 602	Ungarn	1 653
Somalia	17 299	Litauen	1 554
Iran	13 625	Tidl. Tjekkoslovakiet	1 405
Polen	12 624	Chile	1 316
Vietnam	11 834	Etiopien	1 266

*Kilde:* Årbog om udlændinge i Danmark 2002 og Danmarks Statistik, Statistikbanken.

## Regler og rettigheder

Ofte beskriver man et lands indvandrer- og integrationspolitik som tilhørende et af tre medborgerskabsregimer. Det første regime er det traditionelle fremmedarbejdersystem, som det kendes fra Tyskland, og hvor der ikke gøres forsøg på at integrere indvandrerne i modtagerlandet. Det andet regime kaldes for assimilatorisk eller republikansk og kendes fra Frankrig. Her kombineres en let adgang til opnåelse af statsborgerskab med krav om kulturel assimilation. Det tredje regime betegnes som multikulturelt eller pluralistisk og kombinerer en let adgang til statsborgerskab med omfattende kulturelle rettigheder, og her er det bedste eksempel Canada.

Ruud Koopmans og Paul Statham (2000a) har imidlertid argumenteret for, at man mere hensigtsmæssigt kan beskrive de forskellige landes medborgerskabsregimer ved hjælp af et todimensionalt felt, hvor den ene dimension vedrører det formelle grundlag for statsborgerskabet og det andet de kulturelle krav, der knyttes til opholdet eller statsborgerskabet. Der er således ikke som i den traditionelle begrebsdannelse tale om et enten eller, men om noget mere eller mindre. Koopmans og Stathams begrebsapparat har vist sig velegnet til at forklare forskelle mellem lande, hvad angår indvandrergrupper-

nes politiske krav. I dette felt er Sverige placeret forholdsvis nær det hjørne, der er karakteriseret ved, at det er let at opnå statsborgerskab, og at der kun stilles få kulturelle krav. Danmark er på begge dimensioner placeret længere inde mod midten.

For at beskrive forskellene mellem det danske og svenske medborgerskabsregime må vi imidlertid gå lidt mere i detaljer. Jeg vil derfor først beskrive de danske regler for at opnå opholdstilladelse og statsborgerskab og dernæst indvandrernes økonomiske, politiske og kulturelle rettigheder.

Sammenlignet med Sverige er det i Danmark vanskeligt at få opholdstilladelse og statsborgerskab. I slutningen af 1973 blev det besluttet at stoppe for indvandringen af arbejdskraft, og dette stop er ikke siden blevet ophævet. Nye indvandrere, der kommer til Danmark, kommer derfor enten som flygtninge eller gennem familiesammenføringer. Danmark har indtil sommeren 2002 anerkendt konventionsflygtninge, kvoteflygtninge og de såkaldte "de facto flygtninge". De sidste er flygtninge, der ikke direkte opfylder betingelserne i FN's flygtningekonvention, men som af årsager, der minder om dem, eller af andre tungtvejende grunde, har en velbegrundet frygt for at blive forfulgt. De facto flygtningebegrebet blev imidlertid afskaffet med ændringen af udlændingeloven i sommeren 2002 og erstattet af et begreb om "beskyttelsesstatus", således at der for fremtiden kun gives opholdstilladelse til asylansøgere, der efter internationale konventioner har krav på beskyttelse. Det er dog uklart, hvor stor forskellen i praksis er imellem de to begreber.

Tilladelse til familiesammenføring kan gives til personer, der er gift eller samlevende med danske statsborgere, flygtninge eller indvandrere, der i mere end tre år har haft tidsubegrænset opholdstilladelse. Der stilles som hovedregel krav om forsørgelse af ægtefælle eller samlever. Ligeledes kan der gives tilladelse til familiesammenføring af mindreårige børn af herboende flygtninge, indvandrere eller danske statsborgere. Ved ændringen af udlændingeloven i foråret 2000 blev reglerne strammet. Der blev indført særlige regler for at imødegå tvangsægteskaber mellem unge under 24 år, og der blev indført et tilknytningsskrav, således at ægtefællernes eller samlevernes samlede tilknytning til Danmark mindst skal svare til deres tilknytning til et andet land. I sommeren 2002 blev betingelserne yderligere strammet. Blandt andet blev der nu indført et obligatorisk alderskrav på 24 år, og forsørgelsesforpligtelserne blev også udvidet. Da loven viste sig at have en række utilsigtede effekter, er der siden foretaget mindre lempelser. I sommeren 2002 blev samtidig reglerne for at gøre

opholdstilladelsen tidsubegrænset skærpet, således at det tidligst kan ske efter syv års ophold.

I Danmark tildeles statsborgerskab gennem en lov, der opregner navnene på alle de nye borgere. De danske regler har længe været betydeligt mere krævende end de svenske, men i foråret 2002 blev også disse regler skærpet. For at opnå dansk statsborgerskab gennem naturalisation skal man nu for det første have opholdt sig lovligt og uafbrudt i Danmark i ni år (tidligere syv år), for det andet beherske dansk på et rimeligt niveau (dokumenteret ved en egentlig prøve), for det tredje ikke have gæld til det offentlige og for det fjerde opgive sit tidligere statsborgerskab. Endelig kan ansøgere, der er straffet, ikke naturaliseres før efter en vis karenstid. Hertil skal så lægges, at det tager to til tre år at få en ansøgning om naturalisation behandlet og bevilget. Alt i alt kommer det altså til at tage 11–12 år at få dansk statsborgerskab

Hvad de sociale og økonomiske forhold angår, har udenlandske statsborger med en gyldig opholdstilladelse som hovedregel haft de samme rettigheder som danske statsborgere. De kan således modtage arbejdsløshedsunderstøttelse, kontanthjælp, førtidspension, folkepension, boligstøtte og børnecheck. De kan også blive behandlet på hospitaler, modtage uddannelse osv. Og endelig gælder arbejdsmarkedets kollektive overenskomster om f.eks. minimumslønninger også for indvandrere. Indførelsen af den særlige starthjælp i sommeren 2002 har imidlertid udhulet dette lighedsprincip. Retten til kontanthjælp er nu betinget af, at ansøgeren inden for de seneste otte år har opholdt sig i Danmark i sammenlagt syv år. Ellers må man nøjes med den væsentligt lavere ”starthjælp”.

Til gengæld er de udenlandske statsborgeres politiske rettigheder i Danmark forholdsvis omfattende. I modsætning til mange andre lande har det i princippet altid været sådan, at alle indbyggere, uanset deres statsborgerskab, var beskyttet af grundlovens borgerlige frihedsrettigheder. Også indvandrere og flygtninge har således kunnet påberåbe sig reglerne om tale- og forsamlingsfrihed, de har kunnet være medlemmer af fagforeninger og politiske partier, og de har kunnet danne deres egne foreninger, som kan gøre krav gældende over for de danske myndigheder.

Danmark indførte i 1981 efter svensk forbillede, at udenlandske statsborgere kunne stemme til kommunalvalgene, når de har haft opholdstilladelse i tre år. Og med valgretten fulgte så også valgbarhed til kommunalbestyrelserne. De særlige regler i den danske kommunale valglov om personlig stemmeafgivning har betydet, at det er forholdsvis let for personer med indvandrerbaggrund at blive valgt ind i kom-

municipalbestyrelserne, og valgdeltagelsen i Danmark er også højere end i de andre lande, der har givet udenlandske statsborgere valgret (jf. nedenfor).

I forbindelse med integrationsloven, der trådte i kraft 1. januar 1999, blev kommunerne forpligtet til at oprette integrationsråd, hvis mindst 50 af kommunens borgere krævede det. Denne forpligtelse er imidlertid ophævet i 2004, hvorefter det er op til kommunerne selv, om de vil oprette integrationsråd. Pr. 1. maj 2004 er der oprettet integrationsråd i 73 kommuner ud af 275. Integrationsrådenes medlemmer udpeges af kommunalbestyrelsen og består af repræsentanter for ”lokale flygtninge- og indvandrerforeninger eller andre tilsvarende personer” og af repræsentanter for andre organisationer i kommunen. Integrationsrådenes opgave er at rådgive kommunerne i integrations-spørgsmål, men de har ingen formel kompetence, ikke en gang en høringsret. Hvordan integrationsrådene fungerer, afhænger derfor meget af velviljen i den enkelte kommunalbestyrelse. Nogle steder ser de ud til at fungere rigtig godt, andre steder meget dårligt.

Indvandrenes kulturelle rettigheder i Danmark er i nogen henseende forholdsvis omfattende, men også på dette område, er der i de seneste år sket stramminger. Danmark har siden 1866 haft regler for oprettelse af friskoler uden for det offentlige skolesystem, og staten giver i dag et betydeligt økonomisk tilskud til at drive sådanne skoler (85 procent af de gennemsnitlige udgifter i folkeskolen). Disse generelle regler er også blevet benyttet til at oprette muslimske friskoler. Undervisningssproget skal dog være dansk, og undervisningen skal stå mål med, hvad der i almindelighed kræves i folkeskolen. Der er i øjeblikket 19 sådanne muslimske friskoler i Danmark (Mikkelsen 2003).

Blandt de kulturelle rettigheder kan også nævnes mulighederne for at få tilskud til indvandrenes foreninger og organisationer. Disse havde ind til finansloven for 2002 mulighed for at søge tilskud til deres virksomhed i Indenrigsministeriet. Men når bortses fra tilskuddene til de store paraplyorganisationer, drejede det sig om forholdsvis små beløb, og disse tilskud er nu bortfaldet. Til gengæld har indvandrergrupperne mulighed for at få kommunal støtte til foreningsarbejde på lige fod med andre lokale foreninger.

I 1976 blev kommunerne forpligtet til at tilbyde fremmedsprogede elever undervisning i deres modersmål. Med ændringen af folkeskoleloven i sommeren 2002 blev denne forpligtelse fjernet. Kommunerne har stadigvæk mulighed for at tilbyde modersmålsundervisning, hvis de finansierer den selv, men de fleste kommuner har afskaffet den. Kun omkring 40 kommuner havde i skoleåret 2002–03 fortsat modersmålsundervisningen for egen regning, heriblandt dog landets to

største kommuner, København og Århus. Og endnu færre kommuner har tilbudt modersmålsundervisning i skoleåret 2003–04.

De kulturelle rettigheder handler imidlertid ikke blot om omfanget af offentlige tiltag og ydelser, men også om retten til at udfolde sin forskellighed i adfærd og påklædning. Den muslimske befolknings rettigheder på dette område er ikke nogen selvfølge, men er til stadighed genstand for offentlig debat. Det drejer sig f.eks. om muslimske begravelsespladser, opførelse af en stormoské, brug af tørklæde, oprettelse af bederum på arbejdspladserne og brug af særlige slagtemetoder. Der findes ikke i dag muslimske begravelsespladser i Danmark, men heller ikke nogen regler, der forhindrer, at der oprettes sådanne. I praksis har der imidlertid vist sig at være mange forhindringer. Endnu er der heller ikke blevet bygget nogen stormoské.

Det er karakteristisk for Danmark, at integrationsarbejdet har været placeret i de enkelte kommuner. Det gælder specielt efter gennemførelsen af integrationsloven i 1999. Nye flygtninge fordeles på landets kommuner, og kommunerne skal så tilbyde dem et integrationsprogram på sammenlagt tre år, omfattende undervisning i dansk og samfundsforståelse samt forskellige former for aktivering, f.eks. virksomhedspraktik. Kommunerne skal også placere flygtningene i en passende bolig. Flygtningene er til gengæld forpligtet til under hele integrationsprogrammet at blive boende i den kommune, hvor de er placeret. Det er også først og fremmest i kommunerne, at indvandrerne har muligheder for at øve politisk indflydelse gennem kommunalbestyrelser og integrationsråd. Også tilskuddene til foreningslivet er primært en kommunal opgave.

På landsplan er mulighederne for indflydelse til gengæld forholdsvis begrænsede. For at stemme til folketingsvalgene skal man have dansk statsborgerskab, og dette er som nævnt en langsommelig proces. Allerede i 1983 blev der imidlertid oprettet et særligt organ, Indvandrerrådet, senere Rådet for Etniske Minoriteter, bestående af repræsentanter for indvandrerorganisationerne, der skulle rådgive den ansvarlige minister om forhold af betydning for indvandrerne. Med integrationsloven blev rådets sammensætning fra 1999 ændret, således at dets medlemmer nu bliver valgt af et repræsentantskab bestående af repræsentanter for de kommunale integrationsråd og ikke som tidligere af repræsentanter for indvandrerorganisationerne. Rådet har imidlertid aldrig spillet nogen større rolle.



## Det samlede organisationsbillede og udviklingen på landsplan

Allerede da de første fremmedarbejdere kom til Danmark i slutningen af 1960'erne, begyndte de at finde sammen i klubber, væresteder og foreninger, hvor de kunne udveksle nyheder fra hjemlandet eller blot være sammen med andre, der talte samme sprog.

Efterhånden blev foreningerne mere formaliserede, og der blev dannet foreninger for de enkelte nationaliteter: en tyrkisk forening, en jugoslavisk forening osv. En arabisk forening var dannet allerede i 1968. De institutionelle rammer i det danske samfund begyndte hurtigt at sætte sit præg på indvandrernes organisering. Forudsætningen for at modtage tilskud fra f.eks. Københavns Kommune var, at foreningen opfyldte de formelle krav, der stilles til foreninger i Danmark. Der var således krav om åbne valg, betaling af medlemskontingent, aflæggelse af regnskab og offentlige vedtægter. I praksis betød det, som Jørgen Bæk Simonsen (1990) fortæller, at fremmedarbejderne måtte begynde at organisere sig efter danske principper, der var dem fuldstændigt fremmede. Og det var ikke altid lige let.

De første foreninger henvendte sig udelukkende til en enkelt national gruppe. I januar 1976 dannedes imidlertid "Gæstarbejdernes Fællesråd i Danmark" med deltagelse af de tyrkiske, pakistanske, jugoslaviske, marokkanske og græske foreninger. Anledningen var, at Socialministeriet i 1975 havde udgivet en betænkning om *Udenlandske arbejderes sociale og samfundsmæssige tilpasning her i landet*, der var blevet udarbejdet uden nogen direkte kontakt til de udenlandske arbejdere. Fællesrådet blev således oprettet med det udtrykkelige formål at påvirke de kommunale og statslige myndigheder (Simonsen 1990; Quraishy 2000).

Samarbejdet mellem de foreninger, der indgik i Fællesrådet, var imidlertid ikke uden problemer. En ny samarbejdsorganisation blev dannet i 1981 og tog navnet "Indvandrerforeningernes sammenlutning i Danmark" (INDsam). De to paraplyforeninger konkurrerede op igennem 1980'erne om at være talerør for indvandrerne, men med tiden blev det INDsam, der gik af med sejren.

I løbet af 1980'erne kom der nye typer af indvandrerforeninger til. Hvor de tidlige foreninger havde haft som hovedformål at tilbyde indvandrerne muligheder for kulturelle aktiviteter og socialt samvær, dannedes der nu et stigende antal foreninger, hvis primære formål var at oprette lokale moskéer eller islamiske friskoler. Samtidig oprettede man mere specialiserede foreninger til støtte for de unge, for kvin-

derne eller for at dyrke sport. Dette afspejlede, at fremmedarbejderne var ved at blive til indvandrere. Men de fleste af disse foreninger var stadigvæk forbeholdt enkelte etniske grupper.

I slutningen af 1980'erne begyndte imidlertid de unge anden-generationsindvandrere at oprette deres egne organisationer, og de gik ofte på tværs af de etniske grupper. De unges organisationer er indvandrerpå politisk aktive ligesom paraplyorganisationerne. Som for de andre indvandrerforeninger er det sociale samvær et vigtigt formål, men samtidig er de unge meget aktive i forbindelse med diverse integrationssspørgsmål.

En del af disse nye foreninger, der primært henvender sig til den unge generation, samler sig omkring islam. Organisationerne strækker sig fra det fundamentalistiske og stærkt aktivistiske Hizb-ut-Tahrir til Forum for Kritiske Muslimer, der er rettet mod verdsligt tænkende muslimer. Senest blev der i foråret 2002 oprettet Muslimernes Landsorganisation, der lægger vægt på at give islam et dansk ansigt (Johansen 2002:127–131).

I begyndelsen af 1990'erne begyndte samarbejdet i INDSam, der nu var blevet den dominerende paraplyorganisation for indvandrerorganisationerne, at knirke. En række foreninger brød ud og dannede i 1995 en alternativ paraplyorganisation, POEM (Paraplyorganisationen for de Etniske Mindretal). Opsplitningen førte imidlertid ikke til mere indflydelse. Indvandrerorganisationerne var således utilfredse med flere elementer i integrationsloven fra 1999 og fandt herefter ud af, at det ville være hensigtsmæssigt med et fælles organ. I januar 2000 oprettede de fem eksisterende paraplyorganisationer ELO, De Etniske Minoriteters Landsorganisation, som man oplyste omfattede i alt 134 medlemsforeninger og omkring 30 000 personer (*Berlingske Tidende* 20/1 2000). Organisationen synes dog efter et par år at være gået i opløsning.

På baggrund af en diskussion i foråret 2002 om INDSams medlemsorganisationer (*Jyllands-Posten* 21/04 2002) må man imidlertid nok konkludere, at vi ikke rigtig ved, hvor mange organisationer og personer disse paraplyorganisationer egentlig organiserer. Ifølge de seneste oplysninger skulle INDSam have 40 medlemsforeninger (*Fyens Stiftstidende* 11/10 2002) og POEM 30 (*Vejle Amts Folkeblad* 14/10 2002). Mange af de lokale indvandrerorganisationer er imidlertid ikke tilknyttet paraplyorganisationerne (jf. nedenfor om foreningerne i Århus Kommune). Og hvad de aktive organisationsfolk angår, er det i betydeligt omfang Tordenskjolds soldater, hvor de samme personer optræder i mange forskellige organisatoriske sammenhænge. Det er derfor også vanskeligt at vurdere, hvor repræsenta-

tive paraplyorganisationerne og deres talsmænd er for indvandrergrupperne i Danmark. Men det er gennemgående blevet accepteret, at i hvert fald formændene for INDSam og POEM har udtalt sig på indvandrerens vegne. I foråret 2003 blev INDSam imidlertid nedlagt efter at være gået konkurs, og også POEM har haft betydelige organisatoriske vanskeligheder.

Gennem årene er der kommet flere og mere forskelligartede organisationer til. Der oprettes til stadighed nye organisationer, mens andre ubemærket forsvinder. På det overordnede plan er organisationsbilledet i Danmark karakteriseret ved, at der for det første er mange små lokale organisationer, der henvender sig til hver sin etniske gruppe, og at der for det andet på landsplan er en række tværnationale paraplyorganisationer. Dertil kommer et stigende antal muslimske organisationer. Derimod er det aldrig lykkedes at skabe stærke nationale sammenslutninger for de enkelte minoriteter, sådan som man kender dem fra Sverige (Andersen og Nielsen 1989; jf. Bäck og Soininen 1996).

Den almindelige vurdering er, at indvandrerorganisationernes indflydelse på national plan er meget begrænset (Hammer og Bruun 2000; Hussain 2002; Togeby 2003). Repræsentanterne for indvandrergrupperne fylder ikke meget i de danske medier, og de har næsten ikke været inddraget i forberedelsen af den lovgivning, der vedrører integrationen af indvandrere og flygtninge. Først og fremmest har de sjældent deltaget i et forudgående udvalgsarbejde.

Når organisationsbilledet i Danmark i så mange henseende adskiller sig fra Sveriges, skyldes det formodentlig blandt andet de forskellige tilskudsordninger. I Sverige gives der tilskud til de forskellige minoriteters rigsforbund, mens noget tilsvarende ikke er tilfældet i Danmark. I Danmark er der derimod gode muligheder for på grundlag af fritidsloven at få tilskud til lokale foreninger. Og derudover har de tværnationale paraplyorganisationer tidligere fået driftsstøtte fra Indenrigsministeriet.

## **De lokale foreninger**

Det er vanskeligt at få et præcist overblik over antallet og arten af organisationer, hvis man betragter hele landet under et. Opmærksomheden kommer nødvendigvis til at samle sig om de store paraplyorganisationer. Mange foreninger er forholdsvis små og er kun virksomme inden for et begrænset geografisk område, og de er ikke nødvendigvis medlemmer af de store paraplyorganisationer. Det lokale

foreningsbillede varierer selvfølgelig fra kommune til kommune, dels afhængigt af antallet af indvandrere i kommunen, dels afhængigt af relationerne mellem foreningerne og kommunen. Der er imidlertid i 2000–2001 blevet foretaget en særlig undersøgelse af foreningsforholdene i et enkelt lokalsamfund, nemlig Århus Kommune, og det er resultaterne herfra, jeg vil gennemgå i det følgende.

Alt i alt er der blevet registreret 73 foreninger, og 51 af disse har udfyldt et spørgeskema om deres aktiviteter, hvilket giver en svarprocent på 70 pct.<sup>2</sup> Nogle af de registrerede foreninger har det slet ikke været muligt at få kontakt til, og det er ikke sikkert, at alle stadigvæk eksisterer. Der kan også være kommet nye foreninger til, som endnu ikke er registreret nogen steder. Nogle af de foreninger, der ikke har udfyldt noget skema, har vi imidlertid oplysninger om fra andre kilder. Alt i alt er det muligt at foretage en nogenlunde dækkende beskrivelse af foreningerne i Århus.

Århus er den kommune i Danmark, der i absolutte tal har det næsthøjeste antal indvandrere og efterkommere fra tredjelande, nemlig 23 072 ved udgangen af 2000. Det betyder, at omkring 8 pct. af alle indbyggere i Århus i dag har baggrund i et tredjeland. De største grupper kommer fra Libanon (3 678), Tyrkiet (3 677), Somalia (2 643), Iran (2 072), Vietnam (1 948), Irak (1 749) og Polen (1 141) (*Udlændinge i danske kommuner og amtskommuner*, 2001). Derefter er der et stort spring ned til de næste grupper, som alle er forholdsvis små. Tyrkerne var den første større gruppe af indvandrere, der bosatte sig i Århus – de første enlige mænd ankom i 1969. Den næste gruppe var vietnameserne, der kom i første halvdel af 1980'erne, mens vi skal frem til slutningen af 1980'erne, før der begyndte at komme flygtninge fra Mellemosten.

Af de større grupper er tyrkerne og somalierne, som det fremgår af tabel 2, meget velorganiserede med henholdsvis 15 og 10 foreninger. Omvendt er der kun en meget svag organisering blandt palæstinskerne, og heller ikke iranerne har mange foreninger. At det er tyrkerne og somalierne, der er mest velorganiserede, passer i øvrigt godt sammen med, at det er disse to grupper, der først og fremmest synes at være kollektivt mobiliseret i forbindelse med kommunalvalget i Århus i 1997 (Elklit m.fl. 2000). Da det også i øvrigt er de tyrkiske foreninger, vi har de mest dækkende oplysninger om, vil der i det følgende blive kigget specielt på dem.

---

<sup>2</sup> Som udgangspunkt har været anvendt Århus Kommunes liste over indvandrerorganisationer. Listen er så blevet suppleret, når vi gennem interviewene er blevet opmærksomme på andre foreninger.

**Tabel 2. Hvilke etniske grupper henvender organisationerne i Århus sig primært til, 2000?**

	Antal foreninger
Tyrkere	15
Andre grupper fra Mellemøsten <sup>a</sup>	12
Somaliere	10
Andre grupper fra Afrika <sup>b</sup>	10
Asiatiske grupper <sup>c</sup>	13
Sydamerikanske grupper	2
Europæiske grupper	4
Tværkulturelle foreninger	7
I alt	73

<sup>a</sup> Bl.a. fra Irak (5 foreninger), Iran (2 foreninger) og 1 palæstinensisk forening.

<sup>b</sup> Bl.a. fra Tanzania (1 forening), Nigeria (1 forening), Gambia (1 forening) og Sydafrika (1 forening).

<sup>c</sup> Bl.a. fra Vietnam (3 foreninger), Afghanistan (2 foreninger), Sri Lanka (2 foreninger), Armenien (1 forening), Kina (1 forening), Pakistan (1 forening), Aserbajdsjan (1 forening) og Kashmir (1 forening).

Der er også foretaget en registrering af indvandrerforeningerne i Aalborg, hvor antallet dog er betydeligt lavere, formodentlig drejer det sig om ca. 25 foreninger. Den bedst organiserede gruppe er her somalierne med ni foreninger, og så er der 3–4 jugoslaviske foreninger. Når der ses bort fra, at der er færre organisationer i Aalborg, synes mønstret meget at ligne det århusianske.

De fleste foreninger i Århus henvender sig kun til en enkelt etnisk gruppe. Men der findes også en række tværkulturelle foreninger. Derudover findes der i Århus tre muslimske friskoler.

Det er i øvrigt karakteristisk, at næsten alle de tværkulturelle foreninger er indvandrerpolitisk aktive, dels i forhold til Århus Kommune, dels på landsplan. For de fleste andre foreninger er aktiviteterne i forhold til foreningernes medlemmer de vigtigste. Som det fremgår af tabel 3,<sup>3</sup> er det hyppigste svar, at foreningerne er rammen om kultu-

<sup>3</sup> Resultaterne er i de følgende tabeller angivet i procenter, uanset at den ene gruppe kun omfatter 12 organisationer. Imidlertid er der tale om en populationsanalyse, hvor i princippet alle relevante organisationer indgår, og procenterne er trods alt lettere at ammenligne end hele tal. Men procenterne skal tolkes med forsigtighed, fordi hver enkelt organisation repræsenterer mange procenter.

**Tabel 3. Hvilke opgaver varetager foreningerne i Århus, 2000?<sup>a</sup> Pct**

	Alle foreninger	Tyrkiske foreninger
Socialt samvær for mænd	51	64
Socialt samvær for kvinder	59	75
Religiøse aktiviteter	28	50
Kulturelle aktiviteter	89	92
Informationsvirksomhed, blade, nyhedsbreve	39	36
Sportsaktiviteter	53	73
Aktiviteter til støtte for gruppens unge	61	73
Kurser og rådgivning vedrørende Danmark	47	36
Undervisning i hjemlandets sprog og kultur	49	36
Opretholder kontakten til hjemlandet	31	9
Varetager interesser i forhold til Århus Kommune	38	27
N	51	12

<sup>a</sup> Flere svar mulige.

relle aktiviteter. Derefter kommer, at de forsøger at støtte gruppens unge og stiller lokaler til rådighed for socialt samvær for henholdsvis mænd og kvinder. Dette er specielt udpræget for de tyrkiske foreninger. Man kan i øvrigt bemærke, at halvdelen af de tyrkiske foreninger oplyser, at de organiserer religiøse aktiviteter.

Hvis vi ser bort fra paraplyorganisationerne, hvis medlemstal er vanskelige at beregne, er de fleste af de århusianske foreninger forholdsvis små. Det samme gælder i øvrigt også alle andre lokale foreninger i Danmark (Torpe og Kjeldgaard 2003). Over halvdelen af indvandrerforeningerne har under 100 medlemmer.

Økonomisk støtte til indvandrerforeningerne ydes i Århus Kommune på lige fod med tilskud til andre foreninger. Der findes i princippet ingen særlige regler eller ordninger. Dog har kommunen stillet en ejendom til rådighed for flygtninge- og indvandrerforeningerne. Efter de generelle regler ydes der tilskud til lokaleudgifter, fritidsaktiviteter for børn og forskellige former for socialt arbejde. Som det fremgår af tabel 4, modtager lige ved to tredjedele af foreningerne en eller anden form for tilskud fra Århus Kommune, først og fremmest tilskud til lokaleudgifter. Heller ikke hvad indtægtskilder angår, adskiller indvandrerforeningerne sig noget videre fra andre lokale

Tabel 4. Organisationernes indtægtskilder, Århus, 2000.<sup>a</sup> Pct

	Alle foreninger	Tyrkiske foreninger
Tilskud fra Århus Kommune, herunder:	62	67
Lokaleleje, lokaler til rådighed	42	58
Fritidsaktiviteter	38	58
Undervisning	16	25
Socialt arbejde	18	33
Andre offentlige tilskud	24	25
Penge fra medlemmerne	84	83
Tilskud fra landsorganisation	6	0
Tilskud fra hjemlandet	0	0
Indsamlinger, salg af varer	28	50
N	51	12

<sup>a</sup> Flere svar mulige.

foreninger (Torpe og Kjeldgaard 2003). En sammenligning med Aalborg tyder dog på, at Århus kommune er forholdsvis gavmild med økonomiske tilskud.

En anden hovedindtægtskilde er kontingenter fra medlemmerne. Mange foreninger indsamler også penge f.eks. gennem salg af varer. Derimod er der ingen foreninger, der oplyser, at de modtager penge fra hjemlandet, og kun et par enkelte får tilskud fra en landsorganisation.

