

Line Nyhagen Predelli

Innvandrerorganisasjoner i Norge

**Utforming, aktiviteter og politisk
deltakelse**

Innvandrerorganisasjoner i Norge

Andre publikasjoner fra NIBR:

Samarbeidsrapport NIBR/KRUS 2006

**Evaluering av
Brobyggerprosjektet**
Arbeid overfor unge domfelte
menn med somalisk og
pakistansk bakgrunn

NIBR-notat 2006:132

**Foreldredeltakelse i
flerkulturelle idrettslag**
- en kartlegging

NIBR-notat 2006:117

**Hvordan gripe de ugripelige
unge med
minoritetsbakgrunn**
En virksomhetsbeskrivelse og
foreløpig evaluering av et
mentorprosjekt i Kristiansand

Rapporten koster kr 250,-, og
kan bestilles fra NIBR:
Postboks 44, Blindern,
0313 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Faks 22 60 77 74
E-post til
nibr@nibr.no
Porto kommer i tillegg til den
oppgitte prisene

Notatene er elektronisk
publisert på
NIBRs hjemmeside
www.nibr.no

Line Nyhagen Predelli

Innvandrerorganisasjoner i Norge

Utforming, aktiviteter og politisk ledelse

NIBR-rapport 2006:14

Tittel:	Innvandrerorganisasjoner i Norge. Utforming, aktiviteter og politisk deltakelse
Forfatter:	Line Nyhagen Predelli
NIBR-rapport:	2006:14
ISSN:	1502-9794
ISBN:	82-7071-640-5
Prosjektnummer:	O-1986
Prosjektnavn:	Politisk deltakelse og organisering i det flerkulturelle Norge. Innvandrerorganisasjonene
Oppdragsgiver:	Norges forskningsråd
Prosjektleder:	Line Nyhagen Predelli
Referat:	Rapporten formidler kunnskap om innvandrer-foreningenes utbredelse, utforming og virkemåte, og analyserer i hvilken grad de spiller en rolle i politiske prosesser. De fleste innvandrerforeninger er lokalt baserte og er opptatt av medlemmenes sosiale og kulturelle behov. Men foreningene er også opptatt av storsamfunnet og er engasjert i samarbeid med andre frivillige foreninger og offentlige institusjoner. Omtrent halvparten av foreningene i vår undersøkelse deltar på en eller flere måter i politiske prosesser, først og fremst gjennom å søke å påvirke lokale politiske saker og holdninger. Men deltakelsen utgjør ikke et konsistent eller sammenhengende mønster. Den andre halvparten av foreningene kan sies å være apolitisk, og konsentrerer sine ressurser omkring kulturelle aktiviteter. Utformingen av den offentlige tilskuddsordningen til innvandrerforeninger er trolig med på å styre foreningenes virksomhet i retning av kulturelle aktiviteter, mens statlige politiske dokumenter foreskriver en aktiv rolle for innvandrerforeninger i politiske prosesser.
Sammendrag:	Norsk og engelsk
Dato:	Oktober 2006
Antall sider:	72
Pris:	Kr 250,-

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21, Postboks 44 Blindern
0313 OSLO

Telefon: 22 95 88 00
Telefaks: 22 60 77 74

E-post: nibr@nibr.no
Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Trykk: Nordberg A.S.

Org. nr. NO 970205284 MVA

NIBR har copyright på denne rapporten. Deler av rapporten utgjoer et forhaandstrykk av en engelsk-spraaklig artikkel innsendt til vurdering i Journal of Ethnic and Migration Studies, 2006, copyright Taylor & Francis. Journal of Ethnic & Migration Studies er tilgjengelig online paa: <http://journalsonline.tandf.co.uk/>.

NIBR has copyright on this report in Norwegian. Parts of the report constitute a preprint of an article submitted for consideration in the Journal of Ethnic and Migration Studies, 2006, copyright Taylor & Francis. The Journal of Ethnic & Migration Studies is available online at: <http://journalsonline.tandf.co.uk/>.

Forord

Forfatteren ønsker å takke Norges forskningsråd for finansiering av prosjektet. En varm takk rettes også til alle som har bidratt med innspill til undersøkelsesopplegget eller til analysen: Forskere i DEMOS-gruppen ved Norsk institutt for by- og regionforskning, forskergruppen ved Institutt for samfunnsforskning som arbeider med feltet frivillig innsats, forsker Kim Perren ved Centre for Research in Social Policy, Loughborough University, Imafidon Edokpolo Osa, sekretær for Rådet for innvandrersorganisasjoner i Oslo, representanter for foreninger tilsluttet Rådet for innvandrersorganisasjoner i Oslo, Inger Hermansen (tidligere Utlendingsdirektoratet, nå IMDi), Pia Buhl Girolami (Kommunal- og regionaldepartementet), Steven Meglitsch (Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene, KIM), og ansatte i fylkeskommunene som arbeider med tilskudd til innvandrereforeninger og representanter for innvandrerråd som har frembrakt informasjon om innvandrereforeninger. Hilde Lorentzen og Trine Myrvold (NIBR) har gitt nyttige kommentarer til den endelige rapporten. Lynne Bolstad og Inger Balberg (NIBR) har bidratt med tilrettelegging av datafiler og av den endelige rapporten. En stor takk rettes til Bente Wangen, som da hun hadde praksisplass ved NIBR i 2002 etablerte oversikten over innvandrereforeninger som ligger til grunn for spørreundersøkelsen. Wangens oversikt har også blitt brukt av Melve (2003).

Sist, men ikke minst, takkes alle foreninger som har deltatt i spørreundersøkelsen, samt de organisasjoner som har deltatt i det kvalitative opplegget. Uten foreningenes velvillige deltakelse ville spørreundersøkelsen og dermed prosjektet ikke ha vært mulig å gjennomføre.

Oslo, oktober 2006

Hilde Lorentzen
Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	3
Sammendrag	4
Summary	9
1 Et organisasjonsperspektiv på deltakelse og innflytelse	14
1.1 Innledning	14
1.2 Kapitteloversikt	15
1.3 Valgdeltakelse og representasjon	16
1.4 Organisasjoner som kanal for innflytelse	18
1.5 Forskning om innvandrereforeningers politiske rolle	19
1.6 Politiske mulighetsstrukturer	23
1.7 Dimensjoner ved deltakelse og innflytelse	25
2 Innvandrereforeningenes antall og interne utforming	27
2.1 Innvandrereforeningenes bakgrunn	27
2.2 Innvandrereforeningenes antall og valg av forskningsmetode	28
2.3 Innvandrereorganisasjonenes størrelse og interne utforming	32
3 Innvandrereforeningenes aktiviteter, formål og eksterne kontakter	38
3.1 Typer av innvandrereforeninger	38
3.2 Aktiviteter: Typer og intensitet	39
3.3 Internt og eksternt rettede formål	43
3.4 Samarbeid og representasjon	45
3.5 Eksterne kontakter	47
4 Innvandrereforeningenes politiske deltakelse og innflytelse	50
4.1 Kontakter med politiske aktører og media	50
4.2 Politisk deltakelse og innflytelse	52
5 Et blandet bilde av kulturelt, sosialt og politisk engasjement	62
5.1 Innvandrereforeningenes kulturelle, sosiale og politiske funksjoner	62
Litteratur	66

Tabelloversikt

Tabell 3.1	Typer av innvandrersorganisasjoner i Norge. Prosent.....	39
Tabell 3.2	Hvor ofte foreningene har ulike typer av aktiviteter. Prosent.....	41
Tabell 3.3	Grad av viktighet av ulike typer formål blant innvandrereforeninger i Norge Prosent.....	44
Tabell 3.4	Hvor ofte innvandrereforeninger i Norge hadde kontakt med ulike instanser i 2002. Prosent.....	49
Tabell 4.1	Hvor ofte innvandrereforeninger i Norge hadde kontakt med politiske aktører og media i 2002. Prosent.....	52
Tabell 4.2	Om foreningene forsøker å påvirke politiske saker på ulike nivåer. Prosent (N=308).	54
Tabell 4.3	Innvandrereforeningenes grad av suksess når det gjelder å påvirke holdninger og saker. Prosent	56

Sammendrag

Line Nyhagen Predelli

Innvandrerorganisasjoner i Norge

Utforming, aktiviteter og politisk deltakelse

NIBR-rapport: 2006:14

Denne rapporten inneholder resultater fra et forskningsprosjekt om innvandrerorganisasjoner i Norge. Prosjektet har vært finansiert av Norges forskningsråd. Rapporten formidler ny kunnskap om innvandrerforeningenes utbredelse, utforming og virkemåte. Den analyserer i hvilken grad foreningene driver kulturell og politisk virksomhet, og i hvilken grad de spiller en rolle i politiske prosesser. Begrepet ”politiske mulighetsstrukturer” anvendes i analysen for å forstå innvandrerforeningers deltakelse i politiske prosesser.

I litteraturen om innvandrere og politisk deltakelse står individ- og borgerrettighetsperspektivet sentralt. I Norge har det vært forsket på innvandrerbefolkningens atferd i politiske valg, og da særlig i lokalvalgene. I valgforskningen har det sentrale empiriske spørsmålet vært om innvandrere benytter sine formelle rettigheter til deltakelse. Innvandrerbefolkningens representasjon i politisk valgte organer er også i den senere tid satt under lupen, og det generelle bildet tilsier at ikke-vestlige innvandrere er klart underrepresentert i landets kommunestyre.

Organisasjons- eller institusjonsperspektivet har etter hvert fått mer oppmerksomhet i forskningen om innvandrere og politisk deltakelse, noe som blant annet følger av den betydelige veksten i antallet innvandrerforeninger i Norge fra 1970-tallet og fremover. Mens vi i 1979 hadde mellom 40 og 50 slike foreninger, er vårt anslag at det finnes cirka ett tusen i dag. Organisasjonsperspektivet omfatter kollektive aspekter ved innvandreres deltakelse, slik som innvandrerforeningenes kulturelle virksomhet og deres deltakelse i og innflytelse på politiske prosesser. Innvandrerforeningenes politiske

rolle har hittil kun blitt studert via kvalitative undersøkelser som omfatter et relativt lavt antall organisasjoner. Vår undersøkelse er derimot i hovedsak basert på en spørreundersøkelse som ble sendt til alle innvandrereforeninger i Norge i 2003. I overkant av tretti prosent av innvandrereforeningene som mottok spørreskjemaet vårt valgte å delta i undersøkelsen, og foreninger fra hele landet sendte inn svar. Trolig vil de funnene vi presenterer være gyldige også for de foreningene som ikke deltok, da disse fremstår som relativt like de som faktisk var med. I tillegg til spørreundersøkelsen har vi foretatt personlige intervjuer med representanter for 14 innvandrereorganisasjoner og innvandrerråd.

De fleste innvandrereforeninger i Norge er basert på det lokale eller regionale nivået, og kun et fåtall opererer nasjonalt. Vi har altså få nasjonale innvandrereforeninger, noe som også illustreres ved at det bare er åtte organisasjoner som mottar statsstøtte som "landsdekkende". Den offentlige støtteordningen til lokale innvandrereforeninger administreres av fylkeskommunene. Flere representanter for innvandrereorganisasjoner setter utformingen av ordningen i sammenheng med det høye antallet lokale foreninger og det lave antallet nasjonale foreninger. Videre er det flere som mener at ordningen favoriserer kulturelle aktiviteter og styrer foreningene bort fra politiske aktiviteter.

Et stort flertall av innvandrereforeningene i Norge er medlemsbaserte, og de fleste har mindre enn ett hundre medlemmer. Foreningene mobiliserer imidlertid også familie og venner til deltakelse. De fleste foreningene drives utelukkende gjennom frivillig arbeid, og foreningenes budsjetter er relativt beskjedne. Et flertall av foreningene er basert på internt medlemsdemokrati, hvor medlemmene velger foreningens leder og styre.

Innvandrereforeningene foretrekker først og fremst å betegne seg selv som kulturelle foreninger. En del finner betegnelsene "nasjonal forening" og "vennskapsforening" passende for sin virksomhet, mens kun et fåtall identifiserer seg med betegnelsene "humanitær", "religiøs" eller "politisk" forening. De mest populære aktivitetene foreningene har er kulturtiltak, feiring av nasjonale høytider, uformelt samvær og informasjonsarbeid overfor egne medlemmer. Andre aktiviteter foreningene engasjerer seg i er informasjonsarbeid overfor det norske samfunnet, nettverksbygging, holdningsskapende tiltak, idrett og fysisk aktivitet, innsamling av penger for å hjelpe andre, språkopplæring, samt religiøse og politiske møter.

Foreningene ble bedt om å rangere ulike formål, og ga internt rettede formål som det å bidra til gruppesolidaritet og ivareta medlemmers sosiale og kulturelle behov meget høy oppslutning. Men eksternt rettede formål, som det å bidra til integrasjon av medlemmer i det norske samfunnet, motvirke rasisme og diskriminering, styrke medlemmers kunnskaper om det norske samfunnet, samt å påvirke offentlige ordninger som har betydning for foreningens medlemmer, fikk omtrent like høy oppslutning. Kun det å ivareta medlemmers religiøse behov fikk lav oppslutning, noe som trolig skyldes at religiøse behov dekkes av de mer spesifikt religiøse foreningene som er holdt utenfor vår undersøkelse. Den tilnærmet like høye oppslutningen om internt og eksternt rettede formål indikerer at innvandrereforeninger er like interessert i å styrke identitet og solidaritet innen egen gruppe som i å bedre forutsetningene for et likeverdig medborgerskap i det norske samfunnet.

De fleste innvandrereforeninger samarbeider med andre frivillige organisasjoner i Norge og med kommuner, mens noen samarbeider med fylkeskommunen. Vår undersøkelse gir et bilde av et landskap hvor de fleste innvandrereforeningene orienterer seg utover og samhandler med andre organisasjoner og institusjoner på det lokale og regionale nivå, mens et fåtall samhandler med staten eller med frivillige foreninger i utlandet. Mange foreninger er også medlemmer av lokale eller regionale innvandrerråd. Derimot er det få foreninger som er representert i råd eller utvalg på statlig, fylkeskommunalt eller kommunalt nivå. Formell politisk representasjon er altså ikke utbredt blant innvandrereforeningene. Men mange innvandrereforeninger har kontakt med andre frivillige organisasjoner i Norge, med innvandrerråd, med kommunal- og fylkeskommunal forvaltning, og med det statlige Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM). Et flertall av foreningene rapporterer at de aldri har kontakt med frivillige organisasjoner i utlandet.

De fleste innvandrereforeninger har ikke noen kontakt med politiske partier på ulike nivåer eller med stortingsrepresentanter. Omtrent en fjerdedel av foreningene har dog årlig eller månedlig/ukentlig kontakt med politiske partier på lokalt eller fylkesnivå. Som nevnt har flertallet av foreningene i undersøkelsen et lokalt eller regionalt nedslagsfelt. Det er derfor naturlig at dersom de har politiske kontakter, så er det med politiske institusjoner på de tilsvarende nivåene. Et flertall av foreningene har derimot årlig, om ikke månedlig eller ukentlig, kontakt med media, noe som støtter tesen om at de fleste innvandrereforeninger er utadrettede og har interesser utover det å tilby sosiale og kulturelle aktiviteter for sine medlemmer.

I offentlige dokumenter fremkommer det at staten betrakter innvandrereforeningene som viktige demokratiske aktører som kan levere impulser og premisser til beslutningstakere og offentlige myndigheter, og som viktige partnere i dialog og samarbeid. Blant foreningene som deltok i vår undersøkelse var det en fjerdedel som rapporterte at de har blitt bedt om å uttale seg i saker som er til behandling i kommune, fylke eller stat. Det er altså et mindretall av foreningene som formelt inviteres inn i politiske prosesser via offentlige høringer. Det synes riktig å påpeke at flertallet av innvandrereforeningene er politisk marginalisert, så lenge de ikke aktivt inviteres til å delta. Både strukturelle begrensninger og manglende interesse hos noen av innvandrereforeningene er dermed med på å begrense det totale politiske engasjementet blant foreningene.

Foreningene ble også spurt om hvor aktivt de etter eget initiativ engasjerer seg i politiske mulighetsstrukturer. Et klart flertall av foreningene engasjerer seg verken på lokalt, regionalt eller statlig nivå. Resultatet overrasker ikke, og tilsier at foreningene er mer opptatt av kulturell og sosial mobilisering, enn av politisk mobilisering. Men over en tredjedel av foreningene bekrefter at de forsøker å påvirke politiske saker på lokalt nivå, mens en mindre andel gjør det samme på regionalt nivå eller på statlig nivå. Det ser altså ut til at det ikke er noen stor forskjell mellom den andelen som faktisk er involvert i politiske prosesser via høringer, og den andelen som uttrykker interesse for å påvirke politiske saker. Imidlertid viser en nærmere analyse av dataene at et lite flertall av foreningene i vår undersøkelse faktisk er involvert i det minste i én type politisk aktivitet, det være seg å ha kontakt med politiske partier på lokalt eller regionalt nivå, avholde politiske møter, bli invitert til offentlige høringer, og å forsøke å påvirke politiske beslutninger på det lokale nivå.

For å få et innblikk i hvilken påvirkningskraft innvandreforeningene mener seg å ha utenfor egne medlemsrekker, spurte vi om de klarer å påvirke holdninger og saker i samfunnet. Et flertall av foreningene rapporterte at de påvirker holdninger i nærmiljøet. Når det derimot gjelder å påvirke i konkrete politiske saker og å påvirke politikkutvikling på lengre sikt, rapporterte et stort flertall av foreningene at de i liten grad har innflytelse. Men omtrent en fjerdedel av foreningene svarte at de faktisk klarer å påvirke konkrete politiske saker i middels eller stor grad, mens en litt større andel rapporterte at de klarer å påvirke politikkutvikling på lengre sikt. Om vi ser flere indikatorer under ett, viser som nevnt analysen at et lite flertall av innvandreforeningene i vår studie faktisk deltar i minst én type

politisk aktivitet. Med andre ord, omtrent halvparten av innvandrereforeningene uttrykker *noe* interesse for å delta i politiske prosesser eller å utøve politisk innflytelse, mens den andre halvparten synes å være uinteressert i slik virksomhet. Det synes rimelig å anta at landskapet av innvandrereforeninger er delt i to: på den ene siden foreninger som aktivt søker å delta på en eller flere måter i politiske prosesser samtidig som de driver kulturelle og sosiale aktiviteter, og på den andre siden a-politiske foreninger som fokuserer mer eksklusivt på kulturelle og sosiale aktiviteter. Det må understrekes at de som faktisk *er* engasjert i politikk ikke klarer å fremvise et konsistent og omfattende mønster av deltakelse. De som derimot fokuserer på kulturell og sosial deltakelse og mobilisering kan sies å bidra til å styrke demokratiet indirekte, ved å fungere som skoler i demokrati for sine medlemmer.

Summary

Line Nyhagen Predelli

Immigrant organisations in Norway

Structures, activities and political participation

NIBR-report: 2006:14

This report presents results from a research project on immigrant associations in Norway. The project has been financed by the Research Council of Norway. The report imparts new knowledge about the distribution of immigrant associations, their structure and their modes of operation. It analyses the associations' engagement in cultural and political mobilisation, and the role they play in political processes. The notion of "political opportunity structures" is used in the analysis to understand the participation of immigrant associations in political processes.

Individual behaviour and the rights of the citizen are central to the research literature on immigrants and political participation. In Norway, foreign nationals gain the right to vote in local elections after three years of residence. Only Norwegian citizens can vote in parliamentary elections. Thus, the behaviour of the immigrant population in political elections, and especially in local elections, has been studied with a view to whether or not immigrants actually use their formal political rights to participate. The representation of the immigrant population on formally elected local and regional councils has also been studied, and the general picture that has emerged is one of a clear under-representation of non-Western immigrants.

