



Ds 2004:49

Föreningsliv, makt och integration

*Rapport från Integrationspolitiska
maktutredningens forskningsprogram*



REGERINGSKANSLIET
Justitiedepartementet



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

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

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

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

Tryckt av Elanders Gotab AB
Stockholm 2004

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

Förord

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

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

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

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

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

Uppsala i oktober 2004

För integrationspolitiska maktutredningens forskningsprogram

Anders Westholm	Karin Borevi	Per Strömblad
Forskningsledare	Biträdande forskningsledare	Biträdande forskningsledare

Innehåll

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

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

Föreningsliv, makt och integration – ett inledande perspektiv*

Bo Bengtsson

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

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

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

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

Politisk integration – vad det är och inte är

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ration tydlig. Om invandrade och barn till invandrade deltar avsevärt mindre i politiken än etniska svenskar – och det gör de bevisligen¹¹ – är det svårt att tro att detta inte har att göra med hur makten är fördelad.

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

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

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

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

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

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

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

Föreningslivets betydelse

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

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

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

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

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

Föreningslivet och det mångkulturella samhället – två mekanismer och fyra integrationsvägar

En förening kan alltså tänkas stärka medlemmarnas politiska makt genom två helt olika mekanismer. Den ena är den *kollektiva*, som innebär att föreningen driver sina medlemmars politiska intressen – och lyckas med det. Denna mekanism förutsätter förstås att det rör sig om en typ av förening där medlemsnyttan helt eller delvis består i att åstadkomma förbättringar – eller motverka försämringar – i samhället. Förutom de politiska partierna¹⁶ tänker vi här främst på de uttalade intresseorganisationerna såsom fackföreningsrörelsen, konsumentkooperationen, jordbrukets föreningsrörelse och de stora boendeorganisationerna. Ofta har dessa organisationer primärt syftat till att ta till vara medlemmarnas intressen som konsumenter eller producenter på viktiga *marknader*, marknader som typiskt sett också är föremål för olika former av offentliga regleringar.

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

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

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

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

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

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

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

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

Figur 1. Fyra vägar till politisk integration

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

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

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

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

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

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

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

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

Staten och organisationerna – folkrörelseideal och korporatism

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Staten, kommunerna och det etniska föreningslivet

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

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

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

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

fungera då det nu gällde människor från andra länder? Folkrörelse-idealets integrationslogik och korporatismens institutioner²³ kom att inkluderas i den nya politiken. I det första stora invandrapolitiska beslutet 1975 tilldelades invandrarnas organisationer både medbestämmande i politiken och möjlighet till ekonomiskt stöd. Detsamma gäller alltså 30 år senare, även om regler och former har förändrats genom åren (jfr Karin Borevis och Osman Aytars bidrag till antologin).

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

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

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

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

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

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

Artiklarna

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

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

²⁴ Jämför – apropå optimistiska skattningar av medlemstal – konsumentkooperationens 2,8 miljoner livstidsmedlemmar.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Referenser

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

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

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

Den svenska diskursen om staten, integrationen och föreningslivet

Karin Borevi

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

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

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

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

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

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

Föreningslivet och det sociala kapitalet

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Spänningen mellan ethnos och demos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

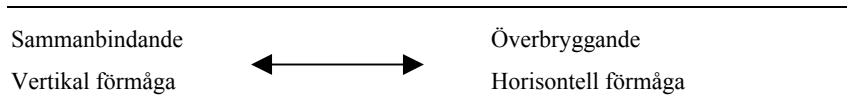
Jag skall slutligen uppmärksamma ytterligare en aspekt av spänningen mellan *etnos* och *demos*, som dessutom har särskild bäring på frågan om statens agerande i förhållande till föreningslivet. Som tidigare konstaterats betecknar Putnam det slags föreningsengagemang som skapar kontakter tvärs över sociala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

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

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

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

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



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

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

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

Spänningen mellan autonomi och styrning

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Synen på etniska organisationer i offentlig politisk diskurs