Meindert Fennema og Jean Tillie (1999), der har analyseret de etniske organisationer i Amsterdam, argumenterer i forlængelse af Putnam (1993, 2000) for betydningen af ikke blot antallet af organisationer men også af tætte horisontale relationer mellem organisationerne. Horisontale relationer skaber ifølge Fennema og Tillie social tillid og ansvarlighed og muliggør en hurtig spredning af information. Det er deres opfattelse, at den sociale tillid og ansvarlighed kan overføres til andre organisationer og til offentlige institutioner. Allerbedst er det naturligvis, hvis relationerne mellem organisationerne ikke er begrænset til en enkelt etnisk gruppe, men går på tværs af grupper og også omfatter modtagerlandets organisationer.

I forbindelse med undersøgelsen af organisationerne i Århus er der blevet stillet detaljerede spørgsmål om, hvilke andre organisationer

**Tabel 5. Samarbejde med andre organisationer, Århus, 2000.<sup>a</sup> Pct**

	Alle foreninger	Tyrkiske foreninger
Samarbejde med andre organisationer fra egen etniske gruppe i Århus <sup>b</sup>	73	100
Samarbejde med andre indvandrerorganisationer i Århus	57	50
Tilknyttet sammenslutning på landsplan	26	17
Samarbejder med danske organisationer	46	41
Kontakt til organisationer uden for landets grænser	40	33
N	51	12

<sup>a</sup> Flere svar mulige.

<sup>b</sup> Her er set bort fra de tværkulturelle organisationer.

der samarbejdes med. Ikke alle organisationer har besvaret disse spørgsmål lige omhyggeligt, men ved at kombinere oplysningerne fra de forskellige organisationer er det alligevel muligt at få en god fornemmelse af omfanget og arten af samarbejde. Tabel 5 viser de relationer mellem organisationerne, som vi har fået kendskab til gennem spørgeskemaundersøgelsen. Tallene i tabellen er minimumstal, da næppe alle samarbejdsrelationer er blevet nævnt.

Det fremgår klart, at der er meget omfattende horisontale relationer mellem organisationerne i Århus Kommune. Tre fjerdedele samarbejder med andre organisationer fra deres egen etniske gruppe. Og det er stort set alle dem, som har mulighed for det, da der også er etniske grupper, som kun er dækket af en enkelt forening. Derudover samarbejder mere end halvdelen med organisationer for andre etniske grupper eller med de tværkulturelle foreninger. For de tyrkiske foreninger gælder, at de alle samarbejder med andre tyrkiske foreninger. Derudover er der en del, der samarbejder med lokale danske organisationer. Det drejer sig først og fremmest om Mellemløst Samvirke og Dansk Flygtningehjælp, men også om sportsklubber og arbejderbevægelsens organisationer.

Kun en mindre del af foreningerne, nemlig en fjerdedel, oplyser, at de er tilsluttet en sammenslutning på landsplan. De tyrkiske foreninger er gennemgående ret snævert lokale og indadvendte i deres virksomhed. Det er faktisk kun alevier og kurdere, der oplyser, at de har tilknytning til landsdækkende eller europæiske organisationer.



Tabel 6. Kontakter til Århus Kommune, 2000.<sup>a</sup> Pct

	Alle foreninger	Tyrkiske foreninger
Modtager økonomisk støtte	66	67
Kontakt til lokale politikere	32	42
Kontakt til:		
Borgmesterens kontor	44	17
Socialafdelingen	36	25
Børn- og Unge-afdelingen	26	17
Beskæftigelsesafdelingen	20	17
Bolig- og ejendomsafdelingen	4	0
Ældreafdelingen	12	8
Skoleforvaltningen	24	17
Fritids- og kulturforvaltningen	82	75
En eller anden form for kontakt til kommunen	100	100
N	51	12

<sup>a</sup> Flere svar mulige.

Samtidig fremgår det, at der er vertikale relationer mellem indvandrerorganisationerne og de offentlige myndigheder i Århus (tabel 6). Faktisk har alle de organisationer, der indgår i undersøgelsen, oplyst, at de har en eller anden form for relation til kommunen. To tredjedele får som nævnt økonomisk støtte, og en tredjedel har derudover kontakt til en eller flere af de lokale politikere. Århus Kommune har også inddraget de lokale indvandrerorganisationer i forberedelsen af det integrationsråd, der blev oprettet i 1999, og kommunen har givet integrationsrådet en formel høringskompetence, uanset at dette ikke er forudsat i loven (Øhrberg 2003).

En sammenligning med Aalborg viser, at organisationerne i Århus har bedre kontakter til politikerne end organisationerne i Aalborg. Men i Århus har man også i flere år haft repræsentanter for indvandrergrupperne valgt ind i byrådet, mens der i Aalborg hverken er valgt eller opstillet kandidater. Ved kommunalvalget i 1993 blev Hüseyin Arac, der er dansk statsborger, men født i Tyrkiet, valgt ind i byrådet for Socialdemokraterne, og han er siden blevet genvalgt. I 1997 blev der på den socialdemokratiske liste yderligere valgt en pakistansk kandidat, men han genopstillede ikke i 2001. I 2001 blev

der til gengæld valgt yderligere et medlem med tyrkisk baggrund, men denne gang for partiet Venstre. Det nyvalgte medlem, Bünyamin Simsek, var før valget i 2001 formand for Integrationsrådet og samtidig formand for en af byens største tyrkiske foreninger. I Århus er der således tætte relationer mellem de politiske partier og indvandrernes egne organisationer.

Det er muligt ud fra nogle ældre undersøgelser at få en fornemmelse af organisationsudviklingen blandt tyrkerne i Århus (Dehn og Sinding 1985; Pedersen og Selmer 1991). Det ser ud til, at udviklingen i 1990'erne er gået i retning af, at der er blevet oprettet flere moskéer og bedesteder som et udtryk for, at islam er kommet til at spille en større rolle for tyrkerne i Danmark. Derudover er der blev oprettet flere særlige kvindeforeninger, mens der tidligere knap nok var foreninger, hvor også kvinderne kunne mødes. En yderligere nyskabelse er Dansk Alevi Forbund. Men mange af de organisationer, som er virksomme i 2000, har eksisteret forholdsvis længe og har vist sig at være meget levedygtige.

De tyrkiske foreninger synes i dag at være opdelt i to grupper. Det drejer sig for det første om de verdslige og mere indvandrerpolitisk orienterede foreninger. Og det drejer sig for det andet om de islamiske og religiøst orienterede, der ofte organiserer moskéer, bedesteder og koranskoler. Ud over de nævnte foreninger er der også blevet oprettet tre islamiske friskoler i Århus, heraf én for primært tyrkiske elever. Der er næppe tvivl om, at disse religiøse foreninger fylder mere i billedet, end de gjorde tidligere.

Samtidig ser det imidlertid ud til, at der er forholdsvis stærke netværk på tværs af alle de tyrkiske foreninger i Århus. Der samarbejdes på kryds og tværs, og der samarbejdes også med andre indvandrerorganisationer i Århus. Afstandene mellem foreningerne er formodentlig mindre i dag end tidligere, og måske mindre i Århus end andre steder. De mange relationer mellem de tyrkiske foreninger i Århus er en god illustration af Eva Østergaard-Nielsens (2002) påstand om, at tyrkerne i Danmark kun i begrænset omfang har bragt hjemlandets konflikter med ind i det danske samfundsliv. Det er således også karakteristisk, at meget forskellige foreninger har nævnt, at de har kontakter til det socialdemokratiske byrådsmedlem, Hüseyin Arac.

Organisationsudviklingen blandt tyrkerne i Århus viser, hvad der sker, når fremmedarbejdere bliver til indvandrere. De første gruppedannelser blandt tyrkerne havde til formål at samle og støtte de tyrkiske mænd, der midlertidigt havde arbejde i Danmark. Efter at familierne var kommet til Danmark, begyndte man gradvist at indstille

sig på, at opholdet blev af længere varighed, og man begyndte at orientere sig mod det danske samfund. I dag har den tyrkiske befolkningsgruppe tydeligvis set i øjnene, at dens fremtid ligger i Danmark. Man har derfor oprettet stabile islamiske institutioner, man arbejder på at få bygget en stormoské, der er skabt tilbud for kvinder, børn og unge, og tyrkerne er på vej ind i de danske organisationer og institutioner.

Meget taler for, at indvandrerorganisationerne er bedre integreret i det politiske liv i Århus end i mange andre kommuner. Også dette skal formentlig forklares af indvandringshistorien og den politiske mulighedsstruktur. Flere af de etniske grupper er i dag så store, at der er grundlag for en mere omfattende organisering. Der kom tidligt en forholdsvis stor gruppe af tyrkere til Århus, og tyrkerne har haft mange år til at opbygge deres organisationer. Men vigtigt er det antagelig også, at der allerede for ti år siden blev valgt en repræsentant ind i Århus Byråd. Dette har bidraget til at skabe stabile kontakter mellem organisationerne og de politiske partier, og disse blev forstærket ved oprettelsen af integrationsrådet.

## **Valg og repræsentation i kommunalpolitikken**

Ligesom i Sverige har udenlandske statsborgere i Danmark ret til at stemme til kommunalvalgene og til at blive valgt ind i kommunalbestyrelserne tre år efter, at de har fået opholdstilladelse. Og reglerne for valg og repræsentation synes at bidrage til integrationen af også indvandrernes egne foreninger i det politiske liv i Danmark.

Indvandrernes repræsentation i danske kommunalbestyrelser er overraskende stor. Det er måske ikke det indtryk, man umiddelbart får. Kun 1,1 pct. af de kommunalbestyrelsesmedlemmer, der blev valgt i 2001, havde baggrund i et tredjeland, mens det samme gjaldt for 3,5 pct. af de valgberettigede. Det giver imidlertid ikke et retvist billede af repræsentationen at sammenligne disse to tal, fordi indvandrere og flygtninge er koncentreret i et mindre antal kommuner.

I de mange små kommuner i Danmark, der vælger det store antal kommunalbestyrelsesmedlemmer, er der næsten ingen valgberettigede fra tredjelande. Man bliver derfor nødt til at dele kommunerne op efter, hvor stor en andel af de valgberettigede der har en anden baggrund end dansk (tabel 7).

Også målt på denne måde er indvandrergrupperne underrepræsenteret i de danske kommunalbestyrelser, men ikke særlig meget. Relativt set er de langt bedre repræsenteret end eksempelvis kvinder. I en

**Tabel 7. Andel repræsentanter og andel valgberettigede fra tredjelande, opdelt efter andel valgberettigede fra tredjelande i kommunerne. 2001. Pct**

	Kommuner opdelt efter andel valgberettigede				
	0–2,99 pct.	3,00–3,99 pct.	4,00–5,99 pct.	6,00– pct.	Hele landet
Andel valgberettigede	1,1	3,5	5,0	9,7	3,5
Andel repræsentanter	0,2	2,6	3,7	8,8	1,1
Antal kommuner	232	19	15	9	275

række større byer er indvandregrupperne overrepræsenteret. Den største overrepræsentation findes i Gladsaxe, Herning, København, Tornved<sup>4</sup> og Køge kommuner, men indvandrerne er også overrepræsenteret i Århus og Odense.

Forklaringen på denne gode repræsentation er reglerne i den kommunale valglov med dens kombination af forholdstalsvalg og muligheden for at stemme personligt. Hvis man er opstillet på et af de store partiers lister, skal der kun forholdsvis få personlige stemmer til for at blive valgt ind i en kommunalbestyrelse. I Københavns Kommune blev i 2001 det sidste mandat på den socialdemokratiske liste tildelt en kandidat, der havde fået 361 personlige stemmer. Til sammenligning var der mere end 400 000 valgberettigede vælgere i Københavns Kommune. I Århus Kommune, hvor der var mere end 200 000 valgberettigede, blev den sidste kandidat på Venstres liste valgt med 191 personlige stemmer. Når der skal så få personlige stemmer til, skyldes det, at borgmestercandidaterne trækker en meget stor del af de personlige stemmer.

Dette valgsystem giver således gode muligheder for at få indvalgt indvandrer kandidater i hvert fald på de store partiers lister, og det har indvandregrupperne opdaget. Det viser sig da også, at en meget stor del af disse kandidater "sprænger listerne" i den forstand, at de bliver valgt, selvom de af partiet er placeret på en plads, der ikke skulle give valg. Derimod er det svært at få indvalgt repræsentanter fra særlige indvandrerlister, idet der skal 4–6 pct. af stemmerne til, for at et parti eller en liste kan blive repræsenteret i en kommunalbestyrelse.

Valglovens regler har derfor også betydning for, hvad det er for kandidater, der bliver valgt. Ved valget i 2001 var godt og vel 60 pct.

<sup>4</sup> Tornved er en forholdsvis lille kommune med mindre end 9 000 indbyggere, hvor kun 1,3 pct. af de valgberettigede har baggrund i et tredjeland. Alligevel er der i den socialdemokratiske gruppe indvalgt et medlem, der kommer fra Somalia.

af de valgte kandidater med indvandrerbaggrund socialdemokrater. Det er også de socialdemokratiske indvandrer kandidater, der har den største valgchance, idet godt og vel 60 pct. af de opstillede er blevet valgt. Til gengæld blev der ikke valgt nogen repræsentanter fra de særlige indvandrerlister, og der blev kun valgt meget få blandt de forholdsvis mange opstillede kandidater fra de mindre (og indvandrer-venlige) partier.

Om de valgte kandidater i 2001 gælder i øvrigt, at lige ved halvdelen af dem er af tyrkisk afstamning, at 14 pct. er kvinder, og at det derudover drejer sig om personer, der også i andre henseender har fungeret som brobyggere mellem indvandrergrupperne og det danske samfund. Forholdsvis mange er ansat som tolke, projektmedarbejdere eller tosprogede lærere. Der er også forholdsvis mange, der har siddet i de kort tid før oprettede integrationsråd. Og i 2001 blev der for første gang valgt et større antal kandidater, der var født i Danmark eller kommet hertil som børn, og som således havde haft deres opvækst i Danmark (Togeby 2003).

De forholdsvis gode muligheder for at blive valgt til danske kommunalbestyrelser har også haft betydning for valgdeltagelsen blandt indvandrergrupperne. I forbindelse med valgene i 1997 og 2001 er der blevet foretaget registerbaserede analyser af valgdeltagelsen i et mindre antal kommuner. I 2001 omfattede undersøgelsen 25 kommuner, heriblandt dog alle de største kommuner i Danmark. Alt i alt omfattede undersøgelsen omkring 1,4 mio. valgberettigede, heriblandt omkring 93 000 med baggrund i et tredjeland svarende til omkring to tredjedele af alle valgberettigede fra denne gruppe. Tabel 8 viser valgdeltagelsen for forskellige grupper af valgberettigede – dels valgdeltagelsen i de 25 kommuner, der indgik i undersøgelsen, dels en estimeret valgdeltagelse for hele landet.<sup>5</sup>

Som det fremgår af tabellen, er valgdeltagelsen blandt indvandrergrupperne, uanset om de har opnået dansk statsborgerskab eller ej, lavere end blandt alle valgberettigede. Samtidig er valgdeltagelsen for personer uden dansk statsborgerskab lavere end for personer med dansk statsborgerskab.

Sammenlignet med, hvad vi ved om valgdeltagelsen i de andre lande, der har givet udenlandske statsborgere valgret til lokalvalgene, er valgdeltagelsen i Danmark høj. Hvor den estimerede valgdeltagelse

---

<sup>5</sup> Når det er nødvendigt at foretage denne estimering, skyldes det, at valgdeltagelsen i de udvalgte kommuner er lavere end i landet som helhed. Forklaringen er først og fremmest, at Københavns Kommune, hvor valgdeltagelsen er lavere end i resten af landet, tæller forholdsvis tungt i den samlede undersøgelse.

**Tabel 8. Estimering af valgdeltagelsen i hele landet for forskellige grupper af valgberettigede ved kommunalvalget 2001.<sup>a</sup> Pct**

	Den målte valgdeltagelse i de 25 kommuner	Den estimerede valgdeltagelse for hele landet	Antal personer i undersøgelsen
Alle valgberettigede	82	85	1 391 734
Danske statsborgere med oprindelse i tredjelande	68	71	42 068
Udenlandske statsborgere med oprindelse i tredjelande	40	47	51 181
Tyrkiske statsborgere	53	55	9 566

<sup>a</sup> Valget i 2001 adskilte sig fra andre valg i Danmark ved, at valget til kommunalbestyrelsen foregik på samme dag som valget til Folketinget.

for tyrkiske statsborgere i Danmark er 55 pct., er den i Norge 26 pct. (Bjørklund og Kval 2001), i Sverige 35 pct. (SCB 2003), og i Holland er valgdeltagelsen blandt alle vælgere af tyrkisk oprindelse 39 pct. (Fennema og Tillie 1999). Der kan ikke være nogen tvivl om, at valgdeltagelsen blandt indvandreregrupperne i Danmark er væsentligt højere end i de andre lande. Og forklaringen er antagelig igen den kommunale valglov. Fordi det er så forholdsvis let at få repræsentanter valgt ind i de danske kommunalbestyrelser, er motivationen til at stemme også stor.

Om valgdeltagelsen er der yderligere at fortælle, at der er betydelige variationer mellem de etniske grupper. I undersøgelsen varierer valgdeltagelse for udenlandske statsborgere fra 53 pct. for personer fra Tyrkiet til 22 pct. for personer fra Libanon. Der er også ganske betydelige forskelle mellem kommunerne. Gennemgående er valgdeltagelsen lavest i Københavns Kommune og højest i Københavns omegnskommuner og i de mindre provinsbyer. Valgdeltagelsen blandt kvinder er en smule større end blandt mænd, og det gælder uanset om de har dansk eller udenlandsk statsborgerskab. I nogle etniske grupper, men ikke i alle, kan man iagttage, at valgdeltagelse er højest i de byer, hvor der er repræsentanter fra gruppen opstillet til kommunalvalget. Det gælder f.eks. for tyrkerne (Togeby 2003).

Når valgloven har disse integrative effekter skyldes det også, at den presser de politiske partier og indvandreregrupperne til at samarbejde. De politiske partier vil gerne tiltrække indvandrerstemmerne, og indvandreregrupperne ved godt, at de skal opstilles på de etablerede

partiers lister, hvis de skal have en chance for at blive valgt. Begge parter har således fordele af et samarbejde, og derfor bliver samarbejdet også etableret. Og meget tyder på, at relationerne mellem de lokale myndigheder og indvandrerorganisationerne er bedre i de kommuner, hvor der er indvalgt indvandrerrepræsentanter, end hvor der ikke er.

## **Den politiske mulighedsstruktur**

Som forventet er der i indvandrergruppernes organisationsdannelse og politiske deltagelse klare nedslag af, hvad der ovenfor er blevet kaldt den politiske mulighedsstruktur, defineret ved de institutionelle rammer, assimilationskravene og indvandringshistorien.

Indvandrerne organisationer er efterhånden blevet modelleret efter de danske foreningstraditioner med offentlige vedtægter, medlemskontingenter, årlig regnskabsaflæggelse og valg af formand og bestyrelse. Dette har været en betingelse for at blive opfattet som legitime repræsentanter af de danske myndigheder, og det har under alle omstændigheder været en betingelse for at modtage offentlig støtte til organisationens virksomhed.

At det er det lokale organisationsliv og ikke det nationale, der er kommet til at fungere bedst, er formodentlig en følge af, at det er kommunerne, der har fået ansvaret for integrationsindsatsen, at det er kommunerne, der giver økonomisk støtte til indvandrerorganisationerne, og at den kommunale valglov i Danmark tilskynder til et samarbejde mellem indvandrergrupperne og de politiske partier i lokalområdet. Når de nationale indvandrerorganisationer, det være sig i form af landsorganisationer for de enkelte etniske grupper eller i form af tværetniske paraplyorganisationer, aldrig er kommet til at spille en større rolle, skyldes det antagelig, at der sjældent har været penge og aldrig indflydelse at hente for organisationerne i et samarbejde med de nationale myndigheder.

Der er aldrig i Danmark på indvandrerområdet blevet skabt et korporativt system som det svenske, hvor indflydelse og penge er blevet tildelt nationale forbund. I stedet har man fra dansk side i et vist omfang inddraget og finansieret de tværnationale paraplyorganisationer. Men også de landsdækkende tværnationale paraplyorganisationer er forblevet svage, bl.a. fordi der aldrig er blevet skabt organer, hvor igennem en effektiv interessevaretagelse har kunnet kanaliseres.

Den høje valgdeltagelse og den relativt store repræsentation i kommunalbestyrelserne skal igen forklares af de helt konkrete regler i

den kommunale valglov. Reglerne for personvalg indeholder stærke incitamenter for indvandrerne til både at stille op til valgene og til at stemme. Samtidig indeholder den incitamenter til at samarbejde med danske organisationer og partier.

At indvandrergruppernes virksomhed i Danmark primært er rettet mod aktiviteter i Danmark og kun i begrænset omfang er transnational og rettet mod forhold i hjemlandet, skyldes formodentlig, at de politiske institutioner i Danmark trods alt giver forholdsvis gode muligheder for at øve indflydelse på livet i Danmark.

Man kan så spørge, hvilken betydning den til tider ophedede indvandrerdebat i Danmark og det stærke pres i retning af assimilation har for relationerne mellem indvandrerorganisationerne og de politiske myndigheder. Det vigtigste er formodentlig, at handlingsrummet i Danmark og Sverige er forskelligt. I Sverige tilsiger normsystemet de politiske myndigheder at lytte til indvandrergrupperne og deres organisationer. Det ville være politisk uklogt for en socialdemokratisk minister i Sverige at handle på en måde, der opfattes som stridende mod de etniske organisationers interesser. Omvendt i Danmark, hvor sådanne handlinger snarere bliver tolket som udtryk for handlekraft og politisk mod. Der er da også inden for de seneste år foretaget en række indgreb, der begrænser indvandrerorganisationernes handlemuligheder.

Derudover kan man konstatere, at der gennem de senere år har været en tendens til, at de muslimske organisationer er kommet til at fylde mere i organisationsbilledet, og at de spiller en større rolle end tidligere. Det kan være et resultat af, at debatten i Danmark i så stort omfang er kommet til at handle om religion og kultur. Men i øvrigt er de største stramninger på både det økonomiske og kulturelle område af så ny dato, at de næppe endnu har sat sig spor i indvandrernes organisationsadfærd.

En række af de forskelle, der kan iagttages mellem indvandrernes adfærd og organisationsdannelser i Danmark og Sverige, ser således ud til at have sammenhæng med den forskellige politiske mulighedsstruktur i de to lande. Kapitlet har imidlertid også demonstreret, at medbragte traditioner for organisationsdannelse og deltagelse spiller en rolle. Der er således betydelige forskelle mellem de forskellige etniske gruppers foreningsliv i Danmark. Det gælder både antallet af organisationer, arten af organisationer og deres relationer til myndighederne. Nogle af disse forskelle har sammenhæng med den etniske gruppes størrelse, og hvor længe gruppen har opholdt sig i Danmark, men andre forskelle kan ikke forklares på denne måde. De må for-



klares af de erfaringer og vaner, som de forskellige grupper har bragt med sig fra hjemlandet.

## Referencer

- Andersen, Ole Stig og Torben Nielsen. 1989. *Stem sort. Indvandrerne og kommunevalget*. Præstø: Kitab.
- Bjørklund, Tor og Karl-Eirik Kval (2001). *Innvandrere og lokalvalget 1999*. Oslo: Institutt for Samfunnsforskning.
- Bäck, Henry och Soininen Maritta. 1996. *Invandrarna, demokratin och samhället: Om invandrarnas politiska deltagande i dagens Sverige*. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet.
- Betænkning nr. 761. 1975. *Udenlandske arbejderes sociale og samfundsmæssige tilpasning her i landet*. København: Socialministeriet.
- Dehn, Lauge og Odd Sinding. 1985. *Muslimere i Danmark*. Utrykt speciale. Aarhus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Elklit, Jørgen, Birgit Møller, Palle Svensson og Lise Tøgeby. 2000. *Hvem stemmer – og hvem stemmer ikke?* Århus: Magtudredningen.
- Fennema, Meindert and Jean Tillie. 1999. "Political participation and political trust in Amsterdam: civic communities and ethnic networks." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 25:703–26.
- Hammer, Ole og Inger Bruun. 2000. *Etniske minoriteters indflydelseskanaler*. Århus: Magtudredningen.
- Hussain, Mustafa. 2002. "Etniske minoriteters organisering i Danmark." i Flemming Mikkelsen. red. *Bevægelser i demokrati. Foreninger og kollektive aktioner i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Johansen, Karen-Lise. 2002. *Muslimske stemmer. Religiøs forandring blandt unge muslimer i Danmark*. København: Akademisk Forlag.
- Koopmans, Ruud and Paul Statham. 2000a. "Migration and ethnic relations as a field of political contention: An opportunity structure approach." i Ruud Koopmans and Paul Statham. red. *Challenging immigration and ethnic relations politics. Comparative European perspectives*. Oxford: Oxford University Press.
- Koopmans, Ruud and Paul Statham. 2000b. "Challenging the liberal nation-state? Postnationalism, multiculturalism, and the collective claims-making of migrants and ethnic minorities in Britain and Germany." i Ruud Koopmans and Paul Statham. red. *Challenging immigration and ethnic relations politics. Comparative European perspectives*. Oxford: Oxford University Press.

- Mikkelsen, Flemming. red. 2003. *Indvandrerorganisationer i Norden*. København: Nordisk Ministerråd.
- Pedersen, Lars and Bodil Selmer. 1991. *Muslimsk indvandrerungdom. Kulturel identitet og migration*. Århus: Aarhus Universitets Forlag.
- Putnam, Robert. 1993. *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. New Jersey: Princeton University Press.
- Putnam, Robert. 2000. *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster.
- Quraishy, Bashy. 2000. "Etniske minoriteters selvorganisering." *Social Forskning* Temanummer Etniske minoriteter i velfærdssamfundet, december 94–103.
- SCB. 2003. *Valdeltagandet blandt udlændske medborgere ved kommunfullmäktigeval 2002*. Stockholm: Statistiska Centralbyrå, ME 14SM0301.
- Simonsen, Jørgen Bæk. 1990. *Islam i Danmark. Muslimske institutioner i Danmark 1970–1989*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Togeby, Lise. 2003. *Fra fremmedarbejdere til etniske minoriteter*. Århus: Magtudredningen: Århus Universitetsforlag.
- Torpe, Lars og Torben Kjeldgaard. 2003. *Frivillige foreninger, politisk deltagelse og social kapital. En case om foreningerne i Aalborg*. Århus: Magtudredningen.
- Udlændinge i danske kommuner og amtskommuner. 2001. Integrationsministeriet.
- Årbog om udlændinge 2002* (2002). Ministeriet for flygtninge, indvandrere og integration.
- Øhrberg, Sisse. 2003. "Integrationsrådenes effekt på de etniske minoriteters politiske inddragelse: en caseanalyse af 3 kommunale integrationsråd." Speciale ved Institut for Statskundskab. Århus: Aarhus Universitet.
- Østergaard-Nielsen, Eva. 2002. *Politik over grænser. Tyrkeres og kurderes engagement i det politiske liv i hjemlandet*. Århus: Magtudredningen.

# På sidelinjen?

## Vilkår for deltakelse i politikk og organisasjonsliv i Norge

*Grete Brochmann og Jon Rogstad*

Frivillige organisasjoner representerer en av bærebjelkene i det norske sosialdemokratiet – substansielt og ideologisk. Organisasjonene er – både historisk og nåtidig – vesentlige kanaler for innflytelse i samfunnet, og er samtidig fora for å skape tilhørighet og ansvarlighet for fellesskapet. Ulike grupper har historisk skapt rom for innflytelse gjennom organisering og deltakelse. Denne artikkelen analyserer maktfeltet innvandrere inngår i som medlemmer av minoriteter i det norske samfunnet; videre hvilke forutsetninger nykommere har for å øve innflytelse gjennom valgdeltakelse og organisering. I siste del av artikkelen presenteres en undersøkelse av innvandreres politiske integrasjon i den eneste norske storbyen – Oslo.<sup>1</sup>

### **Maktfeltet – majoritet/minoriteter**

Tilhørighet i en minoritet blir ofte forbundet med noe underordnet – man er plassert i en svakere posisjon enn majoriteten. Denne asymmetrien er nærliggende å studere i makftermer. Makt er åpenbart en vesentlig del av relasjoner mellom majoritet og minoritet i svært mange sammenhenger, men har, underlig nok, i liten grad vært studert som eksplisitt tema, verken internasjonalt eller i norsk sammenheng. Dette kan skyldes det *selvfølgelige* som ofte knyttes til majoritetsmakt og nasjonalstatlig suverenitet. I demokratier bestemmer flertallet, som former den sosiale orden over tid, og som har definisjonsmakt til å

---

<sup>1</sup> Artikkelen er en del av publiseringen på prosjektet Flerkulturelle demokratier og politisk integrasjon i storbyer, finansiert av Norges forskningsråd, samt ISFs strategiske instituttprogram: Internasjonalisering, migrasjon og medborgerskap i flerkulturelle samfunn. Artikkelen skrives i en tidlig fase av en studie basert på en omfattende survey av organisasjoner og individer.

etablere det symbolske univers. Minoriteter og nykommere får tilpasse seg gjeldende forhold: *When in Rome...*

Selv om dette forenklede bilde neppe noen gang har stemt, har forståelsen av innvandrere og minoriteter i lange perioder vært preget av en statisk vi-dere-tenkning, der en ensidig tilpasning var det man forventet av mindretallsgrupper. ”Det flerkulturelle samfunn”, som ble skapt i kjølvannet av det som har blitt kalt *den nye innvandringen* (innvandringen fra ikke-OECD-land som startet på 1960–70-tallet) har satt det selvfølgelige på prøve. Internasjonalisering – eller globalisering om man vil, – utfordrer forståelsen av nasjonalstaten på flere måter: Internasjonal mobilitet røkter ved forbindelsen mellom bosted og etnisk/nasjonal identitet. Porøse grenser og mangslungne identiteter – på individ og gruppenivå – underminerer ideen om kulturell tilhørighet som en forutsetning for *politisk* tilhørighet.