The organisational or institutional perspective has also gained importance in research on immigrants and political participation, partly as a result of the impressive growth in the number of immigrant associations in Norway from the 1970s and onwards. In 1979 there were between 40 and 50 such associations, while we estimate that there are now about one thousand immigrant associations spread

around the country. The organisational perspective includes collective aspects of immigrants' participation, such as cultural mobilisation and the participation and influence of immigrant associations in political processes. The political role of immigrant organisations has hitherto only been studied via qualitative methods, involving a limited number of associations. Our study is, on the other hand, mainly based on a survey of all immigrant associations in Norway, conducted in 2003. About thirty per cent of the associations that were invited decided to participate in our survey, and associations from all over the country responded. The results of our study are in all likelihood valid also for those associations that did not participate, as these appear to be relatively similar to those that actually responded. In addition to our survey, we have interviewed representatives of 14 immigrant associations and immigrant councils.

Most immigrant associations in Norway are based at the local or regional level, and only a few operate at the national level. Indeed, only eight organisations currently receive state funding as "national" organisations. Public funding for local and regional immigrant associations is decentralised and administered by the various county governments. Several representatives from immigrant associations suggested a link between the framing and content of the funding administered at the county level and the high number of local associations and low number of national associations. Moreover, several representatives suggested that the rules for funding steer associations towards cultural activities and away from political activities.

A large majority of the immigrant associations in Norway are membership-based, and most of them have less than one hundred members. In addition to their formal members, however, the associations also mobilise friends and family to participate in organisational activities. Most of the associations are based entirely on voluntary work, and their operational budgets are relatively modest. A majority of the associations are based on internal democracy, where both the leader and the board are chosen by members in democratic elections.

Immigrant associations prefer first and foremost to call themselves "cultural" associations. Some find that the notions "national association" and "friendship association" apply to them, while only a few identify with the descriptions of "humanitarian", "religious", or "political" associations. The most popular associational activities are cultural events, celebrations of national festivities, informal socialising, and passing on information to members about Norwegian

society. The associations also engage in giving information to the Norwegian society, network-building, work towards changing attitudes, sports and leisure, collecting money for people in need, language training, religious gatherings, and political meetings.

The associations were asked to rank various goals, and “inward-orientated” goals, such as contributing to group solidarity and taking care of members’ social and cultural needs, received high ratings. Interestingly, the more “outward-orientated” goals, such as contributing to the integration of members in Norwegian society, working against racism and discrimination, strengthening members’ knowledge of Norwegian society, and influencing public arrangements of importance to members, achieved similarly high ratings. Only the caring for members’ religious needs received a comparatively low rating, which indicates that religious needs are covered by the more specific religious associations that were not included in our survey. The equally high rating of inward- and outward orientated goals indicates that immigrant associations are similarly interested in supporting the collective goals of within-group identity and solidarity on the one hand and equal citizenship for immigrants on the other.

Most immigrant associations co-operate with other voluntary organisations in Norway and with local governments, while some co-operate with county governments. Our survey presents a picture of an organisational landscape where a majority of the associations are outward orientated and interact with other organisations and institutions at the local and regional level, while a few interact with the state or with voluntary associations abroad. Many associations are also members of local or regional immigrant councils. Only a few associations, however, hold membership in committees at various levels of government. Formal political representation is thus not widespread among immigrant associations. Nevertheless, many associations are in contact with other voluntary organisations in Norway, with immigrant councils, with local and regional governments, and with the state-level Contact Committee for Immigrants and the Authorities (KIM). A majority of the associations report that they have no contact with voluntary associations abroad.

Most immigrant associations have no contact at all with political parties at various levels or with members of the Norwegian Parliament. On the other hand, about one fourth of them have yearly or monthly/weekly contact with political parties at the local or regional levels. Since the majority of associations in our survey are based at the local or regional levels, it makes sense that *if* they have

any political contacts it is with political institutions at the corresponding geographical level. A majority of the immigrant associations have at least yearly, if not monthly or weekly, contact with the media, which supports the notion that most immigrant associations are orientated towards their surrounding community and that their interests go beyond offering social and cultural activities to members.

Public documents reveal that the state views immigrant associations as important democratic actors that can deliver impulses and arguments to decision makers and government, and as important partners in dialogue and cooperation. Among the associations that participated in our survey, one fourth reported that they had been asked to participate in hearings related to political issues at the local, regional or state level. Only a minority of the immigrant associations are thus formally invited to participate in political processes via public hearings. It therefore seems justified to state that a majority of the immigrant associations are being politically marginalised, as long as they are not invited to participate. In this sense, structural constraints, and not only a lack of interest and agency among some of the immigrant associations themselves, effectively limit the political opportunities available to immigrant associations.

The associations were also asked about how actively they, of their own initiative, engage with political opportunity structures. Unsurprisingly, the majority of associations do not engage in political lobbying at any level, be it local, regional or national. Their concern is more with cultural and social mobilisation, than with political mobilisation. Nevertheless, more than a third of the associations confirm that they actually do attempt to influence political issues at the local level, while a smaller proportion do the same at the regional level or the state level. There is not a large gap then, between the proportion expressing interest in influencing political issues (at least at the local level) and the proportion actually involved in political processes via public hearings. On closer inspection, however, the data reveal that a small majority of the immigrant associations in our study are actually involved in at least one type of political activity, be it having contact with political parties at local and regional levels, holding political meetings, being invited to public hearings, or attempting to influence local level decision-making.

In order to gain a measure of the impact immigrant associations think they have outside the ranks of their own members, we asked about the extent to which they manage to influence attitudes and issues in the wider society. A majority of the associations reported that they

manage to influence attitudes in their local environments. When it comes to influencing specific political issues and more long-term political development, however, the vast majority of associations said they have very little influence. About one quarter of the associations report, though, that they manage to influence specific political issues to a medium or large degree, and a somewhat larger proportion report that they manage to influence policies in a long-term perspective. If we take a simultaneous look at several indicators, it emerges, as mentioned above, that a small majority of the immigrant associations in our survey participate in at least one type of political activity. In other words, roughly half of the immigrant associations express some interest in participating in political processes or in exercising political influence, while the other half seem to be disinterested. It is therefore reasonable to conclude that the organisational landscape of immigrant associations is divided in two: on the one hand associations that actively seek to participate in one or more ways in political processes while at the same time engaging in cultural and social activities, and on the other hand a-political associations that focus more exclusively on cultural and social activities. It should be noted that those who *do* engage in politics do not show a consistent and comprehensive pattern of participation. Moreover, while those that focus on cultural and social participation do not directly contribute to the strengthening of democracy, their internal democratic composition nonetheless contributes to the strengthening of democracy in indirect terms.

1 Et organisasjonsperspektiv på deltakelse og innflytelse

Dette kapitlet gir først en kort innledning om rapportens tema og en kapittelevversikt. Videre gis en introduksjon til innvandreres valgdeltakelse og representasjon, samt til organisasjonsperspektivet i relasjon til deltakelse og innflytelse. Kapitlet gir også en oversikt over skandinavisk forskning om innvandrerforeningers politiske rolle, og en presentasjon av begrepet ”politiske mulighetsstrukturer”. Til slutt introduseres de dimensjonene ved deltakelse og innflytelse som vi har valgt å fokusere på når det gjelder innvandrerforeningenes virksomhet.

1.1 Innledning

Denne rapporten inneholder resultater fra et forskningsprosjekt om innvandrerorganisasjoner i Norge. Prosjektet har pågått i perioden 2002-2006 og har vært finansiert av Norges forskningsråd. Rapporten formidler ny kunnskap om deler av populasjonen av innvandrerforeninger i forhold til deres utbredelse, utforming og virkemåte. Betegnelsene ”forening” og ”organisasjon” blir i rapporten brukt synonymt, i betydningen organiserte grupper av individer som kommer sammen for å fremme de til enhver tid gjeldende kulturelle, sosiale og/eller politiske interessene til innvandrere og deres etterkommere. Rapporten analyserer i hvilken grad innvandrerforeninger deltar i kollektiv kulturell og politisk mobilisering, og i hvilken grad de spiller en rolle i politiske prosesser. Begrepet ”politiske mulighetsstrukturer” anvendes i analysen for å forstå innvandrerforeningers kollektive deltakelse i politiske prosesser. Det metodiske opplegget har i stor grad vært basert på en spørreundersøkelse som alle innvandrerforeninger ble invitert til å delta i og som ble gjennomført i 2003. Det er i tillegg foretatt kvalitative forskningsintervjuer med et utvalg av innvandrerorganisasjoner.

Rapporten inneholder også en oversikt over kunnskapsstatus når det gjelder forskning om innvandrerforeninger og politisk innflytelse i Norge og Skandinavia.

I litteraturen om innvandrere og politisk deltakelse står individ- og borgerrettighetsperspektivet sentralt. I Norge har det vært forsket på innvandrerbefolkningens atferd i politiske valg, og da særlig i lokalvalgene. I valgforskningen har det sentrale empiriske spørsmålet vært om innvandrere benytter sine formelle rettigheter til deltakelse. Innvandrerbefolkningens representasjon i politisk valgte organer er også i den senere tid satt under lupen, og det generelle bildet tilsier at ikke-vestlige innvandrere er klart underrepresentert i landets kommunestyrever.

Organisasjons- eller institusjonsperspektivet har etter hvert fått mer oppmerksomhet i forskningen om innvandrere og politisk deltakelse, noe som blant annet følger av den betydelige veksten i antallet innvandrerforeninger i Norge fra cirka femti på slutten av 1970-tallet til omtrent ett tusen i dag. Organisasjonsperspektivet omfatter kollektive aspekter ved innvandreres deltakelse, slik som innvandrerforeningenes kulturelle virksomhet og deres deltakelse i og innflytelse på politiske prosesser. Innvandrerforeningenes politiske rolle har hittil kun blitt studert via kvalitative undersøkelser som omfatter et relativt lavt antall organisasjoner. Som nevnt er vår undersøkelse derimot i hovedsak basert på en spørreundersøkelse som ble sendt til alle innvandrerforeninger.

1.2 Kapitteloversikt

Rapporten er inndelt i fem kapitler. Kapittel 1 viser til forskning om innvandreres politiske deltakelse og representasjon, og argumenterer for at innvandrerforeningene kan utgjøre en viktig kanal for kollektivt politisk engasjement. Kapitlet gir også en oversikt over forskning om innvandrerforeningenes politiske rolle i Norge og i Skandinavia for øvrig, og introduserer begrepet ”politiske mulighetsstrukturer” slik dette vil bli brukt i analysen av innvandrerforeningenes rolle i politiske prosesser. Til slutt i kapitlet gis en oversikt over de dimensjonene vi har valgt å studere når det gjelder innvandrerforeningenes deltakelse og innflytelse.

Kapittel 2 gir en diskusjon av innvandrerforeningenes antall og vårt valg av forskningsmetoder. Det gir også en beskrivelse av foreningenes størrelse og interne utforming, inkludert medlemsstall og internt demokrati.

Kapittel 3 beskriver ulike typer av innvandrerforeninger, hvilke aktiviteter foreningene har, og hvor ofte de har ulike typer av aktiviteter. Videre presenterer kapittel 3 en oversikt over foreningenes internt og eksternt rettede formål, og en beskrivelse av eksternt samarbeid, representasjon og kontakter.

I kapittel 4 diskuteres innvandrerforeningenes politiske deltakelse og innflytelse, inkludert hvilke kontakter foreningene har med politiske aktører og media, i hvilken grad foreningene inviteres til å delta i offentlige høringer, om de forsøker å påvirke politiske saker, og graden av suksess de rapporterer i forhold til å påvirke holdninger og saker.

Kapittel 5 gir en oppsummering av hovedfunn i rapporten. Det konkluderer blant annet med at omtrent halvparten av innvandrerforeningene driver en eller flere former for politisk virksomhet i tillegg til kulturell og sosial virksomhet, mens den andre halvparten konsentrerer seg om kulturell og sosial virksomhet.

1.3 Valgdeltakelse og representasjon

Innvandrerer eller etniske minoriteters politiske deltakelse er et tema som har fått økt oppmerksomhet både i Norge og i de øvrige nordiske land. Maktutredninger i Norge, Sverige og Danmark har inkludert studier av ulike aspekter ved innvandreres medborgerskap (se for eksempel SOU 2006: 79, Hammer og Bruun 2000; Tøgeby 2000; Siim 2003; Nyhagen Predelli 2003).

Immigrasjon har siden 1960-tallet satt nasjonalitetsprinsippet i forhold til demokratiske rettigheter på prøve: Andelen innbyggere med langvarig eller permanent opphold, men som ikke vil eller har kunnet oppnå statsborgerskap, har økt betraktelig. Utestengningen av denne delen av den innvandrede befolkningen fra de politiske arenaer har derfor etter hvert utfordret det sentrale demokratiske prinsippet om at de som berøres av en beslutning skal høres. På denne bakgrunn har Norge (i 1983) og Danmark (i 1981) fulgt i Sveriges fotspor (fra 1976) ved å garantere utenlandske statsborgere stemmerett ved lokalvalg etter en botid på tre år (Bjørklund 1999). Stemmerett i norske stortingsvalg krever derimot norsk statsborgerskap.

I Norge har det vært forsket på innvandrerbefolkningens atferd i valg, og da særlig i lokalvalgene (Kval og Bjørklund 1996; Bjørklund 1999; Bjørklund og Kval 2001; Bjørklund og Berg 2005). For lokalvalget i 2003 fant Bjørklund og Bergh (2005: 182) at kun en tredjedel av ikke-

vestlige innvandrere (norske og utenlandske statsborgere) faktisk deltok i stemmegivningen. Videre var det store forskjeller i graden av valgdeltakelse mellom ulike etniske minoriteter, slik at pakistanere og tyrkere for eksempel deltok i høyere grad enn somaliere og vietnamesere (ibid: 180). Ikke-vestlige innvandrere deltok også i mindre grad i lokalvalget i 2003 enn de gjorde i lokalvalget i 1999. Tidligere forskning utført av Gill (1997) har påvist store forskjeller mellom holdninger til deltagelse i politiske valg og faktisk deltagelse hos fire grupper innvandrerkvinner. Mens holdningene hos kvinner med bakgrunn fra Chile, India, Pakistan og Vietnam stort sett var positive, var den faktiske deltagelsen i lokale valg relativt lav. I følge Gill er forklaringen på den lave deltagelsen sammensatt, men hun har pekt på manglende språkferdigheter som den viktigste barrieren for innvandrerkvinnens politiske deltagelse.¹ Andre har kartlagt innvandreres deltagelse i kommunepolitikken i form av case-studier av enkeltkommuner (Semen 1998; Ruud 1994). Det sentrale empiriske spørsmålet har vært om innvandrere benytter sine formelle rettigheter til deltagelse. Den generelle konklusjonen valgforskerne har trukket er at innvandrere i lav grad deltar, sammenliknet med etniske nordmenn. Togeby (2000: 196) har imidlertid påpekt faren for ”elendighetsforskning”, det vil si at spørsmålene man stiller ikke evner å fange opp den deltagelsen som faktisk finnes, og at det demokratiske problemet dermed er overdrevet. Graden av deltagelse viser seg å variere mellom ulike etniske grupper, vestlige og ikke-vestlige innvandrere, kvinner og menn, og mellom individer med og uten statsborgerskap i mottakerlandet og typer av deltagelse (Bjørklund 1999; Bjørklund og Kval 2001; Togeby 2000).

Politisk representasjon er en sentral kilde til makt og innflytelse i samfunnet. Men etniske minoriteter er fremdeles lite synlige i samfunnets maktposisjoner, og generelt sett er de underrepresentert i politiske organer i forhold til deres andel av befolkningen. I 2001 ble Afshan Rafiq, som har pakistansk familiebakgrunn, valgt inn på Stortinget som landets første ikke-vestlige representant. På grunn av Høyres svekkede posisjon i valget i 2005, måtte hun forlate sitt faste sete i Stortinget. Det samme året ble imidlertid Saera Khan, født i Norge og med familiebakgrunn fra Bangladesh, valgt inn til Stortinget

¹ I Danmark har Togeby (2000) studert politisk mobilisering av etniske minoritetskvinner. Hun fant at disse kvinnenes deltagelse i kommunevalg generelt er høyere enn deltagelsen til menn med tilsvarende bakgrunn. Togeby fant også store forskjeller i valgdeltakelse blant kvinner med samme etniske tilhørighet. Den enkelte kvinnes grad av mobilisering i politiske valg er i følge Togeby (ibid.: 187) betinget av faktorer som utdanning, fast arbeid, statsborgerskap, botid og forbruk av medier.

som fast representant fra Arbeiderpartiet. Rafiq og Khan markerer dermed inntreden av både etniske minoriteter som sådan og etniske minoritetskvinner spesielt i landets viktigste politiske institusjon.

Den formelle politiske representasjonen av etniske minoriteter er ikke bare svak på nasjonalt nivå, men også på regionalt og lokalt nivå. Etter lokalvalget i 2003 hadde 14 av 19 fylkesting ingen representanter med etnisk minoritetsbakgrunn, mens fire fylkesting hadde kun en eller to "innvanderrepresentanter". Oslo er unntaket, hvor ti representanter har innvanderbakgrunn, av hvilke fire er kvinner (Tronstad 2003). Det er også en klar underrepresentasjon av ikke-vestlige innvandrere i de 431 kommunestyrene, hvor innvalgte representanter med innvanderbakgrunn utgjør mindre enn én prosent (Bjørklund og Bergh 2005). I en studie bestående av 414 kommunestyre var det 42 kvinner og 71 menn med innvanderbakgrunn som ble valgt inn som representanter.² Det finnes imidlertid noen unntak til det generelle bildet av underrepresentasjon. I de tre kommunene Oslo, Drammen og Lørenskog var andelen innvalgte representanter med innvanderbakgrunn faktisk høyere enn andelen stemmeberettigede med slik bakgrunn. Som nevnt sank imidlertid valgdeltakelsen i det siste lokalvalget (i 2003) i forhold til tidligere valg (Bjørklund og Bergh 2005).

1.4 Organisasjoner som kanal for innflytelse

Valgdeltakelse og formell representasjon er meget viktige indikatorer på innflytelse i det politiske systemet. En alternativ kanal for innflytelse er de mange frivillige organisasjonene som er etablert av innvandrere. Sagt på en annen måte kan andre former for deltakelse enten utfylle valgdeltakelsen eller bidra til å kompensere for manglende deltakelse i valgkanalen. Det statlige Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM) som ble opprettet i 1984 er et eksempel på en alternativ arena for deltakelse. Staten og kommunene har også etablert økonomiske støtteordninger som oppmunter til etablering av interesseorganisasjoner blant innvandrere. Slike organisasjoner utgjør en mulig kanal som innvandrere kan bruke til å bli hørt og til å påvirke offentlige beslutninger. Det er viktig å understreke at slike alternative kanaler for innflytelse ikke kan erstatte de formelle, politiske kanalene for innflytelse. På sitt beste kan de kun

² Tallene er hentet fra en tabell utviklet av Johannes Berg ved Institutt for samfunnsforskning. Den opprinnelige datafilen var utviklet av ErgoEphorma, Rokkansenteret og Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste.

virke utfyllende eller til en viss grad kompenserende for manglende formell politisk representasjon.

Sivilsamfunnet er en viktig arena for medborgerskap, deltakelse og integrering. Innvandrersorganisasjoner gir individer muligheter for deltakelse, fellesskap og læring. Samtidig har organisasjonene viktige kollektive virkemåter i samfunnet. Uttrykket ”samhold gjør sterk” illustrerer betydningen av organiserte sivile felleskap når det gjelder å påvirke politiske beslutninger. I Norge er det en sterk tradisjon for at frivillige organisasjoner søker innflytelse på offentlig politikk gjennom den korporative kanal. Korporatisme kan defineres som det at interessegrupper knyttes formelt til offentlige myndigheter gjennom representasjon i utvalg, styre og råd (Raaum 1999: 38). Men generelt er politikken i ferd med å avkorporatiseres ved at det etableres færre komiteer og utvalg. Derimot har lobbyvirksomhet, hvor uformelle kontakter og nettverksarbeid står sentralt, fått økt betydning i politiske prosesser. Når samarbeidsmønstrene mellom organisasjoner og myndighetene ikke er fasttømret i bestemte former, kan vi snakke om en ”pluralistisk situasjon” hvor de ulike aktørene velger samarbeidspartnere fra sak til sak. Både formell og uformell samhandling i ulike kontekster vil under slike forhold kunne medføre at organisasjoner oppnår politisk innflytelse. Det dreier seg ikke om at organisasjonene har formell beslutningsmakt, men om at de deltar i beslutningsprosesser på andre måter og at de utøver ”idé- eller definisjonsmakt” (Berven og Selle 2001: 16) eller ”normativ og definatorisk makt” (Raaum 1999: 43).