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

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

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

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

Invandrapolitisk etablering

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Invandrapolitisk utvärdering

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

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

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

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

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

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

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

¹⁷ Se vidare Borevi 2002:99–104.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Invandrapolitisk omvärdering

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Den senaste utvecklingen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sammanfattning

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Referenser

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

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

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

Offentligt tryck

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

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

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

Osman Aytar

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

Inledning

I denna artikel studerar jag kommunikationen mellan etniska och transetniska invandrarorganisationer¹ och staten² genom det centrala

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I min undersökning av vad som kan antas vara *möjligheter* respektive *hinder* utgår jag från ett strukturellt fenomenologiskt perspektiv⁵ vilket i mitt fall innebär den kommunikation som har förekommit mellan staten och invandrarorganisationer som ”delvis människa, delvis organisation”⁶ i de socialhistoriska kontexterna där organisationer har haft en förmedlande roll mellan individer och samhället. Möjligheter och hinder uppfattar jag dels som ”grader av ett kontinuum”⁷ och inte som dikotomier, dels som referentiella begrepp, det vill säga att de kan variera beroende på vem som definierar, när och var. När jag skiljer mellan möjligheter och hinder, bör detta inte tolkas som en absolut distinktion.

Det empiriska materialet, vilket är en del av underlaget för mitt avhandlingsarbete, består av tre typer av källor: intervjuer, befintliga dokument och observationer. *Intervjuer* som är delvis strukturerade⁸ till sin karaktär har jag gjort med både nuvarande och tidigare repre-

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

⁶ Ahrne 1993.

⁷ Diken 1998:263; Ritzer 1981:246.

⁸ Merriam 1994:88.

sentanter⁹ för organisationer och svenska staten. Tjugoåtta intervjuer som är gjorda under sommaren och hösten 2003 ingår i underlaget för analysen. I *befintliga dokument* ingår mötesanteckningar, anföranden och rapporter från möten mellan organisationer och staten 1975–2003 samt offentliga handlingar som utredningar, remisser, propositioner, motioner, utskottsbetänkanden och riksdagsprotokoll vilka bland annat handlar om former och innehåll i dessa möten. *Observationer*, som kan betraktas som observationer utan social interaktion,¹⁰ är gjorda under mitt deltagande vid två möten i rådet under åren 2001 och 2002.

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

Kommunikation, organisationer och integration

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

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

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

¹⁰ Rossi 1988:146.

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

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

Frivilliga organisationer¹² och samspelet mellan dem har varit en viktig del av de arenor där dessa sociala relationer har skapats, åter-skapats och förändrats. Detta har skett i olika typer av organisationer. Etniska och transetniska invandrarorganisationer, traditionella och nya svenska organisationer samt de infödda minoriteternas organisationer har utgjort de grundläggande kategorierna.

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

Etniska och transetniska invandrarorganisationer har i princip¹⁴ bara haft människor med invandrabakgrund som medlemmar trots att det har funnits en mångfald av prioriteringar och motiv i bakgrunden. De kan ha haft en eller flera aspekter såsom etnicitet, transetnicitet, kön, medborgarskap, religion, region eller social bakgrund som princip för organisering, men det som har varit karakteriserande är att de har haft medlemmar med invandrabakgrund.

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

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

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

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

myndigheter,¹⁵ statens politiska syn på relationen till invandrarorganisationer¹⁶ och forskarnas tolkningar av det som har pågått mellan invandrarorganisationer och staten¹⁷ visar att föreställningar om relationer är referentiella, det vill säga att de präglas av vilka krav eller kriterier aktörerna har för den ”ideala”, ”önskvärda” eller offentligt ”uttalade” karaktären hos relationerna. Men en sak verkar vara gemensam i dessa föreställningar: relationerna har inte utvecklats i enlighet med det syfte som man uttalade från början.¹⁸

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

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

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

¹⁵ Bäck 1983:226–27; Antoniadis 1984.