Etniske minoriteter befinner seg i skjæringen mellom to forskjellige *makt-logikker* i majoritetssamfunnet. Den ene omhandler økonomiske og funksjonelle temaer som kontrollpolitikk, arbeidsmarked, og nasjonaløkonomi; den andre nasjon, kultur, identitet og tilhørighet. Det er snakk om makt i forhold til både ny innvandring og funksjonsdyktigheten i flerkulturelle samfunn. Innenfor den første logikken opererer myndighetene og arbeidslivets parter i en motsetningsfylt diskusjon om hvem og hvor mange som skal slippe inn. I den andre sfæren står den alminnelige befolkningen mer sentralt: Hvem skal få innpass i livet mellom husene; hvem skal velges til ulike verv; hvem skal inkluderes i selskapslivet; hvem sine helligdager skal feires; og hvem sine metaforer skal spilles ut i offentligheten og i dagliglivet? Retorikk om nasjonal identitet henter næring fra begge logikkene, og handler om et samspill mellom etnisitet, stat og medborgerskap. Hvert ledd i dette samspillet kan være kilder til makt – operativ makt og symbolsk makt – men det er et empirisk spørsmål hvordan utvikling, legitimering og reproduksjon av maktrelasjoner utspiller seg i ulike kontekster.

På den andre siden er også innvandrere og minoriteter *aktører* som har muligheter for deltakelse og maktutøvelse i forskjellige sfærer og på forskjellige måter. Vi kan snakke om motmakt eller deltakelse – i form av *omgåelsesstrategier* og anomi, i form av *interessebasert* mobilisering, og i form av *tallmessig* tyngde og appell til individuelle eller gruppebaserte *menneskerettigheter*. Maktutøvelse mellom individer internt i minoritetene, basert på kjønn, religion, kaste og klasse, og *mellom* minoriteter hører også hjemme i studier av makt i det flerkulturelle Norge. Man kan vurdere minoritetsrepresentanter både som gjenstand for maktutøvelse og som selvstendig handlende aktører,

som kan endre posisjoner og ressursfordeling. De raske endringsprosessene som pågår i dagens nasjonale og internasjonale samfunn åpner for nye spillerom og utradisjonelle kanaler for innflytelse, der maktrelasjoner kan ta nye former.

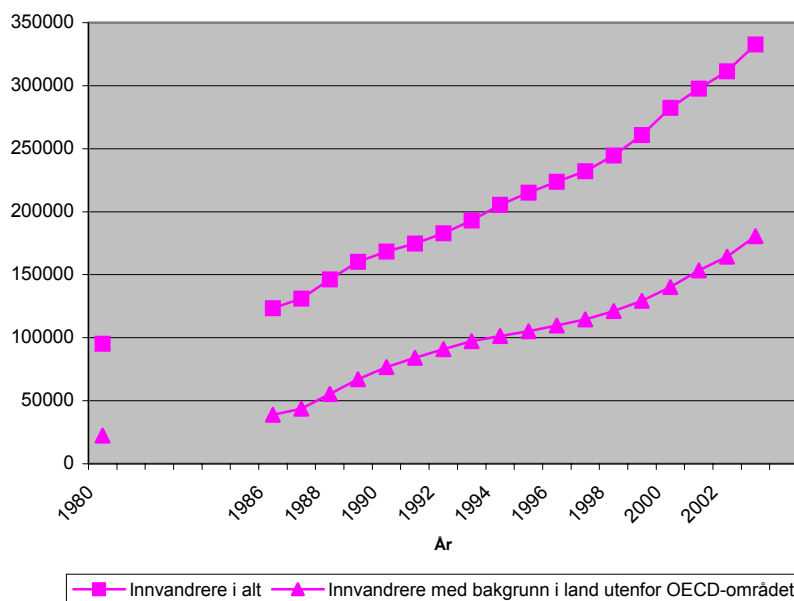
Like fullt, asymmetrien mellom majoritet og minoriteter i makt og innflytelse ligger som en sentral antakelse og konstatering i offentlig minoritetspolitikk i de fleste vest-europeiske stater. I moderne flerkulturelle nasjonalstater er minoritetsrettigheter og en politikk for å fremme integrasjon etablert for å bøte på eller redusere de "handicap" minoritetsmedlemmer blir ansett å ha. Intensjonelt skal integrasjonspolitikken legge til rette for deltakelse og ressurstilgang for minoritetsmedlemmer på lik linje med majoritetsbefolkningen. I Norge – som i en rekke andre vest-europeiske land – har det blitt utviklet en mangefasettert politikk i denne hensikt. I denne artikkelen skal vi fokusere på én dimensjon i dette feltet – politikken for å fremme deltakelse gjennom valg og organisering, samt resultatene av denne.

## Utviklingstrekk

Norge har hatt lovbestemmelser for utlendingers adgang til riket siden 1901, da en generell Fremmedlov ble vedtatt. Loven ble senere revurdert både i 1956 og i 1969. Og i likhet med mange andre europeiske land innførte Norge en såkalt "innvandringsstopp" på 1970-tallet. I Norge ble den gjeldende fra 1. februar 1975. Ordningen var i utgangspunktet midlertidig, men allerede i 1976 ble loven utvidet på ubestemt tid, og fra 1981 ble den gjort varig. I dag bestemmes utlendingers adgang til å komme til Norge av utlendingsloven av 24. juni 1988.

Helt siden innvandringsstoppen ble innført har det politiske målet vært at Norge skal ha en begrenset og kontrollert innvandring. Unntak fra de generelle reglene kan gjøres ved gjenforening av familie og ulike typer av asyl- og flyktningepolitikk, for eksempel kvoteflyktninger. I tillegg finnes det unntak knyttet til kortere opphold (for eksempel sesongarbeid) og særlig kvalifisert arbeidskraft.

Aud Korbøl (1988:2) deler innvandringen til Norge i tre faser: Den første startet på slutten av 1960-tallet og besto i hovedsak av unge enslige menn som søkte *arbeid*, gjerne innen industri og serviceyrker. Etter "innvandringsstoppen" i 1975 har arbeidsimmigrantene vært knyttet til olje og skipsfart, som er unntatt fra lovreglene. Den andre bølgen av innvandrere besto gjennomgående av mannlige arbeidsimmigrantere *familiemedlemmer* (det vil si koner, barn og foreldre).

**Figur 1. Antall innvandrere og personer med bakgrunn i land utenfor OECD-området. Ulike år**

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Lie 2002.

Det var mulig for disse gruppene å komme til landet ettersom familie-gjenforening var, og fortsatt er, unntatt fra bestemmelsene for innvandring. Den siste bølgen har bestått av *flyktninger og asylsøkere*. Økningen av denne gruppen startet fra slutten av 1970-tallet. Som en grov periodisering kan man da si at innvandringen var dominert av arbeidsimmigranter på 1970-tallet, mens familie-gjenforening var viktig på begynnelsen av 1980-tallet. I den tredje og siste fasen, fra midten av 1980-årene og fram til i dag, har innvandringen i stor grad vært preget av asylsøkere og flyktninger.

Figur 1 viser utviklingen i antall innvandrere fra 1980 til 2003, samt endringer i sammensetningen av innvandrerbefolkningen – forstått som personer med to utenlandsfødte foreldre. Tidsseriene gir en illustrasjon som viser at det har vært en stabil, men markant økning i antallet gjennom hele perioden.

I 2003 bestod innvandrerbefolkningen av 332 800 personer, mens antallet var omlag 215 000 i 1995 og 95 000 i 1980. Vi har imidlertid ikke inkludert opplysninger om hele befolkningen i Norge i samme

periode. Men samholdes endringene i innvandrerbefolkningen med utviklingen i befolkningen for øvrig, går det fram at også den relative andelen innvandrere har økt: Ved inngangen til 2003 utgjorde innvandrere 7,3 prosent av befolkningen, mot 4,9 prosent i 1995 og 2,3 prosent i 1980.

En annen endring som har skjedd i perioden er at sammensetningen innad i innvandrerbefolkningen er endret. Av figur 1 framgår det at andel innvandrere med bakgrunn i land utenfor OECD-området (Asia, Afrika, Sør- og Mellom-Amerika, samt Tyrkia) utgjorde under en fjerdedel (23,5 prosent) i 1980, mens disse gruppene utgjorde mer enn halvparten (54,2 prosent) i 2003. Den største gruppen har bakgrunn i Pakistan. Deretter følger Sverige, Danmark, Vietnam og Ex-Jugoslavia. Det er imidlertid svært mange grupper som kun utgjør et meget begrenset antall.

Bosettingsmønstret er et annet trekk ved innvandrerbefolkningen i Norge som fortjener en kommentar. Omlag en tredjedel av den totale innvandrerbefolkningen er bosatt i Oslo. Det innebærer at innvandrere utgjorde 21,1 prosent av Oslos befolkning i 2003. Blant denne gruppen er det 80 prosent som har bakgrunn i land utenfor OECD (Statistisk sentralbyrå).

## Minoritet = avmektig?

Innen mye samfunnsforskning har hovedutfordringen tradisjonelt vært å løfte fram utsatte grupper og synliggjøre deres livsbetingelser. Når det gjelder etniske minoriteter foreligger det også en mengde forskning som dokumenterer at de gjennomgående ikke har de samme mulighetene som majoritetsbefolkningen, som følge av individuell diskriminering og mer strukturelle og klassebaserte hindre. Kunnskap om de ulike barrierene er politisk svært viktig, fordi det er gjennom forståelse av årsakene til det asymmetriske forholdet at det er mulig å peke ut mest mulig treffsikre virkemidler for å endre forholdene.

I utgangspunktet skulle en også tro at jakten på virkemidler ville skape et behov for å gjøre maktperspektivet eksplisitt. Én forklaring på at maktdimensjonen likevel forblir implisitt, kan være at mange analyser tar det for gitt at minoriteter *ikke* har makt. Situasjonen er tilsynelatende så åpenbar at det heller ikke er nødvendig å gjøre den til et empirisk spørsmål – som potensielt funn. I stedet anses minoritetenes avmakt som premiss for analyse. Følgelig er det ikke spørsmål *om* de er avmektige, men på hvilke *områder* de er avmektige og hvilke *følger* dette har for dem. Konsekvensen av en slik forståelse er at

etniske relasjoner, som i utgangspunktet er en nøytral betegnelse, i stedet blir forstått nærmest synonymt med relasjonen offer vs. maktutøver.

At forskningen tar de svakes parti er ikke noe nytt. Det har vært regelen snarere enn unntaket innen det som gjerne omtales som ”den kritiske skolen innen samfunnsforskningen”. Det er imidlertid grunn til å betone at forskningen faktisk selv kan ha en stigmatiserende (utilisitet) effekt som følge av at det settes et usynlig likhetstegn mellom minoritet og maktesløshet. Man kan også gå glipp av substansielt viktig kunnskap ved å forutsette avmektighet. I stedet kunne man spørre: hva skiller minoriteter som lykkes i å få gjennomslag fra andre? Og i tillegg til å spørre hvorfor minoriteter blir diskriminert på arbeidsmarkedet, kan man spørre hva som er forskjellen på de som gjør karriere og de som stanger i glasstaket? Begge typene av spørsmål støtter seg på idealer om komparative design. Forskere som Pickvance (1986) og Ragin (1987) legger vekt på verdien av å sammenlikne – for å forstå og forklare.

Ideen bak denne artikkelen kan sies å være forankret i slike komparative idealer. Mer konkret mener vi at en studie av maktutøvelse i relasjonen mellom minoriteter og majoritet både kan gi mer forståelse av årsakene til minoritetens situasjon, men at det også kan gi innsikt i hvordan etablerte majoritetsinstitusjoner fungerer under press (Brochmann, Borchgrevink og Rogstad 2002:22), i dette tilfellet, som følge av at nye befolkningsgrupper, med andre forutsetninger for samfunnsdeltakelse, skal fungere på lik linje i samfunnet. Følgelig gir kunnskap om situasjonen for etniske minoriteter ikke bare innsikt i disse gruppenes levekår, men også et inntak til innsikt i majoritets-samfunnet mer generelt.

Iris Marion Young (2000) framsetter en deliberativ modell som ideal for flerkulturelle demokratier. Hun legger vekt på to forhold: For det første *inkludering*, hvilket innebærer at et systems legitimitet er basert på at alle som påvirkes av en beslutning har mulighet til å påvirke utfallet. For det andre politisk *likhet*, som betegner et ideal om at alle skal ha like muligheter til å delta i samfunnsdebatten, uten dominans av fysisk eller ideologisk art.

Det er ikke intuitivt forståelig om Young legger noe annet i ideologisk dominans enn hun legger i hegemoni. Uansett er det en svært streng forutsetning at majoritetens tradisjoner, antall og kultur ikke skal legge føringer på minoritetene. Mer interessant enn å studere hvorvidt denne forutsetningen brytes, er det derfor å utfordre den deliberative modellen gjennom å undersøke vilkårene som må være tilstede for at minoriteter likevel skal kunne gjøre en sak gjeldende i



beslutningsprosessen. Koopmans og Statham (2000:37) peker på tre forhold: For det første, *synlighet*, som i stor grad handler om å få gjennomslag i media, og dermed ha mulighet til å bli en del av det offentlige ordskiftet. For det andre kreves det en viss *resonans*, hvilket innebærer reaksjoner fra motdebattanter. Og til sist, *legitimitet*, slik at argumentene og deltakerne anses å være en del av den sentrale debatten. Alle disse forholdene kan omformes til empiriske spørsmål, som det er mulig å studere i en norsk kontekst.

## En etnisk minoritetselite?

I forbindelse med den siste Makt- og demokratiutredningen i Norge ble det foretatt en studie av eliten i samfunnet. I undersøkelsen tok forskerne utgangspunkt i ti grupper eller samfunnsområder: politikk, sentralforvaltning, næringsliv, forskning og høyere utdanning, kultur, organisasjon, politi og justis, media, forsvar, og kirken. Eliten ble forstått som personer i en ledende posisjon i minst én av disse ti gruppene (Gulbrandsen m.fl. 2002).

Dataene kan altså brukes til å gi et bilde av hvor stor andel blant eliten i Norge som har etnisk minoritetsbakgrunn. I følge undersøkelsen utgjorde eliten i Norge totalt 1988 personer i 2001 (ibid:286). Dette antallet er altså den totale populasjonen, og ikke et utvalg av eliten. Blant denne gruppen var det kun to personer med minoritetsbakgrunn (begge menn). Mens etniske minoriteter fra ikke vestlige land omfattet ca. 3 prosent av befolkningen i 2001, utgjorde de kun 1 promille av det totale antallet personer i eliten. En tallmessig avspeiling av befolkningen, skulle tilsi at 60 av de 1988 personene, hadde minoritetsbakgrunn. Konklusjonen er at etniske minoriteter i liten grad finnes blant eliten i majoritetssamfunnet.

Nå er det ikke bare etniske minoriteter som er underrepresentert. Mangel på kvinner blant eliten har blitt gjenstand for betydelig debatt i Norge. Hege Skjeie og Mari Teigen har regnet ut at andelen kvinner i eliten kun er 16 prosent (2003:70). Kvinner fyller følgelig bare 1/3 av de eliteposisjonene de burde inneha dersom de skulle utgjøre 50 prosent av elitebefolkningen. Relativt sett er imidlertid etniske minoriteter betydelig mer underrepresentert blant eliten. Personer med etnisk minoritetsbakgrunn fyller kun 1/30 av de omlag 3 prosentene de burde ha besatt i henhold til deres andel av folket i 2001.

Det finnes forklaringer på at forskerne bare fant to personer med minoritetsbakgrunn blant eliten. En mulighet er at de anvendte en for snever definisjon av elite, en annen at de har studert eliten på for få

områder. Nå er det selvsagt ikke forskerne som skal ha skylden for at ikke mer enn to personer med etnisk minoritetsbakgrunn har en lederposisjon på ett av de ti utvalgte områdene. Trolig ville det heller ikke vært en god strategi å benytte en videre definisjon av ledere, slik at flere med etnisk minoritetsbakgrunn kom med. Da ville også mange flere etniske nordmenn inngå, slik at det totale antall personer i eliten ville blitt urimelig høyt.

Hvis vi i stedet gjør etniske minoriteter til en egen gruppe, endrer bildet seg. I stedet for å spørre om det er noen med etnisk minoritetsbakgrunn blant eliten, rettes oppmerksomheten mot eliten innen minoritetene. Et slikt fokus er både symbolsk og faktisk relevant i en maktstudie – symbolsk fordi etniske minoriteter utgjør en gruppe som er satt høyt opp på den politiske dagsorden, og faktisk fordi gruppene har rettigheter og makt i kraft av å være anerkjent som minoriteter.

Nå kan selvsagt også et slikt opplegg kritiseres. Ikke minst kan man hevde at det er mange andre grupper man også burde inkludert dersom man tok med etniske minoriteter særskilt i undersøkelsen, men interessen her er altså avgrenset til etniske minoriteter.

Den definisjonen av minoritetselite vi legger til grunn, er følgende: Minoritetselite representeres av personer med minoritetsbakgrunn som har en posisjon hvor de kan målbære interesser og/eller ha innflytelse innad i minoritetsgruppene og på majoritetsarenaene. Definisjonen er vid, noe som kan være hensiktsmessig i en studie hvor feltet er lite kjent på forhånd. Konsekvensen er imidlertid at kriteriene for å bli en del av eliten ikke er entydige. Like fullt, ambisjonen er ikke å få med alle, men snarere å illustrere at det finnes en elite med minoritetsbakgrunn, og at den kan utøve makt.

Et neste spørsmål er hvilke *arenaer* som bør studeres for å analysere minoritetseliten. Vi har her valgt to kanaler for innflytelse: Politisk påvirkning gjennom valg og representasjon gjennom den korporative kanal i form av organisasjoner og utvalg. Disse to kanalene er valgt ut fordi de antas å være sentrale i den demokratiske beslutningsprosess.

## Politisk innflytelse gjennom valg

En av demokratiets grunnideer er at de som påvirkes av politiske beslutninger også skal ha tilgang til selv å kunne påvirke utfallet av beslutningene. Videre skal samfunnsborgerne ha like rettigheter og plikter, og i tillegg bør befolkningssammensetningen gjenspeiles i samfunnets institusjoner og i det politiske liv. Spørsmålet er imidlertid

hvordan mindretallets rettigheter ivaretas i praksis. Dels berører det hvilke institusjonelle ordninger som må være tilstede for å sikre like muligheter for deltakelse, dels om hva som kan forventes av minoritetene til selv å fremme krav og å delta i de relevante beslutningsprosessene.

Rett til å stemme er blant de institusjonelle ordningene som må være tilstede for fullverdig deltakelse. I 1983 fikk utenlandske statsborgere med minst tre års sammenhengende botid stemmerett og valgbarhet ved lokalvalg. På dette tidspunktet var det bare Sverige og Danmark som hadde innført tilsvarende rettigheter i Europa. Begrunnelsen var eksplisitt et ønske om å stimulere til deltakelse og tilhørighet i lokalsamfunnet. Innvandrere som har varig opphold, men ikke stemmerett, representerer en anomali eller en forstyrrelse i forhold til de demokratiske grunnprinsipper. Dels vil innvandreres interesser og holdninger da ikke uttrykkes gjennom de tradisjonelle demokratiske kanalene, og dels behøver ikke politikere å forholde seg til migranter som potensielle velgere.

Ettersom deltakelse i valg er den mest grunnleggende formen for innflytelse samfunnsborgere har i et demokratisk system, er det bekymringsfullt når minoriteter gjennomgående bruker denne retten i langt mindre utstrekning enn majoriteten (Bjørklund og Kval 2001, Lie 2002): Ved lokalvalget i 1999 var det en forskjell på 20 prosentpoeng mellom ikke-vestlige innvandrere og majoriteten (Bjørklund og Kval 2001:96).<sup>2</sup> Og i stortingsvalget 2001 var det kun 52 prosent av de norske statsborgerne med innvandrerbakgrunn som benyttet stemmeretten, hvilket er hele 23 prosentpoeng lavere enn resten av befolkningen (75 prosent) (Lie 2002:97).

En forklaring på den lave deltakelsen er knyttet til sosiodemografiske forhold: Blant ikke-vestlige innvandrere er unge enslige menn med kort botid overrepresentert. Denne kategorien er tradisjonelt mindre aktiv ved valg. Andelen innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn har også økt markert i perioden fra 1983 til 1995, noe som der ved kan gi noe av forklaringen på nedgangen.<sup>3</sup> En annen forklaring er at deltakelse henger sammen med oppslutningen om de politiske institusjonene. Følgelig kan en nedgang i politisk aktivitet tolkes som en indikator på at minoritetenes tillit til systemet også er nedadgående (jf. Fennema og Tillie 2001).

---

<sup>2</sup> Med innvandrere regner Bjørklund og Kval (2001:15) både personer som er utenlandske statsborgere, men med stemmerett ved lokalvalg (minst 3 års botid), og norske statsborgere med utenlandsk bakgrunn.

<sup>3</sup> Kval og Bjørklund (1996).

Et gjennomsnittsbilde av minoriteter som mindre politisk aktive enn majoriteten, dekker imidlertid over vesentlige variasjoner innad blant minoritetsgruppene. I en studie fra Oslo viser Bjørklund og Kval (2001) at hele 65 prosent av norsk-pakistanerne stemte ved lokalvalget i 1999, hvilket er en høyere andel enn i resten av landet. Mer oppsiktsvekkende er det likevel at deltakelsen blant norsk-pakistanerne var høyere enn blant etniske nordmenn i Oslo, samt at det i særlig grad var de norsk-pakistanske kvinnene som var aktive med stemmeseddelen.

Det er imidlertid uklart om, og i tilfelle hvordan politisk integrasjon er relatert til andre former for samhold, slik som sosial og kulturell integrasjon. Kompleksiteten illustreres av Bjørklund og Kval (2001:98), som hevder at ghettoisering øker deltakelsen blant de ikke-vestlige innvandrere. De mener at konsentrasjonen fremmet deltakelse ved å gjøre kollektiv mobilisering lettere: Jo flere pakistanere som bor i ett område, jo flere pakistanere derfra er aktive i valget. Dessuten, der det bor mange innvandrere er listerettingsfrekvensen størst (omfanget av kumulering og stryking av kandidater). Den viste seg å være større enn for etniske nordmenn ved dette valget. Bokonsentrasjon viste seg å fremme organisert valgadfærd, som faktisk fikk betydelig uttelling: Ikke-vestlige velgere utgjorde 9,2 prosent av elektoratet i dette valget i Oslo. Resultatet viste at 13,6 prosent av bystyreprerentantene hadde ikke-vestlig bakgrunn. Ikke-vestlige innvandrere ble således overrepresentert i Oslo bystyre.<sup>4</sup>

Nå kan det påpekes at ghettoisering alene neppe kan forklare den høye valgdeltakelsen i Oslo. Trolig er det også en rekke andre forhold som har virket stimulerende. Blant annet er Oslo spesiell fordi det er mange stemmeberettigete med innvandrerbakgrunn som er bosatt i byen. Dette har medført at de også har blitt en målgruppe for politisk mobilisering (fenomenet blir inngående diskutert nedenfor). Et annet moment som er uklart hos Bjørklund og Kval (2001) er hvorfor ghettoisering skulle virke mest på borgere med pakistansk bakgrunn. Det er jo også andre grupper i Oslo som lever mer isolert – for eksempel de somaliske miljøene. Om det var ghettoisering alene som forårsaket høy valgdeltakelse var det grunn til å vente at også de skulle være svært aktive. Det er likevel svært interessant at Bjørklund og Kvals (2001) studie indikerer at segregasjon ikke virker negativt på

---

<sup>4</sup> For den pakistanske gruppen var resultatet enda mer slående: Den representerer 2,2 prosent av de stemmeberettigete, men fikk 11,9 prosent av representantene i bystyret (Bjørklund og Kval 2001).

politisk deltakelse – slik det er nærliggende å tro ut fra det som sies av mange i det offentlige ordskiftet.

Etter valget i 2003 hadde hver femte representant ikke-vestlig opprinnelse i Oslo bystyre. Dette er en overrepresentasjon i forhold til det totale folketallet i Oslo. I overkant av 20 prosent i bystyret har ikke-vestlig bakgrunn, mens 13, 8 prosent av Oslos befolkning har samme bakgrunn. Samtidig skal det også nevnes at om andelen med ikke-vestlig bakgrunn er overrepresentert, er kvinner underrepresentert: Kun 26 av 59 representanter i bystyret er kvinner. I forrige periode var det 8 representanter med etnisk minoritetsbakgrunn fra et ikke-vestlig land. Sju av disse var fra Pakistan. I den nåværende perioden er sammensetningen langt bredere: 12 av 59 representanter har bakgrunn fra Pakistan, Somalia, Tyrkia, Sri Lanka, Bangladesh og Marokko. Mange av politikerne med minoritetsbakgrunn appellerte for å få sine nasjonale grupper til å bruke stemmeretten. En av representantene hadde sågar delt ut ferdig utfylte stemmesedler før valget.

Hvordan vi skal tolke disse funnene i en integrasjonssammenheng, er en større diskusjon, men uansett vitner valgdeltakelsen om *politisk* integrasjon på systemets premisser. Og uten å trekke diskusjonen for langt er det interessant å konstatere at en situasjon som gjerne omtales som sosial og kulturell segregasjon går sammen med politisk integrasjon. Dette er overraskende, men illustrerer samtidig hvordan de empiriske studiene og de teoretiske perspektivene er inntak til å problematisere forutsetninger for, innholdet i, forståelsen av politisk integrasjon i samfunnet mer generelt.

## Fra objekt til subjekt

At minoritetene kan utgjøre en maktbase i form av antall stemmeberettigede begynte for alvor å sive inn i politikernes bevissthet på slutten av 1990-tallet. Innvandrerbefolkningen var i ferd med å bli såpass omfangsrik, at den utgjorde et velgerpotensial. Ved valget i 1999 utgjorde personer med innvandrerbakgrunn om lag 15 prosent av velgergrunnlaget i Oslo – en ikke ubetydelig gruppe. Valgdeltakelsen hadde tradisjonelt vært svak blant innvandrere ved lokalvalg, så mobilisering i disse gruppene kunne vise seg å være avgjørende for utfallet. ”De er 61 389 mennesker. De kommer fra hele verden. Og Oslo-politikerne sloss om dem”, het det i Aftenposten.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Aftenpostens aftenutgave 2. juni 1999. Sitert i Hagelund 1999:52.

De fleste partiene, særlig i Oslo – byen med sterkest innvandrer-konsentrasjon – hadde spesielle tiltak myntet på innvandrere under valgkampen. Alle de største partiene i hovedstaden, unntatt Fremskrittspartiet, ga ut brosjyrer på flere språk, og flere partier hadde særskilte opplegg for å komme innvandrerelgere i møte. Høyre arrangerte møter med imamene, Arbeiderpartiet hadde en egen gruppe som jobbet med innvandrersaker, Sosialistisk Venstreparti delte ut materiell i moskeer, Venstre besøkte sikhenes tempel på Alnabru og Kristelig folkeparti hadde annonser i innvandreraviser.

Størst oppmerksomhet fikk Høyres valgkampstrategi overfor innvandrerelgerne, og særlig den pakistanske gruppen. To arrangementer fikk spesielt stor oppmerksomhet – en grillfest med servering av halal-lam på Ekebergsgletta, samt en norsk-pakistansk kulturaften i Konserthuset. Høyre ønsket dels å mobilisere nye velgere for sine saker, men de argumenterte også med at det i seg selv var verdifullt å øke valgdeltakelse blant innvandrere. ”For meg er det viktig å prøve å øke den politiske aktiviteten blant dem. Og så er jeg overbevist om at mange av dem vil stemme Høyre når de får vite hva vi står for”, uttalte ordfører i Oslo, Per Ditlev-Simonsen.<sup>6</sup> Rapporter fra tidligere valg hadde vist at få ikke-vestlige innvandrere brukte stemmeretten sin, og at de som gjorde det stort sett stemte på venstresidens partier.