Organisasjonene utgjør også et viktig redskap som storsamfunnet og offentlige myndigheter kan ta i bruk for å innhente kunnskap om, og sikre kontakt med, innvandrere og ulike etniske grupper om deres synspunkter og interesser. Staten og andre offentlige organer kan også søke råd hos organisasjonene i utformingen og iverksettingen av offentlig politikk. I mange kommuner og fylker er det dannet innvandrerråd som kan bli tatt med på høringsrunder. Organisasjonene er viktige både for sine medlemmer og for samfunnet som helhet, og kunnskap om deres funksjon og virkemåte kan gi demokratiet et viktig hjelpemiddel.

1.5 Forskning om innvandrereforeningers politiske rolle

Forskning på frivillige organisasjoner i Norge har funnet at slike organisasjoner ofte ønsker og søker et nært forhold til staten for å

kunne oppnå politisk innflytelse (Strømsnes 2002; Berven og Selle 2001; Selle 1998; Klausen og Rommetvedt 1996). Tilsvarende har en del av forskningslitteraturen om innvandrerforeninger implisert at slike foreninger fungerer, eller vil komme til å fungere som, drivkrefter for politisk mobilisering og deltakelse (Layton-Henry 1990; Rex og Drury 1994; Fennema og Tillie 2001; Tillie 1999). Flere europeiske forskere har i den senere tid studert mulige forbindelser og årsaksforhold mellom deltakelse i etniske minoritetsforeninger og politisk deltakelse blant etniske minoriteter (Jacobs og Tillie 2004; Berger m.fl. 2004; Togeby 2004; Tillie 2004). Hovedfunnet deres er at betydningen av organisasjonsdeltakelse for tillit til det politiske systemet og for politisk mobilisering og deltakelse varierer mellom ulike grupper av immigranter. Jacobs og Tillie (2004: 426) hevder imidlertid at det er sterke indikasjoner på at ulike etniske grupper oppfører seg forskjellig i ett og samme land, mens noen etniske grupper oppfører seg likt i forskjellige land. Når det gjelder kollektiv deltakelse har imidlertid Layton-Henry uttalt at innvandrerforeninger gradvis blir ”forandret fra isolasjonistiske tilfluktssteder for etniske og nasjonale kulturer til aktive deltakere i de politiske prosessene i vertslandene” og at ”foreninger som innledningsvis blir etablert for å bevare immigrantgruppers kultur, religion, språk og etniske identitet vil uunngåelig, over tid, bli dratt inn i et nærere forhold med institusjoner og myndigheter i bosettingslandet” (Layton-Henry 1990: 109 og 102).³ Layton-Henry har antatt at innvandrerforeningenes politiske rolle vil øke over tid, da innvandrere i mindre grad blir opptatt av det landet de ”kommer fra”, og i større grad blir interessert i det landet de er bosatt i. På samme måte vil innvandrerforeninger over tid utvikles fra å være basert på religion, kultur og sosial tilhørighet, til å være mer orientert mot politiske institusjoner og fagforeninger (ibid.: 103; se også Mikkelsen 2003: 21-23). Layton-Henry har altså foreslått dette som en unngåelig utvikling når det gjelder innvandrerforeninger. Men hvis vi ser hele populasjonen av innvandrerforeninger under ett, så blir en slik lineær tenkning utfordret av både den ustabiliteten som preger landskapet av innvandrerforeninger og den kontinuerlige ankomsten av nye grupper av innvandrere og flyktninger, inkludert ekteskaps- og familiegjenforeningsmønstre, som medfører et så å si umettelig behov for religiøse, kulturelle og sosiale foreninger. Det er også mulig at selv relativt nyetablerte foreninger ikke er så eksklusivt opptatt av opprinnelsesland og saker som angår egen gruppe, som det Layton-Henry foreslår. Som vi skal se demonstrerer det norske tilfellet at innvandrerforeninger på en og samme tid er opptatt av å dekke interne behov hos sine medlemmer og

³ Oversettelser fra engelsk til norsk er ved Line Nyhagen Predelli.

uttrykker interesse for kontakt og samarbeid med det bredere samfunnet de er en del av. Videre er både kontekstuelle muligheter og begrensninger viktige faktorer som kan virke bestemmende for i hvilken grad innvandreres deltakelse i foreningslivet har eller vil kunne ha politiske implikasjoner og effekter (Odmalm 2004; Koopmans og Statham 2000; Ireland 1994).

Skandinaviske bidrag til forskningslitteraturen om innvandrereforeninger og politisk deltakelse har i all hovedsak fokusert spesifikt på spørsmålet om etniske minoritetsforeninger har politisk innflytelse. I den danske maktutredningen har Hammer og Bruun (2000) et bidrag som analyserer etniske minoriteters innflytelseskanaler. Studien er basert på en omfattende forskningsdesign og inkluderer etniske minoriteters egne organisasjoner, etnisk danske organisasjoner, samt departementer og kommuner. Forskerne konkluderer med at ”de etniske minoriteters indflydelse er marginal – både på deres egne vilkår i samfundet og på den almindelige samfundsudvikling” (ibid.: 10). Dahlstedt (2003: 89) har for Sveriges vedkommende også konkludert med at både nasjonale og lokale innvandrereforeninger har en marginal politisk rolle. En mulig årsak til dette mener Dahlstedt kan være at foreningene i stor grad er avhengige av offentlig støtte og dermed styres i retning av en kulturbevarende rolle (se også Odmalm 2004). Videre peker Dahlstedt på at foreninger som vil samle flest mulig medlemmer gjerne nedprioriterer en mulig politisk rolle (ibid.: 90). Også tidligere forskning i Sverige har pekt på en mulig sammenheng mellom manglende politisk innflytelse og sterk avhengighet av offentlige midler (Schierup 1991). Videre har Odmalm (2004) bekreftet at statlig støtte er med på å styre foreningene mot kulturelle aktiviteter og vekk fra politisk engasjement.

I Norge har nyere forskning i all hovedsak vært basert på kvalitative data, og den har presentert sprikende resultater når det gjelder i hvilken grad innvandrereforeninger utøver politisk innflytelse. I den norske Makt- og demokratiutredningen gir Rogstad (2002) et bidrag til diskusjonen om etniske minoriteters påvirkning på offentlig politikk ved å kort drøfte innvandrereorganisasjoner som kanaler for innflytelse. Rogstads konklusjon er at ”[m]ye taler for at innvandrereorganisasjonene har svært begrenset innflytelse” (ibid.: 198); noe som er i tråd med de nevnte resultatene fra forskning i Danmark og Sverige. Men det norske bildet er sammensatt, for Rogstad fremhever også at det finnes ”saker hvor organisasjonene har hatt påvirkning” (ibid.). Det er imidlertid ikke klart hvor mange organisasjoner som inngår i Rogstads studie. I et senere bidrag fant dog Brochmann og Rogstad (2004: 335-336), som studerte totalt 32 organisasjoner, at 18 av disse rapporterte lite eller ikke noe politisk

gjennomslag, mens de resterende 14 organisasjonene rapporterte noe eller mye gjennomslag. Av disse 14 var det 11 som hadde klart å sette en sak på den politiske agenda via medieoppslag, mens ni meddelte at de hadde oppnådd innflytelse i en konkret politisk sak. Brochmann og Rogstad konkluderer dermed at organisasjonene har noe innflytelse, og foreslår at den høye andelen av organisasjoner som rapporterer liten eller ikke noe innflytelse kan skyldes at organisasjoner som faktisk ikke søker politisk innflytelse er inkludert i deres studie.

I en case-studie av det statlige Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM), som utgjør en del av den institusjonelle mulighetsstrukturen som er tilgjengelig for innvandrerforeninger, har Allern, Helgesen og Nyhagen Predelli (2001) funnet at utvalget, som består av representanter for innvandrerorganisasjoner, partiene på Stortinget og utvalgte departementer, faktisk har innflytelse på offentlig politikk. Evalueringen av KIM viser også til konkrete politiske saker der flere aktører mener at utvalget har påvirket beslutningsprosessen. Evalueringen fant at utvalgets grad av innflytelse varierte fra sak til sak, og at KIM har politisk innflytelse gjennom å delta i høringsrunder, sette saker på dagsorden, lage egne utredninger, påvirke virkelighetsoppfatninger og skolere egne medlemmer i politisk deltakelse og innflytelse.

Videre har Melve (2002) gitt et bidrag til diskusjonen om innvandrerorganisasjonenes politiske innflytelse. I sin studie av Kontaktutvalget mellom innvandrerorganisasjoner og myndigheter i Hordaland og Rådet for innvandrerorganisasjoner i Oslo, finner Melve betydelige lokale variasjoner når det gjelder organisasjonenes muligheter til å utøve innflytelse og deres faktiske innflytelse på politikk. Mens medlemmer av Kontaktutvalget i Hordaland mener at de ikke har så store muligheter til innflytelse, mener derimot medlemmer av Rådet i Oslo at mulighetene er relativt gode. I Oslo kan også medlemmene vise til konkrete saker hvor de har hatt innflytelse. Melve (ibid.: 96) fremhever blant annet tilstedeværelsen av politisk vilje til å inkludere innvandrere i beslutningsprosesser i Oslo som en mulig årsak til det sprikende resultatet i undersøkelsen.

I den norske Makt- og demokratiutredningen har også Nyhagen Predelli (2003) et bidrag som viser at 13 organisasjoner som representerer etniske minoritetskvinner i Norge generelt har begrensede formelle muligheter (gjennom offentlige høringer og representasjon i utvalg og råd) til å utøve innflytelse på offentlig politikk. Men organisasjonene (samt profilerte enkeltpersoner) klarer likevel å utøve til dels betydelig politisk innflytelse gjennom mer uformelle kanaler. De driver en stor grad av lobbyvirksomhet gjennom

møter med enkelte regjeringsmedlemmer og stortingsrepresentanter, politiske partier, og parlamentariske komiteer. Organisasjonsrepresentantene fremhevet at politikere aktivt skaper et politisk rom for deltakelse og innflytelse ved å invitere organisasjonene til dialog. Tilgang til dette politiske rommet er imidlertid dels betinget av organisasjonenes kjennskap til "systemet" og hvilke muligheter som finnes, og dels av at myndighetene velger å inkludere organisasjoner og enkeltpersoner i det politiske rommet. Funnene i Nyhagen Predelli (2003) bekreftes i en senere studie av de åtte landsdekkende innvandrerorganisasjonene. Nødland m.fl. (2005), som evaluerte de landsdekkende organisasjonene på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet, konkluderte med at disse først og fremst har uformell innflytelse på enkeltsaker gjennom sin lobbyvirksomhet. Vår spørreundersøkelse supplerer de nevnte kvalitative studiene og tilfører ny kunnskap ved å gi et bredere bilde av innvandrerforeninger i Norge som en potensiell kilde til politisk mobilisering og deltakelse utenfor de tradisjonelle valgkanalene.

1.6 Politiske mulighetsstrukturer

Vår analyse av innvandreningenes rolle i politiske prosesser er basert på en modell av "politiske mulighetsstrukturer", slik den er utviklet for feltet medborgerskap og integrasjon av Koopmans (1999) og Koopmans og Statham (2000), og senere anvendt av blant andre Vermeulen (2005), Caponio (2005), Odmalm (2004) og Koopmans (2004). Den politiske mulighetsstrukturen inneholder både en institusjonell og en diskursiv side, hvor den institusjonelle siden består av "strukturen til det politiske systemet og sammensetningen av makt i partisystemet", og den diskursive siden "inkluderer etablerte forestillinger om hvem og hva som anses som fornuftige, rimelige og legitime" (Koopmans 2004: 451).

I den norske konteksten er statens tilbud om finansielle ressurser til frivillige foreninger med på å både frembringe og mobilisere slike foreninger. Sammen med økonomiske ressurser utgjør de nære båndene mellom staten og frivillige foreninger fostret gjennom formell og uformell dialog og samarbeid, en del av den institusjonelle siden av den politiske mulighetsstrukturen. Den diskursive delen av den politiske mulighetsstrukturen er klart demonstrert gjennom statlige dokumenter som omhandler hvilken rolle staten tillegger frivillige foreninger. Slike dokumenter utgjør et ideologisk rammeverk som frivillige foreninger må forholde seg til.

Norge har en historisk tradisjon for kontakt og samarbeid mellom sivilsamfunnet, i form av frivillige foreninger, og velferdsstaten. I mange tilfeller har frivillige foreninger vært bestemmende for utformingen og leveringen av velferdsstatlig politikk. Samarbeid mellom staten og frivillige foreninger anses som en verdifull del av politisk medborgerskap i Norge (Raaum 1999: 28), og er et vitalt aspekt ved den politiske mulighetsstrukturen som frivillige foreninger opererer innenfor. I dag fortsetter staten å innta en aktiv rolle overfor frivillige foreninger ved å invitere dem til å delta i politiske prosesser og i leveringen av offentlige tjenester, samt gjennom å gi offentlig støtte til ulike prosjekter og administrative kostnader som foreningene måtte ha. I ideologiske termer støtter staten opp om frivillige foreninger for å fremme verdier som demokrati, deltakelse, tillit, sosial kapital og tilhørighet, læring og mangfold (*St.meld.nr. 27 (1996-1997)*: 10-11). Denne tilnærmingen anvendes også overfor innvandrereforeninger, som av staten anses som ”viktige demokratiske aktører som kanalisere politiske og kulturelle impulser fra befolkningen inn til beslutningstakere og offentlige myndigheter” (*St.meld.nr. 49 (2003-2004)*: 124). På et ideologisk nivå er slike utsagn en del av det som kan kalles den diskursive mulighetsstrukturen. For staten er det en sentral verdi å gi innvandrereforeninger mulighet til å bli involvert i utviklingen og implementeringen av offentlig politikk (ibid.: 48). En slik inkludering er ment å skulle øke legitimiteten til offentlig politikk, men deltakelse vurderes også som ”et mål i seg selv, og en forutsetning for at demokratiet skal fungere” (ibid.). Videre ses deltakelse i innvandrereforeninger som et ”springbrett til videre deltakelse i det politiske liv, enten lokalt eller nasjonalt” (ibid.: 124). Om en slik deltakelse faktisk finner sted, er relevant for en analyse av den politiske mulighetsstrukturen. En annen viktig rolle for innvandrereforeninger er å ta vare på og videreutvikle kulturelle identiteter og tradisjoner. Forestillingen om at innvandrereforeninger bidrar til opprettholdelse og endring av immigranternes kulturelle tradisjoner er ikke så fremtredende i de senere nasjonale politiske dokumenter som forestillingen om at de skal fremme politisk deltakelse og demokrati, men den er fremdeles formulert som et av målene for den finansielle støtten som myndighetene har avsatt til slike foreninger.

Staten har, som vi har sett, uttalte mål om å fremme deltakelse, kontakt, dialog og samarbeid mellom etniske minoriteter og myndighetene gjennom å tilby offentlig støtte til lokale og nasjonale innvandrereforeninger. Videre ser staten slike foreninger som viktige i utviklingen og iverksettingen av offentlig politikk, og i produksjonen av legitimitet og oppslutning omkring politikk (*St.meld.nr. 49*: 48).

Det er derfor interessant å undersøke i hvilken grad innvandrereforeninger i Norge faktisk deltar i og evner å påvirke det politiske systemet, og å identifisere de eventuelle barrierer og muligheter som foreningene møter. I hvilken grad er den diskursive siden av den politiske mulighetsstrukturen, som helt klart tillegger innvandrereforeningenes politiske deltakelse en positiv verdi, reflektert i disse foreningenes faktiske atferd? Hvilke muligheter og begrensninger møter innvandrereforeningene innen konteksten av diskursive og institusjonelle mulighetsstrukturer i Norge?

1.7 Dimensjoner ved deltakelse og innflytelse

I undersøkelsen vår har vi valgt å tilnærme oss spørsmålene om innvandrereorganisasjonenes deltakelse og politiske innflytelse langs flere dimensjoner. I forhold til deltakelse ser vi nærmere på innvandrereforeningenes geografiske tilhørighet, formelle medlemstall, hvor mange som mobiliseres til aktivitet og deltakelse, hvilke aldersgrupper og kjønn som deltar, og graden av internt medlemsdemokrati. For å kunne si noe om typer av deltakelse har vi bedt foreningene om å identifisere hvilken type organisasjon de er, hva slags aktiviteter de har, og hvor ofte de har ulike aktiviteter. Disse dimensjonene gir oss informasjon om i hvilken grad foreningene mobiliserer medlemmene til kulturell, sosial og politisk deltakelse. Foreningenes rangeringer av ulike formål indikerer i hvilken grad de er opptatt av både interne og eksterne aktiviteter og relasjoner. Gradene av eksterne relasjoner er også målt langs dimensjonene samarbeid og representasjon, hvor foreningene rapporterer om samarbeid med organisasjoner og institusjoner i sine omgivelser, medlemskap i lokale og regionale innvandrerråd, representasjon i råd eller utvalg på ulike nivåer, og hvor ofte de har kontakt med ulike organisasjoner og institusjoner.

Vi analyserer også flere dimensjoner i tilknytning til politisk deltakelse og innflytelse. Vi ser først på hvor ofte foreningene har kontakt med politiske aktører og media, i hvilken grad de blir invitert til å delta i offentlige høringer og om de faktisk avgir uttalelser. Deretter ser vi nærmere på hvor aktivt de engasjerer seg i politiske mulighetsstrukturer etter eget initiativ. Vi har spurt foreningene om hvorvidt de forsøker å påvirke politiske saker på ulike nivåer, og i hvilken grad de mener seg å påvirke holdninger, politiske saker og politikktutvikling på lengre sikt. Foreningene er også spurt om hvor ofte de får oppslag i media.

Sett under ett kan disse dimensjonene, eller indikatorene, gi et innsyn i hva slags deltakelse innvandrerforeningene fremmer og representerer, og i hvilken grad de er engasjert i politiske prosesser. Resultatene fra spørreundersøkelsen blir supplert og forsøkt sett i en videre kontekst ved hjelp av intervjuer med representanter for et utvalg av innvandrerorganisasjoner som kan betraktes som sentrale aktører når det gjelder organisering og artikulering av innvandreres mangfoldige interesser.

2 Innvandrerforeningenes antall og interne utforming

Dette kapitlet gir en kort introduksjon til innvandrerforeningenes bakgrunn, og en diskusjon av foreningenes antall og vårt valg av forskningsmetoder. Det gir også en beskrivelse av foreningenes størrelse og interne utforming, inkludert medlemsstall og internt demokrati.

2.1 Innvandrerforeningenes bakgrunn

Innvandrerforeningenes historie i Norge er relativt kort, og henger sammen med immigrasjonsperioden som begynte på andre halvdel av 1960-tallet (se Vassenden 1997). Den tidlige fasen i perioden karakteriseres av immigrasjon av ufaglærte mannlige arbeidere som fant seg jobber i industrien og i servicesektoren. På slutten av 60-tallet og på 70-tallet kom det også faglærte arbeidere til den voksende oljeindustrien. Mennene som kom for å benytte mulighetene på arbeidsmarkedet var for det meste fra Europa og Nord-Amerika, mens noen også kom fra land i Asia og Afrika, slik som Pakistan og Marokko. Innvandringsstoppen som ble implementert i 1975 satte et lokk på arbeidsinnvandringen. Men etter 1975 begynte en ny fase innvandring karakterisert ved familieinnvandring, da den nye lovgivningen tillot familiegjenforening. En tredje fase i denne perioden inkluderer flyktninger fra Chile og Vietnam på 70- og 80-tallet, Iran på 80-tallet, og Jugoslavia, Bosnia-Herzegovina og Somalia på 90-tallet. Per 01. 01. 2005 var de største gruppene i innvandrerbefolkningen (utenlandsk fødte personer og personer født i Norge av to utenlandskfødte foreldre) fra Pakistan, Sverige, Danmark, Irak, Vietnam, Somalia, Bosnia-Herzegovina, Iran, Tyrkia, og Serbia og Montenegro (Thorud 2005). I dag er 8.3 prosent av befolkningen (eller 387 000 individer) klassifisert som tilhørende innvandrerbefolkningen (www.ssb.no).