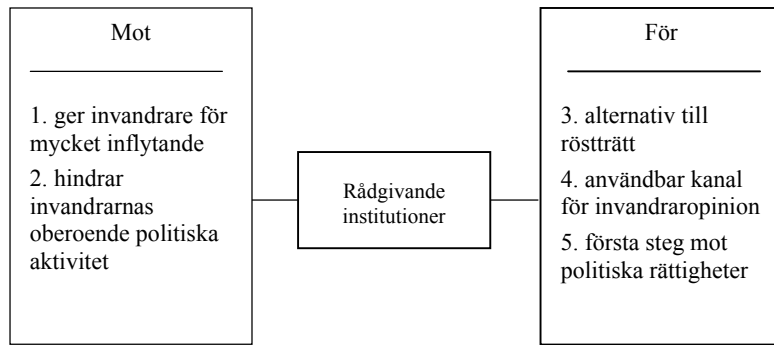
¹⁶ Borevi 2002:135–174; Proposition 1985/86:98:85–86.

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

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

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

²⁰ Layton-Henry 1990:103.

Figur 1. Positioner gentemot rådgivande institutioner

Källa: Andersen 1990:114.

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

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

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

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

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

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

Ett centralt politiskt råd under förändring

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

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

²¹ Andersen 1990:103.

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

²³ SOU 1974:69:405.

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

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

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

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

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

²⁴ SOU 1974:69:324, 406, bilaga 6.

²⁵ SOU 1974:69:406–407.

²⁶ Proposition 1975:26:53; Remissvar 1974:44–45.

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

²⁸ Eriksson 1988:1.

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

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

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

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

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

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

³⁰ Eriksson 1988:1–3.

³¹ SOU 1984:58:95–96.

³² Proposition 1985/86:98:88.

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

³⁴ Promemoria 1995-09-28.

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

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

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

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

Kommunikation som samråd – upplevelser, dokument och iakttagelser

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

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

Aktörernas intresse och engagemang

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Betydelsen av rådets sammansättning

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

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

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

Liknande argument finns i ett brev som lämnades av SIOS:s³⁸ medlemmar till den ansvariga ministern i ett av rådets ordinarie möten där jag var med som observatör. I brevet föreslås att rådet skall bestå enbart av organisationer bildade på etnisk grund.

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

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

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

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

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

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

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

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

Representanterna och deras kompetens

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

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

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

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

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

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

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

Organisationerna och deras representanter

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

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

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

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

Upplevda effekter av samrådet

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

³⁹ Ahne 1993.

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

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

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

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

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

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

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

Inflytande över dagordningen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Verklig funktion i relation till rådets syfte

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Det har jag däremot väldigt svårt att förstå hur det skulle kunna fungera. Så fungerar det ingen annanstans i samhället. Det finns inga folkrörelser eller intresseorganisationer som har blivit förhandlingsorganisationer, om man undantar de fackliga organisationerna som har en förhandlingsposition gentemot arbetsgivarna men inte gentemot regeringen. Inte ens en så stor och livskraftig och högljudd organisation som PRO⁴¹ har någon förhandlingsposition i förhållande till regeringen.⁴²

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

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

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

⁴¹ Pensionernas riksorganisation.

⁴² Arbetsmarknadsdepartementet 1991:156.

⁴³ Eriksson 1988:7–8.

individer och inte som en minoritetspolitisk församling med valda representanter.⁴⁴

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

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

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

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

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

Möjligheter och hinder på olika nivåer

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

⁴⁴ Winai Ström 1988:16.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

På samhällslevelig nivå har struktureringen av svensk invandrings- och integrationspolitik haft stor betydelse för invandrarorganisationerna och deras relationer med staten. Utvecklingen⁴⁷ av svensk invandrings- och integrationspolitik sedan 1975 och i synnerhet i fråga om statens syn på invandrar- och minoritetsorganisationer⁴⁸ kan vara en bidragande orsak till det upplevda minskade intresset för kommunikation mellan staten och etniska och transetniska invandrarorganisationer. Detta är en utveckling som har en systematisk och strukturell karaktär. Skillnaden eller gapet mellan det sagda i den offentliga diskursen om invandrings- och integrationsfrågor och det gjorda i sociala praktiker av denna diskurs kan också ha betydelse för socialt ad hoc-mässiga möjligheter och hinder.