Disse nye og noe uvante innslagene i en valgkamp fikk ulik mot-takelse i forskjellige leire. Justisminister Odd Einar Dørum fra Venstre møtte opp på grill-festen fordi han syntes det var et prisverdig arrangement uavhengig av partitilknytning. Fremskrittspartiets leder Carl I. Hagen, derimot, anklaget Høyre for å ”smiske”. Han likte også dårlig at de andre partiene hadde begynt ”å tilpasse sin politikk til innvandrene på innvandrernes egne premisser. At de får seg til å lage valgkampmateriell på utenlandske språk, beviser hvor vanvittig det er at folk ikke kan norsk”.<sup>7</sup>

Uansett, Høyre – ”Kebab-Høyre”, som partiet ble kalt etter valgkampen – gjorde et godt valg, og mange fremhevet Ditlev-Simonsens holdning i innvandringsaker som en av hovedårsakene til det gode resultatet i Oslo. Carl I. Hagen hadde mistet noe av kontrollen over innvandringsdebatten, og den innvandrerkritiske politikken slo ikke like godt an som tidligere. Valgdeltakelsen blant innvandrere derimot, ble den laveste noensinne. Bare 36 prosent av de stemmeberettigede utenlandske statsborgerne stemte, som nevnt, ved valget i

<sup>6</sup> *Aftenpostens aftenutgave*, 4. august 1999. Sitert i Hagelund 1999:57.

<sup>7</sup> *Aftenpostens aftenutgave*, 6. august 1999. Sitert i Hagelund 1999:59.

1999.<sup>8</sup> Derimot ble åtte politikere med innvandrerbakgrunn innvalgt i Oslo bystyre. For første gang ble representasjonen av innvandrere i bystyret større enn andelen de utgjorde av velgermassen. Valgkampen hadde også frembrakt mye aktivitet blant innvandrerorienterte organisasjoner. OMOD (Organisasjonen mot offentlig diskriminering), Minoritetspolitisk forum, Antirasistisk senter og Kontaktutvalget mellom innvandrere og norske myndigheter var blant dem som lanserte kampanjer. Selv om mobiliseringen til valg ikke ble noen stor suksess, gjorde valgkampen i 1999 det helt tydelig at innvandrere betydde noe i det politiske Norge.

Den økte betydningen i kraft av antall stemmeberettigete la grunnlag for et mer grunnleggende skifte i synet på minoriteters rolle i det politiske samfunn. Bjørklund og Kval (2001:95) omtaler dette som en dreining fra *objekter* for politiske beslutninger til *subjekter* i beslutningene. Interessant nok skjedde denne endring omtrent parallelt med et liknende perspektivskifte innen den økonomiske sfære. Mens etniske minoriteter gjennomgående var assosiert med problemer som diskriminering og arbeidsløshet tidligere, ble innvandring i økende grad sett som et samfunnsgode – som tilskudd av arbeidskraft. På mange områder har følgelig pendelen svingt fra problem til potensial (Djuve og Rogstad 1999:13). Et retorisk argument som går igjen i denne delen av debatten er følgelig at ”uten innvandrere stopper Norge”.

## Politisk representasjon

Demokratisk styring forutsetter at borgerne direkte eller indirekte skal være med på planlegging og samfunnsstyring. Til forskjell fra direkte deltakelse, innebærer representasjon at man påvirker indirekte, for eksempel gjennom valg. Nettopp fordi styringen er indirekte, blir *legitimitet* viktig.

To politikere med minoritetsbakgrunn har vært særlig synlige i det politiske landskapet i Norge. De er interessante å bruke som illustrasjoner på dilemmaer og konflikter i debattene om det politiske flerkulturelle demokratiet. Den ene er Afshan Rafiq, som i 2001 ble den første folkevalgte på Stortinget med ikke-vestlig minoritetsbakgrunn. Hun representerer Høyre. Den andre er Saera Kahn, som representerer Arbeiderpartiet. Kahn ble ikke valgt inn ved Stortingsvalget, men

---

<sup>8</sup> Nyhetsbrev om norsk flyktning- og innvandringspolitikk, nr. 3 2000.

sitter i Oslo Bystyre. Rafiq er av pakistansk opprinnelse, mens Kahn har bakgrunn i Bangladesh.

Godt hjulpet av pressen, ble valgkampen før Stortingsvalget i 2001 en personstrid mellom disse to kvinnene. Oppmerksomheten de fikk, skyldtes ikke bare plassen de hadde på listen, partitilhørighet eller saker de var opptatt av. Snarere belyser striden mellom dem en mulig spenning mellom å representere etniske minoriteter i majoritets-samfunnet på den ene siden, og å ha minoritetsbakgrunn og representere partiinteresser på den andre. Felles for Rafiq og Kahn var at de både ble sett som talspersoner for partiet de var nominert for, og som representanter for etniske minoriteter. Nå trenger det ikke å være noen motsetning mellom å være representant for gruppene av etniske minoriteter og et politisk parti. Men det er grunn til å spørre om etnisk bakgrunn virker inn på hvilke saker denne gruppen av representanter kan ta opp, og ikke minst om etniske minoriteter må snakke om minoritetssaker for å bli lyttet til.

Dilemmaet illustrerer forholdet mellom å representere en gruppe og å representere saker, hvilket kan forstås i lys av to former for representasjon – en askriptiv og en substansiell. Mer enn bare å være en beskrivelse, dreier spenningen seg om former for deltakelse og legitimitet i et flerkulturelt demokrati. I *askriptiv* representasjon, er representantene typiske, gjerne i form av synlighet eller felles erfaringer, for dem de representerer (Mansbridge 2000:100–101). Noen hevder at det skal være best å bli representert av ”sine egne”. Dette synspunkt har det vært rettet kritikk mot blant annet fordi det langt fra er noen selvfølge at alle i én gruppe har sammenfallende interesser (Mansbridge 2000:109). Det er også et spørsmål om det alltid er best eller mest effektivt å bli representert av personer som er lik en selv. Det viktigste for å få gjennomslag, er at representanten har legitimitet og at argumentene som brukes, er gyldige og overbevisende.

*Substansiell* representasjon viser til at saker, interesser og konflikter blir representert av personer med særlig kunnskap. Ettersom det da er saker og ikke personer som gjøres til gjenstand for debatt, vil mange hevde at denne formen for representasjon er en styrke for et demokrati. Men bildet er ikke entydig. Blant annet gir det betydelig legitimitet når personer som har opplevd et problem på kroppen forteller om det spesifikke temaet. Når det gjelder etniske minoriteter, er for eksempel mange av de vanskelighetene de møter i samfunnet relatert til det å ha et navn og en hudfarge som skiller dem fra majoriteten.

I rapporten *Kolleger eller alibier. En studie av politikere med minoritetsbakgrunn* (Ansari og Qureshi 1998) er konklusjonen at



politikere med minoritetsbakgrunn fungerer som fotsoldater for sine partier. Forfatterne betrakter dem som partienes gisler, fordi de først og fremst blir sett som viktige for å sanke stemmer blant velgere med minoritetsbakgrunn. Videre kritiseres partiene for ikke å ha ambisjoner om å få fram politikere med minoritetsbakgrunn (ibid:5). Dessuten er minoritetsperspektivet fraværende, hevder de, både når det gjelder hvem partiene ønsker som ledere, og i utformingen av politikken. Forfatterne påpeker også at politikere med minoritetsbakgrunn ikke ønsker å være såkalte innvandrerrepresentanter, men at de likevel har til felles at de er opptatt av innvandrersaker (ibid:46).

Hvordan man skal tolke dette er imidlertid uklart. Det kan synes som om politikere med etnisk minoritetsbakgrunn ønsker å tone ned egen bakgrunn, og det faktum at den kan ha vært avgjørende for posisjonen de besitter. Samtidig er representantene opptatt av å fremme og styrke situasjonen for etniske minoriteter i Norge. På den måten er minoritetspolitikere en gruppe som lett kan bli klemt mellom å få gjennomslag på grunn av sin personlige bakgrunn på den ene siden, samtidig som bakgrunnen gjør at de betraktes som talspersoner for særinteresser på den andre. Kort sagt, det som gir dem legitimitet i saker som omhandler minoriteter, svekker deres legitimitet i andre saker.

## **Tradisjoner for organisering**

Deltakelse og tilhørighet kan imidlertid uttrykkes på andre måter enn ved valgdeltakelse.

Frivillige organisasjoner har lange tradisjoner i Norge. Norge top- per faktisk skalaen i verden når det gjelder frivillig innsats per innbygger (svakt foran Sverige og langt foran andre vest-europeiske land). Dugnadstradisjonen har røtter tilbake til førmoderne tid, med basis i jordbrukssamfunnet: Dugnaden var en måte å organisere kollektiv arbeidsinnsats på, og fungerte som en forsikringsordning for medlemmer av lokalsamfunnet. På slutten av 1800-tallet utviklet det seg nye organiseringsformer der ungdoms- og kulturorganisasjoner etter hvert dominerte. Arbeiderbevegelsen bidro også etter hvert med en rik organisasjonsflora (Lorentzen 2004).

Frivillige organisasjoner har bidratt til å gjøre Norge til et av Europas mest gjennomorganiserte land. Organisasjons-Norge består ved begynnelsen av det 21. århundret av et bredt spektrum av organisasjonstyper – foreninger, lag og klubber: Kulturorganisasjoner, idrettebevegelsen, humanitære foreninger og organisasjoner,

borettslag, velforeninger, ungdomsorganisasjoner, politiske bevegelser, kor osv. Omtrent halvparten av befolkningen er hvert år engasjert i frivillig innsats (ibid.)

Betydningen av organisering i det norske sosialdemokrati – historisk og nåtidig – er et viktig bakteppe når man skal vurdere kanaler for innflytelse i samfunnet og i forhold til maktapparatet. Frivillig organisering har hatt en korporativ side – vært en del av maktstrukturen i landet; en substansiell side – bidratt med et høyt antall årsverk innen det sivile samfunn – og en ideologisk side: blir sett på som et gode – en meningsfylt og riktig måte å aktivisere og innlemme personer på i større fellesskap. Frivillig organisering i Norge bærer preg av sterke slik-gjør-vi-det-hos-oss-holdninger, beskrevet av Charles Taylor (1994).

Det politiske (korporative) systemet har i høy grad basert seg på organisasjonene som *demokratiske aktører*. Medlemmene blir sosialisert som gode samfunnsborgere, og det offentlige apparatet forholder seg til organisasjonene gjennom høringer og direkte dialog eller forhandlinger. *Deltakelse* er nøkkelordet, og danner grunnlag for både den formelle kanalen gjennom *valg*, og den mer diffuse kanalen som skal skape *tilhørighet* og *ansvarlighet* overfor fellesskap utenfor en selv og de nærmeste. *Sosial kapital*, definert som personlige bånd som hver enkelt kan aktivisere for å realisere egne mål (Lorentzen 2004), blir vurdert som et resultat av deltakelse og sivilt engasjement, og er en uvurderlig ballast når man skal fungere i samfunnet.

Det finnes imidlertid ingen automatikk i at sivilsamfunnet skaper muligheter til deltakelse, innflytelse og tilhørighet. Gjennom det sivile samfunn kan sterke grupper konsolidere sin styrke og dominans, gjennom definisjonsmakt, kulturbasert kunnskap og vilje og evne til å inkludere nye deltakere. Det sivile samfunn kan også reproducere betingelsene for en ”vi-dere”-tenkning. Men sivilsamfunnet rommer også muligheter for innvandrere til å være deltakere – til å påvirke samfunnet gjennom handling og til å utøve innflytelse. I stortingsmelding nr. 39 (1987–88) heter det til og med at innvandrere har *plikt* til å delta, og ikke stille seg utenfor samfunnet. Norske myndigheter posisjonerer seg her i kontrast til mye av det øvrige tankegodset i integrasjonspolitikken, der man ofte vektlegger individenes *rett* til *ikke* å delta, så lenge man ikke bryter loven. I samme stortingsmelding ble innvandrersorganisasjonenes rolle viet en viss oppmerksomhet. Det slås fast at etableringen av statlige støtteordninger og utformingen av disse har påvirket dannelsen av organisasjoner: Myndighetene startet med å bare gi støtte til én organisasjon per nasjonalitet, mens de i fortsettelsen ga samme grunnstøtte til alle organisasjoner med et mini-

mumsantall medlemmer. Fra 1985 ble det innført en ordning der man desentraliserte tildeling av støtte. Kommunene fordeler midler de må søke om fra staten. Meldingen konstaterer at innvandrersorganisasjoner bare i begrenset grad fungerer som interesseorganisasjoner, og anser dette som et problem i et demokratisk samfunn der prinsipper om likestilling står sterkt, og der innvandrergupper gjennom manglende organisering har begrensede muligheter til innflytelse i spørsmål som angår dem.

Man kan følgelig konstatere at innvandrersorganisasjonene på dette tidspunktet ikke ble betraktet av myndighetene som tilstrekkelig funksjonelle og relevante for å oppfylle innvandrene "plikt til å delta".

Gitt dette bakteppet – den sterke betydningen av organisering og deltakelse i det norske systemet – hvilke begrensninger (og evt. muligheter) står *nykommere* overfor når de skal gjøre seg gjeldende; realisere sine rettigheter, ha innflytelse og føle tilhørighet?

## Et kart over organisasjonslandskapet

Den spede begynnelsen til en "etnisk korporativisme" i Norge går mer enn tjue år tilbake i tid. Allerede på slutten av 1970-tallet så myndighetene behov for en viss organisering og formalisering av kontakten med innvandrermiljøene. Initiativet ble tatt under behandlingen av en stortingsmelding om Norges innvandrerspolitikk i 1980 – (St.meld. 74 1979/80), hvor Stortinget ba regjeringen om å opprette et kontaktorgan for innvandrere. I Stortingsmeldingen heter det:

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

I 1984 ble *Kontaktutvalget mellom innvandrere og offentlige myndigheter (KIM)* opprettet. Utvalget skulle være rådgivende, og bestå av representanter for innvandrersorganisasjoner, politiske partier og fagmyndighetene. KIM eksisterer fortsatt, og er et viktig koordinerende organ.

I perioden etter at KIM ble opprettet har egenorganiseringen av innvandrere økt, og innvandrergupper har etter hvert også blitt representert i enkelte råd og utvalg på kommunalt og statlig nivå. Dagens organisasjonslandskap består derfor av en omfattende flora av innvandrersorganisasjoner, i alt flere hundre. De fleste av disse er lokale, etnisk, religiøst eller kulturelt baserte organisasjoner som har *identitetsforvaltning* og *miljøbygging* som hovedformål. De skal gjøre det lettere for nykommere å finne seg til rette; de skal opprettholde kontakten til hjemlandet; de skal i en viss grad skape kontakt med majoritetsbefolkningen og de skal holde en nasjonal eller etnisk identifikasjon ved like.

En mer saksorientert *interesseorganisering* var imidlertid lite framtreddende før mot slutten av 90-tallet, samtidig har flere av største innvandrersorganisasjonene i Norge en lang historie. I dag finnes det åtte landsdekkende organisasjoner som arbeider med flyktning- og innvandrerspørsmål. Disse er økonomisk støttet av Kommunal- og regionaldepartementet, og i 1999 var tilskuddet på nesten ni millioner kroner. De fem største var etter hvert blitt en del av norsk offentlighet; Antirasistisk senter (fra 1984), Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) (fra 1984), Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF) (fra 1986), Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD) (fra 1992) og Mira ressurscenter for innvandrere- og flyktningkvinner (fra 1989).

Det blir imidlertid ikke stilt så strenge krav til hva man mener med "landsdekkende" i denne sammenheng, og det er heller ikke snakk om *medlemsorganisasjoner*. Norske myndigheter bidrar med sentrale støtteordninger i forhold til innvandrersorganisasjonene, som på sin side må følge vanlige administrative spilleregler, som rapportering, medlemsregistrering og regnskap for å få økonomisk støtte. De landsdekkende innvandrersorganisasjonene er viktige i kraft av å fungere som pressgrupper, høringsinstanser og samarbeidspartnere i sentrale spørsmål. På mange måter kan de fleste av disse betraktes som et potensielt korrektiv, i hovedsak finansiert over offentlige budsjetter. Begrunnelsen for å finansiere innvandrersorganisasjonene er ønsket om å få samfunnet til å fungere som et flerkulturelt demokrati (St. meld. 17 1996–97). Mer konkret antas det trolig at deltakelse i innvandrersorganisasjoner vil kunne bidra til stabilitet og oppslutning, samt til å eliminere noen typer konflikter. Organisasjonene betraktes som en viktig måte å sikre kommunikasjon på, ved at minoriteter får en kanal for å fremme egne interesser.

I lys av de ideale fordringene knyttet til innvandrersorganisasjonenes rolle i det flerkulturelle samfunnet er det imidlertid påfallende

hvor lite kunnskap som foreligger om deres faktiske innhold og virkemåte. Jørgen Mjelve (2003) har nedlagt et betydelig arbeid i å kartlegge antall innvandrersorganisasjoner i Norge. Hans beregninger er langt fra endelige. Det vil si, ulike kriterier gir svært store utslag. Mjelve (2002:202) tegner derfor et organisasjonslandskap med et minimumsanslag på 350 og et maksimum på 1000 organisasjoner. Lavest antall får man ved å avgrense til de organisasjonene som får driftsstøtte.

Kriterier for støtte finner man blant annet på Utlendingsdirektoratets hjemmeside. Om formålet med lokale organisasjoner heter det:

\* Formålet er å støtte virksomhet som øker aktiviteten og deltakelsen i lokale innvandrersorganisasjoner, og som kan gi innvandrere tilgang til flere sosiale nettverk. Målet er også at innvandrerne gjennom disse organisasjonene skal kunne ivareta felles interesser i forhold til lokale myndigheter.

\* Tiltak som bidrar til flerkulturelt mangfold, dialog og samhandling i lokalsamfunn: Formålet med denne delen av ordningen er å bidra til å øke kontakten, samhandlingen og nettverksbyggingen mellom personer med innvandrerbakgrunn og resten av befolkningen, fremme toleranse mellom ulike grupper av befolkningen, motvirke rasisme og diskriminering i lokalsamfunnet og at flere personer med innvandrerbakgrunn rekrutteres til frivillige organisasjoner og annen frivillig virksomhet på tvers av befolkningsgrupper.

Målsettingen synes å romme en todelt ambisjon: På den ene siden ønsker man å skape etnisk baserte organisasjoner for å styrke og ivareta deres egne interesser, samtidig er det, på den andre siden, et mål å legge grunnlag for dialog, toleranse og kommunikasjon gjennom å lage felles møtepunkter. De to målsettingene synes intuitivt å stå i et motsetningsforhold, men de kan også forstås som uttrykk for en ambivalens, og at man ønsker å nå flere mål gjennom ett virkemiddel.

Det overordnede målet er uansett at organisasjonene skal inngå som en del av demokratiet. Innen en mer overordnet ramme knyttes det an til lokal korporatisme, hvor man flytter makt fra politiske myndigheter og ned til et nivå dominert av organisasjoner eller kombinasjoner av organisasjoner og politiske myndigheter. Denne sivile delen av samfunnet er kjennetegnet av en stor mengde ulike frivillige organisasjoner – hvorav innvandrersorganisasjonene kun utgjør en del.

## Har organisasjonene innflytelse?

De landsdekkende organisasjonene er i størst grad ment å utgjøre en kanal for medvirkning: Dels i kraft av å være pressgrupper, dels som høringsinstanser og samarbeidspartnere i sentrale minoritetsspørsmål. For begge typer av organisasjoner er en hovedbegrunnelse for offentlig støtte at et rikt organisasjonsliv vil styrke det flerkulturelle demokratiet (St. meld. 17 1996–97). Den demokratiske betydning antas både være direkte, i kraft av organisasjonenes innflytelse på beslutninger som omfatter minoriteter, og indirekte gjennom å være en arena for læring i demokratiske ferdigheter.

Men hvilken innflytelse har innvandrersorganisasjonene faktisk? Og representerer organisasjonene dem de er ment å representere? I rapporten *Innverknad i lokale avgjerdsprosessar*, stiller Mjelve (2002) spørsmål om etniske minoriteter har innflytelse gjennom deltakelse i lokale dialogfora. Hans gjennomgang gir ikke noe entydig bilde. Han konkluderer med et ”betinget ja” på at de har innflytelse (ibid:95). De har mulighet til å fremme egne saker, og i noen grad får de også respons fra andre aktører. Når Mjelve likevel er reservert, skyldes det at ingen av hans informanter kan vise til konkrete resultater av at deres interesser er ivaretatt.

Innledningsvis refererte vi til Koopmans og Statham (2000), som framsatte tre vilkår – synlighet, resonans og legitimitet – som må være tilstede for at minoriteter skal kunne gjøre en sak gjeldende i beslutningsprosesser. De to første synes å være tilstede, i følge Mjelves funn. Når det gjelder legitimitet, konkluderer Mjelve med at myndighetene ser organisasjonene som legitime. Nå er ikke det så underlig, ettersom de også er finansierte av myndighetene. Derfor er det mer interessant hvordan medlemmer og deltakere oppfatter organisasjonene. I følge Mjelve er de i liten grad representative i en askriptiv forstand (jf. Mansbridge 2000). Derimot er de i desto større grad substansielt representative (ibid:89). Det innebærer i tilfelle at organisasjonene har stor oppslutning om sakene de kjemper for.

En annen studie har fokusert på kvinneorganisasjoner som en uformell vei til makt (Predelli 2003). Denne studien består av intervjuer med 26 informanter fra 13 organisasjoner. Predelli konkluderer med at organisasjonene har makt, fordi de fleste av informantene *sier at de har innflytelse* (ibid: 96). Det er vanskelig å avgjøre hvor valid denne konklusjonen er, så lenge heller ikke Predelli viser til konkrete saker hvor representantene kan vise at deres stemme faktisk har gjort en forskjell. Predelli siterer en informant som sier det på følgende måte:

Selv om minoritetskvinnene som inviteres til dialog og samarbeid ikke utøver makt, så tilegner de seg makt gjennom det de sier [...]. Samtidig er det vanskelig for byråkratene å identifisere konkrete tiltak med spesifikke organisasjoner (ibid:99).

Det er videre interessant at de fleste av representantene for organisasjonene mener at statlige myndigheter og politikere er lydøre. Andre derimot er mer usikre på om de først og fremst bidrar til å legitimere majoritetens beslutninger. Det sistnevnte er en parallell til det dilemma som minoritetspolitikere sto i. Man må delta på majoritetsarenaer for å være med i de sentrale beslutningene, samtidig som man da bidrar til en legitimering av beslutningene som fattes.

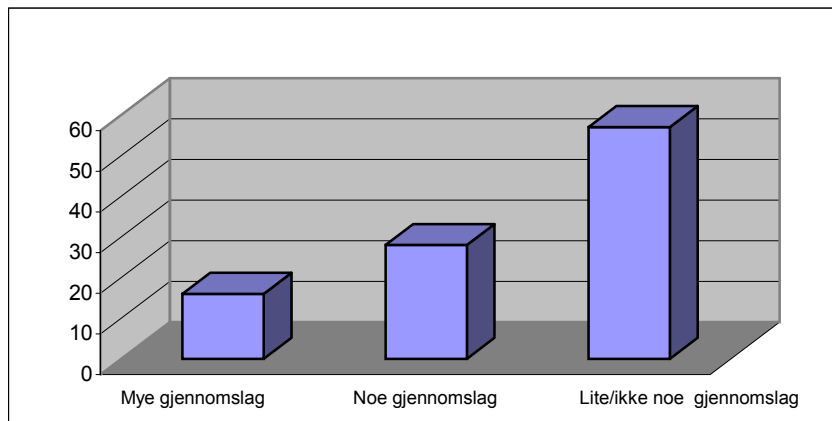
Et av de sentrale spørsmålene er i hvilken grad organisasjonene faktisk har innflytelse. Det er ikke overraskende at de selv sier at de har innflytelse. Det er med på å begrunne deres eksistens. Mer interessant er det om de også kan vise til konkrete saker der de har oppnådd resultater, eller saker der de har bidratt til å sette dagsorden. Dette er spørsmål som til nå i liten grad er blitt undersøkt Norge. I det pågående prosjektet (se note 1) ønsker vi å bote på dette. Datainnhenting til dette prosjektet er ennå ikke avsluttet, men det foreligger en del intervjuer som gir noen indikasjoner. Utvalget vi i denne artikkelen baserer oss på består av 32 organisasjoner, alle i Oslo. I utvalget inngår seks av de landsdekkende organisasjonene. De øvrige er knyttet til tyrkere, pakistanere og personer fra det tidligere Jugoslavia. Antallet organisasjoner er lite, men det kan gi et bilde av situasjonen for en del grupper i Oslo.

I undersøkelsen stiller vi representanter for organisasjonen et ganske åpent spørsmål – ”I hvilken grad har organisasjonen politisk gjennomslag?” Omlag 16 prosent svarer at de har mye gjennomslag, mens 28 prosent mener de har noe, jf. figur 2. Over halvparten av organisasjonene svarer følgelig at de ikke har noe gjennomslag i det hele tatt.

En del av årsakene til den høye andelen som sier at de ikke har noe gjennomslag kan skyldes deres målsettinger. At de ikke har som mål å drive politisk virksomhet, og derfor heller ikke har innflytelse.

Når det gjelder mer konkrete saker å ha innflytelse over, har vi stilt to spørsmål. For det første om de kan nevne en konkret sak der de fikk satt dagsorden i media, for det andre hvorvidt de påvirket en politisk avgjørelse. 34 prosent svarer at de har bidratt til å sette en sak på dagsorden gjennom media. Nå vet ikke vi hva de mener med å sette dagsorden, men det er en indikator på at også personer som represen-

Figur 2. I hvilken grad har organisasjonen gjennomslag. Prosent. (n=32)



terer organisasjonene får slippe til i majoritetsdominerte organer – ikke bare som objekter for artikler, men også som subjekter. Innen den politiske sfæren er gjennomslaget omtrent det samme. 28 prosent mener at de har fått gjennomslag, og påvirket en konkret politisk avgjørelse.

De nye tallene indikerer at organisasjonen faktisk har noe innflytelse – i alle fall at de kan trekke fram konkrete saker hvor organisasjonenes representanter opplever å ha fått gjennomslag for sitt syn.

Et annet tema som var interessant i den foreliggende forskningen var hvorvidt minoritetene bidrar til å legitimere beslutningene. En enkel form for legitimering er at de får lov til å uttale seg og tilsynelatende er med i prosessen fram mot en beslutning, men at de ikke blir hørt når beslutningen fattes. I undersøkelsen har vi prøvd å hente inn informasjon om dette ved å spørre om organisasjonene a) har hatt *kontakt* med ulike typer av myndigheter, om de b) har blitt spurt om å *delta* i konkrete beslutningsprosesser, og c) om de faktisk har fått være med på *beslutningene*. I tabell 1 har vi framsatt en oversikt over andel som svarer ja på de tre spørsmålene på henholdsvis kommunalt og nasjonalt nivå.

Resultatene indikerer at det er en ganske omfattende kontaktvirksomhet, men at det er en mindre andel som faktisk er med når beslutningene fattes. Dette er ikke nødvendigvis oppsiktsvekkende. Mange av beslutningsforaene er lukkede forsamlinger, men hvor avgjørelsene fattes blant annet på grunnlag av innhentet informasjon.



**Tabell 1. Representanter for organisasjoner som svarer ja på at de har hatt kontakt, blitt spurt om å delta eller faktisk deltatt i beslutningsprosesser på kommunalt og nasjonalt nivå. Prosent. (N=32)**

	Kommunalt nivå	Nasjonalt nivå
Har hatt kontakt med politikere/ myndigheter	50	46,9
Blitt spurt om å delta i offentlig beslutningsprosess	12,5	18,8
Har deltatt i offentlig beslutningsprosess	12,5	15,6

Dette vil i stor grad skje gjennom kontakter med og lobbying av ulike aktører.

Samlet gir foreliggende forskning og den pågående undersøkelsen et bilde av at organisasjonene har noe makt, men at den er begrenset i omfang. Den handler stort sett om å være høringsinstans. Men samtidig synes det flerkulturelle demokratiet å fungere til en hvis grad. Det er en betydelig kontakt mellom myndighetene og minoritetsorganisasjonene.

## Avslutning

Vi startet denne artikkelen med å stille spørsmål om hvilke betingelser som må være tilstede for at etniske minoriteter skal kunne hevde sine interesser. Framstillingen var avgrenset til politisk innflytelse og organisering av interesser.

Det er til slutt fristende å trekke inn enda et forhold, som det ikke har vært rom til å diskutere tidligere. I Norge kan det se ut som om minoritetseliten er en kvinneelite. I diskusjonen av politikere med minoritetsbakgrunn nevnte vi to representanter – som begge er kvinner. Den ene av dem, Afshan Rafiq, var også den første med ikke vestlig bakgrunn som ble valgt inn på Stortinget, men det stopper ikke der. I de tilfellene innvandrere-representanter faktisk har kommet i eliteposisjon i majoritetssamfunnet, er det gjerne snakk om kvinner. Vi vil trekke fram tre eksempler: Long Litt Woon, Direktør ved Likestillingssenteret; Nita Kapoor, kultursjef i Norsk rikskringkastning (NRK); og innen media og humor, Shabana Rehman.<sup>9</sup> Sist-

<sup>9</sup> Disse ble ikke fanget opp av den omtalte eliteundersøkelsen.

nevnte har vært en svært kontroversiell figur i norsk offentlighet. Etter mange oppslag og i rollen som fast spaltist i Dagbladet ble hun kritisert for å være et hinder for demokratiet, fordi hun skygget for andre. Samme år fikk hun den prestisjetunge ”Fritt ords pris” (for modig opptreden) – blant annet med begrunnelsen av at hun sprengte stereotypier innenfra. Kvinnene kommer, og om de kommer først, er det et meget interessant fenomen som krever selvstendig analyse langt ut over rammene for denne artikkelen.