De første innvandrereforeningene ble etablert av ufaglærte arbeidere, og ble dannet for å fremme interessene til de såkalte "fremmedarbeiderne" på arbeidsmarkedet. Religiøs tilhørighet var en annen tidlig basis for organisering, og førte til dannelse av både formelle institusjoner, som moskeer, og mer uformelle religiøse grupper. Da familieflyttinger begynte å dominere immigrasjonsmønsteret, oppsto det et behov for grupper og foreninger basert på nasjonal, etnisk og kulturell arv og tilhørighet. Flyktninger med ulik bakgrunn har fortsatt trenden med å etablere foreninger med forskjellige nasjonale, etniske, kulturelle og religiøse profiler.

2.2 Innvandrereforeningenes antall og valg av forskningsmetode

Det har vært en betydelig vekst i antallet innvandrereforeninger i Norge. I 1979 var det mellom 40 og 50 slike foreninger (Brochmann 2003: 164; Celius 1996: 22), mens det i 2001 var anslagsvis 800 (Allern m.fl. 2001: 64). Å gi et estimat av antallet innvandrereforeninger i Norge er ikke en likefrem oppgave, da ulike tellemåter gir store utslag. Hvis vi for eksempel bare inkluderer dem som mottok offentlig støtte til drift i 2002, blir antallet så lavt som 327 (det var 380 som i utgangspunktet søkte om slik støtte i 2002).⁴ Kriteriene som ligger til grunn for ordningen med driftsstøtte er imidlertid relativt strenge. Det er bare foreninger som har medlemmer fra land utenfor EØS-området, USA, Canada, Australia og New Zealand som kan søke om støtte til drift (se UDI 2004). Foreningene må også ha en demokratisk valgt ledelse og et styre valgt av et årsmøte; foreningene må ha et minstetall av medlemmer som betaler medlemsavgift; årsmelding må leveres, og årsregnskapet må være godkjent av medlemmene og revidert av revisor (ibid.). For å forhindre dannelsen av konkurrerende organisasjoner vil ikke nye foreninger på det lokale nivået kunne motta offentlig støtte dersom det allerede eksisterer en forening som henvender seg til den samme nasjonale eller etniske gruppen på et bestemt sted. Fragmenteringen av organisasjonslandskapet har imidlertid fortsatt, både fordi det fremdeles kan etableres foreninger som får støtte på steder som ikke allerede har konkurrerende foreninger, og fordi eksisterende foreninger deler seg opp i flere deler, hvor en del henvender seg til generelt til medlemmer

⁴ Tallene var noe høyere året før (2001), da det var 552 foreninger som søkte om støtte til drift, mens 394 faktisk mottok slik støtte (se Melve 2003: 203).

av en etnisk gruppe, en del henvender seg til kvinner i denne gruppen, og en del henvender seg til barn og unge i den samme gruppen.

Det blir fort åpenbart at å telle bare de foreningene som mottar støtte til drift i beregningen av antallet innvandrereforeninger er et for eksklusivt kriterium. Mange foreninger er for eksempel basert på forskjellige nasjonale eller etniske identiteter fra ulike EU-land eller fra Nord-Amerika, slik som *Associazione Italiani in Norvegia* eller *Canadian Women's Club*. Det finnes også foreninger som ikke opererer så formelt som kriteriene for offentlig støtte tilsier. For eksempel hadde Oslo cirka 300 registrerte innvandrereforeninger i 2002, men bare 49 mottok offentlig støtte til drift. Foreningene i Oslo må nemlig ha et minsteantall på ett hundre medlemmer (UDI 2003). Dette kriteriet er mindre strengt i andre deler av landet, og varierer vanligvis mellom 20 og 50, mens Utlendingsdirektoratet (UDI)⁵ anvender et minsteantall på 15 (ibid.).

Vi valgte innledningsvis å innta en bred tilnærming til det å bestemme størrelsen på organisasjonspopulasjonen, og ga prioritet til det å inkludere alle innvandrereforeninger vi kunne finne gjennom regionale og andre kilder. En strengere tilnærming, som kun inkluderer innvandrereforeninger som har søkt om offentlig støtte i et gitt år, ville ha kunnet ført til en høyere svarprosent. Men en slik streng tilnærming ville også ha ekskludert alle dem som ikke søker om støtte, enten fordi de ikke ønsker det, eller fordi de ikke oppfyller de gjeldende formelle kriteriene. Blant de som deltok i vår undersøkelse var det 47 prosent som oppga at de hadde fått enten drifts- eller prosjektmidler fra kommunen i løpet av de to siste årene, mens 71 prosent oppga at de hadde fått slik støtte fra fylkeskommunen, og 10 prosent hadde fått slik støtte fra staten (N=308).

For å få et bredt bilde av den faktiske populasjonen av innvandrereforeninger i Norge samlet vi inn informasjon både i 2002 og 2003 fra alle fylkene som administrerer den offentlige støtten til lokale innvandrereforeninger. Vi samlet også inn medlemslister fra regionale og lokale innvandrerråd, og brukte informasjon fra et organisasjonsarkiv som eies av Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM). Religiøse foreninger mottar offentlig støtte fra andre kilder som finansierer ikke bare foreninger som representerer etniske minoriteter, men også foreninger som tilhører den etniske majoriteten. De har generelt vært utelatt fra våre beregninger fordi det kan være

⁵ UDI ble fra januar 2006 delt i to direktorater: UDI, som fortsatt skal ta seg av innvandringsrelaterte saker, og IMDi, som skal ta seg av saker relatert til mangfold og integrasjon.

vanskelig å bestemme om en gitt religiøs forening også er en innvandrersforening. I noen tilfeller henvender slike foreninger seg til medlemmer både fra den etniske majoriteten og fra etniske minoriteter.

Spørreskjemaet vårt ble opprinnelig sendt til 1 218 foreninger. Vi fikk kunnskap om at 24 av disse var blitt nedlagt, 13 hadde mottatt to sett av skjemaet, og 201 skjemaer ble returnert av Posten på grunn av ukjent adresse. Vi kan åpenbart ikke anta at alle de andre foreningene som ikke svarte på undersøkelsen vår faktisk eksisterer, men de resterende 980 på vår liste er sannsynligvis et relativt nøyaktig anslag på populasjonen av innvandrersforeninger i Norge i dag.

I 2003 sendte vi altså ut et spørreskjema med 39 spørsmål til 980 innvandrersforeninger.⁶ Et purrebrev ble sendt, og 308 spørreskjemaer ble til slutt anvendt i den statistiske analysen. For å oppmuntre foreningene til å svare ble hver forening som deltok i undersøkelsen med i loddtrekningen av to pengepremier, hver av dem på fem tusen kroner, til bruk i foreningsvirksomhet.⁷ En svarprosent på 31 (308 av 980 foreninger) kan ikke regnes som høy, men den er tilstrekkelig til å kunne utføre en meningsfull analyse. De foreningene som ikke deltok i undersøkelsen vår fremstår ikke som vesentlig forskjellige fra de foreningene som faktisk deltok. En vurdering av foreningenes navn og adresser tyder på at de sannsynligvis vil fremstå med et tilsvarende mønster av interesser, formål, aktiviteter, ressurser og størrelse som det representert av foreningene som deltok i undersøkelsen. En slik tolkning støttes av den geografiske fordelingen av de foreningene som faktisk svarte. Denne viser at innvandrersforeninger fra hele landet deltok i undersøkelsen.⁸ Dersom Oslo hadde vært overrepresentert i undersøkelsen, ville det ha vært en grunn til bekymring, fordi foreninger i Oslo tenderer til å ha et større medlemstall enn foreninger andre steder. Det kan dog for eksempel ikke utelukkes at foreningene som deltok i vår undersøkelse er mer interessert i politisk deltakelse

⁶ Spørsmålene ble utviklet i dialog med representanter fra Kommunal- og regionaldepartementet, Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene, samt Rådet for innvandrersorganisasjoner i Oslo. Det faglige ansvaret for undersøkelsen ligger selvsagt hos forskeren.

⁷ Bangladeshi Students' Union Bergen og Innvandrerklubben ved Steinkjer Internasjonale Senter ble trukket som vinnere.

⁸ Den geografiske svarfordelingen (prosent) i relasjon til det faktiske antallet innvandrersforeninger i hver region var som følger: Nordland/Troms/Finmark (40), Nord-/Sør-Trøndelag (39), Buskerud (39), Hedmark/Oppland (38), Sogn & Fjordane/Møre & Romsdal (36), Hordaland (33), Øst-/Vest-Agder (32), Rogaland (29), Telemark/Vestfold (29), Oslo (28), Akershus (24), Østfold (23).

og engasjement enn de som ikke deltok. Det kan hende at de som er politisk engasjert er mer tilbøyelige til å svare på en undersøkelse som vår.

Svarprosenten påvirkes også negativt av slike faktorer som postboksadresser, avhengighet av ildsjeler, ustabile og kortvarige organisasjoner, og mulig frykt for ekstern kontroll. Innvandrerforeninger endrer ofte adresse på grunn av endringer i lederskap, og et betydelig antall foreninger er kortvarige. Melve (2003: 206) har for eksempel funnet at av de 250 foreningene som eksisterte i Oslo i 1993, var det cirka 150 som fortsatt eksisterte i 2001. Organisasjonspopulasjonen er også relativt ung. Dette indikeres gjennom det utvalget som faktisk deltok i vår undersøkelse, hvor 72 prosent ble etablert fra 1990 og fremover, mens 28 prosent ble etablert før 1990. Vi forsøkte videre å redusere språklige barrierer ved å trykke spørreskjemaene både på norsk og engelsk.⁹

Foreningene som deltok i undersøkelsen representerer ulike regioner, med tre prosent fra nordiske land (de fleste av disse var finske foreninger), 16 prosent fra ikke-nordiske europeiske land inkludert Russland (mange av disse var fra Øst-Europa), 12 prosent fra Midt-Østen (et stort antall av disse representerte kurdere), 12 prosent fra Afrika, og 32 prosent fra Asia. Bare to prosent representerte Sør-Amerika, mens ingen foreninger representerte Nord-Amerika. 19 prosent hadde en uttalt internasjonal karakter, mens de resterende fire prosent ikke kunne klassifiseres i henhold til geografisk representasjon. Som nevnt ovenfor er de fleste foreningene av lokal karakter, og typiske eksempler på foreninger kan være Afghansk kulturell forening i Oslo, Gresk-norsk kulturklubb i Oslo, Bangladeshi Students' Union i Bergen, Den kurdiske kulturforening i Buskerud, Somalisk forening i Larvik, Den vietnamesiske forening i Nittedal kommune, Vågsøy Tamilforening, og så videre.

Det er også foretatt semi-strukturerte dybdeintervjuer med et mindre antall organisasjoner. I den kvalitative delen har vi fokusert på organisasjoner som vi på forhånd antok var aktive i forhold til kontakt og samarbeid med andre organisasjoner, politiske partier og offentlige organer, og i forhold til påvirkning og deltakelse i politiske prosesser. De kvalitative dataene utfyller og supplerer informasjonen som er innhentet via spørreundersøkelsen. For å oppnå et variert og

⁹ Respondentene som svarte på spørreundersøkelsen på foreningenes vegne hadde følgende status (tall i prosent): leder (60), nestleder (9), styremedlem (17), medlem (4), annet/ikke svart (10). Blant respondentene var det 42 prosent kvinner og 58 prosent menn.

sammensatt bilde av organisasjoner som engasjerer seg aktivt i politiske prosesser har vi intervjuet representanter for sentrale nasjonale aktører, store velferdsorganisasjoner og innvandrerråd. Det er i alt foretatt intervjuer med 14 organisasjoner. Ti av organisasjonene har hovedkontor i Oslo, mens fire er lokalisert utenfor Oslo. Intervjuene ble foretatt i 2004. Analyser av intervjumaterialet er integrert i analysen av det kvantitative datamaterialet.

2.3 Innvandrersorganisasjonenes størrelse og interne utforming

De fleste innvandrereforeningene i Norge er basert på det lokale eller regionale nivået, og kun et fåtall opererer nasjonalt. Dette bildet gjenspeiler hele det norske organisasjonssamfunnet, hvor deltakelse primært er rettet mot lokalsamfunnet (Wollebæk, Selle og Lorentzen 2000). I vår undersøkelse var det 41 prosent av innvandrereforeningene som hadde lokal tilhørighet, 33 prosent hadde regional identitet, og 15 prosent beskrev seg selv som nasjonale. De resterende 11 prosent opererer mellom det lokale og regionale nivået, for eksempel ved at de dekker to eller flere kommuner. Vi har altså relativt få nasjonale innvandrereforeninger, noe som også kan illustreres ved at det bare er åtte organisasjoner som mottar statsstøtte som "landsdekkende".¹⁰ Disse ønsker gjerne å representere etniske minoriteter generelt, men de har ofte valgt spesifikke grupper eller formål (for eksempel kvinner eller asylsøkere, eller rasisme og diskriminering). I tillegg er de gjerne profesjonelle organisasjoner som mangler den legitimiteten som en demokratisk medlemsorganisasjon kan gi. Til sammenlikning har Sverige cirka 50 riksorganisasjoner etablert langs etniske skillelinjer og med nære bånd til staten (Bengtsson 2004: 19). I Norge har myndighetene søkt å kompensere fraværet av landsdekkende organisasjoner ved å etablere Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM; se Allern m.fl. 2001). Blant de intervjuede organisasjonene er meningene delte når det gjelder fordelingen mellom nasjonale og lokale organisasjoner i Norge. Noen mener at det er for mange små innvandrereforeninger, og at dette er til hinder for

¹⁰ Følgende mottar støtte gjennom tilskuddsordningen til landsdekkende organisasjoner (statsbudsjettet kap 521, post 73): Antirasistisk Senter, MiRAsenteret, Norsk Organisasjon for asylsøkere (NOAS), Organisasjon mot offentlig diskriminering (OMOD), Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF), SOS Rasisme, Innvandrernes Landsorganisasjon (INLO) og Kristent Interkulturelt Arbeid (KIA). Tidligere fikk også Islamsk Kvinnegruppe Norge slik støtte, men denne organisasjonen er nedlagt.

fremveksten av store og sterke foreninger som kan være i stand til å påvirke politiske prosesser. De hevder også at det er for mye konkurranse og for lite samarbeid mellom innvandrerforeninger, og at det kan være problematisk for myndighetene å vite hvem som er de mest seriøse. Det ble også hevdet at den desentraliserte støtteordningen til innvandrerforeninger har skylden for fremveksten av mange små foreninger og fraværet av nasjonale samlingsorganisasjoner. Andre mener at det er positivt med mange foreninger, fordi de representerer ulike grupper og interesser. Men disse peker også på behovet for foreninger som kan samle innvandreres interesser for å styrke deres gjennomslag som gruppe. Det synes altså å være en bred enighet om behovet for større og samlende foreninger som kan utøve press på myndighetene, mens det er uenighet om i hvilken grad alle de små foreningene er til hinder for utvikling i en slik retning.

Flesteparten av innvandrerforeningene i Norge (87 prosent i vår undersøkelse) er medlemsbaserte, og de fleste (67 prosent) har mindre enn ett hundre medlemmer. Medlemsbaserte foreninger har vært og er utbredt i Norge, men betydningen av denne organisasjonsformen har i følge Selle (i Wollebæk, Selle og Lorentzen 2000: 174) blitt svekket, særlig på nasjonalt nivå, hvor det har vært en økning i profesjonelt baserte organisasjoner uten medlemmer (ibid.: 253; se også Wollebæk og Selle 2002). Utformingen av offentlige støtteordninger overfor innvandrerforeninger, med krav om minste antall medlemmer og medlemsdemokrati, er nok en sterkt medvirkende årsak til at medlemsbaserte foreninger er en utbredt organisasjonsform blant innvandrere. Dermed kan vi si at innvandrere er flinke til å tilpasse seg organisasjonskultur og krav i sitt nye hjemland. De foreningene som ikke er medlemsforeninger er gjerne organisert som nettverksgrupper eller mer uformelle foreninger som fungerer som møtesteder og er åpne for alle. I noen tilfeller kan det være problematisk å organisere seg som en medlemsforening. En forening rapporterte at den opprinnelig var basert på medlemskap, men at:

medlemskap begrenser deltakelse av ikke-medlemmer og står derfor i motsetning til vårt mål om å tjene alle ungdommer, barn og familier. Ikke-medlemskap gir muligheter til alle, og flere deltar.

Andre ganger kan det være vanskelig å opprettholde et komplett register over medlemmer fordi formell tilknytning kan føre til at noen medlemmer blir utsatt for press fra sine omgivelser om å ikke delta. En ungdomsforening rapporterte følgende:

[Det er] utrolig problematisk [med medlemskap]. Vi har mange medlemmer/brukere som deltar/er medlem uten foreldrenes samtykke. [Dette medfører] unødvendig psykisk press på ledelsen.

I slike foreninger vil et krav om medlemsregister kunne medvirke til at potensielt sårbare grupper utestenges fra aktiviteter som i utgangspunktet har til hensikt å styrke deres posisjon. Andre foreninger kan ha en svært variabel brukergruppe, og finner det derfor vanskelig å operere som en medlemsforening. Dette gjelder for eksempel foreninger som består av brukere på flyktning- og asylmottak:

Kvinnegruppen har mange medlemmer fra flyktningmottaket og det er derfor stor utskifting,

meddelte en forening.

I forhold til medlemsstall er en stor andel av innvandrerforeningene relativt små. Som nevnt har et klart flertall i vår undersøkelse (67 prosent) fra ett hundre medlemmer og nedover, mens et mindretall (33 prosent) har flere enn 100 medlemmer. Cirka 40 prosent har femti eller færre medlemmer. Om vi ser nærmere på disse aller minste foreningene, er det 37 prosent innen gruppen som har 25 eller færre medlemmer, mens 63 prosent av dem har fra 26 til 50 medlemmer. Men innvandrerforeningenes størrelse kan måles på flere måter, både i forhold til hvor mange som formelt er medlemmer av foreningene, og i forhold til hvor mange venner og familiemedlemmer som følger med medlemmene på foreningenes aktiviteter. Ni av ti foreninger rapporterer at det er vanlig at medlemmer tar med seg familie og venner som formelt sett ikke er medlemmer til foreningens aktiviteter. Det faktiske antall mennesker som mobiliseres til aktivitet og deltakelse gjennom foreningene kan dermed ikke leses direkte ut av de formelle medlemstallene. Foreningene ble spurt om hvor mange deltakere som normalt samles på den mest typiske aktiviteten i foreningen. Det viste seg at de fleste foreningene mobiliserer mellom 11 og 50 deltakere på den vanligste aktiviteten i foreningen. Mens 65 prosent av foreningene mobiliserer 50 eller færre deltakere på den vanligste aktiviteten, så mobiliserer 35 prosent av dem mer enn 50 deltakere. De fleste foreninger har både kvinner og menn som deltakere. Kun tre foreninger rapporterer at de ikke har jenter eller kvinner som deltakere. Men i alt 46 foreninger rapporterer at *alle* deltakere er jenter eller kvinner. Det er altså langt flere rene kvinneforeninger enn rene mannsforeninger blant foreningene som deltok i vår undersøkelse. Sannsynligvis er dette bildet dekkende for

hele organisasjonspopulasjonen, og vi kan dermed grovt anta at cirka 150 foreninger blant de cirka ett tusen innvandrereforeningene i Norge først og fremst henvender seg til kvinner og/eller jenter.

Hvilke aldersgrupper utgjør hovedtyngden av foreningenes deltakere? På dette spørsmålet var det mulig for foreningene å krysse av flere kategorier (det totale prosenttallet overstiger dermed over 100 prosent). Et flertall av foreningene (54 prosent) rapporterer at de har deltakere fra alle aldersgrupper. Kun 12 prosent svarte at hovedtyngden av deltakerne er studenter, mens 17 prosent svarte barn og 21 prosent svarte ungdom. Svært få foreninger (7 prosent) har eldre som hovedtyngden av deltakere. 26 prosent av foreningene svarte at hovedtyngden av deltakere er voksne menn, mens 39 prosent svarte at hovedtyngden er voksne kvinner.