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

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

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

De återkommande ställningstagandena i form av att lämna mötena i protest mot ministrar eller tjänstemän har inte givit resultat i enlighet med de framlagda kraven och inte heller lett till några alternativa lösningar. Vad kan det bero på? Det ”beroende” som har skapats genom statsbidrag, legitimerings- och statusgivande relationer eller byråkratisering av organisationer, vilket har problematiserats av en del forskare⁴⁹, kan vara en aspekt som man kan fundera över. Jag anser att otydligheten eller kanske osäkerheten kring samrådsorganens syfte, arbetsformer och riktlinjer också kan ligga bakom de återkommande gruppvisa ställningstagandena gentemot staten.

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

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

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

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

⁵⁰ Ricoeur 1993:201.

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

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

Har rådet någon framtid?

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

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

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

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

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

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

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

Resultaten tyder på ett minskat intresse för den existerande samrådsformen hos statens representanter⁵² och ett tydligt missnöje med det existerande rådets form och innehåll på organisationernas sida. Utredningen om det nya bidragssystemet⁵³ kan tillsammans med ovanstående uttalanden tolkas som att det är stor sannolikhet för att det kommer att ske en omorganisering – om rådet fortsätter att existera som en samrådsplattform.

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

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

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

⁵³ Ds 2003:10.

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

Referenser

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

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

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

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

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

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

Invandrarföreningar som intressekanaler – möjligheter och hinder på lokal nivå

Pontus Odmalm

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

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

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

Staten, civilsamhället och de politiska möjlighetsstrukturerna

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mobiliseringspotential: politiska möjlighetsstrukturer för etniska grupper i Sverige

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

Formella institutionella strukturer

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

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

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

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

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

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

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

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

Nationella skiljelinjer

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

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

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

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

Informella tillvägagångssätt

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

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

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

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

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

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

Alliansstrukturer

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

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

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

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

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

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

Invandrarföreningar i Malmö

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Relationer mellan politiska partier och invandrarföreningar i Malmö

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ett annat alternativ är att liera sig med ett visst parti eller en intressegrupp. Problemet är, som vi sett, att de korporatistiska arrangemangen främst är baserade på klassfrågor vilket förhindrar t.ex. fackföreningar från att erkänna intressen baserade på andra utgångspunkter. Som Ålund och Schierup (1991) påpekar så har etniskt relaterade frågor varit lågprioriterade och invandrapolitiker har haft svårt att få stöd från sitt parti när det gäller nomineringar till partilistor. Detta gör i sin tur att invandrarföreningar har svårt att få tillgång till den politiska arenan och möjlighet att utöva inflytande. Detta förhållande sporrade exempelvis Invandrapolitiska föreningen i Malmö att i början av 1998 bilda partiet Regnbågen som en förlängning av föreningens syfte att ta till vara invandrares intressen i samhället och verka för grupper i samhället som är underrepresenterade. Partiet som sådant skulle kunna betraktas som ett traditionellt missnöjesparti bildat som en reaktion på alliansen Skånes Väl som sattes upp av ett antal invandrarkritiska partier⁶ i Skåne i början av 1997. Men partiet skulle även kunna tolkas som en anpassning till de rådande politiska möjlighetsstrukturerna. Då de befintliga strukturerna gör det svårt för föreningar att fungera som kanaler för intresseförmedling får uteslutna intressen se sig om efter andra möjliga strategier. Det svenska politiska systemet uppvisar relativt få hinder för partibildning och Invandrapolitiska föreningen valde att bilda ett separat parti då denna strategi uppfattades ge bäst utdelning under de rådande förhållande. Att fortsätta driva frågor om invandrares politiska underrepresentation via föreningen uppfattades inte ge något gensvar från de politiska partierna medan ett parti skulle väcka större uppmärksamhet och även peka på upplevda brister hos de etablerade partierna. En lokalpolitiker beskriver föreningars roll i Malmö politiken som ett moment 22.