Deltakelse er et fundament for legitim maktutøvelse og for konfliktløsning i samfunnet. Majoritetssamfunnet har derfor også *behov for* deltagelse fra nye grupper. Store skjevheter i deltagelse medfører at enkelte verdier, erfaringer og interesser ikke fanges opp i beslutningsfatning, og at politikken som følge av dette kommer til å reflektere visse gruppers interesser og perspektiv mer enn andres. Det etablerte demokratiet må utvides til å anerkjenne forskjellige religiøse, verdimeslige og estetiske forankringer for ikke å tape legitimitet under nye omstendigheter. Hvis demokratiet ikke klarer dette, tydeliggjøres den etniske og kulturelle basisen for staten, noe som etter hvert kan føre til tunge konflikter. *Hvordan* dette skal gjøres uten at man støter an mot majoritetens, også legitime, rett til å definere sentrale verdispørsmål i samfunnet, er den store flerkulturelle utfordring. Trolig vil langsomme utviklingsprosesser gjøre noe av jobben, men det kan også være snakk om institusjonelle nydannelser som er i stand til å eliminere forskjellige eksklusjons-mekanismer (March og Olsen 1989). Institusjonelle løsninger må imidlertid balanseres hårfint for ikke å utfordre likebehandlingsprinsippet, og majoritetens rettferdighetsforståelse.

Majoriteten må på sin side erkjenne at det er betydelig makt i det å være majoritet. Ikke minst fordi samfunnet har tatt hva historikeren Francis Sejersted (1997:218) omtaler som en ”kommunikativ vending” hvor mediene blir en stadig viktigere del av beslutningsprosessen. Sejersted skriver at:

”[...] makten ligger ikke da først og fremst hos dem med økonomisk makt, den virkelige makt ligger kanskje mer hos dem som kjenner språket, som kan fange virkeligheten inn i begreper, som behersker diskursen og som har adgang til de viktige begrepene” (ibid).

Noen forandringer vil skje gjennom det tradisjonelle demokratiske handlingsfeltet – gjennom representativitet, organisasjonsdeltakelse og stemmegivning. Men det er høyst sannsynlig at det også utvikler seg nye handlingsmønstre og former for deltagelse – handlingsmønstre

som ikke nødvendigvis gir majoritetssamfunnet gevinst i form av legitimitet, men som like fullt kan bidra til å skape betydelig samfunnsendring.

Spørsmålet er da hvordan det kan skapes flerkulturelle samfunnsborgerskap der innvandrere og minoriteter i størst mulig grad kan inkluderes i det fellesskap som teller i beslutningsprosessene? Sivilsamfunnet med dens organisasjoner og uformelle strukturer har ofte blitt ansett som det langsiktige svaret når det gjelder å skape flerkulturelt medborgerskap. I USA har fraværet av en velferdsstat gjort kombinasjonen tid og sivilsamfunn til selve løsningen: Staten har i liten grad styrt integrasjonsprosessen og har bidratt med få ressurser. Tilpasning av nykommere har skjedd gjennom langsomme prosesser avhjulpet av lokale organisasjoner og av samfunnet selv. Men troen på sivilsamfunnet har slått sprekker de senere årene, og analyser av disse ikke-offentlige strukturene har synliggjort komplekse maktordninger og lokale hegemonier. Hva sitter en så igjen med – hva kan påvirke samfunnsutviklingen i en retning der personers utfoldelse og uttelling ikke blir bestemt av kombinasjonen etnisitet og klasse?

Svarene i dette lendet er trolig ikke mer magiske enn de har vært i andre sosiale kontekster og historiske epoker. I bunn og grunn må folk handle selv – ta makt över det egna livet, som det heter i den svenske Storstadsutredningen.<sup>10</sup> ”Ultimately, they have to bring themselves in”, som Michael Walzer formulerer det (Walzer 1998:50). Denne nødvendige mobiliseringen vil i en norsk sammenheng høyst sannsynlig måtte understøttes institusjonelt – gjennom velferdsstatens generelle og gruppe-tilpassede virkemidler.

Samfunnsmessige endringer vil skje gjennom deltakelse – gjennom et aktivt *citizenship* om man vil – og gjennom konflikt. Som før i historien er det gjennom brytninger og motstand at nye ideer, og legitimitet for nye livsformer skapes. Flere forfattere ser at handling – mobilisering – er en forutsetning for demokrati i flerkulturelle samfunn. Denne mobiliseringen kan med tiden føre til liknende gevinster som arbeiderklassen tidligere vant gjennom klassekamp – ved det historiske kompromiss mellom arbeid og kapital som muliggjorde opprettelsen av velferdsstaten. Men mobiliseringen vil høyst sannsynlig ta andre former enn klassekonflikter før i tiden.

---

<sup>10</sup> Utredningen ble gjennomført i siste halvdel av 1990-tallet i Sverige. Se Dahlstedt 1998.

## Referenser

- Ansari, Attar og Naushad Ali Qureshi. 1998. *Kolleger eller alibier*. Oslo: HIO.
- Bjørklund, Tor og Karl Eirik Kval. 2001. *Innvandrere og lokalvalget 1999*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Brochmann, Grete, Tordis Borchgrevink og Jon Rogstad. 2002. *Sand i maskineriet. Makt og demokrati i det flerkulturelle Norge*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Dahlstedt, Magnus. 1998. *Politisk medborgarskap, integration och mångkulturell demokrati. Segregation, utanförskap och politiska reformsträvanden i Sverige från 70-tal. Översikt och forskningsfrågor*. Umeå: Partnerskap för multietnisk integration.
- Djuve, Anne Britt og Jon Rogstad. 1999. "Innvandrere – Fremtidens olje?" i Anne Britt Djuve, Jon Rogstad, Jan Arild Snoen og Erik Bruce. *Innvandrere – Fremtidens olje?* Oslo: ECON.
- Fennema, Meindert and Jean Tillie. 2001. "Civic community, political participation and political trust of ethnic groups." *Connections* 24:26–41.
- Gulbrandsen, Trygve, Fredrik Engelstad, Trond Beldo Klausen, Hege Skjeie, Mari Teigen og Øyvind Østerud. 2002. *Norske makteliter*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Hagelund, Anniken. 1999. *Kampen om anstendigheten. Innvandringsdebatt i kommunevalgkampen 1999*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Korbøl, Aud. 1988. *Kulturforskjeller og gjensidig forståelse*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Koopmans, Ruud and Paul Statham. 2000. "Migration and ethnic relation as a field of political contention: An opportunity structure approach." i Ruud Koopmans og Paul Statham. *Challenging immigration and ethnic relations politics. Comparative European perspectives*. Oxford: Oxford University Press.
- Kval, Karl-Eirik og Tor Bjørklund. 1996. *Valgdeltakelse og partistemmegivning blant utenlandske statsborgere fra 1987 til 1995*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Lie, Benedicte. 2002. *Innvandrere og innvandring 2002*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Lorentzen, Håkon. 2004. *Fellesskapets fundament – sivilsamfunnet og individualismen*. Oslo: Pax.
- Mansbridge, Jane. 2000. "What does a representative do? Descriptive representation in communicative settings of distrust, uncrystallized interests and historically denigrated status." i Will Kymlicka og

- Wayne Norman. red. *Citizenship in diverse societies*. Oxford: Oxford University Press.
- March, James G. og Johan P. Olsen. 1989. *Rediscovering institutions. The organizational basis of politics*. New York: The Free Press.
- Mjelve, Jørgen. 2002. *Innverknad i lokale avgjersprosessar. Lokale dialogfora som grunnlag for innverknad for minoritetar og deira organisasjonar*. Oslo: IMER-Bergen.
- Mjelve, Jørgen. 2003. "Innvandrerorganisasjoner i Norge." i Flemming Mikkelsen. red. *Innvandrerorganisationer i Norden*. København: Nordisk ministerråd.
- Nyhetsbrev om norsk flyktning- og innvandringspolitikk. 2000. "Færre utenlandske statsborgere stemte ved lokalvalget." vol 7, nr. 3, 22 februar.
- Pickvance, C. G. 1986. "Comparative urban analysis and assumptions about causality." *International Journal of Urban and Regional Research* 10:162–184.
- Predelli, Line Nyhagen. 2003. *Uformelle veier til makt: Om minoritetskvinners politiske innflytelse*. Rapport 60 i Makt og demokratiutredningen. Oslo: Unipub forlag.
- Ragin, Charles C. 1987. *The comparative method. Moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Berkeley: University of California Press.
- Skjeie, Hege og Mari Teigen. 2003. *Menn imellom. Mannsdominans og likestillingspolitikk*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Statistisk sentralbyrå. 2004. "02.01.10 Innvandrerbefolkningen". [<http://ssb.no/emner/02/01/10/innvbef/arkiv/artikler.html>]
- Stortingsmelding nr. 17. 1996–97. *Om innvandring og det flerkulturelle Norge*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- Stortingsmelding nr. 39. 1987–88. *Om innvandringspolitikken*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- Stortingsmelding nr. 74 1979–80. *Om innvandrere i Norge*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- Sejersted, Francis. 1997. "Den gamle og den nye kommunikasjonsstat." *Nytt norsk tidsskrift* 14:216–228.
- Taylor, Charles. 1994. "The politics of recognition." i Amy Gutman red. *Multiculturalism*. New Jersey: Princeton University Press.
- Walzer, Michael. 1998. "Pluralism and social democracy." *Dissent* 45:47–53.
- Young, Iris Marion. 2000. *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University Press.



# Politisk integration via det allmänna föreningslivet – en kunskapsöversikt\*

*Bo Bengtsson*

Denna antologis tyngdpunkt på invandrarföreningar återspeglar som nämnts forskningsläget vad gäller föreningsliv och politisk integration. Det finns inte mycket svensk forskning publicerad om deltagande från invandrade och barn till invandrade i andra föreningstyper, och ännu mindre om betydelsen av detta engagemang för den politiska integrationen.<sup>1</sup> Detta kan i sig tyckas anmärkningsvärt om man tänker på vilken betydelse föreningslivet tillmäts i det svenska samhället.

Av artiklarna i boken är det framför allt Gunnar Myrbergs och Jesper Fundbergs som primärt intresserar sig för andra delar av föreningslivet än det etniskt grundade. De inriktar sig på föreningsengagemang respektive idrott som väg till integration för den enskilde individen, vad som i inledningsartikeln betecknades som den *indirekta och individuella* mekanismen för politisk integration. På detta tema finns också några tidigare studier som redovisas i Gunnar Myrbergs artikel, framför allt Per Admans och Per Strömblads specialanalyser av data från 1997 års medborgarundersökning (Adman och Strömblad 2000).

En bok om föreningsliv och politisk integration vore dock ofullständig om inte någonting sades också om förutsättningarna för den *direkta och kollektiva* mekanismen för integration inom andra delar av föreningslivet än det etniskt grundade, d.v.s. i vilken utsträckning personer med utländsk bakgrund kan påverka samhället via deltagande i det allmänna föreningslivet. I det följande diskuterar jag därför, med hänvisning till aktuell forskning, statistik och debatt, tre förenings-

---

\* 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.

<sup>1</sup> Beträffande begreppet ”politisk integration” hänvisas till introduktionsartikeln. Beträffande terminologiska frågor kring ”invandrare”, ”invandrade”, ”etniska föreningar” och andra uttryck hänvisas till not 1 i samma artikel.

typer av särskilt stort intresse i sammanhanget, nämligen fackföreningsrörelsen, boendeorganisationerna samt idrottsrörelsen.

Valet av just dessa föreningstyper är inte svårt att motivera. *Fackföreningsrörelsen* är urtypen för den svenska folkrörelsen och anses väl allmänt vara den organisation som haft och har det största politiska inflytandet i Sverige, i kraft av sina speciella maktresurser, men även genom sin långvariga samverkan med det socialdemokratiska partiet. De fackliga organisationerna har ett betydande inflytande på den arena som kanske betyder mest för den sociala och ekonomiska integrationen i det svenska samhället, nämligen arbetsmarknaden. Den som intresserar sig för organisationer och makt bör först och främst rikta sina blickar mot facket, och kanske gäller samma rekommendation för den som intresserar sig för politisk integration via föreningslivet.

Medan facket är en betydelsefull organisation i de flesta länder är de stora institutionaliserade *boendeorganisationerna* en karakteristisk svensk företeelse. Den svenska hyresgäströrelsen är unik i världen i fråga om organiseringsgrad, marknadsmakt och politiskt inflytande; det är bara i Sverige som hyror – och så gott som alla hyror – sätts i kollektiva förhandlingar mellan fastighetsägaren och hyresgästföreningen. Även den svenska bostadskooperationen har en utbredning och ett inflytande som i stort sett saknar motsvarighet – det enda land där det kooperativa boendet spelar en liknande roll är Norge.

*Idrottsrörelsen* skiljer sig från facket och boendeorganisationerna genom att den inte har samma institutionaliserade korporatistiska relation till staten. Men idrotten har ändå stor politisk betydelse och ett avsevärt inflytande, inte minst på normbildningen i samhället. Det faktum att idrotten i stor utsträckning engagerar unga människor gör det också särskilt motiverat att diskutera dess betydelse för den politiska integrationen.

Om vi bortser från dels Svenska kyrkan – som i och för sig inte kallar sig förening – där åtta svenskar av tio är medlemmar (år 2002), de flesta sedan födseln, dels konsumentkooperationen med sina 2,8 miljoner medlemmar, av vilka flertalet gått med då de någon gång ansökt om ett betalkort, är facket, boendeföreningarna och idrottsrörelsen med sina 2,9 miljoner, 1,6 miljoner respektive 2,1 miljoner medlemmar också de tre föreningstyper i Sverige där flest svenskar har medlemskort (Vogel m.fl. 2003, Svenska kyrkan 2004, Kooperativa Förbundet 2004).



## Facket och den politiska integrationen

*Fackföreningsrörelsen* är alltså genom sitt inflytande på arbetsmarknaden av särskilt intresse i ett integrationsperspektiv. Att vara med i arbetslivet – snarare än faktisk medverkan i beslutsfattande på arbetsplatsen – tycks därtill i sig ha betydelse för det politiska deltagandet (Adman 2004). Också av den anledningen är det ett allvarligt bekymmer att utrikes födda allmänt sett fått en successivt försvagad position på arbetsmarknaden sedan slutet av 1970-talet. Även om det finns stora skillnader mellan olika grupper har i stort sett sysselsättningsgraden minskat, arbetslösheten ökat och lönenivån sjunkit i förhållande till svenskfödda (se Gustafsson, Hammarstedt och Zheng 2004 samt Nelander, Acchiardo och Goding 2004 för aktuella översikter). Till bilden hör också att fyra av tio utrikes födda akademiker som varit i Sverige i minst fem år har ett arbete som inte motsvarar deras utbildningsnivå (Integrationsverket 2004).

Här skall vi alltså koncentrera oss på facket och den politiska integrationen, där en del intressant forskning och statistik redovisats under senare år. År 2000 var ca 80 procent av alla med anställning i Sverige medlemmar i en facklig organisation. Bland utländska medborgare var motsvarande andel 64 procent och bland ”naturaliserade invandrare”<sup>2</sup> hela 86 procent (Vogel m.fl. 2003:147–50). Den lägre siffran för anställda med utländskt medborgarskap kan till stor del förklaras med svårigheter att få fotfäste på arbetsmarknaden, som tar sig uttryck i korttidsanställningar, provanställningar och så kallade behovsanställningar (se t.ex. Nelander, Acchiardo och Goding 2004:20–22). Organisationsgraden är generellt sett lägre bland personer med sådana anställningsformer, vilket även framgår av den lägre organiseringen i gruppen yngre anställda födda i Sverige (Nelander och Goding 2003b:24–25, Vogel m.fl. 2003:153).

Anställda med utländsk bakgrund tycks alltså organisera sig fackligt i ungefär samma utsträckning som andra anställda. Eftersom deras sysselsättningsgrad är lägre och arbetslöshet högre än vad som gäller för svenskfödda blir dock anslutningsgraden räknad som andel av *samtliga invånare* lägre än för infödda svenskar. Trots detta var år 2003 var sjunde LO-medlem född utomlands.<sup>3</sup> Detta gör LO till ”Sveriges största invandrarorganisation” (Knocke 1996). I vissa förbund är andelen väsentligt högre, särskilt i Fastighetsanställdas

<sup>2</sup> ”Naturaliserade invandrare” definieras som utomlands födda svenska medborgare med minst en förälder som har eller har haft utländskt medborgarskap.

<sup>3</sup> Andelarna i TCO och SACO var 7 respektive 8 procent.

förbund och Hotell- och restaurangfacket, där fyra medlemmar av tio antingen själva är födda utanför Sverige eller har minst en förälder som är det (Nelander och Goding 2003a).

Trots den likartade organisationsgraden är andelen invandrade med *förtroendeuppdrag* i facket betydligt lägre än bland infödda svenskar: knappt 3 procent bland de utländska medborgarna och knappt 5 procent av de naturaliserade invandrarna mot hela 11 procent av infödda anställda. Vad gäller medlemskap är mönstret detsamma för män och kvinnor, medan andelen anställda som har *förtroendeuppdrag* är dubbelt så hög bland invandrade män som bland invandrade kvinnor (Vogel m.fl. 2003:155; jfr Nelander och Goding 2003b:25–26).

En något annan bild ges av LO:s egna undersökningar – även de ofta genomförda av SCB. Svenskfödda kvinnliga LO-medlemmar har visserligen oftare *förtroendeuppdrag* än kvinnliga medlemmar födda utanför Norden (9 procent respektive 6 procent), men bland manliga medlemmar ligger båda grupperna på samma nivå (15 procent).<sup>4</sup> Samma könsmönster återkommer då det gäller att delta i och yttra sig vid fackliga möten. Intressant i sammanhanget är också att kvinnliga medlemmar födda utanför Norden är den grupp där den högsta andelen (37 procent) kan tänka sig att ta ett fackligt uppdrag om de skulle bli tillfrågade – vilket samtidigt tyder på att de sällan faktiskt blir det! Andelen som beskriver sig själva som fackligt aktiva är också högre bland medlemmar med utomnordisk bakgrund än bland övriga (Nelander och Goding 2003c:21, 28–29, 37, 50).

Om fördelningen mellan infödda och invandrade är skev på fackliga *förtroendeposter* i stort är den flagrant skev på topposterna. Enligt en undersökning av TT från april 2003 var det av drygt 800 personer i ledande befattningar i 18 fackliga organisationer och 3 arbetsgivarorganisationer inte mer än en dryg procent som var födda utomlands. En liknande undersökning av några LO-förbund genomförd av Dagens Arbete ger samma bild (Dagens Nyheter 2003, Dagens Arbete 2003).

En möjlig förklaring till underrepresentationen på *förtroendeposter* ges av den forskning om den svenska fackföreningsrörelsen och invandrarna som presenterats av sociologerna Diana Mulinari och Anders Neergaard i en rad artiklar och en nyutkommen bok. De har bland annat studerat nätverket FAI (Fackligt aktiva invandrare).<sup>5</sup> I sina

<sup>4</sup> Skillnaderna mellan ULF-materialet och LO:s undersökningar i fråga om *förtroendeuppdragen* kan möjligen sammanhånga med att andelen anställda med utländsk bakgrund som har sådana uppdrag är lägre inom tjänstemannafacken än i LO.

<sup>5</sup> Enligt de ursprungliga planerna – som dessvärre inte kunde genomföras – skulle Diana Mulinari och Anders Neergaard ha medverkat med en artikel i denna antologi.

analyser bygger de på det kontroversiella begreppet *rasifiering*, som kan sägas stå för en process där socialt konstruerade och generaliserande bilder av biologiska eller kulturella skillnader mellan människor får legitimera social ojämlikhet och rådande arbetsfördelning som varande något ”naturligt” (Mulinari och Neergaard 2004:19–21, 30–32; jfr Miles 1993).

I sin empiriska forskning identifierar Mulinari och Neergaard en rad olika mekanismer – eller maktutövningsstrategier – för en sådan rasifiering, strategier som dels primärt bidrar till en utestängning, dels sekundärt förnekar förekomsten av en sådan med hjälp av specifika och individualiserande förklaringar eller andra kringgående manövrer. Några begrepp som antyder vad det rör sig om är förnekande, falsk universalism, generaliserande kulturalism, paternalism och infantilisering (Mulinari 2002, Mulinari och Neergaard 2004:kap. 9–10).

Mulinari och Neergaard pekar på fackets dubbla och paradoxala roll i rasifieringsprocessen på arbetsmarknaden. Samtidigt som delar av fackföreningsrörelsen alltid gått i bräschen för en antirasistisk, solidarisk och inkluderande politik – och retorik – bidrar den fackliga praktiken på olika nivåer till skapandet och upprätthållandet av rasifieringsprocesser i samhället. FAI:s verksamhet syftar bland annat till att peka på rasifierande fackliga institutioner och processer och att föra upp den dolda och omedvetna vardagsrasismen på den fackliga dagordningen, och i en tidigare artikel tycker sig Mulinari också se en ökad lyhörddhet i dessa frågor inom facket. Slutdiskussionen i boken har dock en mera pessimistisk ton och författarna menar att FAI bara kan räkna med stöd från den fackliga ledningen så länge nätverket formulerar sin dagordning försiktigt (Mulinari 2002:57–59, Mulinari och Neergaard 2004:308).

Det kan tilläggas att den ambivalenta roll till invandring och invandrare som Mulinari och Neergaard noterar inte är något nytt utan tycks ha genomsyrat fackföreningsrörelsens agerande under hela efterkrigstiden (jfr Knocke 1996).

Begreppet rasifiering förefaller fruktbart för att förstå utestängande attityder, processer och institutioner i det så kallade majoritetssamhället, och Mulinari och Neergaard visar också i sin forskning att det går att operationalisera på ett fruktbart sätt. Däremot finner jag termen ”rasifiering” mera diskutabel, trots dess polemiska kraft. Genom den starka laddningen och associationerna till öppen rasism kan det vara problematiskt att använda den på mera vardagliga former

av etniskt generaliserande exkludering.<sup>6</sup> I det följande kommer jag i stället att använda termen ”etnifiering” med motsvarande innebörd (jfr Ålund och Schierup 1991, Schierup 2001:113).

Förekomsten av rasifierings- eller etnifieringsprocesser är naturligtvis inte något unikt för fackföreningsrörelsen. Med tanke på fackets betydelse, såväl för den enskilde anställde eller arbetssökande, som för den allmänna utvecklingen på arbetsmarknaden, förtjänar frågan dock särskild uppmärksamhet här. Den kan också relateras till de lokala politiska möjlighetsstrukturerna för den etniska organiseringen. Om den fackliga arbetarrörelsen av socioekonomiska och klassmässiga skäl i princip kan ses som en naturlig allierad för det etniskt organiserade föreningslivet innebär naturligtvis förekomsten av exkluderande föreställningar och tekniker att allvarliga hinder sätts upp för en samverkan.

### Hyresgäströrelsen och den politiska integrationen

Boendeorganisationernas stora betydelse är som nämnts ett karakteristiskt särdrag för den svenska bostadsmarknaden och bostadspolitikerna. Av särskilt intresse är *hyresgäströrelsen*, som i Sverige har en korporatistisk roll som motsvarar den som facket har på arbetsmarknaden. Hyresgästföreningen är en viktig aktör i hyrespolitikens beslutsfattande och implementering, och i dag sätts i stort sett inga hyror utan kollektiva förhandlingar. Hyresgäströrelsen är inte en lika renodlad partsorganisation som facket, utan de lokala hyresgästföreningarna – som är rörelsens minsta enheter – har också till uppgift att bedriva fritidsverksamhet i sina områden.<sup>7</sup> Människor med utländsk bakgrund bor ofta i hyresområden, och de utgör därför en betydande del av det potentiella medlemsunderlaget för hyresgäst-

<sup>6</sup> Molina och de los Reyes framhåller att den skepsis mot att använda rasbegreppet och termen ”rasism” som finns i dagens Sverige ofta bottnar i ”en farlig omedvetenhet om att rasismen inte är eller har varit en historisk parentes” (Molina och de los Reyes 2002:297–98). En sådan omedvetenhet är dock inte skälet till att jag föredrar att använda termen ”etnifiering” för etniskt generaliserande exkludering. Vi vet att det finns både öppen rasism och mera dold (”strukturell”) diskriminering i dagens Sverige. Att fösa ihop dessa båda företeelser med hjälp av en och samma etikett löser emellertid knappast några problem utan fördunklar bara debatten. Därtill finns det en risk att termens starka laddning kommer att försvåra självinsikten hos dem (oss?) som själva till äventyrs medverkar i olika former av etniskt generaliserande exkludering – utan att för den skull känna igen sig i beteckningen rasist.

<sup>7</sup> Detta gör att en lokal hyresgästförening, liksom en invandrarförening, åtminstone i princip kan beskrivas som *flerfunktionell*, med materiella, kulturella och sociala aspekter sida vid sida (jfr Emami 2003:50–51).

föreningen. Detta gör det särskilt angeläget att fråga sig vilken roll organisationen kan spela för den politiska integrationen.

Allmänt sett är forskningen om hyresgäströrelsen betydligt mindre omfattande än den om fackföreningsrörelsen, och såvitt jag vet har det inte publicerats några studier som behandlar rörelsens betydelse för den politiska integrationen av personer med utländsk bakgrund. Det ligger dock nära till hands att fråga sig om de tendenser till etniskt generaliserande exkludering som observerats inom facket har sin motsvarighet i boendets föreningsliv, detta särskilt som tidigare forskning påvisat betydande inslag av social exkludering på bostadsmarknaden i stort. Många hushåll har ingen reell möjlighet att välja var de skall bo, vilket bidragit till en allt starkare etnisk boendesegregation (Molina 1997, Andersson 2001, Popoola 2001, Integrationsverket 2003:109–16). Samtidigt bör framhållas att hyresgästföreningarnas formella möjligheter att påverka den enskilde hyresgästens situation är begränsade, vid sidan av själva hyressättningen. Rörelsen har inga maktresurser motsvarande fackets kontroll över arbetslöshetskassan, förhandlingsrätt vid uppsägning på grund av arbetsbrist, vetorätt enligt arbetsmiljölagen och rätt till MBL-förhandlingar kring enskilda arbetstagares förhållanden.

I SCB:s föreningsstudie från 2000 sade sig 23 procent av de svarande vara medlemmar i någon boendeförening.<sup>8</sup> Av dem som var medlemmar uppgav 15 procent att de hade förtroendeuppdrag och ytterligare 8 procent betecknade sig som aktiva medlemmar (Vogel m.fl. 2003:173–77). Vi vet också att många hyresgäster som inte själva är medlemmar ändå deltar i hyresgästföreningarnas aktiviteter. Dels är medlemskapet i realiteten knutet till hushållet och inte till individen<sup>9</sup>, dels bedriver lokala hyresgästföreningar som nämnts fritidsverksamhet i sina områden. I sådana frågor och då det gäller inflytandet på områdets förvaltning ("boinflytandet") har den lokala hyresgästföreningen ett avtalsgrundat ansvar för att bevaka alla boendes intressen och inte bara de egna medlemmarnas.

"Naturaliserade invandrare"<sup>10</sup> är medlemmar i boendeföreningar rent av i något högre utsträckning än infödda svenskar, något som

---

<sup>8</sup> Fördelningen mellan olika typer av boendeföreningar framgår inte av redovisningen. Att döma av de svarandes fördelning på boendeformer torde ungefär en tredjedel vara medlemmar i hyresgästföreningar, en tredjedel i bostadsrättsföreningar eller andra bostadskooperativa organisationer och en tredjedel i villaägareföreningar, samfällighetsföreningar eller andra organisationer med anknytning till boende i ägda småhus (Vogel m.fl. 2003:183).

<sup>9</sup> Detta gäller även bostadsrättsföreningar och andra boendeorganisationer.

<sup>10</sup> Definition enligt not 2 ovan.

säkerligen helt och hållet förklaras av skillnader i boendemönster.<sup>11</sup> Däremot har de förtroendeuppdrag i något mindre utsträckning än infödda svenskar. Utländska medborgare är klart underrepresenterade, både bland medlemmar, aktiva och förtroendevalda (Vogel m.fl. 2003:179). Denna bild förstärks av en studie från 1997/98 av de lokala hyresgästföreningarna. Andelen invandrade styrelseledamöter i dessa uppskattades till 4 procent, och tre styrelser av fyra saknade helt invandrade ledamöter. Detta kan ställas mot den totala andelen utrikes födda i hyresrätt som närmar sig 20 procent (Bengtsson och Svensson 2000:47–48). Någon mer omfattande undersökning av representationen på högre nivåer har såvitt jag vet inte gjorts. Det är dock oomstritt att personer med utländsk bakgrund är underrepresenterade på ledande positioner även i hyresgäströrelsen.