Medlemsavgiften i foreningene er som regel på mellom 50 og 200 kroner. Det relativt lave nivået på medlemsavgift indikerer at foreningene har valgt å legge seg på en linje som ikke virker ekskluderende for folk med lave inntekter. Noen foreninger kan ha valgt en symbolsk sum for å imøtekomme offentlige myndigheters krav om medlemsavgift dersom det søkes om offentlig støtte. De fleste foreningene drives utelukkende gjennom frivillig arbeid, og kun et fåtall (6 prosent av foreningene i vår undersøkelse) har ansatte medarbeidere. Et flertall av foreningene (56 prosent) har et årlig budsjett på 20 000 kroner eller mindre. Kun 12 prosent har et årlig budsjett som overstiger ett hundre tusen kroner. De relativt små budsjettene som er vanlige i innvandrereforeningene må ses i sammenheng med hvilke beløp foreningene vanligvis kan oppnå i støtte fra fylkeskommuner og kommuner. Når det gjelder tilskudd til drift opererer staten med veiledende satser overfor lokale og regionale myndigheter som deler ut midlene til innvandreforeninger. Satsene er: 6.000 kroner for ”små organisasjoner” (under 100 medlemmer), 9.000 kroner for ”mellomstore organisasjoner” (mellom 100 og 250 medlemmer), og 14.000 kroner for ”store organisasjoner” (over 250 medlemmer). Særskilte satser gjelder for Oslo, hvor foreningene må ha minst ett hundre medlemmer for å få støtte (se UDI Rundskriv Nr. 41/05).

De intervjuede organisasjonene har ulike synspunkter på de offentlige støtteordningene. Blant de som får støtte som landsdekkende organisasjoner, er de fleste enige om at den totale summen som fordeles er for liten. Derimot er de uenige om den interne fordelingen. En organisasjon som mener den får for lite i forhold til de andre, foreslo at alle bør få en lik sum (for eksempel en million kroner hver), mens en annen organisasjon er fornøyd med støtten den får. Når det gjelder

støtten til lokale foreninger, ble det fra flere organisasjoners side vektlagt at man bør få støtte per medlem, uten at det er et øvre tak på hva man kan få. En slik ordning vil kunne oppmuntre til utviklingen av store organisasjoner. Flere informanter hevdet at dagens ordning favoriserer en fragmentering av organisasjonslandskapet. Det ble nevnt at hvis det finnes én forening for pakistanere i Oslo vil den maksimalt kunne få 60 000 kroner i støtte, mens hvis det finnes fem foreninger for denne gruppen vil de til sammen kunne få et langt høyere beløp. ”Vi har sagt det mange ganger, at man oppmuntrer til flere organisasjoner i stedet for store organisasjoner”, uttalte en informant. Blant de foreningene som deltok i spørreundersøkelsen ble det også påpekt at organisasjoner med bakgrunn fra EØS-området er forhindret fra å søke om støtte, og dette ble definert som et problem.

Majoriteten av foreningene i vår studie er basert på internt medlemsdemokrati. Det vil si at leder og styre velges av medlemmene, for eksempel gjennom avstemning på et årsmøte. Om foreningens leder velges av medlemmene gir en god indikasjon på graden av organisasjonsdemokrati. Hele 97 prosent av foreningene har en leder, og 91 prosent rapporterer at lederen er valgt av medlemmene. I de tilfellene der leder ikke er valgt av medlemmene, er det mulig at han eller hun er utpekt av et styre eller er selvoppnevnt. Et flertall av foreningene i vår undersøkelse (64 prosent) ledes av en mann, mens et mindretall (34 prosent) ledes av en kvinne. En annen indikasjon på internt demokrati er om foreningen har et styre, og om styret er valgt av foreningens medlemmer. Hele 90 prosent av foreningene som har svart rapporterer at de har et styre, mens 10 prosent ikke har et styre. Et noe lavere antall har svart på spørsmålet om hvordan styret er valgt, men blant de som har svart er det 245 foreninger (86 prosent) som svarer at styret er valgt av medlemmene, mens 37 (13 prosent) har svart at styret velges på andre måter. De som ikke har et medlemsvalgt styre forklarer dette med at det er problematisk å få medlemmer til å innta styreverv, at frivillige melder seg til å sitte i styret og dermed blir ”valgt”, at styrearbeid går på omgang, eller at det sittende styret foreslår medlemmer til neste styre. Stort sett må vi kunne si at det er medlemsdemokratiet som hersker i majoriteten av innvandrerforeningene. Internt medlemsdemokrati er da også en forutsetning for at en organisasjon skal kunne motta offentlig støtte. Dermed er det lagt en sterk føring på organisasjonenes interne oppbygging fra myndighetenes side.

I de kvalitative intervjuene med representanter for sentrale innvandrerorganisasjoner og innvandreråd ble det ikke rettet noe kritikk mot kravet om internt medlemsdemokrati i foreningene. Derimot ble det blant flere sett på som en utfordring for foreningene å

få medlemmene til å ”forstå hva demokrati går ut på”. Det at noen grupper av innvandrere og flyktninger kanskje ikke har opplevd demokrati tidligere gjør at ”vi må utdanne dem til å være medlemmer”, sa en informant. Mangelen på ”indre demokratisk kapital” utgjør også et hinder for foreningenes ”ytre demokratiske kapital”, i den forstand at skoling i demokrati er en forutsetning for politisk deltakelse og innflytelse.

Videre er det interessant å notere seg at en tredjedel av foreningene i vår undersøkelse omfatter kun en etnisk gruppe eller en nasjonal gruppe, mens hele to tredjedeler inkluderer to eller flere etniske eller nasjonale grupper. Sett under ett er det en fjerdedel av foreningene i undersøkelsen er åpen for alle etniske eller nasjonale grupper. Det er altså ikke slik at alle innvandrerforeninger er basert på entydige etniske eller nasjonale skillelinjer.

3 Innvandrerforeningenes aktiviteter, formål og eksterne kontakter

Dette kapitlet beskriver ulike typer av innvandrerforeninger, hvilke aktiviteter foreningene har, og hvor ofte de har ulike typer av aktiviteter. Videre presenteres en oversikt over foreningenes internt og eksternt rettede formål, og deres eksterne samarbeid, representasjon og kontakter.

3.1 Typer av innvandrerforeninger

Hva slags typer av innvandrerorganisasjoner finnes det i Norge, og hvor mange er det av hver type? Respondentene i vår undersøkelse ble bedt om å krysse av de to betegnelse som best beskrev deres organisasjon (den totale prosenten overstiger derfor 100). Det er ikke overraskende at innvandrerforeningene først og fremst velger å betegne seg selv som kulturelle foreninger. Som vi kan se av Tabell 3.1 svarte hele 74 prosent av foreningene at de foretrakk betegnelsen "kulturell", noe som er i samsvar med tidligere beskrivelser av populasjonen av innvandrerforeninger (Melve 2003, Lidén 2001). Videre var det litt over en fjerdedel som identifiserte seg med betegnelsen "nasjonal forening", og den samme andelen mente at karakteristikken "vennskapsforening" var beskrivende for deres virksomhet. Innvandrerorganisasjonene i Norge ser altså seg selv først og fremst som ivaretagere av kulturelle interesser. Kun et fåtall av organisasjonene identifiserte seg med betegnelse "humanitær", "religiøs" eller "politisk" forening". Blant de som har krysset av kategorien "annet" finner vi barne- og ungdomsorganisasjoner, velferdsorganisasjoner, nettverksgrupper, med flere.

Tabell 3.1 *Typen av innvandringsorganisasjoner i Norge. Prosent*

Kulturell forening	74
Nasjonal forening	29
Vennskapsforening	28
Humanitær forening	9
Religiøs forening	8
Politisk forening	5
Idrettsforening	5
Annet	12
	N=308

Vi var spesielt interessert i hvor mange som ville krysse av betegnelsen ”politisk”. Kun fem prosent av foreningene valgte denne betegnelsen som dekkende for sin virksomhet. Disse inkluderer nasjonale organisasjoner som fremmer interessene til etniske minoritetskvinner og minoritetsungdom, lokale og regionale innvander- og flyktningråd, samt flere foreninger for politiske flyktninger. At flesteparten av foreningene valgte betegnelsen ”kulturell” impliserer imidlertid ikke at de ikke deltar i politikk; noe vi skal diskutere mer inngående senere i rapporten.

3.2 Aktiviteter: Typer og intensitet

De viktigste aktivitetene foreningene har (rangert i forhold til hvor mange foreninger som har de ulike typene av aktiviteter) er de følgende (prosent i parentes; N=308):

1. kulturtiltak (dans, drama, musikk, film, etc.) (78)
2. feiring av nasjonale høytider/nasjonale markeringer (68)
3. uformelt sosialt samvær (68)
4. informasjonsarbeid overfor egne medlemmer/brukere (54)
5. informasjonsarbeid overfor det norske samfunnet (47)
6. nettverksbygging (36)
7. holdningsskapende tiltak (33)
8. idrett og fysisk aktivitet (33)
9. innsamling av penger for å hjelpe andre folk (29)
10. språkopplæring (26)
11. religiøse møter (17)
12. politiske møter (19)

13. Annet (11)¹¹

Hvor *ofte* foreningene har ulike typer av aktiviteter gir en indikasjon på hva ledelsen mener det er viktig å drive med, og hva medlemmer og brukere synes det er meningsfullt å være med på. Ser vi først på kategorien ”aldri” i Tabell 3.2, finner vi at bare omtrent fem prosent svarer at de aldri har kulturtiltak, feiring av nasjonale høytider, eller uformelt sosialt samvær på programmet. Videre er det nesten tre fjerdedeler (73 prosent) som rapporterer at de aldri holder politiske møter, mens 59 prosent ikke avholder religiøse møter. Av aktiviteter som avholdes på årlig basis er det feiring av nasjonale høytider som utmerker seg (86 prosent av foreningene), sammen med kulturtiltak, pengeinnsamlinger og informasjonsarbeid overfor det norske samfunn. Antallet foreninger som har svart på de ulike kategoriene under spørsmålet om hvor ofte de har ulike aktiviteter varierer en god del. Det er derfor grunn til å tolke noen av tallene med forsiktighet, særlig for de kategoriene hvor svarprosenten er lav. Dersom vi antar at de som ikke har svart aldri har den type aktivitet det gjelder (for eksempel at de aldri har religiøse møter eller politiske aktiviteter), så vil bildet av det totale utvalget i undersøkelsen endre seg i retning av at et lavere prosenttall enn det vi har kommet frem til faktisk har religiøse eller politiske møter. Det kan også hende at de som svarte på spørreskjemaet ikke gadd å fylle ut alle svarkategoriene, eller at skjemaet var uklart. Slike forhold kan påvirke tallenes kvalitet og tolkningen av svarene.

Når det gjelder månedlige og ukentlige aktiviteter, er det først og fremst uformelt sosialt samvær som peker seg ut. Nærmere tre fjerdedeler av foreningene arrangerer månedlig eller ukentlig uformelt samvær. Foreningene driver altså en betydelig sosial virksomhet. Videre driver litt over halvparten av foreningene med informasjonsarbeid overfor egne medlemmer og brukere på månedlig/ukentlig basis. I tillegg utmerker idrett/fysisk aktivitet og språkopplæring seg som månedlige eller ukentlige aktiviteter. På tross av at bare fem prosent av foreningene i studien velger å karakterisere seg selv som idrettsforening, så har en tredjedel av alle foreningene idrett og fysisk aktivitet som del av sin virksomhet. Av andre typer aktiviteter som gjerne foregår på månedlig eller ukentlig basis kan nevnes kulturtiltak, informasjon til det norske samfunn, nettverksbygging og holdnings-skapende tiltak. Det er interessant å merke seg at i overkant av en

¹¹ Kategorien ”Annet” spenner fra tradisjonelt håndverk, filmfremvisning, teater, utflukter, aktiviteter for barn, byttering, kirkesang og radiosendinger og kursvirksomhet, til bading i badstue.

fjerdedel (27 prosent) holder årlige, månedlige eller ukentlige politiske møter. Selv om bare fem prosent av foreningene ønsker å bruke betegnelsen ”politisk” for å beskrive sine aktiviteter, så er det altså en langt større andel som arrangerer politiske møter. Igjen er det verdt å understreke at kun 132 av 308 foreninger svarte på spørsmålet om hvor ofte de holder politiske møter. Det knytter seg derfor usikkerhet til i hvilken grad bildet som tegner seg er gyldig for alle foreningene i studien. Det kan tenkes at de som ikke har svart på spørsmålet faktisk ikke har politiske aktiviteter, men det kan også være at de som ikke har svart ikke ønsker å oppgi at de har politiske aktiviteter fordi det kan fortone seg som negativt for utenforstående.

Tabell 3.2 *Hvor ofte foreningene har ulike typer av aktiviteter.*
Prosent

	Aldri	Årlig	Månedlig/ Ukentlig	
Kulturtiltak	5	56	39	N=273
Feiring av nasjonal høytid	6	86	7	N=247
Uformelt sosialt samvær	4	23	72	N= 242
Religiøse møter	59	20	21	N=143
Politiske møter	73	14	13	N=132
Idrett og fysisk aktivitet	25	28	46	N=170
Språkopplæring	47	12	40	N=162
Pengeinnsamling	36	53	11	N=165
Informasjon til brukere	14	29	57	N=210
Informasjon til det norske samfunnet	16	50	33	N=203
Nettverksbygging	34	24	30	N=179
Holdningsskapende tiltak	29	35	23	N=170
Annet ¹²	36	25	14	N=44

De 14 intervjuede organisasjonene ble spurt om de hadde en formening om hvorfor de fleste innvandrereforeningene i Norge er kulturelle foreninger, og hvorfor det finnes relativt få foreninger som identifiserer seg som politiske foreninger. Flere informanter hevdet at myndighetenes politikk i forhold til innvandrereforeningene, uttrykt direkte gjennom eksisterende støtteordninger, har ført til at

¹² Kategorien ”annet” inkluderer bl.a. aktiviteter for barn, utflukter, kurs, radiosending og filmfremvisning.

foreningene styres i retning av kulturell virksomhet og bort fra politisk virksomhet. Organisasjonene er til dels kritiske til myndighetenes utforming av støtteordningene.

Men hva er det myndighetene vil? De kan ikke bare si at innvandrereforeningene må jobbe politisk [...]. Hvis vi skal gjøre noe politisk er det vanskelig å få støtte. Hvis det er fest eller å lære innvandrere om norsk kultur, så er det greit,

uttalte en informant. Men flere informanter antydde også at foreninger som først og fremst identifiserer seg som kulturforeninger også kan jobbe politisk, gjerne rettet mot "hjemlandet", selv om de ikke fronter dette arbeidet utad. Det ble også hevdet at innvandrereforeningene ikke får gjort noe utover det å fungere som et sosialt møtested fordi det finnes for lite kunnskap og for mye avmakt i foreningene. Det anses som en betydelig utfordring at foreningene mangler kunnskap om hvordan det norske politiske systemet fungerer. En informant fortalte at organisasjonen forsøker å oppfordre medlemmene til å stemme i valg, men at de fleste er uinteressert i politikk fordi de ikke tror de kan påvirke. Språkproblemer er en annen viktig utfordring, fordi slike problemer kan hindre engasjement som rekker ut over det interne arbeidet i foreningene. Følelser av avmakt kan ha sin årsak i flere forhold. Det ble antydde at arbeidsledighet kan medføre avsky mot myndighetene. En informant uttalte at medlemmene i hans forening føler seg utenfor i det norske samfunnet, og spurte retorisk

hvorfor skal man da stemme? [...] at man ikke blir godtatt i det norske samfunnet, at man ikke får jobb, det påvirker på en negativ måte.

En annen mente at innvandrere kan være

oppgitt og tenke at myndighetene ikke bryr seg om oss, og derfor skal heller ikke vi bry oss.

Det ble også hevdet at det er vanskelig å nå frem til myndighetene, og at man kanskje ikke ønsker å "stikke seg frem". Det ble antydde at innvandrere som kritiserer myndighetene kan få personlige ubehageligheter etterpå. En informant påpekte at det er krevende og dermed vanskelig å delta i politiske prosesser, men at det kanskje også er liten aksept i det norske samfunnet for at innvandrereforeninger skal ha politisk innflytelse. Selv om man vet hvordan det politiske systemet fungerer, kan det føre til avmaktsfølelse hvis "man blir hørt, og så blir man fortalt hvordan det skal gjøres". Enkelte informanter hevdet også at mange foreninger har valgt å jobbe politisk i forhold til

konflikter i ”hjemlandet”, og at det er en manglende interesse for norske politiske forhold. Et konkret tiltak som ble foreslått var at de lokale innvandrerrådene bør få tildelt en rolle i fordelingen av støtte til innvandrerforeningene, fordi innvandrerrådene har bedre kunnskap om hvilke foreninger som faktisk driver med aktiviteter. Det ble antydnet at det finnes foreninger som sender inn fiktive regnskap over aktiviteter som ikke er avholdt. Videre ble det hevdet at norske organisasjoner får penger i situasjoner hvor minoritetsorganisasjoner burde fått dem i stedet, og at organisasjoner som snakker på vegne av andre grupper får mer penger enn organisasjoner som faktisk representerer den gruppen det gjelder. En informant foreslo at det bør kreves av norske organisasjoner som får penger til integreringstiltak at de inngår i samarbeid med minoritetsorganisasjoner.

3.3 Internt og eksternt rettede formål

I spørreundersøkelsen ble foreningene bedt om å rangere følgende formål:

- Bidra til samhold innen egen gruppe
- Ivareta medlemmers/brukeres sosiale behov
- Ivareta medlemmers/brukeres religiøse behov
- Ivareta medlemmers/brukeres kulturelle behov
- Styrke medlemmers/brukeres kunnskaper om det norske samfunnets virkemåte
- Motvirke rasisme og diskriminering
- Påvirke offentlige ordninger som har betydning for foreningens medlemmer/brukere
- Bidra til integrasjon av medlemmer/brukere i det norske samfunnet

Tabell 3.3 viser at internt rettede formål som det å bidra til gruppesolidaritet og ivareta medlemmers sosiale og kulturelle behov får meget høy oppslutning (rundt 90 prosent). Men eksternt rettede formål, som det å bidra til integrasjon av medlemmer i det norske samfunnet, motvirke rasisme og diskriminering, styrke medlemmers kunnskaper om det norske samfunnet, samt å påvirke offentlige ordninger som har betydning for foreningens medlemmer, får omtrent like høy oppslutning (mellom 75 og 90 prosent). Kun det å ivareta medlemmers religiøse behov oppnår lav oppslutning, noe som

indikerer at religiøse behov blir dekket av de mer spesifikt religiøse foreningene som er holdt utenfor vår undersøkelse.

Tabell 3.3 *Grad av viktighet av ulike typer formål blant innvandrereforeninger i Norge. Prosent.*

	Ikke eller litt viktig	Middels eller veldig viktig	
Bidra til samhold innen egen gruppe	12	89	N=282
Ivareta medlemmers/brukeres sosiale behov	8	92	N=283
Ivareta medlemmers/brukeres religiøse behov	69	31	N=259
Ivareta medlemmers/brukeres kulturelle behov	7	93	N=287
Styrke medlemmers/brukeres kunnskaper om det norske samfunnets virkemåte	13	87	N=285
Motvirke rasisme og diskriminering	14	86	N=279
Påvirke offentlige ordninger som har betydning for foreningens medlemmer/brukere	25	74	N=275
Bidra til integrasjon av medlemmer/brukere i det norske samfunnet	8	91	N=291

Den tilnærmet like høye oppslutningen om internt og eksternt rettede formål indikerer at innvandrereforeninger er like interessert i på den ene siden å styrke identitet og solidaritet innen egen gruppe (*etnos*) og på den andre siden å bedre forutsetningene for likeverdig medborgerskap i det norske samfunnet (*demos*; se Borevi 2004: 31). Selv om disse formålene trekker i ulike retninger, så anser ikke innvandrereforeningene dem for å være uforenelige. De uttrykker heller at begge formålene kan bli realisert på en og samme tid; en type tenkning som vi finner igjen i politiske dokumenter produsert av myndighetene. Som vi har sett understrekes det i slike dokumenter at innvandrereforeningene har en dobbel rolle: de skal både støtte opp om og videreutvikle egen kultur, og skape bånd til politiske beslutnings-

takere spesielt og til samfunnet generelt. Interessant nok får selv det mer eksplisitte målet om å påvirke offentlige ordninger som er viktige for medlemmene en middels eller høy oppslutning blant nær tre fjerdedeler av foreningene i vår studie. Det er derfor klart at innvandrereforeninger, sett under ett, er svært opptatt av det sosiale og politiske miljøet de befinner seg i.

3.4 Samarbeid og representasjon

Selv om de fleste innvandrereforeninger er opptatt av sin egen rolle i samfunnet, inkludert det å motvirke rasisme og diskriminering, å påvirke offentlige ordninger, samt å bidra til integrasjon, så kan foreningene selvsagt ha en marginal eller isolert posisjon i samfunnet generelt eller i relasjon til politiske beslutningstakere spesielt. Men analysen viser at foreningene er langt fra isolerte øyer. Mer enn to tredjedeler av foreningene (nærmere 70 prosent) rapporterer at de samarbeider med andre frivillige organisasjoner i Norge og med kommuner. Videre sier nærmere halvparten at de samarbeider med fylkeskommunen. Andre frivillige organisasjoner inkluderer her innvandrereforeninger som representerer de samme etniske gruppene eller en spesifikk religion, andre typer av innvandrereforeninger, lokale og regionale innvandrerråd, idrettsforeninger og humanitære organisasjoner. Videre er det en femtedel av foreningene som samarbeider med staten, og den samme andelen samarbeider med frivillige foreninger i utlandet eller med restkategorien ”andre”.¹³ Bildet av kontakt og samarbeid med andre frivillige organisasjoner bekreftes i intervjuene med de 14 nasjonale organisasjonene og innvandrerrådene. De fleste av disse har i tillegg gode og langvarige kontakter inn i politiske partier og departementer eller direktorat. Til en viss grad er kontakten gjensidig, ved at den initieres ikke bare av organisasjonene, men også av politikere og byråkrater. Totalt sett gir dette et bilde av et landskap hvor de fleste innvandrereforeningene orienterer seg utover og samhandler med andre organisasjoner og institusjoner på det lokale eller regionale nivå, mens kun et fåtall samhandler med staten eller med frivillige foreninger i utlandet.

¹³ Kategorien ”andre” inkluderer bl.a. kommunale institusjoner (slik som skoleetaten, bydel, Frivillighetssentral, barnevern, grendehus, eldresenter), innvandrerråd, internasjonale sentra på ulike steder i Norge, humanitære organisasjoner, religiøse og kulturelle organisasjoner, musikkråd, andre innvandrereforeninger med samme etniske tilhørighet, asylmottak, idrettslag, ambassader i Norge, samt kulturorganisasjoner i utlandet.

Et annet tegn som motbeviser tesen om samfunnsmessig isolasjon er at 130 foreninger i vår spørreundersøkelse er medlemmer av lokale innvandrerråd, mens 100 er medlemmer av regionale innvandrerråd. Men blant de intervjuede organisasjonene var det delte meninger om innvandrerrådenes faktiske og potensielle betydning. Flere informanter mente at innvandrerrådene har gjort lite ut av seg og at de i praksis har liten betydning. Et springende punkt var om de enkelte innvandrerrådene fungerer som høringsinstans. Når de ikke gjør det, kan de heller ikke ha mye innflytelse, ble det påpekt. Et annet moment var innvandrerrådenes status som enten en kommunal instans eller en frivillig institusjon. Flere informanter hevdet at kommunale råd ikke ville kunne ha tilstrekkelig kontakt med grasrota, og at de lett kan bli dominert av kommunepolitikere. Et kommunalt råd kan lett bli politisk kneblet, mente en informant, som mente det var best med frivillige råd.

Jeg er frittalende og sier det jeg mener. Det ville ikke vært populært hvis jeg satt i et kommunalt råd,

sa denne informanten. Det var bred enighet om at innvandrerrådene har potensial i seg til å bli ”en betydelig maktfaktor”, og at de bør få tildelt en mer betydningsfull rolle, både ved å fungere som høringsinstans og å få tildelt administrative ressurser.

[H]vis de fungerer, kan de ha stor mulighet til innflytelse. Det er et redskap for å nå langt inn i systemet. Men det er også opp til innvandrereforeningene, ikke bare myndighetene,

uttalte en informant. En annen understreket at innvandrerrådet er en ubrukt ressurs, og at den kunnskap rådet sitter inne med er gull verdt for de politiske partiene. Det ble også påpekt av en informant at innvandrerrådet

[bringer sammen] ulike etniske grupper og jobber for et felles mål, i stedet for at alle går sin egen vei. Da blir man hørt når det er tyngde bak det.

Det var imidlertid uenighet om i hvilken grad lokale politikere bør ha fast plass i et innvandrerråd. Mens noen så slik representasjon som positiv, ved at den ville øke rådets autoritet, anseelse og innflytelse, så andre slik representasjon som negativ, ved at innvandrermiljøet lett kunne bli dominert av politiske partier eller representanter med politisk erfaring.

I spørreundersøkelsen ble innvandrereforeningene også spurt om de er representert i råd eller utvalg på statlig, fylkeskommunalt eller kommunalt nivå, noe som vil gi en indikasjon på i hvilken grad foreningene gis formell politisk representasjon og dermed i hvilken grad denne siden av den politiske mulighetsstrukturen kan beskrives som åpen. Resultatene viser at omtrent hver tiende forening (9 prosent; N=308) er representert i et statlig råd/utvalg, mens cirka hver sjettede forening (17 prosent) er representert i et fylkeskommunalt råd/utvalg og hver syvende (14 prosent) forening er representert i et kommunalt råd/utvalg. Formell politisk representasjon kan altså ikke sies å være utbredt blant innvandrereforeningene. Vi vet ikke om den i og for seg fører til politisk innflytelse. Men tallene overrasker ikke, og må ses i sammenheng med den generelle politiske trenden mot mindre korporatisme i Norge, inkludert en nedgang i etableringen av råd og utvalg (Raaum 1999, Klausen og Rommetvedt 1996). De 14 organisasjonene som ble intervjuet har oppnådd ulik grad av representasjon i råd og utvalg. Mens noen ikke har slik representasjon i det hele tatt, sitter andre i både faste departementale utvalg og midlertidige utvalg eller referansegrupper som er opprettet i spesielle saker. De fleste ser positivt på det å bli invitert av myndighetene til å sitte i råd og utvalg, men en organisasjon anså slik representasjon for å stå i motsetning til et ønske om å være frittstående og ikke "sitte på fanget til makten". I en studie av organisasjoner som representerer minoritetskvinner på nasjonalt nivå fant Nyhagen Predelli (2003) at også disse generelt i liten grad er representert i statlige råd og utvalg.

3.5 Eksterne kontakter

Politisk lobbyisme og mer uformelle kontakter har derimot fått økt betydning i politiske prosesser (ibid; se også Christiansen og Rommetvedt 1999), og utgjør også en del av den politiske mulighetsstrukturen. For å få et innblikk i slike uformelle kontakter ba vi innvandrereforeningene om å oppgi hvor ofte de hadde kontakt med de ulike typer av organisasjoner og institusjoner som er listet opp i Tabell 3.4. Tallene viser at de fleste innvandrereforeninger har i det minste årlig, om ikke månedlig eller ukentlig, kontakt med andre frivillige organisasjoner i Norge, med innvandrerråd, med kommunal- og fylkeskommunal forvaltning, og med det statlige KIM (Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene). Det meste av denne kontakten er dog av årlig karakter, og det er derfor sannsynlig at mye av den er relatert til valg av representanter til innvandrerråd og til KIM, og til søknader om økonomisk støtte fra kommunal og fylkeskommunal forvaltning. Men det er en betydelig månedlig eller

ukentlig kontakt mellom innvandrerforeninger og andre frivillige organisasjoner (31 prosent). På det statlige nivået samhandler innvandrerforeningene bare med UDI og med KIM på en regulær basis, noe som kan forventes siden det er disse som tar seg spesielt av saker relatert til innvandring og etnisk mangfold.¹⁴ Det er imidlertid interessant å merke seg at nærmere 70 prosent rapporterer at de aldri har kontakt med frivillige organisasjoner i utlandet, og tre fjerdedeler sier at de aldri har kontakt med andre lands ambassader i Norge. At flesteparten av innvandrerforeningene er orientert mot aktiviteter i Norge understrekes også av det faktum at 87 prosent av foreningene i vår undersøkelse sier at de ikke er tilsluttet organisasjoner i utlandet. De foreningene som *er* tilsluttet foreninger i utlandet nevner som oftest verdensomspennende organisasjoner for spesifikke etniske eller nasjonale grupper, slik som "Confederation of Philipinos Overseas", "African Global Congress", "Association of Oromo Communities around the World", "International Federation of Iraqi Refugees", "World Association of Slovaks living abroad", "The Vietnam Veterans in the USA", et cetera.

De 14 intervjuede organisasjonenes kontakt med omgivelsene er, ikke overraskende, av en annen intensitet enn den de lokale foreningene i spørreundersøkelsen beskriver. Litt senere skal vi komme inn på i hvilken grad både de intervjuede organisasjonene og foreningene i spørreundersøkelsen har politiske kontakter. Når det gjelder kontakt med institusjoner på det statlige nivået, så forteller noen av de intervjuede organisasjonene at de har regelmessige møter med departementer (særlig med Kommunal- og regionaldepartementet), mens andre gjerne blir innkalt til departementsmøter om spesifikke temaer. Videre har de intervjuede organisasjonene gjerne løpende kontakt med andre innvandrerorganisasjoner, og de samarbeider fra sak til sak. De forteller også om kontakt med norske interesseorganisasjoner, media, kommuner, politiet, skoler, menigheter, forskere og studenter, og fagforeninger. På det internasjonale området ser det ut til å være langt mindre og mer sporadisk kontakt. Et par informanter nevner kontakter med FN-organisasjoner, mens en nevner kontakt med politikere i utlandet og en forteller om kontakt med paraplyorganisasjoner for innvandrere i andre land.

¹⁴ Som tidligere nevnt ble UDI fra januar 2006 delt i to direktorater: UDI, som fortsatt skal ta seg av innvandringsrelaterte saker, og IMDi, som skal ta seg av saker relatert til mangfold og integrasjon.

Tabell 3.4 *Hvor ofte innvandrereforeninger i Norge hadde kontakt med ulike instanser i 2002. Prosent*

	Aldri	Årlig	Månedlig/ Ukentlig	
Andre frivillige organisasjoner i Norge	18	51	31	N=269
Frivillige organisasjoner i utlandet	69	24	7	N=235
Innvandrerråd	41	45	14	N=257
Kommunal forvaltning	32	54	15	N=241
Fylkeskommunal forvaltning	39	54	6	N=243
Utlendingsdirektoratet (UDI)	56	40	4	N=243
Andre departement/direktorat	76	20	3	N=220
Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM)	44	48	8	N=250
Senter mot etnisk diskriminering (SMED) ¹⁵	82	13	5	N=228
Andre lands ambassade i Norge	75	20	4	N=230

¹⁵ SMED er ikke lenger en egen statlig institusjon. Deler av senterets virksomhet ble inkludert i det nye Likestillings- og diskrimineringsombudet i januar 2006.

4 Innvandrereforeningenes politiske deltakelse og innflytelse

Dette kapitlet diskuterer innvandrereforeningenes politiske deltakelse og innflytelse, inkludert hvilke kontakter foreningene har med politiske aktører og media. Det analyserer også i hvilken grad foreningene inviteres til å delta i offentlige høringer, om de forsøker å påvirke politiske saker, og graden av suksess som rapporteres i forhold til å påvirke holdninger og saker.

4.1 Kontakter med politiske aktører og media

For å få et inntrykk av i hvilken grad innvandrereforeninger er aktive i politiske prosesser ba vi dem om å indikere hvor ofte de har kontakt med politiske partier på ulike nivåer (kommune/fylke, nasjonalt, i utlandet), samt med stortingspolitikere og media. Tabell 4.1 viser at de fleste innvandrereforeninger ikke har noen kontakt med politiske partier på ulike nivåer eller med stortingsrepresentanter. Dette kan tyde på at majoriteten av innvandrereforeninger enten er uinteressert i eller ikke kan se noen fordeler av å ha direkte kontakt med politiske partier og politikere. De synes, med andre ord, å være a-politiske foreninger. Omtrent en fjerdedel av foreningene (26 prosent) har dog årlig eller månedlig/ukentlig kontakt med politiske partier på lokalt eller fylkesnivå. I forhold til medlemstall har større foreninger (med mer enn 100 medlemmer) oftere kontakt med politiske partier enn små foreninger. I tillegg har foreninger på nasjonalt og regionalt nivå oftere kontakt med politiske partier enn foreninger i byer, bygder, tettsted og nabolag. Funnet samsvarer med at cirka en fjerdedel av foreningene avholder årlige, månedlige eller ukentlige politiske møter. Som nevnt har flertallet av foreningene i undersøkelsen et lokalt eller regionalt nedslagsfelt. Det er derfor naturlig at *dersom* de har politiske

kontakter, så er det med politiske institusjoner på nettopp disse nivåene. Det er også sannsynlig at lokale mulighetsstrukturer legger mer til rette for politisk mobilisering og deltakelse enn hva nasjonale strukturer gjør (Koopmans 2004; se også Odmalm 2004).

Når det gjelder de intervjuede organisasjonene, så forventet vi at disse ville ha kontakter i det politiske systemet. De fleste informantene fra disse organisasjonene forteller at de har direkte kontakt med politikere, samt med politiske partier og komiteer på Stortinget, og at det både er organisasjonene selv og politikere som initierer slik kontakt. Som nevnt tidligere har de også ofte kontakt med byråkrater og departementer. Flere forteller også om direkte kontakt med ministre i regjeringen. Kontakten beskrives som både formell og uformell. Disse funnene er i tråd med tidligere forskning som har vist at slik formell og uformell kontakt er viktig for organisasjoner som representerer minoritetskvinner (Nyhagen Predelli 2003).

Et noe overraskende funn fra spørreundersøkelsen er at mer enn halvparten av innvandrerforeningene (55 prosent) har i det minste årlig, om ikke månedlig eller ukentlig, kontakt med media, noe som indikerer viktigheten av media når det gjelder produksjonen av beskrivelser og presentasjoner av innvandrere. Uansett om kontakten initieres av foreningene selv eller av media, så støtter dette funnet tesen om at de fleste innvandrerforeninger er utadrettede og har interesser utover det å tilby sosiale og kulturelle aktiviteter for sine medlemmer. Igjen er det slik at større foreninger har mer kontakt med media enn det mindre foreninger har (av foreningene med mindre enn 100 medlemmer er det 42 prosent som har kontakt med media, mens blant foreninger med over 100 medlemmer er det 62 prosent som har slik kontakt). Foreninger på nasjonalt og regionalt nivå har noe oftere kontakt med media enn det foreninger i byer, bygder, tettsteder og nabolag har. At media er viktige for innvandrerforeninger illustreres også ved det faktum at 40 prosent av foreningene rapporterer at de har mottatt *oppmerksomhet* i media (se tabell 4.3 nedenfor). Oppmerksomhet i media kan i seg selv være en potensiell kanal for innflytelse i politiske prosesser. Interessant nok har foreninger på lokalt nivå nesten like stor grad av oppmerksomhet i media som foreninger på nasjonalt og regionalt nivå har, noe som kanskje kan forstås på bakgrunn av det relativt høye antallet av lokalaviser i Norge.

De fleste av de intervjuede organisasjonene bekrefter at media har en sentral rolle i deres virksomhet. Noen av organisasjonene mottar henvendelser fra media om kommentarer til konkrete saker, mens noen bruker media bevisst som strategi for å få saker opp på den politiske dagsorden. ”Vi tar opp saker i media for å skape en opinion”,

uttalte en informant, som understreket at organisasjonens gjennomslag i media kan fungere som "riset bak speilet" dersom politikere ikke er lydhøre nok. En annen informant uttalte at organisasjonen hennes "bruker den fjerde statsmakt for å belyse problemstillinger og sette ting på dagsorden". De få organisasjonene som ikke allerede er synlige i media, ønsker å forandre på dette, fordi de har innsett hvor viktig media er både for å oppnå synlighet og innflytelse. Men enkelte er også kritiske til medias betydning, og mener at for mye av kommunikasjonen mellom politikere og etniske minoritetsmiljøer er bestemt av og foregår via media, i stedet for på en direkte måte. En informant forteller at det å få gjennomslag i media "krever en ny vinkling, en offerposisjon eller personfokusering", og at media henvender seg til organisasjonen "for å skaffe slike personer". At media er viktig på innvandrings- og integreringsfeltet rimer godt med den generelle utviklingen i norsk politikk. I dag er politikernes oppmerksomhet i sterk grad styrt av media, og politikere opplever i stor grad "å være prisgitt medievrir og mediefokus" (Skjeie 2001: 164). Når organisasjoner lykkes i å få media til å ta opp saker, øker de sine sjanser til å få politisk oppmerksomhet.

Tabell 4.1 *Hvor ofte innvandrereforeninger i Norge hadde kontakt med politiske aktører og media i 2002. Prosent*

	Aldri	Årlig	Månedlig/ ukentlig	
Politiske partier i kommune/fylke	73	23	3	N=256
Politiske partier på nasjonalt nivå	87	10	2	N=249
Stortingsrepresentanter	84	14	2	N=248
Media	45	42	13	N=267
Politiske partier i utlandet	94	5	1	N=249

4.2 Politisk deltakelse og innflytelse

For å kunne vurdere om innvandrereforeninger faktisk inkluderes av offentlige institusjoner på ulike nivåer, eller om statlige dokumenter kun er ord og ikke medfører handling, ble foreningene spurt om de blir bedt om å uttale seg om saker som er til behandling i kommune, fylke eller stat. Omtrent tre fjerdedeler av foreningene i undersøkelsen

(74 prosent) svarte at de ikke blir bedt om å uttale seg, mens en fjerdedel (26 prosent) svarte at de blir bedt om å uttale seg. I realiteten fremstår dermed denne institusjonelle mulighetsstrukturen som lukket for et flertall av innvandrereforeningene. Når innvandrereforeningene betraktes som

viktige demokratiske aktører som kanaliserer politiske og kulturelle impulser fra befolkningen inn til beslutningstakere og offentlige myndigheter (*St.meld.nr. 49: 124*)

og som viktige partnere i dialog og samarbeid, er det grunn til å spørre i hvilken grad foreningene faktisk gjøres i stand til å innta slike tildelte roller når kun en fjerdedel av dem har blitt invitert til å uttrykke sine synspunkter formelt. Av disse igjen er det 60 prosent som faktisk har produsert skriftlige uttalelser. Det viser seg videre at foreninger lokalisert på by-, region- eller nasjonalt nivå har større sjanse for å bli invitert til å delta i høringer enn det foreninger lokalisert i nabolag, bygd eller tettsted har. Blant de 14 intervjuede organisasjonene er det ti som har deltatt i høringsrunder, enten alene eller i samarbeid med andre organisasjoner. Selv om vi positivt kan si at et betydelig mindretall (en fjerdedel) av foreningene i spørreundersøkelsen formelt inviteres inn i den politiske prosessen, så synes det riktig å påpeke at flertallet av innvandrereforeningene er politisk marginalisert, så lenge de ikke aktivt inviteres til å delta. Strukturelle begrensninger, og ikke bare manglende interesse hos innvandrereforeningene, er derfor med på å effektivt begrense de politiske mulighetene som er tilgjengelige for innvandrereforeningene. I en interessant case-studie av én innvandrereforening viser Kommisar (1999) at selv om den Gambiske foreningen i Oslo aktivt søkte dialog med myndighetene og politiske partier når det gjaldt narkotikakriminalitet, så ble initiativet avvist og foreningen ble politisk marginalisert. Denne innvandrereforeningens initiativ til å delta i den politiske prosessen ble altså kvelte i forsøket, men caset illustrerer uansett at foreningene selv kan, likeså godt som myndighetene, ta politiske initiativer.