Andelen förtroendevalda med utländsk bakgrund inom hyresgäströrelsen tycks alltså vara ännu lägre än inom facket, och mycket tyder på att de tendenser till etnifiering som Mulinari och Neergaard påvisat i facket förekommer även inom hyresgäströrelsen. En diskursanalytisk studie i en förening i en ”invandrartät” stadsdel i Örebro pekar på en rad sådana mekanismer (Kullander 1999, Johansson och Khakee 2001:98–101).<sup>12</sup> Andra undersökningar pekar på att lokala hyresgästaktiviteter inom och utanför boendeföreningarnas ram ofta domineras av infödda svenskar också i sådana bostadsområden där merparten av de boende har utländsk bakgrund. De förklaringar till detta som ges av de aktiva hyresgästerna liknar inte sällan de bortförklaringsmekanismer som Mulinari och Neergaard pekar på, alltså ofta välmenande, men också generaliserande, föreställningar om ”den andre” (Bengtsson, Svensson och Ugglå 2000:164–66).

Ett högre deltagande från personer med utländsk bakgrund noteras i en studie av ”lokal demokrati och självförvaltning” i bostadsföretaget Poseidon i Göteborg, där verksamheten byggd på löpande och formlös samverkan mellan hyresgäster och företagets lokala ”husvärdar”. Denna organisationsform tycks ha attraherat personer med utländsk bakgrund som tidigare inte deltagit i föreningsaktiviteter, och i flera fall har dessa verkat som ledare och pådrivare (Bengtsson m.fl. 2003:317–28). Dessa resultat antyder möjligen att socialt konstruerad

<sup>11</sup> Sannolikheten för att vara medlem i en boendeförening ökar i stort sett med bostadsortens storlek (Vogel m.fl. 2003:182).

<sup>12</sup> Ett tankeväckande exempel av något annan karaktär kan också framhållas. Margareta Popoola beskriver i sin doktorsavhandling en lokal hyresgästförening med arabiskt dominerad styrelse där bland annat meddelandena på föreningens anslagstavla skrevs på arabiska, vilket verkade exkluderande på andra hyresgäster, med eller utan utländsk bakgrund (Popoola 1998:191–98).

etnifiering inte är den enda förklaringen till det låga deltagandet från personer med utländsk bakgrund.

Det kan tyckas att den politiska integrationen borde vara en särskild utmaning för hyresgäströrelsen i förortsområden med en hög andel invånare med utländsk bakgrund. Sådana ”utsatta” områden har under senare år gjorts till föremål för en rad politiska åtgärder, bland annat inom ramen för den så kallade storstadspolitiken.<sup>13</sup> Åtgärderna har i stor utsträckning varit inriktade på demokratiskt deltagande och delaktighet – för övrigt ett av delmålen i storstadspolitiken. På många håll har särskilda ”boenderåd” och liknande organ inrättats för att få till stånd en dialog mellan myndigheter och boende, med i stort sett nedslående resultat: ”Gemensamt för samtliga områden är att de boende inte vill delta i den utsträckning som efterfrågas i kommunerna” (Integrationsverket 2002:109–19, cit. 114). Samtidigt ses, enligt en kunskapsöversikt, ”... de boendes medverkan som den viktigaste grundbulten i framgångsrika interventioner” (Lahti Edmark 2002:60).

Hyresgästföreningarna lyser i stort sett bara med sin frånvaro i de nationella utvärderingarna av storstadspolitiken (t.ex. Integrationsverket 2000; Integrationsverket 2002, Storstadsdelegationen 2004). Inte heller i en intressant utvärdering i Botkyrka kommun, där tonvikten ligger just på de boendes delaktighet, tilldelas den lokala hyresgäströrelsen någon roll.<sup>14</sup> Hyresgäströrelsens osynlighet behöver naturligtvis inte enbart bero på passivitet från organisationens sida utan kan även förklaras av projektens uppläggning – eller av utvärderarnas perspektiv. Men oavsett var problemet ligger är det anmärkningsvärt att en förening med så utvecklad organisation i just denna typ av områden inte är mera synlig.

Annars borde hyresgäströrelsen, i likhet med facket, kunna vara en tänkbar allierad för det etniska föreningslivet då det gäller att driva lokala frågor. Hyresgästföreningarna och invandrarföreningarna finns på samma orter och i samma stadsdelar, och deras potentiella medlemsunderlag sammanfaller i stor utsträckning. Båda föreningstyperna har dessutom ofta en geografiskt avgränsad verksamhet som innefattar såväl direkt intressebevakning som social verksamhet och rena fritidsaktiviteter. Trots detta tycks de sällan samarbeta. Drygt hälften av

---

<sup>13</sup> För en översikt se Hertting 2003:kap. 3.

<sup>14</sup> Däremot tycks *invandrarföreningarna* ha bidragit till mobiliseringen av lokalbefolkningen i Botkyrka. Medlemskap i invandrarföreningar har ett statistiskt säkert samband med invandrades deltagande i möten ordnade av projektet, medan medlemskap i föreningar inte inverkar positivt på svenskfödda personers deltagande (Hosseini-Kaladjahi 2002:80–81).

de lokala hyresgästföreningarna i den ovan nämnda studien sade sig samverka med andra föreningar, men bara 6 procent hade någon samverkan med en invandrarförening (Bengtsson och Berger kommande).

## Idrottsrörelsen och den politiska integrationen

I Jesper Fundbergs artikel har vi sett hur utövande av lagidrott kan fungera som både resurs och hinder för en politisk integration kopplad till det reella medborgarskapet.<sup>15</sup> De mekanismer som identifieras av Fundberg är i huvudsak knutna till själva idrottsverksamheten, så det kan finnas anledning att också något reflektera över vilken funktion idrotten som folkrörelse och de enskilda idrottsklubbarna som föreningar kan ha för den politiska integrationen.<sup>16</sup>

Eftersom idrottsrörelsen till stor del består av unga människor kan den uppfattas vara intressantare som ”skola i medborgerliga färdigheter” än t.ex. pensionärsföreningar – även om ingen skall anses vara för gammal heller då det gäller sådana färdigheter. Som idrotts-sociologen Tomas Peterson framhåller är ett specifikt särdrag hos idrotten i förhållande till andra folkrörelser kombinationen av föreningsfostran och *tävlingsfostran*, en kombination som ibland kan vara problematisk genom att tävlingsfostran har betydande inslag av selektering, rangordning och elitisering (Peterson 2000:148).

År 2000 var närmare en tredjedel av den vuxna befolkningen medlemmar i någon idrottsförening (inklusive supporterklubbar och funktionärsföreningar). Hälften av medlemmarna sade sig också vara aktiva, vilket är en vida högre andel än i facket och boendeorganisationerna. Av personer som invandrat från andra länder var andelen som var medlemmar i någon idrottsförening hälften så stor som i hela befolkningen, alltså en sjättedel. Av kvinnor med utländskt medborgarskap var bara 5 procent med i någon idrottsförening. För kvinnorna kan också en statistiskt säkerställd minskning noteras sedan den förra undersökningen 1992 (Vogel m.fl. 2003:363–65).

Eftersom idrotten i stor utsträckning är en ungdomsverksamhet ger siffrorna för den vuxna befolkningen inte hela bilden. Dessutom är det inte säkert att barn och ungdomar som är aktiva i en idrottsklubbs verksamhet också är registrerade som medlemmar. I en SCB-

<sup>15</sup> Jämför begreppsdiskussionen i introduktionsartikeln.

<sup>16</sup> Det finns ett betydande antal etniskt definierade idrottsföreningar, liksom det finns etniskt grundade kulturföreningar, religiösa föreningar, politiska föreningar och pensionärsföreningar (jfr Fundberg 1996:17, Peterson 2000:145). Dessa etniska idrottsföreningar behandlas dock inte särskilt här.



undersökning våren 2002 beställd av Riksidrottsförbundet tillfrågades i stället 3 000 ungdomar mellan 13 och 20 år, födda utomlands eller med någon förälder född utomlands, om sina idrotts- och motionsvanor (svarsfrekvens 51 procent). Resultaten jämfördes med en likadan undersökning från 1998 av ett statistiskt urval av samtliga ungdomar i motsvarande åldersgrupp.

Resultaten från denna undersökning ger mycket riktigt en annan bild än SCB:s föreningsstudie. Det visar sig att 48 procent av alla ungdomar med utländsk bakgrund tränade eller tävlade i en idrottsförening (2002) mot 51 procent av alla ungdomar i studien från 1998. Ingen större skillnad alltså. Bland pojkarna var andelarna 58 respektive 56 procent och bland flickorna 39 respektive 45 procent. Om vi bara ser till pojkar som själva var födda utomlands var dessa betydligt *mer* aktiva än sina jämnåriga födda i Sverige, medan invandrade flickor var betydligt *mindre* aktiva än svenskfödda (Riksidrottsförbundet 2002:2–4).<sup>17</sup>

Att vara med i en idrottsförening kräver i och för sig inte några kunskaper i svenska språket eller någon djupare förståelse av svensk kultur och svenska sociala normer. Men det är kanske en annan sak att vara ledare? I Jesper Fundbergs artikel såg vi vilken betydelse föräldrar och särskilt fäder hade för ungdomarnas idrottsutövning. Det är också välkänt att en stor del av ungdomsledarna inom idrotten själva är föräldrar till aktiva ungdomar. Men är det de stödjande och pådrivande invandrapapporna som också blir lagledare eller är det etniskt svenska föräldrar som tar på sig – eller utses till – dessa uppgifter? Och, i det senare fallet, har detta att göra med de mekanismer för etnifiering som diskuterats ovan?

En undersökning av 88 ledare för pojk- och flickfotbollslag med trettonåringar tyder på att en viss exkludering kan förekomma. Medan 23 procent av spelarna hade minst en förälder född utomlands var det bara 8 procent av ledarna som var födda utanför Sverige. De – fullt rimliga – förklaringar som diskuteras har också drag av etnifiering. Invandrade föräldrar sägs dra sig för att träda in i det svenska folk- rörelserummet och för att uppfostra ”svenska” barn i en verksamhet som bygger på så starkt engagemang från både deltagare och föräldrar. Även ungdomarnas och övriga föräldrars etniskt generaliserande attityder kan få den effekten (Peterson 2000:159–60).<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Mönstret är alltså ett annat än det som Gunnar Myrberg finner (bland vuxna) i sitt material, där de som själva invandrat – men inte barn till invandrade – deltar *mindre* i idrottsföreningar än svenskar utan utländsk bakgrund.

<sup>18</sup> Jfr även Andreas Sandbergs avhandling, som citeras i Gunnar Myrbergs artikel (Sandberg 1998:175).

Ovanstående resultat förvånar knappast den som bekantat sig med etnifieringens mekanismer, även om det empiriska underlaget alltså är litet. Om vi ser till ett par andra, och större, datamaterial får vi dock en annan bild. SCB:s föreningsundersökning bekräftar visserligen att det i stor utsträckning är fäder till idrottsutövande ungdomar som bär upp idrottsrörelsen. Av den vuxna befolkningen har knappt 7 procent något förtroendeuppdrag i en idrottsförening, men bland män med barn är andelen hela 15 procent. Liksom då det gäller medlemskap är andelen ungefär dubbel så hög bland svenskfödda som utlandsfödda (Vogel m.fl. 2003:363–65). Men inte mer än så. Här finner vi alltså inte samma tendens som i facket och boendeorganisationerna att invandrade *medlemmar* är underrepresenterade på förtroendeuppdragen. Mönstret skiljer sig även från Petersons studie av fotbollsledare – åtminstone om vi gör det rimliga antagandet att SCB:s intervjupersoner ser åtagandet att leda ett ungdomslag som ett förtroendeuppdrag.<sup>19</sup>

I Riksidrottsförbundets ungdomsstudie ställdes också några frågor om ledarskap. Närmare en tredjedel av ungdomarna var eller hade varit ledare eller tränare såväl av dem med utländsk bakgrund 2002 som i urvalet av alla ungdomar från 1998. Återigen var andelen något högre bland pojkarna med utländsk bakgrund och något lägre bland flickorna. Intresset för att gå på ledarutbildning är betydligt större bland utlandsfödda än svenskfödda ungdomar – och större bland flickor än pojkar – men de blir mera sällan tillfrågade, något som möjligen skulle kunna vara ett uttryck för etnifierande processer i föreningarna (Riksidrottsförbundet 2002:11–12).

Det torde inte vara alltför djärvt att hävda att personer med utländsk bakgrund är underrepresenterade i ledande positioner också inom idrottsrörelsen, även om exakta uppgifter ännu saknas. Jesper Fundberg, som medverkar i denna antologi, håller dock för närvarande på med en undersökning av den etniska representationen inom Riksidrottsförbundet och dess olika special- och distriktsförbund.

---

<sup>19</sup> En alternativ tolkning skulle kunna vara att medelålders och äldre personer som är medlemmar i idrottsföreningar så gott som alltid är ledare av något slag, och att redan de lägre *medlemstalen* bland utrikes födda därför skulle vara ett uttryck för etnifieringsprocesser. Inte heller denna tolkning får dock något tydligt stöd av SCB-materialet, eftersom andelen medlemmar som betecknar sig som passiva snarast stiger med svarspersonernas ålder (Vogel m.fl. 2003:363).

## En sammanfattande jämförelse

Den gjorda översikten visar på en del skillnader men också betydande likheter i förutsättningarna för den politiska integrationen via facket, hyresgäströrelsen och idrottsrörelsen. En exakt jämförelse försvåras dock av skillnaderna mellan materialen och de olika sätten att precisera ”invandrare”.

Vad gäller *organisationsgraden* finns det stora skillnader mellan invandrade med och utan svenskt medborgarskap. Hos den förra gruppen ligger medlemstalen i såväl facket som boendeorganisationerna i nivå med de inföddas, medan organisationsgraden för utländska medborgare är klart lägre.<sup>20</sup> Inom idrotten ligger medlemstalen – för vuxna – lägre än bland infödda även i den ”naturaliserade” gruppen. Ungdomar, och särskilt pojkar, med utländsk bakgrund är dock mycket aktiva inom idrotten.

Medlemmar med utländsk bakgrund tycks däremot vara klart underrepresenterade på *förtroendeposterna* i facket och hyresgäströrelsen, medan bilden här är mindre entydig inom idrotten.

I alla tre rörelserna kan vi se tecken på *etniskt generaliserande exkludering* av personer med utländsk bakgrund, och sådana processer kan åtminstone delvis förklara den sneda rekryteringen till ledarposter och förtroendeuppdrag. Medvetenheten om problemen tycks för närvarande vara större inom facket än i de båda andra rörelserna. Förekomsten av ett särskilt nätverk för invandrare kan i sig ses som ett uttryck för det, samtidigt som nätverkets arbete säkerligen bidragit till att fästa uppmärksamhet på problematiken.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> I studier av integration och politiskt deltagande ses det formella medborgarskapet ofta som en oberoende variabel. Då det gäller personer som varit bosatta i det nya hemlandet tillräckligt länge för att erhålla medborgarskap förefaller det dock mera fruktbart att se detta som en beroende variabel, som en av flera indikatorer på integration i en ny politisk gemenskap (jfr Westin 2004:222–25). Det blir då åtminstone något mindre anmärkningsvärt – och delvis en selektionseffekt – att valdeltagandet successivt gått ner bland personer med utländskt medborgarskap som tillhör grupper som funnits länge i Sverige (se t.ex. Dahlström och Möller 2004:152–54).

<sup>21</sup> Statsvetaren Magnus Dahlstedt pekar på motsvarande exkluderande processer inom de politiska partierna (Dahlstedt 2004). I denna antologi behandlas alltså inte partierna som föreningar (jfr not 16 i inledningsartikeln), men vägen till politisk integration via föreningslivet framstår onekligen som svårframkomlig om både medlet (föreningarna) och målet (partierna) genomsyras av samma etnifierande processer och strukturer.

## Referenser

- Adman, Per 2004. *Arbetslöshet, arbetsplatsdemokrati och politiskt deltagande*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Adman, Per och Per Strömblad. 2000. *Utanför Demokratin? Del 3. Resurser för politisk integration*. Norrköping: Integrationsverket.
- Andersson, Roger. 2001. ”Skapandet av svenskglea bostadsområden.” i Lena Magnusson. red. *Den delade staden*. Umeå: Boréa.
- Bengtsson, Bo och Tommy Berger. kommande. *Gräsrot, språkrör och träffpunkt. Lokal organisering och demokrati i boendet*. Gävle: Institutet för bostads- och urbanforskning vid Uppsala universitet.
- Bengtsson, Bo, Tommy Berger, Niklas Fransson, Jan-Erik Lind och Birgit Modh. 2003. *Lokal kontroll och kollektivt handlande. En utvärdering av självförvaltning i Bostads AB Poseidon i Göteborg*. Gävle: Institutet för bostads- och urbanforskning vid Uppsala universitet.
- Bengtsson, Bo och K. A. Stefan Svensson. 2000. *Demokrati, boinflytande och socialt kapital. De lokala hyresgästföreningarnas tre roller*. Gävle: Institutet för bostads- och urbanforskning vid Uppsala universitet.
- Bengtsson, Bo, K. A. Stefan Svensson och Cathrine Ugglå. 2000. *Hyresgästens dilemma. Om hållbart samarbete i bostadsområden*. Gävle: Meyers.
- Dagens Arbete. 2003. ”Facket bara för svenskarna...” 8 maj.
- Dagens Nyheter. 2003. ”Få invandrare på topposter i facket.” 21 april.
- Dahlström, Carl och Ulrika Möller. 2004. ”Statens väljarskola – strategin för att öka valdeltagandet bland utländska medborgare i Sverige, 1976–2002”. i Karin Borevi och Per Strömblad. red. *Engagemang, mångfald och integration. Om möjligheter och hinder för politisk jämlikhet*. SOU 2004:49. Stockholm: Fritzes.
- Dahlstedt, Magnus. 2004. ””En av 1,8 miljoner!”: Röster från ett monokulturellt partiliv.” i Karin Borevi och Per Strömblad. red. *Engagemang, mångfald och integration. Om möjligheter och hinder för politisk jämlikhet*. SOU 2004:49. 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.

- Gustafsson, Björn, Mats Hammarstedt och Jinghai Zheng. 2004. ”Invandrades arbetsmarknadssituation – översikt och nya siffror.” i Jan Ekberg. red. *Egenförsörjning eller bidragsförsörjning? Invandrarna, arbetsmarknaden och välfärdsstaten*. SOU 2004:21. Stockholm: Fritzes.
- Hertting, Nils. 2003. *Samverkan på spel. Rationalitet och frustration i nätverksstyrning och svensk stadsförnyelse*. Stockholm: Égalité.
- Hosseini-Kaladjahi, Hassan. 2002. *Stora fiskar äter fortfarande små fiskar. Helhetsutvärdering av storstadssatsningen i Botkyrka kommun*. Botkyrka: Mångkulturellt Centrum.
- Integrationsverket. 2000. *Organisation för demokrati och delaktighet*. Norrköping: Integrationsverket.
- Integrationsverket. 2002. *På rätt väg? Slutrapport från den nationella utvärderingen av storstadssatsningen*. Norrköping: Integrationsverket.
- Integrationsverket. 2003. *Rapport Integration 2002*. Norrköping: Integrationsverket.
- Integrationsverket. 2004. *Rapport Integration 2003*. Norrköping: Integrationsverket.
- Johansson, Marcus och Abdul Khakee. 2001. ”Exkludering och maktlöshet i den mångkulturella staden”. i Ingemar Elander. red. *Den motsägelsefulla staden. Vardagsliv och urbana regimer*. Lund: Studentlitteratur.
- Knocke, Wuokko. 1996. ”Facket och invandrarna.” *Invandrare och minoriteter* nr 4, 5–9.
- Kooperativa Förbundet. 2004. *Vad innebär medlemskapet?* [[http://www.kf.se/templates/Page\\_\\_\\_263.aspx](http://www.kf.se/templates/Page___263.aspx), 2004-03-29].
- Kullander, Björn. 1999. ”Invandrarernas representation i föreningslivet – en statistisk översikt samt en fallstudie av Hyresgäströrelsen”. Örebro universitet: Institutionen för samhällsvetenskap (C-uppsats i statskunskap).
- Lahti Edmark, Helene. 2002. *Förort i fokus – interventioner för miljöner. En kunskapsöversikt*. Norrköping: Integrationsverket.
- Miles, Robert. 1993. *Racism after race relations*. London: Routledge.
- Molina, Irene. 1997. *Stadens rasifiering. Etnisk boendesegregation i folkhemmet*. Uppsala: Kulturgeografiska institutionen vid Uppsala universitet.
- Molina, Irene och Paulina de los Reyes. 2002. ”Kalla mörkret natt! Kön, klass och ras/ethnicitet i det postkoloniala Sverige.” i de los Reyes, Paulina, Irene Molina och Diana Mulinari. red. *Maktens (o)lika förklädnader. Kön, klass & ethnicitet i det postkoloniala Sverige*. Stockholm: Atlas.

- Mulinari, Diana. 2002. ”’Det är inte rasism...’ – om facket och invandrarna.” i Ingemar Lindberg. red. *Det slutna folkhemmet – om etniska klyftor och blågul självbild*. Stockholm: Agora.
- Mulinari, Diana och Anders Neergaard. 2004. *Den nya svenska arbetarklassen*. Umeå: Boréa.
- Nelander, Sven, Maria-Paz Acchiardo och Ingela Goding. 2004. *Integration 2004. Fakta och kunskap*. Stockholm: LO.
- Nelander, Sven och Ingela Goding. 2003a. *Andelen medlemmar i facket med utländsk bakgrund 2003*. Stockholm: LO.
- Nelander, Sven och Ingela Goding. 2003b. *Myter och vanföreställningar eller fakta och kunskap?* Stockholm: LO.
- Nelander, Sven och Ingela Goding. 2003c. *Röster om facket och jobbet*. Stockholm: LO.
- Peterson, Tomas. 2000. ”Idrotten som integrationsarena?” i Rystad, Göran och Svante Lundberg. red. *Att möta främlingar*. Lund: Arkiv.
- Popoola, Margareta. 1998. *Det sociala spelet om Romano Platso*. Lund: Sociologiska institutionen vid Lunds universitet.
- Popoola, Margareta. 2001. ”Hyresvärdarnas inflytande över segregationen.” i Lena Magnusson. red. *Den delade staden*. Umeå: Boréa.
- Riksidrottsförbundet. 2002. *Idrott och integration. En statistisk undersökning*. Stockholm: Riksidrottsförbundet.
- Sandberg, Andreas. 1998. *Integrationens arenor. En studie av flyktmottagande, arbete, boende, förenings- och församlingsliv i tre kommuner*. Uppsala: Kulturgeografiska institutionen vid Uppsala universitet.
- Schierup, Carl-Ulrik. 2001. ”Uteslutningens politiska ekonomi: Mot en transatlantisk konvergens.” *Sociologisk Forskning* nr 3–4, 71–114.
- Storstadsdelegationen. 2004. *Storstadsdelegationens årsrapport 2003*. Stockholm: Storstadsdelegationen.
- Svenska kyrkan. 2004. *Medlemstal 1972–2002*. [[http://www.svenskakyrkan.se/statistik/Medlemstal\\_1972-2002.htm](http://www.svenskakyrkan.se/statistik/Medlemstal_1972-2002.htm), 2004-03-29].
- Vogel, Joachim, Erik Amnå, Ingrid Munck och Lars Häll. 2003. *Föreningslivet i Sverige. Välfärd. Socialt kapital. Demokratiskola*. Stockholm: Statistiska Centralbyrån.
- Westin, Charles. 2004. ”Mångfald, nationalitet och samhörighet”. i Karin Borevi och Per Strömblad. red. *Kategorisering och integration. Om föreställda identiteter i politik, forskning, media och vardag*. SOU 2004:48. Stockholm: Fritzes.

Ålund, Alexandra och Carl-Ulrik Schierup. 1991. *Paradoxes of multiculturalism. Essays on Swedish society*. Aldershot: Avebury.





# Föreningsliv, makt och integration – lägesöversikt och slutdiskussion\*

*Bo Bengtsson*

I denna antologins sista artikel försöker jag, med stöd av de resultat som presenterats i övriga artiklar och en del annan forskning och statistik, säga något om (1) vad vi i dag vet om föreningsliv, makt och politisk integration av personer med utländsk bakgrund i Sverige<sup>1</sup>, (2) vad vi skulle behöva veta mer om samt (3) vilka de politiska implikationerna kan vara av denna vår kunskap.<sup>2</sup>

Utgångspunkten för artikeln är det perspektiv som utvecklades i introduktionsartikeln, där politisk integration uppfattas som ett uttryck för ett reellt medborgarskap och en socialt bestämd tillhörighet till en politisk gemenskap. Framställningen kommer också att röra sig kring de fyra möjliga vägar till politisk integration via föreningar som presenterades i introduktionsartikeln: (1) den direkta och kollektiva vägen via etniskt organiserade föreningars påverkan på samhället, (2) den direkta och kollektiva vägen via andra föreningars påverkan på samhället, (3) den indirekta och individuella vägen via enskilda män-

---

\* 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> Beträffande begreppet ”politisk integration” hänvisas till introduktionsartikeln. Beträffande terminologiska frågor kring ”invandrare”, ”invandrade”, ”etniska föreningar” och andra uttryck hänvisas till not 1 i samma artikel.

<sup>2</sup> Redan här finns det skäl att understryka att svaren på de tre frågorna måste kringgärdas med varsin reservation. (1) De författare som medverkar i antologin har inbjudits därför att de utvecklat intressanta perspektiv på frågor om föreningsliv och politisk integration och därför att de har aktuella forskningsresultat att förmedla. Tanken har däremot inte varit att artiklarna tillsammans skall ge någon samlad helhetsbild av forskningsläget. (2) Begreppet forskningsbehov bygger – åtminstone i vissa tolkningar – på den lätt naiva föreställningen att vår kunskap om samhället är som ett pussel där vissa bitar kommit på plats och vissa luckor återstår att fylla. (3) Att diskutera policyimplikationer av forskningsresultat är alltid vanskligt, eftersom politiskt beslutsfattande vanligen kräver ett bredare perspektiv än det akademiska. Hur jag hanterar dessa problem kommer att framgå i det följande.

**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

niskors engagemang i etniskt organiserade föreningar samt (4) den indirekta och individuella vägen via enskilda människors engagemang i andra typer av föreningar. Dessa fyra tänkbara vägar till politisk integration via föreningslivet sammanfattas i figur 1, som är identisk med den i introduktionsartikeln.

I det följande kommer jag först att diskutera vad vi kan säga om politisk integration via föreningslivet med utgångspunkt från artiklarna i antologin. Därefter presenteras några idéer till fortsatt forskning inom området, inspirerade av innehållet i boken. I artikelns avslutande del ställs frågan om vi kan dra några politiska slutsatser av vår kunskap om föreningslivets och den politiska integrationens institutioner och mekanismer.

### **Den vanliga pessimismen – eller en gnutta optimism?**

Bidrar föreningsliv och föreningsengagemang till politisk integration? Kan personer och grupper med utländsk bakgrund uppnå ett reellt inflytande på politiken genom samfällt agerande via föreningar? Eller fungerar det etniska föreningslivet bara som en gisslan som ger integrationspolitisk legitimitet åt stat och kommun? Ökar invandrade personers engagemang i föreningsaktiviteter deras förutsättningar för att också delta i den svenska politiken i olika sammanhang? Eller bidrar det bara till ökad isolering från det omgivande samhället?

Som vanligt i samhällsvetenskaplig forskning är svaren varken enkla eller entydiga. Antologin har en tyngdpunkt på det etniska föreningslivet, och det är – som så ofta då det gäller forskning om integra-

tion – lätt att ge en pessimistisk bild om vi väljer att betona vissa delar av resultaten.

Karin Borevis analys av den politiska diskursen avslöjar en statsmakt som vacklar mellan olika ståndpunkter i politiken gentemot det etniska föreningslivet. De korporatistiska samråd<sup>3</sup> som Osman Aytar studerar är i hög grad asymmetriska, där staten sätter dagordningen och bestämmer villkoren i övrigt, och missnöjet med såväl process som utfall är utbrett hos båda parter. Den politiska möjlighetsstrukturen i Malmö, som Pontus Odmalm granskar, är präglad av traditionellt klasstänkande där invandrarnas föreningsliv har svårt att finna utrymme för sina frågor, samtidigt som föreningarnas autonomi undergrävs av deras ekonomiska beroende av kommunen. Trots att sverigefinnarna, som Henry Bäck studerar, är den största och mest etablerade gruppen i Sverige med utländsk bakgrund, vågar de sällan satsa på en kollektiv integrativ strategi för service på finska utan nöjer sig med separerande särlösningar. Det sverigeiranska föreningslivet, som Abbas Emami undersöker, har i en utdragen process fått anpassa sin organisation efter den svenska föreningskulturen, och organisationernas framtid är oviss. Gunnar Myrberg visar att invandrade deltar betydligt mindre än infödda svenskar i viktiga föreningstyper som facket och idrottsrörelsen – och därmed drar mindre nytta av föreningsengagemangets positiva effekter på politiskt deltagande. Jesper Fundberg finner att idrottsungdomar med utländsk bakgrund inte uppfattar sig delta på samma villkor som ”svenska” ungdomar ens inom idrotten där det ju ofta framhålls att det bara är resultaten som räknas. Pär Zetterberg visar visserligen att finska och somaliska föreningar kan fylla en roll som ”skolor i demokrati”, men det rör sig om en avgränsad studie och inte någon bredare kartläggning. Min kunskapsöversikt om de stora folkrörelserna visar att personer med utländsk bakgrund är underrepresenterade på förtroendeposter och riskerar att utsättas för exkluderande etnifiering.<sup>4</sup>

Om vi i stället tar fasta på Grete Brochmanns och Jon Rogstads råd att inte ta maktlösheten för given utan leta efter positiva exempel och granska förutsättningarna för dessa kan vi dock även visa upp en något ljusare bild. Läser vi artiklarna med dessa glasögon tycks det etniska föreningslivet åtminstone under vissa omständigheter ha den

<sup>3</sup> Liksom i introduktionsartikeln används begreppet korporatism här i vid mening, med innebörden att organiserade intressen under institutionaliserade former medverkar i *samråd eller informationsutbyte* med staten kring offentligt beslutsfattande (jfr not 23 i introduktionsartikeln).