Foreningene ble i undersøkelsen også spurt direkte om de forsøker å påvirke politiske saker på lokalt, regionalt og statlig nivå; med andre ord, hvor aktivt engasjerer de seg etter eget initiativ i politiske mulighetsstrukturer. Som vi ser av Tabell 4.2 er det et klart flertall av foreningene som ikke engasjerer seg på noen av de angitte nivåene. Resultatet overrasker ikke, og tilsier at foreningene er mer opptatt av kulturell enn av politisk mobilisering. Funnet samsvarer med at de fleste foreninger aldri har direkte kontakt med politiske partier. Men noe over en tredjedel av foreningene (36 prosent; N=308) bekrefter at de faktisk forsøker å påvirke politiske saker på lokalt nivå, mens 12

prosent gjør det samme på regionalt nivå og 15 prosent på nasjonalt nivå. En tredjedel av foreningene uttrykker altså interesse for å påvirke lokale politiske saker, noe som er en høyere andel enn de som rapporterte å ha direkte kontakt med politikere og politiske partier, og de som rapporterte å ha politiske møter (cirka en fjerdedel av foreningene i begge tilfeller). Som vi har sett blir cirka en fjerdedel av foreningene også formelt invitert til å delta i politiske prosesser. Det er altså ikke noen stor forskjell mellom den andelen som uttrykker interesse i å påvirke politiske saker (i det minste på lokalt nivå) og den andelen som faktisk er involvert i politiske prosesser. Men ved nærmere analyse avslører dataene at et lite flertall av foreningene i vår undersøkelse faktisk er involvert i det minste i én type politisk aktivitet, det være seg å ha kontakt med politiske partier på lokalt eller regionalt nivå, avholde politiske møter, bli invitert til offentlige høringer, og å forsøke å påvirke politiske beslutninger på det lokale nivå. Så selv om andelene sitert ovenfor er sammenliknbare i størrelse, så er det uriktig å konkludere at bare en fjerdedel av innvandrereforeningene deltar i politiske prosesser. Tentativt indikerer dataene at omtrent 55 prosent av innvandrereforeningene er involvert i ulike typer av politiske aktiviteter. Dette tyder på at den diskursive siden av den politiske mulighetsstrukturen, slik den uttrykkes i statlige dokumenter, i hvert fall til en viss grad gjenspeiles i faktisk politisk engasjement.

Tabell 4.2 *Om foreningene forsøker å påvirke politiske saker på ulike nivåer. Prosent (N=308).*

På lokalt nivå	36
På regionalt nivå	12
På nasjonalt nivå	15

For å få et innblikk i hvilken påvirkningskraft innvandrereforeningene tenker seg å ha utenfor sine egne medlemsrekker, spurte vi dem om i hvilken grad de klarer å påvirke holdninger og saker i samfunnet. Resultatene som er rapportert i Tabell 4.3 viser at et flertall av foreningene mener seg å påvirke holdninger i nærmiljøet. Det er mulig at det er selve eksistensen av innvandrereforeninger som fører til slik innflytelse, siden mobiliseringen av kollektive ressurser og interesser i form av foreninger kan gjøre folk og institusjoner mer oppmerksomme på det faktiske kulturelle mangfoldet. Men innflytelsen på lokale holdninger kan også sees i relasjon til det faktum at et flertall av innvandrereforeningene deltar i minst én type politisk aktivitet. Når det derimot gjelder å påvirke i konkrete politiske saker og å påvirke politikutvikling på lengre sikt, rapporterer et stort flertall av

foreningene at de i liten grad har innflytelse. Dette funnet samsvarer med at flertallet av innvandrereforeningene ikke har kontakt med politiske partier på ulike nivåer. I forhold til den påviste mangelen av innflytelse synes det riktig å antyde et misforhold mellom den diskursive siden av den politiske mulighetsstrukturen og den faktiske input som innvandrereforeninger gir til utviklingen og implementeringen av offentlig politikk.

Men igjen er det cirka en fjerdedel av foreningene som rapporterer at de faktisk klarer å påvirke konkrete politiske saker i middels eller stor grad, og nesten 30 prosent rapporterer at de klarer å påvirke politikkutvikling på lengre sikt. Disse foreningene er engasjert i politisk mobilisering av ressurser og interesser for å påvirke det eksterne miljøet, og de benytter seg av de politiske strukturene som gir dem muligheter til å påvirke. Ved nærmere analyse viser det seg at høyt medlemstall (over ett hundre medlemmer) ikke er avgjørende for i hvilken grad foreningene klarer å påvirke konkrete politiske saker eller langsiktig politikkutvikling. Foreninger med mindre enn ett hundre medlemmer rapporterer faktisk noe mer suksess enn de største foreningene, men dette må leses i forhold til at de fleste foreningene i undersøkelsen er små i forhold til medlemstall. Derimot er det en fordel å ha nasjonal eller regional tilhørighet når det gjelder å ha innflytelse på konkrete saker eller langsiktig politikkutvikling. Foreninger med tilhørighet i by rapporterer noe mindre innflytelse enn de som har nasjonal eller regional tilhørighet, og foreninger med tilhørighet i nabolag, bygd eller tettsted rapporterer minst suksess i forhold til innflytelse på konkrete saker og langsiktig politikkutvikling.

De foreningene som inviteres til høringsrunder tenderer til å rapportere mer innflytelse langs alle dimensjonene enn de foreningene som ikke inviteres til høringsrunder, noe som tilsier at deltakelse i høringsrunder faktisk medfører innflytelse. På basis av disse funnene kan det synes rimelig å anta at populasjonen av innvandrereforeninger er delt i to: på den ene siden de foreningene som verken er interessert i eller formelt inviteres til å delta i politiske prosesser, og på den andre siden de foreningene som aktivt søker å delta i politiske prosesser og formelt inviteres til å delta. Men som angitt ovenfor viser videre analyser at mindre enn halvparten av innvandrereforeningene i vår undersøkelse ikke deltar i *noen* form for politisk aktivitet, målt ved følgende fem indikatorer: om de avholder politiske møter, har kontakt med politiske partier på lokalt og regionalt nivå, blir invitert til offentlige høringer, forsøker å oppnå innflytelse på politisk beslutningstaking på lokalt nivå, og har innflytelse på konkrete politiske saker i middels eller stor grad. Det er derfor mulig å

konkludere at et (lite) flertall av innvandrere foreningene i vår studie faktisk deltar i minst en type politisk aktivitet.¹⁶ Med andre ord, cirka halvparten av innvandrere foreningene uttrykker i det minste *noe* interesse for å delta i politiske prosesser eller å utøve politisk innflytelse. Men på tross av at statlige dokumenter beskriver innvandrere foreninger som partnere i dialog og samarbeid, så antyder vår studie at disse ikke gir et riktig bilde av hele virkeligheten. Når halvparten av foreningene ikke er engasjert i noen form for politisk aktivitet, vil det være urimelig å kalle disse for ”partnere” i utformingen av offentlig politikk. Selv det mindretallet som er engasjert i politikk klarer ikke å fremvise et konsistent og omfattende mønster av deltakelse. Det er derfor også grunn til å sette spørsmålsteget ved omtalen av politisk engasjerte innvandrere foreninger som ”partnere”.

Tabell 4.3 *Innvandrere foreningenes grad av suksess når det gjelder å påvirke holdninger og saker. Prosent*

	I liten grad	I middels grad	I stor grad	
Påvirker holdninger i nærmiljøet	39	41	20	N= 228
Påvirker i konkrete politiske saker	76	17	6	N=202
Påvirker politikkutvikling på lengre sikt	71	18	11	N=198
Får oppslag i media	60	30	10	N=213

Når det gjelder de 14 intervjuede organisasjonene, så er alle disse, om enn i ulik grad, opptatt av å påvirke politiske saker. Mens innvandrerrådene er opptatt av både lokale saker og ”nasjonale saker i et lokalt perspektiv”, er velferdsorganisasjonene og de nasjonale organisasjonene interessert i integrasjons- og innvandrings spørsmål på statlig nivå. Eksempler på saker det jobbes med lokalt er etablering av et kommunalt internasjonalt senter, dialog med politiet, arbeid mot tvangsekteskap, og mobilisering til deltakelse i lokalvalg. På det

¹⁶ Den generelle svarprosenten for de fem indikatorene var som følger: 45 prosent av foreningene identifiserte ikke noen av indikatorene som relevante for deres virksomhet; 26 prosent identifiserte én indikator som relevant, og 30 prosent identifiserte to eller flere indikatorer som relevante.

statlige nivået jobbes det med et bredt spekter av saker, fra rasisme og diskriminering til tvangsekteskap, vold og mishandling, lovverk knyttet til innvandring og opphold, KRL faget og morsmålsundervisning, gratis barnehageplasser, 23-års regel i forbindelse med inngåelse av ekteskap, og Likestillingsloven.

Mens *ønsket* om å påvirke er tilstede i alle de intervjuede organisasjonene, er de i realiteten engasjert i ulik grad i å påvirke politiske saker. De som klarer å påvirke mest er de som får dekket utgifter til administrasjon og daglig ledelse av det offentlige, altså de som får støtte som landsdekkende organisasjoner. Men selv blant disse er det forskjeller i hvilken grad organisasjonene mobiliserer ressurser til å drive lobbyvirksomhet. Mens noen har utviklet det vi kan kalle en profesjonell holdning til lobbyvirksomhet og har et godt opparbeidet nettverk av kontakter inn i politiske partier, Stortinget og departementer, finner vi andre som i mindre grad har bygget opp en profesjonelt drevet organisasjon med velpleide kontakter. Disse har så langt lagt mer vekt på å engasjere medlemmer og brukere, enn på å delta i politiske prosesser.

Det er heller ikke alle organisasjoner som driver på nasjonalt nivå som kommer inn under ordningen med støtte til landsdekkende organisasjoner. Nåløyet inn til den landsdekkende ordningen er svært trangt, og antallet organisasjoner som får støtte har lenge vært konstant. Kun én organisasjon har i løpet av de senere årene klart å komme inn under ordningen (Kristent Interkulturelt Arbeid, KIA), mens én nedlagt organisasjon (Islamsk Kvinnegruppe Norge) har gått ut av ordningen. Til sammen er det nå åtte organisasjoner som får støtte som landsdekkende: Antirasistisk Senter, MiRA-senteret, Norsk Organisasjon for asylsøkere (NOAS), Organisasjon mot offentlig diskriminering (OMOD), Selvhjelp for innvandrere og flyktninger, SOS Rasisme, Innvandreneres Landsorganisasjon (INLO) og KIA (se Nødland et al. 2005 for en evaluering av disses virksomhet). De organisasjonene som ikke har fast støtte til ledelse og administrasjon opplever det naturlig nok som mer utfordrende å skulle påvirke politiske prosesser. Avhengighet av ildsjeler og frivillig arbeid gjør organisasjonenes politiske arbeid sårbart. Tilhørighet eller tilknytning til hovedstadsmiljøet synes også å være viktig. ”Det er der makten er”, påpeker en informant.

Blant de intervjuede organisasjonene er det noen som rapporterer å ha relativt stor innflytelse i enkelte saker, mens andre mener de ikke har innflytelse i det hele tatt. En informant opplevde at organisasjonen ”banker på stengte dører” når den henvender seg til myndighetene.

Det gjøres mye uten at de [myndighetene] tar kontakt med oss. De bare tar beslutninger, og så hører vi om det,

sa denne informanten, som også hevdet at man ikke får hjelp dersom man vil samarbeide med myndighetene på en verdig måte. Hvis man derimot presenterer seg selv som ”stakkarslig”, er det straks lettere å få hjelp. Dette synspunktet fikk indirekte støtte av en informant som fortalte at den organisasjonen han representerer, som har relativt stor innflytelse, ”har et klart offerperspektiv. Dette er viktig i forhold til påvirkning”. En annen informant som klaget på manglede innflytelse hevdet at organisasjonen har uttalt seg i mange saker, men at den opplever å ikke bli hørt. ”De tror kanskje ikke vi kan gjøre noe når ikke nordmenn er involvert”, foreslo denne informanten. En organisasjon som derimot rapporterer å ha en del politisk innflytelse formidlet at den har valgt å ”nettverke” med norske organisasjoner fordi den opplever at ”hvis en hvit dame sier noe, er det mer troverdig”. Disse uttalelsene kan ses i sammenheng med påstander fra noen av organisasjonene om at myndighetene foretrekker å samhandle med og gi ressurser til organisasjoner som ”sier det myndighetene vil høre”. Men organisasjonene som tviler på at de har noen innflytelse åpner imidlertid for at myndighetene kanskje likevel tar opp ideer fra dem, men at myndighetene presenterer ideene som sine egne. En informant hevdet at rollen eller skjebnen til frivillige organisasjoner er å utvikle nye ting som så blir ”tatt av staten”.

Organisasjoner som klarer å oppnå innflytelse i enkeltsaker forteller om gode og kontinuerlige kontakter inn i politiske partier og departementer. Disse organisasjonene opplever også selv å bli direkte kontaktet av politikere og byråkrater som søker kunnskap og innspill til konkrete saker. Blant de organisasjonene som drives med relativt liten grad av offentlig støtte intervjuet vi innvandrerråd, ungdomsorganisasjoner og velferdsorganisasjoner. En informant fra et lokalt innvandrerråd rapporterte om politisk innflytelse i en kommunal planleggingsprosess. Innvandrerrådet er aktivt engasjert i lokal politikk, og informanten mente at rådet har et relativt stort potensial for innflytelse som i realiteten begrenses av at innvandrerforeningene, som er rådets medlemmer, ikke er aktive nok. Et par ungdoms- og velferdsorganisasjoner var derimot mer fornøyde med eget engasjement, men var mer kritiske til myndighetene.

Man bør prøve å få til samarbeid med myndighetene.
Men myndighetene må være de som tar initiativ, hvis de ønsker mer deltakelse,

sa en informant, som understreket at dersom det skal skapes et politisk engasjement blant ungdommer, så må ungdommer inkluderes i den politiske prosessen. Denne informanten var også kritisk til for å hvor myndighetene lytter til minoritetsorganisasjoner:

Det er ikke dialog. Man blir ikke enige om noe, det er ikke noe resultat. Det er ikke felles arbeidsprosesser, man sier bare ting til hverandre.

En lignende kritikk av dialogmøter ble også fremmet av andre. For eksempel antydte en informant at politikere inviterer organisasjoner til slike møter

for å gi inntrykk av at de er demokratiske. Men at det ikke stikker så dypt. Da føles det litt meningsløst. Å snakke er uforpliktende; alle er jo enige om at integrering er viktig.

En informant understreket at samarbeid og dialog bør innebære to like partnere, men at i dialogmøter

er det kun innvandrere som snakker og forteller, mens politikere og byråkrater sitter og lytter. Det er ingen reell dialog som foregår i dag.

Denne informanten er likevel positiv til dialogmøter, fordi de gir et signal om at kommunikasjon er viktig. En annen organisasjonsrepresentant er kritisk til i hvilke saker myndighetene er villige til å lytte.

Det er veldig bestemt av medias dagsorden. Tvangsekteskap, gjengslagsmål, og så videre. Det er veldig ad hoc. Jeg føler at jeg har en rolle hvor jeg må forklare meg. Jeg føler meg ikke som en likeverdig samfunnsborger. Jeg føler et forklaringspress, jeg er en skyldig person. Politikere har et hjemmepublikum, det er et spill for galleriet, det som selger i mediene. Man har ikke etablert en kommunikasjon uavhengig av denne typen situasjoner.

Det at media kan spille en avgjørende rolle for den politiske dagsorden ble bekreftet av flere organisasjoner. En del organisasjoner savner altså at myndighetene tar mer kontakt, og mener at kontakten bør være på kontinuerlig basis, uavhengig av oppslag i media.

Blant organisasjonene som rapporterer om innflytelse i politiske saker er det flere som mottar støtte over statsbudsjettet. Når organisasjonene

har nok ressurser, kan de følge saker fra begynnelse til slutt, og de kan selv ta initiativ til at saker tas opp til politisk behandling. En informant hevder at organisasjonen hun representerer har ganske stor innflytelse, men at innflytelsen først og fremst dreier seg om å sette saker på dagsorden. En annen informant påpeker at organisasjonen ikke har øyeblikkelig innflytelse, og at det er viktig å tenke på strategier. Å oppnå innflytelse krever mye arbeid og tar lang tid.

Vi har en viss form for innflytelse, og i visse saker veldig stor innflytelse. I andre saker må vi alliere oss med andre. Det er et prosessorientert arbeid,

forteller informanten, som kan vise til en rekke konkrete saker hvor organisasjonen har hatt gjennomslag. Disse refleksjonene fant gjenklang i andre organisasjoner som gjerne legger mye arbeid i å skrive høringsuttalelser og opplever at disse blir tatt på alvor.

Det tar innmari mye tid, men vi føler at vi må. Vi ber om å bli hørt, og når de [myndighetene] spør om vår mening, må vi svare. Vi har også fått gjennomslag for en del saker,

sier en informant. Det er altså både formelle veier (gjennom høringer) og uformelle veier (gjennom kontakter og nettverk) til innflytelse. Samtidig er informantene klare på at det er vanskelig å måle effekten av det de gjør og dermed å si bestemt hvilken grad av innflytelse organisasjonene har. Som nevnt tar det tid å utvikle politiske saker og følge dem opp, og andre aktører kan komme med lignende eller konkurrerende innspill underveis. Det er kun i enkeltsaker organisasjonene opplever å ha innflytelse, og i mange tilfeller opplever de å bli oversett og at de ikke kan sette makt bak sine krav. ”Vi opplever å bli hørt. Men vi opplever mest at vi ikke blir hørt”, sa en informant, mens en annen uttalte at ”I høringer finner vi igjen ting vi har gjort. Men vi kan ikke si vi i særlig grad greier å påvirke politikken Det er små greier her og der”. Disse refleksjonene fant gjenklang i en organisasjon som ofte blir lyttet til av politikere, men hvor informanten uttrykte at det er sjelden at politikere faktisk tar med seg det de hører videre.

De intervjuede organisasjonene søker samarbeid og dialog med myndigheter og politikere, men opplever ulik grad av suksess. I noen tilfeller er det media som skaper et rom for politisk innflytelse, mens i andre er det organisasjonene selv som tar initiativ og skaper et politisk rom gjennom langsiktig arbeid. Adgangen til det politiske rommet for innflytelse er ikke lik for alle organisasjoner, og avhenger av kjennskap til politiske representanter, partier og byråkrater, teft for

politisk ”timing” og evne til å levere stoff som har interesse i media. Vi kan konkludere med at det finnes et visst politisk rom for innflytelse for de intervjuede organisasjonene, og at rommet er begrenset til innflytelse i enkeltsaker. Dersom myndighetenes ønske om å inkludere innvandrersorganisasjoner i dialog og invitere dem til innspill i politiske prosesser skal tas på alvor, er det kanskje grunn til å tenke høyt om hvordan det politiske rommet for innflytelse kan gjøres større og mer inkluderende ved at det favner om et bredere spekter av organisasjoner og saker.

5 Et blandet bilde av kulturelt, sosialt og politisk engasjement

Dette kapitlet gir en oppsummering av rapportens hovedfunn, som blant annet viser at innvandrerforeningene er opptatt av både medlemmenes sosiale og kulturelle behov og av samfunnet omkring. Det viser også at omtrent halvparten av innvandrerforeningene driver en eller flere former for politisk aktivitet i tillegg til sin kulturelle og sosiale virksomhet, mens den andre halvparten konsentrerer sin virksomhet om kulturelle og sosiale aktiviteter.

5.1 Innvandrerforeningenes kulturelle, sosiale og politiske funksjoner

Innvandrerforeningene i Norge er først og fremst lokalt baserte medlemskapsorganisasjoner som engasjerer seg i kulturell og sosial mobilisering. De er opptatt av medlemmenes kulturelle og sosiale behov. Men i tillegg til denne innad rettede orienteringen er et flertall av foreningene også interessert i verden utenfor. De rangerer formål som det å motvirke rasisme og diskriminering, å påvirke offentlige ordninger som har betydning for medlemmer, og å bidra til integrasjon av medlemmer i det norske samfunnet, som like viktige som de mer innad rettede målene om å ivareta medlemmenes sosiale og kulturelle behov. Videre er et flertall av innvandrerforeningene engasjert i samarbeid med andre frivillige foreninger og offentlige institusjoner. Det synes derfor rimelig å konkludere at innvandrerforeningene i Norge ikke er isolerte øyer (Layton-Henry 1990). De har derimot en dobbel funksjon og er på en og samme tid opptatt av å ivareta egne medlemmers behov og å samhandle med sine omgivelser. I hvilken grad de produserer og opprettholder ”etnisk, kryss-etnisk og

brobyggende" sosial kapital (Jacobs og Tillie 2004) vil måtte være gjenstand for videre forskning.

Statlig ideologi, og dermed den diskursive siden av den politiske mulighetsstrukturen, foreskriver en aktiv rolle for innvandrerforeninger i politiske prosesser, men er det rimelig å beskrive slike foreninger som "viktige demokratiske aktører som kanalisere politiske og kulturelle impulser fra befolkningen inn til beslutnings-takere og offentlige myndigheter" (St.meld.nr.49 (2003-2004): 124)? Et flertall av innvandrerforeningene er ikke direkte opptatt av å påvirke politiske saker på noen av nivåene vi har identifisert, enten fordi de ikke ønsker det eller fordi de ikke anser at de har muligheter til å gjøre det. Ved å se isolert på dette funnet, er det fristende å konkludere med at flesteparten av foreningene er a-politiske. Videre er formell politisk representasjon lav, da kun et mindretall av foreningene er representert i råd og utvalg på kommunalt, fylkeskommunalt og statlig nivå, og bare en fjerdedel av foreningene har formelt blitt invitert av myndighetene til å uttrykke sine synspunkter. Det at innvandrerforeningene ikke blir invitert kan ses på som en strukturell begrensning som myndighetene setter på foreningenes mulighet til å levere impulser og premisser til politiske beslutnings-takere. Det står også i kontrast til statens positive og inkluderende diskurs om innvandrerforeningenes politiske deltakelse. Manglende interesse fra myndighetenes side vil åpenbart begrense det potensialet foreningene har til politisk innflytelse og makt. På den annen side vil det være feil å anta at alle innvandrerforeninger har et aktivt ønske om å bli inkludert i politiske prosesser. Dersom vi kun ser på myndighetenes manglende interesse i å inkludere foreninger og foreningenes manglende interesse i å samhandle med politiske partier, vil det synes riktig å si at de fleste innvandrerforeninger befinner seg i en politisk marginal posisjon.

Men når vi også betrakter andre aspekter ved deltakelse og innflytelse, oppstår det et mer nyansert bilde av i hvilken grad foreningene engasjerer seg i politiske prosesser. En mer inngående analyse av fordelingen av ulike typer av politisk engasjement blant foreningene viser at de fleste foreninger faktisk deltar på en eller flere måter i politiske prosesser. For eksempel er det mer enn en tredjedel av innvandrerforeningene som forsøker å påvirke politiske saker, først og fremst på det lokale nivå. Og mer enn 60 prosent rapporterer at de klarer å påvirke holdninger i lokalmiljøet, mens omtrent en tredjedel uttaler at de påvirker politikktvikling på lengre sikt, og en fjerdedel rapporterer at de har innflytelse på konkrete politiske saker. Videre er det en fjerdedel av foreningene som holder politiske møter, og den samme andelen har kontakt med politiske partier på lokalt og

fylkeskommunalt nivå. Tilsvarende er det en fjerdedel av foreningene som formelt har blitt invitert til å delta i politiske prosesser gjennom å avgi uttalelser. På den annen side er det noe mindre enn halvparten av foreningene som ikke identifiserer noen av disse typene av politisk deltakelse og mobilisering som del av sine aktiviteter. Det er derfor rimelig å konkludere at et lite flertall av innvandrereforeningene i vår undersøkelse engasjerer seg i det minste i ett eller flere aspekter av politiske prosesser. Sett under ett er det omtrent halvparten som uttrykker en eller annen form for interesse eller deltakelse i politikk, mens den andre halvparten kan sies å være a-politisk. Foreningene i den andre gruppen konsentrerer sine ressurser i retning av kulturell og sosial mobilisering, men selv om disse ikke bidrar direkte og kollektivt til å styrke demokratiet, så bidrar de med sitt interne medlemsdemokrati til å styrke demokratiet indirekte ved å fungere som skoler i demokrati for sine medlemmer (Bengtsson 2004: 12; se også Zetterberg 2004 og Strømsnes 2002). På grunn av sitt interne demokrati fungerer innvandrereforeningene som skoler i demokrati for sine medlemmer.

Vi har funnet at cirka halvparten av innvandrereforeningene i vår undersøkelse deltar i ett eller flere aspekter ved politiske prosesser, men som antydnet ovenfor er det tvilsomt om det vil være rimelig å si at de, totalt sett, kanaliserer politiske og kulturelle impulser til beslutningstakere, at de er viktige partnere for myndighetene, og at de har en rolle i utviklingen og iverksettingen av offentlig politikk. Som vist ovenfor deltar et lite flertall av foreningene på en eller annen måte, men deltakelsen og innflytelsen kan ikke sies å utgjøre et konsistent eller sammenhengende mønster. De fleste av foreningene i vår studie har ikke noe kontakt med politiske institusjoner; bare et mindretall inviteres til offentlige høringer; et flertall rapporterer liten eller ingen innflytelse på spesifikke politiske saker; og graden av formell politisk representasjon er lav. Det vil derfor vanskelig kunne hevdes at innvandrereforeninger generelt produserer politisk input eller inntar den partnerrollen som den norske staten foreskriver. Staten vil kanskje kunne endre dette ved å utvikle den institusjonelle siden av den politiske mulighetsstrukturen henimot en mer konsistent tilnærming til innvandrereforeninger (ved å inkludere flere av dem) eller gjennom å etablere flere samråd eller konsultasjonsorganer (for eksempel på det lokale nivå), åpne høringer, og så videre. De fleste innvandrereforeninger er imidlertid små, lokalt baserte og har få ressurser. Det kan derfor være for optimistisk å forvente at de skal innta den politiske rollen som staten synes å ønske for dem. Som vi har sett fra Sverige, medfører ikke nødvendigvis tilstedeværelsen av store og nasjonalt baserte innvandrereforeninger politisk deltakelse og

innflytelse. Odmalm (2004: 479) antyder at svenske ordninger og regler som styrer den offentlige støtten til innvandrereforeningene er med på å forhindre at innvandrereorganisasjonene utvikler seg til innflytelsesrike politiske aktører; at de oppmuntrer til kulturelle aktiviteter og forhindrer politisk mobilisering.¹⁷ Som vi har sett er det flere informanter i vår studie som mener at en lignende analyse også vil gjelde for støtteordningene i Norge. Odmalm antyder videre at etniske skillelinjer ikke har stor betydning i svensk politikk, og at det dermed er liten plass for politiske krav fra etniske minoritetsforeninger (ibid.: 482). I Norge har derimot immigrasjon og etnisk mangfold fått økt betydning som konfliktfylte saksområder i nasjonal politikk (se Hagelund 2003), og politiske skillelinjer har åpnet opp dette feltet for politiske utfordringer fra både innvandrereforeninger og enkeltindivider (Nyhagen Predelli 2003). Kombinasjonen av politiske skillelinjer i relasjon til innvandring og integrasjon, den generelle åpenheten i det norske politiske systemet, samt den lange tradisjonen for samarbeid mellom staten og frivillige organisasjoner, kan bidra til å forklare forskjellene mellom innvandrereforeningene i Norge og Sverige når det gjelder graden av politisk deltakelse og innflytelse. Selv om det er tvilsomt at et økt antall nasjonale innvandrereorganisasjoner i Norge vil medføre økt politisk deltakelse og innflytelse, gjenstår det å se om eventuelle fremtidige endringer i reglene for offentlig støtte vil kunne fremhjelppe sterkere og mer konsistent politisk engasjerte innvandrereforeninger ved å gjøre politisk mobilisering og deltakelse mer attraktivt. Så lenge innvandrere er underrepresentert i politisk valgte organer vil innvandrereforeningene fortsatt ha en viktig rolle som premissleverandører inn til det politiske systemet.

¹⁷ Se også Danese (2001: 79) som hevder at innvandrereorganisasjoner i Italia og Spania styres henimot kulturelle aktiviteter fordi kulturelle forskjeller er det eneste grunnlaget man har for å oppnå pengemidler.

Litteratur

- Allern, Elin Haugsgjerd, Marit Helgesen og Line Nyhagen Predelli (2001). *Mellom konflikt og integrasjon. Evaluering av Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene*. Prosjektrapport nr. 11. Oslo: NIBR.
- Bengtsson, Bo (2004). "Föreningsliv, makt och integration – ett inledande perspektiv". I *Föreningsliv, makt och integration*. Rapport från Integrationspolitiska maktutredningens forskningsprogram. Ds 2004:49. Stockholm: Regeringskansliet, Justitiedepartementet: 7-29.
- Berger, Maria, Christian Galonska og Ruud Koopmans (2004). "Political Integration by a Detour? Ethnic Communities and Social Capital of Migrants in Berlin". *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 30 (3): 491-507.
- Berven, Nina og Per Selle (2001). *Svekket kvinnemakt? De frivillige organisasjonene og velferdsstaten*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Bjørklund, Tor (1999). *Et lokalvalg i perspektiv*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Bjørklund, Tor og Johannes Berg (2005). "Innvandrere i lokalpolitikken – En suksesshistorie?" I Jo Saglie og Tor Bjørklund (red.), *Lokalvalg og lokalt folkestyre*. Oslo: Gyldendal Akademisk: 178-194.
- Bjørklund, Tor og Karl-Eirik Kval (2001). *Innvandrere og lokalvalget 1999*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Borevi, Karin (2004). "Den svenska diskursen om staten, integrationen och föreningslivet". I *Föreningsliv, makt och*

integration. Rapport från Integrationspolitiska maktutredningens forskningsprogram. Ds 2004:49. Stockholm: Regeringskansliet, Justitiedepartementet: 31-63.

Brochmann, Grete og Jon Rogstad (2004). "På sidelinjen? Vilkår for deltakelse i politikk og organisasjonsliv i Norge". I *Föreningsliv, makt och integration*. Rapport från Integrationspolitiska maktutredningens forskningsprogram. Ds 2004:49. Stockholm: Regeringskansliet, Justitiedepartementet: 315-341.

Brochmann, Grete (2003). "Del II. 1975-2000". I Knut Kjeldstadli (red), *Norsk innvandringshistorie*. Bind 3. Oslo: Pax Forlag: 137-387.

Caponio, Tiziana (2005). "Policy Networks and Immigrants' Associations in Italy: The Cases of Milan, Bologna and Naples". *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 31 (5): 931-950.

Celius, Tone (1996). *Grenser for innflytelse? En analyse av opprettelsen av Kontaktutvalget mellom innvandrere og norske myndigheter*. Hovedoppgave. Bergen: Universitetet i Bergen.

Christiansen, Peter M. og Hilmar Rommetvedt (1999). "From corporatism to lobbyism? Parliaments, executives, and organized interests in Denmark and Norway". *Scandinavian Political Studies*, 22 (3): 195-220.

Dahlstedt, Inge (2003). "Invandrarorganisationer i Sverige". I Flemming Mikkelsen (red), *Indvandrers-organisationer i Norden*. Nord 2003:11. København: Nordisk Ministerråd: 27-94.

Danese, Gaia (2001). "Participation beyond citizenship: migrants' associations in Italy and Spain". *Patterns of Prejudice*, 35 (1): 69-89.

Fennema, Meindert og Jean Tillie (2001). "Civic Community, Political Participation and Political Trust of Ethnic Groups". *Connections*, 24 (1): 26-41.

Gill, Veena (1997). "Politisk deltakelse blant innvandrerkvinner i Norge". *Kvinneforskning* 1: 33-51.

- Hagelund, Anniken (2003). "A matter of decency? The Progress Party in Norwegian immigration politics". *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 29 (1): 47-65.
- Hammer, Ole og Inger Bruun (2000). *Etniske minoriteters indflydelseskanaler*. Århus: Magtutredningen.
- Ireland, Patrick R. (1994). *The Policy Challenge of Ethnic Diversity. Immigrant Politics in France and Switzerland*. Cambridge: Harvard University Press.
- Jacobs, Dirk og Jean Tillie (2004). "Introduction: Social Capital and Political Integration of Migrants". *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 30 (3): 419-427.
- Klausen, Jan-Erling og Hilmar Rommetvedt (1996). *Miljøpolitikk. Organisasjonene, Stortinget og forvaltningen*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Kommisar, Mariann (1999). "Normalitet, avmakt og marginalisering – om stigmatisering av gambiere i Norge". I Siri Meyer og Thorvald Sirnes (red), *Normalitet og identitetsmakt i Norge*. Oslo: Ad Notam Gyldendal: 99-115.
- Koopmans, Ruud (2004). "Migrant Mobilisation and Political Opportunities: Variation Among German Cities and a Comparison with the United Kingdom and the Netherlands". *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 30 (3): 449-470.
- Koopmans, Ruud og Paul Statham (2000). "Migration and Ethnic Relations as a Field of Political Contention: An Opportunity Structure Approach". I Ruud Koopmans og Paul Statham (red), *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics*. Oxford: Oxford University Press: 13-56.
- Koopmans, Ruud (1999). "Political. Opportunity. Structure. Some Splitting to Balance the Lumping". *Sociological Forum*, 14 (1): 93-105.
- Kval, Karl-Eirik og Tor Bjørklund (1996). *Valgdeltakelse og partistemmegivning blant utenlandske statsborgere ved kommunevalgene fra 1987 til 1995*. ISF-rapport 1996: 19. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

- Layton-Henry, Zig (1990). "Immigrant Associations". I Zig Layton-Henry (red), *The Political Rights of Migrant Workers in Western Europe*. London: Sage: 94-112.
- Lidén, Hilde (2001). "Innvandrerorganisasjoner – integrering eller marginalisering?". I Lars Skov Henriksen og Bjarne Ibsen (red), *Frivilligheds udfordringer – nordisk forskning om frivillig arbejde og frivillige organisationer*. Odense: Odense Universitetsforlag: 159-172.
- Mikkelsen, Flemming (red) (2003). *Indvandrere-organisationer i Norden*. Nord 2003:11. København: Nordisk Ministerråd.
- Melve, Jørgen (2002). *Innverknad i lokale avgjerdsprosessar. Lokale dialogfora som grunnlag for innverknad for minoritetar og deira organisasjonar*. Rapport 30/02. Bergen: IMER.
- Melve, Jørgen (2003). "Innvandrerorganisasjoner i Norge". I Flemming Mikkelsen (red), *Indvandrere-organisationer i Norden*. Nord 2003:11. København: Nordisk Ministerråd: 171-233.
- Nyhagen Predelli, Line. (2003). *Uformelle veier til makt: Om minoritetskvinnens politiske innflytelse*. Rapportserien nr. 60. Oslo: Makt og demokratiutredningen 1998-2003.
- Nødland, Sven Ingve, Kirsten Allred, Christin Berg og Ståle Opedal (2005). *Skal alle gjøre alt? – evaluering av landsdekkende organisasjoner på innvandrerfeltet*. Rapport RF-2005/61. Stavanger: Rogalandsforskning.
- Odmalm, Pontus (2004). "Civil Society, Migrant Organisations and Political Parties: Theoretical Linkages and Applications to the Swedish Context". *Journal of Ethnic and Migration studies*, 30 (3): 471-489.
- Raaum, Nina C. (1999). "Politisk medborgerskap: nye deltakere, nye verdier?" I Christina Bergqvist et al (red), *Likestilte demokratier? Kjønn og politikk i Norden*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rex, John og Beatrice Drury (red) (1994). *Ethnic mobilisation in a multi-cultural Europe*. Aldershot: Avebury.

- Rogstad, Jon (2002). "Minoritetseliten og majoritetsarenaer". I Grete Brochmann et al (red), *Sand i maskineriet*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Ruud, Robert (1994): *Politisk deltakelse blant Oslos pakistanske befolkning*. Hovedoppgave. Oslo: Institutt for statsvitenskap.
- Schierup, Carl-Ulrik. (1991). "The ethnic tower of Babel – political marginality and beyond". I Aleksandra Ålund og Carl-Ulrik Schierup: *Paradoxes of Multiculturalism. Essays on Swedish society*. Aldershot: Avebury: 113-135.
- Selle, Per (1998). "Organisasjonssamfunnet – eit statsreiskap?" I Tore Grønlie og Per Selle (red), *Ein stat? Fristillingas fire ansikt*. Gjøvik: Det Norske Samlaget: 141-178.
- Semen, Serdar (1998). *Innvandrere og politisk deltakelse i Hordaland: partimedlemskap, nominasjon og representasjon ved kommune- og fylkestingsvalget i 1995*. Bergen: IMER-rapport 1998: 16.
- Skjeie, Hege (2001). "Inne i 'beslutningsmaskinen'. Regjeringen som kollegium". I Bent S. Tranøy og Øyvind Østerud (red), *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*. Oslo: Gyldendal.
- Siim, Birte (2003). *Medborgerskabets udfordringer – etniske minoritetskvinders politiske myndiggjørelse*. Århus: Magtutredningen.
- SOU 2006: 79*. "Integrationens svarta bok. Agenda för jämlikhet och social sammanhållning". Statens offentliga utredningar. Justitiedepartementet. Stockholm: 2006.
- St.meld.nr. 27 (1996-1997)*, *Om statens forhold til frivillige organisasjoner*. Oslo: Kulturdepartementet.
- St.meld.nr. 49 (2003-2004)*, *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse. Ansvar og frihet*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartement.
- Strømsnes, Kristin (2002). *Samspillet mellom frivillig organisering og demokrati: Teoretiske argument og empirisk dokumentasjon*.

Notat nr. 9-2002. Bergen: Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier.

- Thorud, Espen (2005). *SOPEMI-report for Norway: Migration Outlook 2004/2005*. Oslo: Department of Migration, Ministry of Local Government and Regional Development.
- Tillie, Jean (1999). "Political participation and political trust in Amsterdam: Civic communities and ethnic networks". *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 25 (4): 703-726.
- Tillie, Jean (2004). "Social Capital of Organisations and Their Members: Explaining the Political Integration of Immigrants in Amsterdam". *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 30 (3): 529-541.
- Togeby, Lise (2000). "Som man råber i skoven". *Politica* 32 (2): 191-205.
- Togeby, Lise (2004). "It Depends... How Organisational Participation Affects Political Participation and Social Trust Among Second-Generation Immigrants in Denmark", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 30 (3): 509-528.
- Tronstad, Kristian Rose (2003). *Politisk representasjon blant innvandrere I norske kommune- og fylkesting*. Oslo: Senter mot etnisk diskriminering (SMED).
- UDI (Utlendingdirektoratet) 2003: *Tilskudd til frivillig flerkulturell virksomhet. Rapport 2002*. Oslo.
- UDI (Utlendingdirektoratet) 2004. *Retningslinjer for å søke om tilskudd til lokale innvandrersorganisasjoner og annen frivillig flerkulturell virksomhet*. Oslo.
- UDI (Utlendingdirektoratet) 2005. *Rundskriv nr. 41/05. Statsbudsjettet 2006 – Kap. 511, post 71 – Tilskudd til lokale innvandrersorganisasjoner og frivillig virksomhet i lokalsamfunn*. Oslo.
- Vassenden, Kåre (1997). *Innvandrere i Norge. Hvem er de, hva gjør de og hvordan lever de?* Oslo: Statistisk Sentralbyrå.

Vermeulen, Floris (2005). "Organisational Patterns: Surinamese and Turkish Associations in Amsterdam, 1960-1990". *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 31 (5): 951-973.

Wollebæk, Dag og Per Selle (2002). *Det nye organisasjonssamfunnet. Demokrati i omforming*. Bergen: Fagbokforlaget.

Wollebæk, Dag, Per Selle og Håkon Lorentzen (2000). *Frivillig innsats. Sosial integrasjon, demokrati og økonomi*. Bergen: Fagbokforlaget.

Zetterberg, Pär. "Vägen in? Om etniska föreningar som 'skolor i demokrati'". I *Föreningsliv, makt och integration*. Rapport från Integrationspolitiska maktutredningens forskningsprogram. Ds 2004:49. Stockholm: Regeringskansliet, Justitiedepartementet: 231-260.