<sup>4</sup> Jag föredrar termen ”etnifiering” framför ”rasifiering” av skäl som utvecklas i kunskapsöversikten, se särskilt not 6 i denna.

legitimitet, synlighet och responsivitet som är en förutsättning för reellt inflytande.

Integrationspolitiken må framstå som vacklande, men detta kan också uppfattas som att politikområdet faktiskt tas på allvar; som Karin Borevi visar har omprövningarna hela tiden motiverats med upplevda problem med den tidigare politiken. Samrådet mellan staten och invandrarorganisationerna må vara asymmetriskt, men Osman Aytar pekar ändå på vissa öppningar. Organisationerna har visserligen inga ekonomiska maktresurser att ta till, som deras motsvarigheter t.ex. på arbetsmarknaden och inom jordbruket, men hur många frivilliga organisationer kan hävda en sådan förhandlingsposition gentemot staten?<sup>5</sup> Det institutionaliserade samrådet erbjuder ändå en mötesplats där föreningarna har direkt och regelbundet tillträde hos regeringens företrädare. Om integrationspolitiken tas på allvar – och det tycks den trots allt fortfarande göra i Sverige – och organisationsrepresentanterna uppfattas ha legitimitet hos sina huvudmän, ger detta unika möjligheter att föra fram idéer och frågor, och i vissa lägen även sätta press på regeringen. Som Lise Togeby påpekar är förutsättningarna för detta säkerligen sämre i Danmark där det i dag kan uppfattas som uttryck för handlingskraft och politiskt mod att gå emot invandrarorganisationerna.

Även på den kommunala nivån finns positiva inslag. Eftersom de etniska frågorna i realiteten ofta handlar om ekonomi borde den jämlikhetsinriktade politiska möjlighetsstrukturen som Pontus Odmalm beskriver ändå ge vissa möjligheter till allianser och samarbete kring gemensamma angelägenheter. Åtminstone kan det tyckas att informella regler baserade på jämlikhet och korporatism borde ge etniska organisationer ett större utrymme än ett normsystem baserat på individuell valfrihet och ekonomiska marknader. Henry Bäck visar hur de sverigefinska föreningarna under vissa omständigheter kunnat påverka politiken genom allianser med positivt inställda tjänstemän och kommunpolitiker, och finska klasser och senare friskolor har också startats i flera kommuner. I ett internationellt perspektiv har sverigeiranierna varit framgångsrika i sin organisering, och det iranska föreningslivet

---

<sup>5</sup> Möjligen skulle man kunna hävda att de etniska riksorganisationerna är mer beroende av staten än många andra metaorganisationer, eftersom de i huvudsak är finansierade genom statliga bidrag (Bäck 1983:25, 49–52, Emami 2003:152). I så fall rör det sig dock på sin höjd om en gradskillnad, eftersom huvuddelen av det svenska föreningslivet erhåller betydande offentliga bidrag (jfr not 22 i inledningsartikeln). Därtill kommer att de etniska riksorganisationerna verkar inom ett politikområde som är ovanligt kontroversiellt, och där en regering av politiska skäl kan förväntas undvika allvarliga konflikter med föreningslivet.

har, som Abbas Emami påpekar, i realiteten lyckats behålla en betydande autonomi i fråga om den egna verksamheten.

Och om vi synar organisationernas inre liv med den försiktige optimistens glasögon på näsan framstår Pär Zetterbergs finska och somaliska föreningar inte som udda fall utan som positiva exempel på vad som är möjligt. Även om invandrade deltar mindre i föreningslivet än infödda visar Gunnar Myrberg att föreningsengagemang har en positiv inverkan på det politiska deltagandet även för denna grupp, och det lägre deltagandet tycks inte gå i arv till de invandrades barn. Jesper Fundbergs intervjuer pekar på att idrotten under lyckliga omständigheter både kan fungera som en fristad från ett ofta påfrestande vardagsliv och uppfattas som en språngbräda till en ljusare framtid för ungdomar med utländsk bakgrund. Och även om det är svårt att se optimistiskt på resultatet av min kunskapsöversikt kan kanske det faktum att både facket och idrottsrörelsen genomför ambitiösa undersökningar av invandrades deltagande tolkas som uttryck för en gryende medvetenhet om problemen. Även nätverket FAI (Fackligt aktiva invandrare) och dess aktiviteter kan ses som uttryck för att situationen inte är helt låst.

Även de danska och norska erfarenheterna kan tolkas på ett sätt som bidrar till denna försiktiga optimism. Som Lise Togeby visar finns i Danmark, trots den hårdnande invandringspolitiken, en politisk möjlighetsstruktur för lokal samhandling mellan etniska föreningar och politiska partier som i dag synes vara mera gynnsam än i svenska kommuner. Bland annat erbjuder reglerna om kommunala integrationsråd en grund för lokala korporatistiska samråd och en rekryteringsväg till politiken som i dag saknar motsvarighet i Sverige – men som möjligen skulle kunna importeras. Och Grete Brochmann och Jon Rogstad visar med material från lokalvalen i Oslo att den partipolitiska vägen till integration ingalunda uppfattas som stängd för personer med utländsk bakgrund. Detta styrks inte minst av norgepakistaniernas höga valdeltagande och valframgångar 1999. I flera fall kan de etniska organisationerna i Oslo också peka på konkreta frågor där de påverkat politiken.

Vilken bild är den mest rättvisande, den resignerat pessimistiska eller den försiktigt optimistiska? Det skulle vara bekvämt att hänskjuta frågan till framtida forskning, men jag vill i stället argumentera för den försiktigt optimistiska tolkningen. Som jag ser det bygger nämligen den pessimistiska synen till stor del på att verkligheten jämförs med orimligt höga förväntningar, i detta fall med folkrörelsetankens ideal om kollektivt inflytande, demokratiskt deltagande, skolning och

deliberation, ideal som är fjärran från verkligheten i svenskt föreningsliv över huvud taget – och som nog alltid har varit det.

Det är svårare att hävda en pessimistisk tolkning om man i stället jämför det etniskt organiserade föreningslivets betydelse med en situation helt utan invandrarföreningar, helt utan korporatistiskt samråd och helt utan föreningsstöd. Och även om föreningsengagemangets betydelse för invandrade personers politiska deltagande kan förefalla måttlig är det svårt att tro att den politiska integrationen skulle vara större om människor med utländsk bakgrund helt avstod från att vara med i föreningar.

Med en försiktigt optimistisk utgångspunkt kan vi säga att föreningsengagemang trots allt tycks spela en positiv roll för den politiska integrationen av personer med utländsk bakgrund, om än inte så stor som föreningslivets mest entusiastiska anhängare kunde hoppas på – och kanske inte ens så stor som vore möjligt med andra institutionella förutsättningar.<sup>6</sup>

### Vad vill vi veta mer om?

Vetenskaplig kunskapstillväxt är inte något enkelt sökande efter nya pusselbitar för att till slut få bilden komplett. Åtminstone inom samhällsvetenskaperna har valet av teoretiskt perspektiv stor betydelse för vad vi ser. Då jag nu till sist pekar på några ämnen för ytterligare forskning kring föreningsliv och integration handlar det därför inte om att försöka fylla kvarvarande luckor utan om att, med inspiration från bokens artiklar, lyfta fram några idéer om forskningsinsatser som skulle kunna öka vår förståelse av de konflikter och dilemman som diskuterats i föregående avsnitt.<sup>7</sup>

*Den integrationspolitiska diskursen* behandlas i Karin Borevis artikel – och mera generellt i hennes doktorsavhandling (Borevi 2002). Borevis analys utgår från de idealtypiska spänningarna mellan styrning och kontroll respektive mellan att främja demos och etnos. Det skulle vara intressant att jämföra den svenska integrationspolitikens

---

<sup>6</sup> Jag återkommer till den senare frågan sist i artikeln. Vi bör inte heller glömma att de viktigaste förutsättningarna för den politiska integrationen bestäms på andra håll än i föreningslivet: på arbetsmarknaden, på bostadsmarknaden, i skolan, i media, i de politiska partierna och i de svenska myndigheternas agerande. Att diskutera om det finns någon anledning till ”försiktig optimism” även beträffande dessa sektorer ligger dock utanför ramen för denna bok.

<sup>7</sup> Möjligen kan man därför tala om att fylla luckor i det speciella pussel som konstruerats av det övergripande perspektivet för denna artikel.

hantering av dessa spänningar med andra länders politik gentemot det etniska föreningslivet. Detta skulle kunna relateras till de internationella jämförelser av medborgarskapsregimer som Lise Togeby hänvisar till i sin artikel (jfr Koopmans och Statham 2000).

*Det korporatistiska systemet för samråd* behandlas i Osman Aytars artikel och i hans kommande doktorsavhandling. Det borde även vara fruktbart att jämföra relationen mellan staten och organisationerna inom detta område med motsvarande samspel inom andra samhällssektorer för att på så sätt få en tydligare bild av maktresurser och exkluderingens mekanismer. Här, liksom på den kommunala nivån, skulle det också vara intressant att jämföra vad organisationerna försökt påverka med vad de faktiskt påverkat – eller anser sig ha påverkat – på motsvarande sätt som Grete Brochmann och Jon Rogstad gör i sin artikel.

Motsvarande studier av *politiska möjlighetsstrukturer* som Pontus Odmalm genomfört i Malmö skulle kunna genomföras i andra kommuner med andra politiska, ekonomiska och sociala förutsättningar. Även här är naturligtvis internationella jämförelser av stort intresse, som den som Odmalm själv gjort med Rotterdam i sin doktorsavhandling (Odmalm kommande). Sådana jämförelser ger inte bara bättre möjligheter till teoriutveckling än enskilda fallstudier, de ger också en relief och utblick som ökar förståelsen av den egna nationella kontexten.<sup>8</sup>

En väg att fördjupa denna typ av lokala studier kan vara att gå in på *kritiska beslutsprocesser* i olika kommuner för att mer i detalj studera samspelet mellan etniska organisationer och andra aktörer, ungefär som i de fallstudier som åberopas i Henry Bäcks artikel. Det är då viktigt att, som Pontus Odmalm gör, också studera frågan om koalitionsbildning med det etniska föreningslivet *i andra aktörers perspektiv*. På detta tema, liksom övriga som berör den politiska möjlighetsstrukturen, finns det både inom- och utomvetenskapliga skäl att – i Grete Brochmann och Jon Rogstads anda – särskilt studera ”lyckade fall”, som kan peka på eventuella sprickor i den etnifierande muren. Djupstudier av oväntade händelser som norgepakistanernas

---

<sup>8</sup> Värdet av internationella jämförelser som kontrasterande relief bekräftas inte minst av de danska och norska bidragen till denna antologi, liksom av Henry Bäcks jämförelse mellan sverigefinnar och finlandssvenskar. ”Blott Sverige svenska invandrarföreningar har” lär någon ha sagt, men detta är i så fall ett argument *för* och inte mot internationell komparation.

höga valdeltagande 1999 kan ge värdefulla ledtrådar till motstrategier som kan användas även i andra situationer.<sup>9</sup>

Ett teoretiskt perspektiv som borde vara särskilt fruktbart inom detta område är Steven Lukes' berömda distinktion mellan maktens tre ansikten – låt oss kalla dem beslutsmakt, dagordningsmakt och diskursiv makt (Lukes 1974). Begränsningarna i de etniska föreningarnas beslutsmakt har redan diskuterats, problemen med dagordningsmakten framgår med all önskvärd tydlighet i Osman Aytars och Pontus Odmalms artiklar, och även den diskursiva makten – makten över tanken – borde vara problematisk för den som har att agera i en ny och främmande politisk och kulturell kontext.

Det breda studiet av *en viss etnisk grups organisering* i Sverige som Abbas Emami presenterar i sin artikel – och i sin doktorsavhandling (Emami 2003) – skulle naturligtvis kunna genomföras på andra etniska grupper och i andra värdländer. Det förefaller vara ett högst rimligt antagande att även dessa står inför de dubbla anpassningsprocesser – en yttre och en inre – som Emami pekar på.<sup>10</sup> Däremot har varje grupp sina särskilda förutsättningar för organisering i ett nytt land, sammanhängande med traditioner och historik, omständigheter kring immigrationen, social sammansättning och annat. Sådana skillnader skulle också kunna leda till att organisationerna gör olika prioriteringar mellan olika funktioner.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Ett liknande fall är de turkiska invandrarnas höga valdeltagande – 67 procent mot 57 procent i hela befolkningen – i de lokala valen i Amsterdam 1994 (Fennema och Tillie 2001). I Amsterdam förklaras detta med det utvecklade och sammanflätade föreningslivets betydelse för amsterdamturkarnas sociala kapital, i Oslo med oslo-pakistaniernas koncentration till vissa bostadsområden (Fennema och Tillie 2001:33–34, Björklund och Kval 2001:98, se vidare Grete Brochmann och Jon Rogstads artikel i antologin). Det krävs dock en kompletterande förklaring, i termer av specifika mekanismer på aktörsnivå, till varför valdeltagandet för de båda grupperna var så extremt högt just ett visst år, i båda fallen över genomsnittet för hela befolkningen.

<sup>10</sup> I det sammanhanget kan man naturligtvis ifrågasätta det meningsfulla i att dra slutsatser om det etniska föreningslivet från studier av en viss grups organisering. Är det inte att dra alla invandrargrupper över en kam? Som påpekades i introduktionsartikeln kan det just då det gäller den politiska integrationen faktiskt finnas anledning att dra alla grupper med utländsk bakgrund över en kam, nämligen den kam vars tänder består av värdlandets institutioner och attityder.

<sup>11</sup> Det finns olika förslag till klassifikationer av etniska organisationers funktioner. Ett av de mest välkända har lanserats av den sydafrikanske sociologen John Rex, som skiljer mellan (1) att hjälpa invandrare att övervinna social isolering, (2) att lösa personliga och materiella problem, (3) att hantera konflikter med majoritetssamhället och (4) att utveckla den egna kulturen. I senare arbeten lyfter Rex också fram funktionen (5) att upprätthålla och stärka länkarna till det ursprungliga hemlandet (Rex 1973, Rex och Josephides 1987:19). Henry Bäck står för en svensk fyrdelning där han skiljer mellan (1) en kulturell funktion som går ut på att bevara den egna gruppens identitet,



Ett område som hittills inte ägnats mycket uppmärksamhet i forskningen är *de traditionella folkrörelsernas betydelse för den politiska integrationen*, som var ämnet för min översiktsartikel. Den typ av studier av "rasifieringens mekanismer" som Diana Mulinari och Anders Neergaard genomfört inom fackföreningsrörelsen (Mulinari och Neergaard 2004) och som refererades i min artikel bör kunna genomföras även inom andra organisationer, vilket också skulle ge underlag för intressanta jämförelser. I det sammanhanget kan studiet av nätverk motsvarande FAI, på nationell eller lokal nivå, användas för att identifiera lyckade och mindre lyckade fall av motstrategier mot etnifiering.<sup>12</sup>

Jesper Fundbergs artikel i antologin handlar om relativt framgångsrika idrottsungdomar. Som han själv påpekar skulle det vara intressant att även studera *idrottens utslagningsmekanismer* i ett tidigare skede av karriären. Han betonar också vikten av att studera andra idrotter än fotboll och basket, t.ex. dem som lockar invandrarungdomar minst. De delvis elitistiska och tävlingsinriktade mekanismer för inklusion och exklusion inom idrotten, som Fundberg identifierar i sin artikel, kan också ha sin motsvarighet inom andra delar av ungdomars föreningsliv, t.ex. musiklivet. I dessa sammanhang är det kanske inte främst föreningsformen som är det intressanta utan interaktionen mellan ledare och ungdomar, pojkar och flickor, svenskfödda och invandrade.

Då det gäller frågan om *föreningsengagemang som väg till politisk participation* (ruta 3 och 4 i figur 1), som behandlas i Gunnar Myrbergs artikel, finns det i dag inte mycket forskningsresultat som gäller personer med utländsk bakgrund. Det som finns – framför allt Adman och Strömblad (2000), vars resultat presenteras av Myrberg – tyder dock, liksom Myrbergs artikel, på att samma positiva samband skulle föreligga i denna grupp som tidigare identifierats mera generellt av Verba, Schlozman och Brady (1995) och andra. Undersökningar baserade på större material skulle dock behövas för att vi skulle känna

---

(2) en politisk funktion som går ut på att tillvarata gruppens intressen i det nya hemlandet, (3) en funktion som försöker minska avståndet till majoritetskulturen och (4) en funktion inriktad på ursprungslandets politik (Bäck 1983:5–7). Som synes finns både överlappningar och skillnader mellan de båda indelningarna. (Ytterligare en besläktad indelning, hämtad från Vermuelen 2002, presenteras i Pontus Odmalms artikel.)

<sup>12</sup> Nätverket FAI är intressant också som exempel på en transektisk eller *mångkulturell* invandrarorganisation. Dessa organisationer har i stort sett givits en underordnad roll i integrationspolitiken med dess betoning av föreningarnas kulturbevarande funktion. I ett perspektiv av makt och politisk integration, som sätter relationen till den "svenska" politiska kulturen i fokus, borde de mångkulturella organisationerna kunna spela en viktig roll, inte minst i kampen mot diskriminering och etnifiering.

oss säkra på sambandet, och här kommer Integrationspolitiska maktutredningens medborgarundersökning – som redovisas under år 2005 – att ge oss säkrare och mer nyanserad kunskap. Resultaten från medborgarundersökningen kan förhoppningsvis också användas för att komma närmare de mekanismer genom vilka ett sådant samband i så fall verkar. För detta behövs dock även kvalitativa studier på individnivå (se nedan).

Ett problem som lyfts fram i Gunnar Myrbergs artikel är att personer som själva invandrat i så liten utsträckning deltar i vissa typer av föreningar. Detta motiverar att sökljuset riktas mot olika *formella och informella spärrar för medlemskap*. Här ger Myrbergs artikel inget svar, utan vi behöver, som han själv understryker, mer data om föreningsengagemang, sociala nätverk och rekrytering på individnivå.<sup>13</sup> Förhoppningsvis kommer vi också snart att ha sådana kvantitativa data, dels genom Integrationspolitiska maktutredningens medborgarundersökning, dels genom det pågående projektet ”Etnisk organisering och politisk integration i storstaden”, finansierat av Riksbankens jubileumsfond, i vilket chilenaers, kurdernas och turkarnas föreningsengagemang och politiska deltagande studeras i Stor-Stockholm.<sup>14</sup>

Som framhölls i introduktionsartikeln bygger tanken på politisk integration genom enskilda individers föreningsdeltagande på möjliga positiva bieffekter i form av uppbyggandet av tillit och nätverk, skoling i demokrati och annat. Den empiriska frågan är då i vilken utsträckning sådana bieffekter verkligen uppstår, och i så fall genom vilka mekanismer. Här pekar Pär Zetterbergs artikel på ett angreppssätt som borde vara fruktbart även för bredare studier av *organisationernas inre liv*. Denna typ av studier av mikroförutsättningarna för föreningslivets betydelse för politiskt deltagande är ovanliga både då det gäller etniska föreningar och andra delar av föreningslivet. Här finns också en intressant koppling till Abbas Emamis begrepp ”föreningskompetens”, som är bredare än vad som vanligen läggs in i ”medborgerliga färdigheter” och även innefattar sociala normer kring kollektivt handlande i organiserad form.

---

<sup>13</sup> Abbas Emami rapporterar i sin doktorsavhandling att flera personer som han intervjuat – medlemmar i iranska föreningar – tidigare gått med i svenska föreningar men sedan lämnat dessa. ”Man hade varken känt sig hemma eller välkommen, utan främmande och dessutom chanslös vad karriärmöjligheter beträffar” (Emami 2003:67–68). Detta tyder på att även diskriminering och etnifiering kan ha betydelse för det låga deltagandet i ”svenska” föreningar.

<sup>14</sup> Dessa båda material kommer också att användas i projektet ”Föreningsliv och politisk integration ur ett könsperspektiv” finansierat av Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS).

En typ av forskning har inte diskuterats tidigare i antologin, nämligen *kvalitativa studier av föreningslivets betydelse* för enskilda personer, familjer och mindre grupper med utländsk bakgrund. Om föreningsmedverkan inverkar på det politiska deltagandet borde detta vara synligt även på individnivå. Genom att närgånget undersöka enskilda medlemmars attityder och handlingar i anslutning till konkreta situationer och händelser borde det då vara möjligt att precisera de mekanismer som kan göra föreningen och medlemskapet till en individuell politisk resurs och en grogrund för ömsesidig tillit. Är det t.ex. i egenskap av skola i demokrati, nod i nätverk eller replipunkt i förhållande till majoritetsamhället som en etnisk förening bäst bidrar till politisk integration?

Det borde också vara möjligt att undersöka om och i så fall hur föreningslivet och dess nätverk kan fungera som rekryteringsbas och resurs för personer med utländsk bakgrund som uppnått ledande positioner i det svenska samhället, så kallade *karriärstudier*.<sup>15</sup> Båda dessa ansatser kommer att prövas inom ramen för det ovannämnda Riksbanksprojektet, liksom i FAS-projektet ”Föreningsliv och politisk integration ur ett könsperspektiv” (FAS).

Bortsett från det nämnda FAS-projektet är *könsperspektivet* i stort sett frånvarande i svensk forskning om föreningsliv och politisk integration. Detta gäller i huvudsak också för denna bok, även om Grete Brochmann och Jon Rogstad i sin slutdiskussion väcker frågan om den norska minoritetseliten kanske är en kvinnoelit.

En mer utbredd föreställning är annars att männen dominerar det etniska föreningslivet; att döma av Osman Aytars beskrivning finns den föreställningen åtminstone i regeringskansliet. Pär Zetterberg efterlyser i sin artikel *studier av etniska kvinnoorganisationer*. I hans egen studie utmärker sig de båda kvinnoföreningarna, och i synnerhet den somaliska, både i fråga om interndemokratiska processer och konfliktlösande funktioner, samtidigt som en av hans intervjupersoner pekar på svårigheten att driva en förening tillsammans med män.

Utrymmet medger inte någon längre utveckling av vad ett uttalat könsperspektiv skulle innebära i detta sammanhang. Det krävs dock inte särskilt mycket eftertanke för att inse att en sådan utgångspunkt borde vara fruktbar för studiet av samtliga de fyra tänkbara vägar till politisk integration som sammanfattas i figur 1 ovan. Villkoren för (1)

<sup>15</sup> Eller inom den egna minoritetsgruppen – för att knyta an till Grete Brochmann och Jon Rogstads diskussion om minoritetseliter. Politiker med invandrarbakgrund ställs ofta inför det strategiska valet mellan att i första hand söka stöd av sina landsmän eller av majoritetsbefolkningen (Togeby 2003:180–83). Sannolikt spelar den egna gruppens föreningsliv en större roll i den förra strategin.

etniska föreningars makt, (2) invandrades makt i andra föreningar, (3) deltagandet i etniska föreningar och (4) invandrades deltagande i andra föreningar kan till att börja med undersökas i ett *jämställdhetsperspektiv*, vad som ibland brukar kallas ”kön som variabel”, ungefär som i min kunskapsöversikt om facket, hyresgäströrelsen och idrottsrörelsen. I debatten florerar olika uppfattningar kring föreningsliv, jämställdhet och integration, och det finns all anledning att utreda hur det faktiskt förhåller sig, något som också kommer att ske i det ovan nämnda FAS-projektet.

Detta borde i princip vara relativt okomplicerat. Men för att förstå den politiska integrationens mekanismer måste vi också granska hur *föreställningar om manligt och kvinnligt*, i kombination med etnicitet, konstrueras och institutionaliseras i organisationer, offentliga maktrelationer och politiska möjlighetsstrukturer (jfr t.ex. Lovenduski 1998; Einwohner, Hollander och Olson 2000). Vikten av att fokusera på skärningspunkten mellan kön och etnicitet betonas ofta inom svensk IMER-forskning<sup>16</sup> (se t.ex. Knocke 2001; de los Reyes, Molina och Mulinari 2002). I den empiriska forskningen om föreningsliv, makt och politisk integration har denna skärningspunkt hittills inte ägnats tillräcklig uppmärksamhet.<sup>17</sup>

Om man inte accepterar det enkla pusselbitstänkandet finns det ingen enkel princip för att rangordna ”behovet” av olika forskningsprojekt. Två viktiga områden förefaller dock särskilt eftersatta i forskningen om föreningsliv och politisk integration. Det ena är just forskning som kombinerar kön och etnicitet. Det andra är forskning om andra delar av föreningslivet än det etniskt organiserade, där såväl maktfrågan (ruta 2 i figur 1) som deltagandefrågan (ruta 4) framstår som både problematiska och tämligen utforskade, liksom förutsättningarna för koalitionsbildning mellan de traditionella folkrörelserna och det etniskt organiserade föreningslivet (ruta 1).

## Vad bör göras? Några politiska implikationer

Det är sällan enkelt att dra politiska slutsatser av forskningsresultat. Gott beslutsfattande kräver kontextuell insikt, politisk vidsyn och beaktande av alla relevanta aspekter av en fråga. Forskningens ideal är

<sup>16</sup> Förkortningen IMER står för internationell migration och etniska relationer.

<sup>17</sup> Den danska samhällsvetaren Birte Siim har genomfört en studie av etniska minoritetskvinnor som är aktiva i föreningslivet och deras erfarenheter av politiskt deltagande (Siim 2003). Det kunde vara intressant att diskutera hennes resultat i relation till en svensk kontext och kanske genomföra en motsvarande studie här.

tvärtom universalitet, teoretiskt djup samt avgränsning och fokusering. Forskare är ofta dåliga politiker, och forskningsresultat är i bästa fall ofullständiga beslutsunderlag. En mera rimlig roll för samhällsvetenskapen än att komma med konkreta policyförslag är enligt min mening att på basis av vetenskapligt grundad kunskap peka på problem, dilemman och faktorer som kan behöva beaktas i den politiska debatten och beslutsfattandet. Detta är vad jag försöker göra i detta avsnitt på basis av de forskningsresultat som redovisats i boken.<sup>18</sup>

Mot bakgrund av denna syn på forskning och politik kan det finnas anledning att först påminna om de generella spänningar som genomsyrar den del av integrationspolitiken som riktas mot föreningslivet. Pontus Odmalm påpekar i sin artikel att staten i sin relation till sociala rörelser har tre motsägelsefulla funktioner som ”mål, sponsor och motståndare”. Flera av antologins artiklar illustrerar detta genom att lyfta fram de inbyggda motsägelser som kan finnas mellan ett stöd till ett etniskt organiserat föreningsliv och ett mål om politisk integration.

Närmare bestämt rör det sig om två olika spänningar. Den ena är spänningen mellan föreningslivets autonomi och den offentliga politikens ambitioner om styrning och kontroll. Den andra är den mellan föreningarnas roll för att upprätthålla medlemmarnas hemlandsspråk och ursprungskultur å ena sidan, och deras betydelse för integrationen i det svenska samhället å den andra. Det är just dessa båda spänningar, mellan kontroll och autonomi, respektive mellan att ”främja etnos” och ”främja demos”, som Karin Borevi pekar på i sin artikel om synen på föreningslivet i svensk integrationspolitik. Antologins övriga artiklar bekräftar på så sätt att detta är ett fruktbart perspektiv på frågan, samtidigt som de belyser vilka konkreta uttryck spänningarna kan ta sig.

*Spänningen mellan kontroll och autonomi*<sup>19</sup> kommer tydligast till uttryck på den lokala nivån. Pontus Odmalm och Abbas Emami betonar i sina artiklar olika aspekter av den. Abbas Emami noterar å ena sidan, med utgångspunkt från sitt material om sverigeiraniernas föreningsliv, att kommunernas ambitioner och möjligheter att styra måste ses mot bakgrund av den sedan länge institutionaliserade terräng där

---

<sup>18</sup> En ytterligare komplikation är att frågor om föreningsliv och politisk integration berör en rad olika aktörer med ibland motstridiga intressen: enskilda medlemmar – infödda och invandrade, organisationerna – centralt och lokalt, de politiska partierna samt företrädare för stat och kommun. Den som föreslår konkreta åtgärder bör därför också ange vem som skall genomföra dem. Den som nöjer sig med att identifiera problem och dilemman slipper däremot peka ut någon verkställande aktör.

<sup>19</sup> Carl-Ulrik Schierup har diskuterat denna spänning i olika sammanhang (se t.ex. Schierup 1987, 2001).

mötet mellan stat och organisationer äger rum, och att föreningarna i realiteten har en betydande handlingsfrihet.<sup>20</sup> Pontus Odmalm finner å andra sidan, med utgångspunkt från sitt material från Malmö, att kommunens krav och rutiner i kombination med ett normsystem som utgår från ett traditionellt klassperspektiv innebär betydande begränsningar i de etniska föreningarnas möjligheter att driva sina frågor. Ställer vi de båda artiklarna mot varandra får vi en bild av en slags maktlös autonomi, där föreningarna tillåts välja sin verksamhet tämligen fritt, men har starkt begränsade möjligheter att verkligen påverka politiken.

*Spänningen mellan att främja etnos och demos* kommer – förutom i Karin Borevis artikel – tydligast till uttryck i relationen mellan staten och organisationerna på den nationella nivån, som den skildras i Osman Aytars artikel och i Grete Brochmann och Jon Rogstads bidrag om Norge. Efter övergången ”från invandrapolitik till integrationspolitik” har viss oro kunnat skönjas över att det etniskt grundade föreningslivet i alltför stor utsträckning är inriktat på aktiviteter med relation till medlemmarnas hemland och ursprungskultur och alltför litet på ”integrationsbefrämjande” projekt som syftar till möten mellan invandrade och infödda svenskar.

Då vi nu går över till mera konkreta frågor kring politiken gentemot det etniska föreningslivet kommer vi att konstatera att spänningarna mellan autonomi och styrning samt mellan etnos och demos inte bara löper som röda trådar genom antologins artiklar utan förefaller vara eviga dilemman i relationen mellan staten och det etniska föreningslivet.

De båda politiska medel som stått i centrum för uppmärksamheten då det gäller föreningslivets roll i integrationspolitiken är alltså det korporatistiska samrådet och stödet till det etniskt organiserade föreningslivet. Båda är under omprövning i dag.

Hindrar rådgivande institutioner invandrarnas oberoende politiska aktivitet eller är de en användbar kanal för invandraropinion? Detta är den övergripande fråga som Osman Aytar ställer i sin artikel, med hänvisning till Uwe Andersen. Fördelarna med det *centrala samrådet* mellan staten och invandrarorganisationerna har redan framhållits. Det finns en risk för att det missnöje med samrådets former, som båda parter givit uttryck för, och som skildras i Aytars artikel, kan komma att undanskymma det allmänna värdet av den institutionaliserade dialogen. Integrationspolitiken är ett extremt känsligt politikområde, där

---

<sup>20</sup> Pär Zetterbergs artikel antyder också att de svenska föreningsformerna inte nödvändigtvis behöver innebära problem för t.ex. sverigesomaliska föreningar.

vi ständigt påminns om vad ytterlighetsståndpunkter kan innebära. En fortlöpande seriös dialog mellan legitima företrädare för staten och organisationerna borde då vara av betydande värde för båda parter. Samtidigt torde hoten i form av rasism och diskriminering – också erkända av båda parter – ge förutsättningar för en ömsesidig påverkan, alldeles oavsett att den formella relationen är så asymmetrisk.

Det *ekonomiska stödet* till invandrarorganisationerna har under senare tid förändrats så att det blivit alltmer likt det allmänna föreningsstödet i det att det huvudsakligen går till verksamhet för ungdomar. Det särskilda organisationsstödet har vidare minskat till förmån för bidrag till projekt inriktade på social integration. Bakgrunden till det senare tycks vara att det etniska föreningslivet i alltför stor utsträckning anses ägna sig åt kulturbevarande aktiviteter i stället för att bekymra sig om medlemmarnas integration i det svenska samhället.<sup>21</sup>

I ett perspektiv av politisk integration, snarare än social, kan ett sådant resonemang ifrågasättas. Att bevara och låta medlemmarna dra nytta av den gemensamma kulturella identiteten är också en viktig uppgift för det etniska föreningslivet. I ett mångkulturellt samhälle kan denna identitet mycket väl vara ett stöd för medlemmarnas politiska integration. Politisk integration kan ske via många kanaler såsom arbetsliv, egen utbildning och barnens skola, men gemensamt för alla utom föreningslivet är det svenska språket. Att hela tiden behöva uttrycka sig på ett nytt språk i en ny kultur är alltid tröttande och ofta frustrerande (jfr Hosseini-Kaladjahi 2002:86–87).<sup>22</sup>

Den etniska föreningen kan i det sammanhanget fungera som en replipunkt från majoritetskulturen där medlemmarnas möten med denna kultur kan ”beredas” och ”utvärderas” tillsammans med landsmän.<sup>23</sup> Som sådan replipunkt kan en etnisk förening ha en mer positiv

---

<sup>21</sup> Om de senaste årens förskjutningar i regler och praxis också i realiteten kommer att ändra på den etablerade balansen mellan parterna är dock ännu osäkert. Som Abbas Emami framhåller åtnjuter föreningslivet en betydande autonomi i den svenska institutionella terrängen. Som framgår av Karin Borevis artikel kan vi på senare tid också se tecken på en viss omprövning i den politiska diskursen, och läget i bidragsfrågan tycks för närvarande mer oklart än någonsin.

<sup>22</sup> Jämför också beskrivningen i Henry Bäcks artikel av det rika utbudet på föreningsliv på det egna språket som står till de politiskt synnerligen välintegrerade finlands-svenskarnas förfogande.

<sup>23</sup> Abbas Emami talar i sin artikel om samvaroorganisationernas ”emotionella stöd”. En sådan roll för det etniska föreningslivet antyds också i den senaste stora integrationspolitiska propositionen, dock bara under den första tiden i Sverige (Prop. 1997/98:16:37). Som framgår av Pär Zetterbergs artikel kan även de finska före-

inverkan på deltagandet i det svenska samhället än aldrig så många svenskspråkiga integrationsprojekt.<sup>24</sup> Detta skulle i så fall vara en annan och mera specifik mekanism för den indirekta vägen till politisk integration via etniska föreningar (ruta 3 i figur 1) än de typer av positiva bieffekter som behandlas i Gunnar Myrbergs och Pär Zetterbergs artiklar.

I debatten brukar ibland framhållas att bidragen och bidragsberoendet i sig skulle vara ett hot mot det etniska föreningslivets autonomi.<sup>25</sup> I formell mening kan detta naturligtvis vara sant, å andra sidan gäller det i så fall för allt föreningsliv i Sverige; få svenska föreningar torde vara helt självförsörjande. Det avgörande här är om bidragen knyts till villkor i fråga om verksamhetens inriktning, t.ex. krav på ungdomsverksamhet eller ”integrationsprojekt” (se Pontus Odmalms och Pär Zetterbergs artiklar). Fram till de senaste åren har dock de villkor som ställts i huvudsak avsett den interna föreningsdemokratin, och om vi skall döma av Abbas Emamis studie av de sverigeiranska föreningarna har dessa villkor egentligen inte varit problematiska.<sup>26</sup>

Vad som sagts ovan gäller till stora delar också för *samråden på lokal nivå*, även om samrådsformerna där sällan är lika institutionaliserade som de som Osman Aytar beskriver. Här kan begreppet politisk möjlighetsstruktur vara användbart också i ett policyperspektiv, genom att det pekar ut var hinder och möjligheter finns. Att rådande politiska möjlighetsstrukturer i kommunerna verkar begränsande på de etniska organisationernas handlingsutrymme är uppenbart och en viktig insikt, men kännedom om begränsningarnas närmare karaktär kan också ge underlag för strategiska analyser av vad som ändå kan vara möjligt, t.ex. via allianser med andra aktörer.

Ett institutionellt stöd för byggandet av sådana allianser skulle möjligen kunna bestå i återkommande samråd även på den kommu-

---

ningarna, med sina förhållandevis välintegrerade medlemmar, fylla en liknande funktion.

<sup>24</sup> Till detta kommer att invandrарorganisationerna, som nästan helt bygger sin verksamhet på ideellt arbete och dessutom är mindre bevärande i den svenska förenings- och bidragskulturen, kan ha svårt att konkurrera med de professionaliserade svenska folkrörelserna om medel till ”integrationsprojekt”.

<sup>25</sup> Denna föreställning har även förekommit i den officiella politiska diskursen (jfr Karin Borevis analys av 1980-talets politik).

<sup>26</sup> En strategi kan ju vara att offra ekonomin till förmån för autonomi genom att avstå från bidrag, i likhet med en av föreningarna i Pär Zetterbergs studie. I någon mån kan kanske redan den formella föreningsformen som sådan uppfattas som ett hot mot en etnisk identitet (jfr Björklund 1981, Peterson 2000:146–47). Frågan – som Abbas Emami också reser i sin artikel – är dock vad som annars skulle vara alternativet.



nala nivå, liknande de danska integrationsråden. Lise Togeby understryker visserligen i sin artikel att erfarenheterna är blandade, men institutionaliserade samrådsformer kan ändå tänkas innebära en positiv förändring av den lokala möjlighetsstrukturen i svenska kommuner. Här är den integrationspolitiska diskurs som betraktas som legitim – åtminstone ännu så länge – mindre polariserad än i Danmark.

De danska och norska erfarenheterna pekar vidare på *valsystemets betydelse*. Personvalen i Danmark har genomgående gynnat kandidater med utländsk bakgrund, både via stöd från egna landsmän och genom att integrationspositiva infödda har lyft fram invandrade kandidater på valsekeln. I Norge, där man kan ge även negativa personröster genom att stryka kandidater, är bilden mindre entydig (Togeby 2003:kap. 8). Ett starkare personvalssystem i Sverige skulle säkerligen ge de etniska organisationerna en tydligare roll i valkampanjerna och därmed kanske även öka de invandrades intresse för kommunalvalen.<sup>27</sup>

Vilken effekt detta skulle få på representationen beror förstås på detaljutformningen. Att fungera som mötesplats och informationsförmedlare mellan väljare och kandidater skulle dock kunna vara en mer framkomlig väg till politiskt inflytande för de etniska föreningarna än att själva stänga sig blodiga mot en svårbearbetad lokal möjlighetsstruktur.

Detta för oss in på frågan om den *etniska representativiteten i det svenska organisationslivet*, t.ex. i facket, hyresgästföreningen och idrottsrörelsen som diskuterades i min översiktsartikel. En stärkt etnisk representativitet på högre nivåer i dessa rörelser skulle möjligen göra dem till mera villiga allierade till det etniska föreningslivet då det gäller att driva gemensamma intressen. På sikt skulle en ökad representation av personer med utländsk bakgrund sannolikt också bidra till att motverka den etnifiering som Diana Mulinari och Anders Neergaard observerat och analyserat inom facket, men som vi också ser exempel på inom de båda andra rörelserna. I den frågan torde

---

<sup>27</sup> Svenska undersökningar av kommunalvalen 2002 bekräftar indirekt detta. Medlemskap i invandrarföreningar ökar sannolikheten för att delta i valet, förmodligen via information och mobilisering (Bäck 2003:103, 117, 121–22). Kandidater födda i utomeuropeiska länder drev personvalskampanjer i större utsträckning än andra kandidater, och två tredjedelar av utrikes födda kandidater som drev personvalskampanj vände sig specifikt till invandrare som väljargrupp (Rodrigo Blomqvist 2003:141–42). De valda ser sig i stor utsträckning som representanter för ”invandrare” – även om de upplever en liknande kluvenhet mellan olika roller som redovisas beträffande norska invandrapolitiker i Grete Brochmann och Jon Rogstads artikel. De valda är ofta aktiva i en rad invandrarföreningar eller religiösa samfund och har bedrivit en betydande del av sitt kampanjarbete i dessa (Schierenbeck och Schütt 2003:162–66).

också nätverk för aktiva invandrare kunna göra viktiga insatser; för närvarande finns såvitt jag vet inga motsvarigheter till FAI inom hyresgäst- eller idrottsrörelsen.

Om den generella tesen att föreningsengagemang inverkar positivt på det politiska deltagandet gäller också för invandrade personer, vilket Gunnar Myrbergs artikel tyder på, skulle en ökad etnisk representativitet inom våra stora folkrörelser samtidigt bidra till politisk integration via den indirekta och individuella vägen.<sup>28</sup>

Vågar vi säga något om framtiden? Vilken betydelse kommer föreningslivet att ha framöver för den politiska integrationen av personer med utländsk bakgrund? Svaret beror inte bara på vad som händer med de frågor som diskuterats ovan, utan lika mycket på utvecklingen av den allmänna immigrations- och integrationspolitiken.

Att sja om framtiden är därför nästan ännu svårare än vanligt, och den ende författare som egentligen tar sig an uppgiften i denna bok är Abbas Emami. För det sverigeiranska föreningslivet innebär den avstannade nyinvandringen och medlemmarnas stigande ålder svårigheter med nyrekryteringen, och liknande problem sammanhängande med immigrationsströmmarna och föreningarnas livscyklar drabbar även andra delar av det etniska föreningslivet.<sup>29</sup>

Men Emami pekar också på en uppgift som möjligen skulle kunna stärka mobiliseringen och ge invandrarorganisationerna en tydligare roll i den politiska integrationen, nämligen kampen mot diskriminering. Den etniska diskrimineringen har ju på senare tid fått stor uppmärksamhet i den politiska debatten, och för närvarande arbetar två offentliga utredningar med frågor om strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet (Direktiv 2003:118, Direktiv 2004:54). Detta antyder en möjlighet till samverkan med staten inom detta område. Kampen mot diskriminering borde också vara ett område där de etniska organisationerna har gemensamma intressen, vilket kan ge ett ökat utrymme för transetniska allianser och nätverk av den typ som det fackliga FAI representerar.

---

<sup>28</sup> Här finns alltså ett samband mellan ruta 2 och ruta 4 i figur 1.

<sup>29</sup> Se Bäck 1989:273–81 för en principiellt intressant diskussion kring dessa frågor i anslutning till det jugoslaviska föreningslivet på 1980-talet, som då befann sig i en liknande situation som det iranska i dag. Konklusionen utifrån förutsättningarna vid den tiden är att mycket talar för ett ”successivt utsläckande av det jugoslaviska organisationslivet i Sverige”. Bäck understryker dock att ”större exogena förändringar” kan ändra denna prediktion – och på den punkten har han fått rätt.

## Referenser

- Adman, Per och Per Strömblad. 2000. *Utanför Demokratin? Del 3. Resurser för politisk integration*. Norrköping: Integrationsverket.
- Björklund, Tor och Karl Eirik Kval. 2001. *Innvandrere og lokalvalget 1999*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Björklund, Ulf. 1981. *North to another country. The formation of a Suryoyo community in Sweden*. Stockholm: Socialantropologiska institutionen vid Stockholms universitet.
- Borevi, Karin. 2002. *Välfärdsstaten i det mångkulturella samhället*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Bäck, Henry. 1983. *Invandrarnas riksorganisationer*. Stockholm: Liber.
- Bäck, Henry. 1989. *Jugoslaviska invandrarföreningar i Sverige*. Stockholm: Centrum för invandringsforskning.
- Bäck, Henry. 2003. ”Väljarnas mottagande av informationen.” i Henry Bäck och Maritta Soinin. red. *Politisk annonsering eller nätverkande? Uppföljning och utvärdering av partiernas särskilda informationsinsatser till invandrarväljare vid 2002 års val*. Göteborg: Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet.
- de los Reyes, Paulina, Irene Molina och Diana Mulinari. red. 2002. *Maktens (o)lika förklädnader. Kön, klass & etnicitet i det postkoloniala Sverige*. Stockholm: Atlas.
- Direktiv 2003:118. *Strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- Direktiv 2004:54. *Makt, integration och strukturell diskriminering*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- Einwohner, Rachel L., Jocelyn A. Hollander och Toska Olson. 2000. ”Engendering social movements: Cultural images and movement dynamics.” *Gender & Society* 14:679–99.
- Emami, Abbas. 2003. *Att organisera oenighet. En sociologisk studie av Iranska Riksförbundet och dess medlemsorganisationer*. Stockholm: Acta Universitatis Stockholmiensis.
- Fennema, Meindert och Jean Tillie. 2001. ”Civic communities, political participation and political trust of ethnic groups.” *Connections* 24:26–41.
- Hosseini-Kaladjahi, Hassan. 2002. *Stora fiskar äter fortfarande små fiskar. Helhetsutvärdering av storstadssatsningen i Botkyrka kommun*. Botkyrka: Mångkulturellt Centrum.
- Knocke, Wuokko. 2001. ”Om klass, kön och etnicitet.” i *Det nya motståndet. Om regnbågar mot förtryck. Agoras årsbok 2001*. Stockholm: Agora.

- 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 immigration and ethnic relations politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Lovenduski, Joni. 1998. "Gendering research in political science." *Annual Review of Political Science* 1:333–56.
- Lukes, Steven. 1974. *Power. A radical view*. Basingstoke och London: MacMillan.
- Mulinari, Diana och Anders Neergaard. 2004. *Den nya svenska arbetarklassen*. Umeå: Boréa.
- Odmalm, Pontus. kommande. *Migration policies and political participation: Inclusion or intrusion in Western Europe?*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Peterson, Tomas. 2000. "Idrotten som integrationsarena?" i Göran Rystad och Svante Lundberg. red. *Att möta främlingar*. Lund: Arkiv.
- Prop. 1997/98:16. *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrarpolitik till integrationspolitik*.
- Rex, John. 1973. *Race, colonialism and the city*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Rex, John och Sasha Josephides. 1987. "Asian and Greek Cypriot associations and identity". i John Rex, Daniele Joly och Czarina Wilpert. red. *Immigrant associations in Europe*. Aldershot: Gower.
- Rodrigo Blomqvist, Paula. 2003. "Kandidater och personval." i Henry Bäck och Maritta Soininen. red. *Politisk annonsering eller nätverkande? Uppföljning och utvärdering av partiernas särskilda informationsinsatser till invandrarväljare vid 2002 års val*. Göteborg: Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet.
- Schierenbeck, Isabell och Sara Schütt. 2003. "Invandrare som folkvalda." i Henry Bäck och Maritta Soininen. red. *Politisk annonsering eller nätverkande? Uppföljning och utvärdering av partiernas särskilda informationsinsatser till invandrarväljare vid 2002 års val*. Göteborg: Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet.
- Schierup, Carl-Ulrik. 1987. "Integration och invandrapolitiska ideologier." *Sociologisk Forskning* nr 2.
- Schierup, Carl-Ulrik. 2001. "Uteslutningens politiska ekonomi: Mot en transatlantisk konvergens." *Sociologisk Forskning* nr 3–4, 71–114.
- Siim, Birte. 2003. *Medborgarskabets udfordringer – etniske minoritetskvinders politiske myndiggørelse*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

- Togeby, Lise. 2003. *Fra fremmedarbejdere til etniske minoriteter*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Verba, Sidney, Kay Lehman Schlozman och Henry E. Brady. 1995. *Voice and equality: Civic voluntarism in American politics*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Vermuelen, Floris. 2002. "Why do migrant organisations exist? A theoretical approach to the formation and development of migrant organisations." European Social Science History Conference, 27 februari 2002.



## Författarna

*Osman Aytar*, doktorand i sociologi, är verksam vid Stockholms universitet.

*Bo Bengtsson*, docent i statskunskap, är verksam vid Institutet för bostads- och urbanforskning, Uppsala universitet.

*Karin Borevi*, fil. dr i statskunskap, är verksam vid Uppsala universitet.

*Grete Brochmann*, professor i sociologi, är verksam vid Institutt for samfunnsforskning, Oslo.

*Henry Bäck*, professor i offentlig administration, är verksam vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.

*Abbas Emami*, fil. dr i sociologi, är verksam vid Södertörns högskola.

*Jesper Fundberg*, fil. dr i etnologi, är verksam vid Stockholms universitet.

*Gunnar Myrberg*, doktorand i statskunskap, är verksam vid Uppsala universitet.

*Pontus Odmalm*, fil. dr i statskunskap, är verksam vid Sussex European Institute, University of Sussex.

*Jon Rogstad*, fil. dr i politisk sociologi, är verksam vid Institutt for samfunnsforskning, Oslo.

*Lise Togeby*, professor i statskunskap, är verksam vid Århus universitet.

*Pär Zetterberg*, doktorand i statskunskap, är verksam vid Uppsala universitet.

## Rapporter från Integrationspolitiska maktutredningens forskningsprogram

1. *Diskrimineras invandrarföretagare i Sverige? En empirisk studie av småföretagskonkurser under 1990-talet.* (SOU 2003:17)  
Författare: Annette Tegnemo.
2. *Egenförsörjning eller bidragsförsörjning? Invandrarna, arbetsmarknaden och välfärdsstaten.* (SOU 2004:21)  
Redaktör: Jan Ekberg.
3. *Kunskap för integration. Om makt i skola och utbildning i mångfaldens Sverige.* (SOU 2004:33)  
Redaktörer: Karin Borevi och Per Strömblad.
4. *Kategorisering och integration. Om föreställda identiteter i politik, forskning, media och vardag.* (SOU 2004:48)  
Redaktörer: Karin Borevi och Per Strömblad.
5. *Engagemang, mångfald och integration. Om möjligheter och hinder för politisk jämlikhet.* (SOU 2004:49)  
Redaktörer: Karin Borevi och Per Strömblad.
6. *Föreningsliv, makt och integration.* (Ds 2004:49)  
Redaktör: Bo Bengtsson

---

*Enligt regeringsbeslut 2004-04-22 publiceras rapporter från Integrationspolitiska maktutredningens forskningsprogram från och med volym 6 i den så kallade Departementsserien (Ds).*



# Departementsserien 2004

## *Kronologisk förteckning*

1. Mer trä i byggandet. Underlag för en nationell strategi att främja användning av trä i byggandet. N.
2. Högre utbildning i utveckling. Bologna-processen i svensk belysning. U.
3. Ändringar i mönsterskyddslagen på grund av EG-förordningen om gemenskapsformgivning. Ju.
4. Samråd efter folkinitiativ. Ju.
5. Rätt nivå på socialbidraget. Är det lönsamt att inte arbeta? S.
6. Sprutbytesverksamhet för injektionsmissbrukare. S.
7. Ökad användning av intensivövervakning med elektronisk kontroll. Ju.
8. Ökad säkerhet i pass m.m. Ju.
9. Genomförandet av EU:s jordbruksreform i Sverige. Jo.
10. Försäkringsförmedling. Fi.
11. Förbättrad djurskydds- och livsmedelstillsyn. Jo.
12. Några frågor om säkerhetsskyddslagen. Ju.
13. Formerna för den framtida läkemedelsreklamen. S.
14. Genomförande av EG:s direktiv om gemenskapsåtgärder för bekämpning av mul- och klövsjuka. Jo.
15. Tillstånd vid förvärv av lantbruksegendom i glesbygd. Jo.
16. Drivkrafter för minskad sjukfrånvaro. S.
17. Svensk OECD-strategi – övergripande prioriteringar och organisation. UD.
18. Kommunal medverkan i landstingets sjuktransporter. Fi.
19. Föräldraskap vid assisterad befruktning för homosexuella. Ju.
20. Diskriminering inom det sociala området på grund av sexuell läggning. Ju.
21. Finansiering av starka forskningsmiljöer – en internationell utblick. U.
22. Öppna dörrar – Sänkta trösklar. Slutrapport från arbetsgruppen Samverkan för arbetsmarknadsintegration. N.
23. Förbättrade ersättningsmöjligheter vid oljeskador till sjöss. Ju.
24. Effektivare regler om förverkande av fordon vid trafikbrottslighet. Ju.
25. Sjätte AP-fonden i det reformerade pensionssystemet. Fi.
26. Ändringar i det kommunala utjämnings-systemet enligt proposition 2003/04:155. – preliminära utfallsberäkningar. Fi.
27. Ersättningar och förmåner till statsråd m.m. SB.
28. Legitimation och skyddad yrkestitel. S.
29. Århuskonventionen. M.
30. Försvar för en ny tid. Försvarspolitisk rapport från Försvarsberedningen. Fö.
31. The Swedish Local Government Act. Fi.
32. Förstärkt kontroll av vapen m.m. Ju.
33. Ändringar i Arbetsgivarverkets instruktion. Fi.
34. Strukturella brister inom polisen. Ju.
35. Genetiska fingeravtryck. Ju.
36. Innovativa Sverige. En strategi för tillväxt genom förnyelse. N.
37. Samordnad upphandling. Fi.
38. Sveriges tillträde till FN:s tilläggsprotokoll mot människosmuggling. UD.
39. Det går långsamt fram... – jämställdheten inom jord- och skogsbrukssektorn. Jo.
40. Lag om tillträdesförbud. Ju.
41. Ekonomiskt utsatta barn. S.
42. Registerkontroll inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg. U.



43. Byggentreprenadavdrag samt omvänd skattskyldighet (moms). Fi.
44. Sweden's third national report under the Convention on Nuclear Safety. Swedish implementation of the obligations of the Convention. M.
45. Myndigheternas skrivregler. SB.
46. Tänka om världen. Rapport från Omvärldsanalysutredningen. UD.
47. Lönegaranti vid gränsöverskridande situationer. N.
48. Godkännande och registrering av läkemedel m.m. S.
49. Föreningsliv, makt och integration. Ju.



# Departementsserien 2004

## Systematisk förteckning

### Statsrådsberedningen

Ersättningar och förmåner till statsråd m.m. [27]

Myndigheternas skrivregler. [45]

### Justitiedepartementet

Ändringar i mönsterskyddslagen på grund av EG-förordningen om gemenskapsformgivning. [3]

Samråd efter folkinitiativ. [4]

Ökad användning av intensivövervakning med elektronisk kontroll. [7]

Ökad säkerhet i pass m.m. [8]

Några frågor om säkerhetsskyddslagen. [12]

Föräldraskap vid assisterad befruktning för homosexuella. [19]

Diskriminering inom det sociala området på grund av sexuell läggning. [20]

Förbättrade ersättningsmöjligheter vid oljeskador till sjöss. [23]

Effektivare regler om förverkande av fordon vid trafikbrottslighet. [24]

Förstärkt kontroll av vapen m.m. [32]

Strukturella brister inom polisen. [34]

Genetiska fingeravtryck. [35]

Lag om tillträdesförbud. [40]

Föreningsliv, makt och integration. [49]

### Utrikesdepartementet

Svensk OECD-strategi – övergripande prioriteringar och organisation. [17]

Sveriges tillträde till FN:s tilläggsprotokoll mot människosmuggling. [38]

Tänka om världen. Rapport från Omvärldsanalysutredningen. [46]

### Försvarsdepartementet

Försvar för en ny tid. Försvarspolitisk rapport från Försvarsberedningen. [30]

### Socialdepartementet

Rätt nivå på socialbidraget. Är det lönsamt att inte arbeta? [5]

Sprutbytesverksamhet för injektionsmissbrukare. [6]

Formerna för den framtida läkemedelsreklamen. [13]

Drivkrafter för minskad sjukfrånvaro. [16]

Legitimation och skyddad yrkestitel. [28]

Ekonomiskt utsatta barn. [41]

Godkännande och registrering av läkemedel m.m. [48]

### Finansdepartementet

Försäkringsförmedling. [10]

Kommunal medverkan i landstingets sjuktransporter. [18]

Sjätte AP-fonden i det reformerade pensionssystemet. [25]

Ändringar i det kommunala utjämnings-systemet enligt proposition 2003/04:155. – preliminära utfallsberäkningar. [26]

The Swedish Local Government Act. [31]

Ändringar i Arbetsgivarverkets instruktion. [33]

Samordnad upphandling. [37]

Byggentreprenadavdrag samt omvänd skattskyldighet (moms).[43]

### Utbildningsdepartementet

Högre utbildning i utveckling. Bologna-processen i svensk belysning. [2]

Finansiering av starka forskningsmiljöer – en internationell utblick. [21]

Registerkontroll inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg. [42]

### Jordbruksdepartementet

Genomförandet av EU:s jordbruksreform i Sverige. [9]



Förbättrad djurskydds- och livsmedels-  
tillsyn. [11]

Genomförande av EG:s direktiv om  
gemenskapsåtgärder för bekämpning av  
mul- och klövsjuka. [14]

Tillstånd vid förvärv av lantbruksegendom  
i glesbygd. [15]

Det går långsamt fram...  
– jämställdheten inom jord- och skogs-  
brukssektorn. [39]

#### **Miljödepartementet**

---

Århuskonventionen. [29]

Sweden's third national report under the  
Convention on Nuclear Safety.  
Swedish implementation of the obligations  
of the Convention. [44]

#### **Näringsdepartementet**

---

Mer trä i byggandet. Underlag för en nationell  
strategi att främja användning av trä i byg-  
gandet. [1]

Öppna dörrar – Sänkta trösklar. Slutrapport  
från arbetsgruppen Samverkan för  
arbetsmarknadsintegration. [22]

Innovativa Sverige. En strategi för tillväxt  
genom förnyelse. [36]

Lönegaranti vid gränsöverskridande  
situationer. [47]