⁶ I Skånes Väl ingick bl.a. Skånepartiet, Sjöbopartiet och Centrumdemokraterna.

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

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

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

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

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

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

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

De politiska möjlighetsstrukturerna i Malmö

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

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

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

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

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

Sammanfattning

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

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

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

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

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

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

Referenser

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

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

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

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

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

Intervjuer

- Representant för Victor-Jara Föreningen, intervjuad 2001-02-06.
- Representant för Folkpartiet, intervjuad 2001-02-14.
- Representant 1 för Fritid Malmö, intervjuad 2001-03-06.
- Representant 2 för Fritid Malmö, intervjuad 2001-03-06.
- Representant för Iransk-Svenska Föreningen, intervjuad 2001-02-03.
- Representant för Kristdemokraterna, intervjuad 2001-02-07.
- Representant för Miljöpartiet, intervjuad 2000-07-19.
- Representant för Moderaterna, intervjuad 2001-02-15.
- Representant 1 för Socialdemokraterna, intervjuad, 2001-02-09.
- Representant 2 för Socialdemokraterna, intervjuad 2001-02-05.
- Representant för Turkiska Föreningen, intervjuad 2001-02-13.
- Representant 1 för Vänsterpartiet, intervjuad 2001-02-26.
- Representant 2 för Vänsterpartiet, intervjuad 2001-02-6.

Välfärd på minoritetsspråk: Institutioner, organisationer och strategier

Henry Bäck

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

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

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

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

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

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

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

Föreningslivet i de båda språkminoriteterna

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

¹ För en beskrivning av data hänvisas till appendix.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

² Sverigefinländarnas representation består av företrädare för olika organisationer och nätverk.

Tabell 2. Sammanfattande översikt över institutioner

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

sakligen en roll som opinionsorgan nära knutet till Sverigefinska riksförbundet.

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

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

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

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

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

Integration eller separation

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

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

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

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

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

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

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

Tabell 3. Medborgarskapets strategier för en underordnad grupp

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

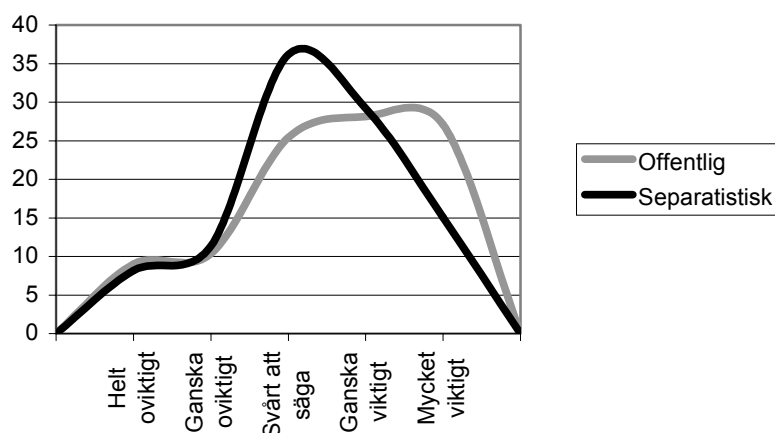
nämnts att fungera katalytiskt: Även andra invandrargrupper drogs in i striden. Med 1990-talets övergång till den nya individualistiska förvaltningspolitiken och sverigefinnarnas nya separatistiska strategi avpolitiserades skolfrågan. En viktig motor i mobiliseringen även av andra minoritetsgrupper försvann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

Operationalisering av strategierna

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

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

Figur 1. De två strategierna: svarsfördelning



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

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

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

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

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

Olikheter mellan Sverige och Finland och mellan minoritet och majoritet

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

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

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

Tabell 4. Redovisningsgruppernas medelvärden på strategifrågorna (balansmått)

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

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

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

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

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

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

⁵ Se appendix.

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

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

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

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

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

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

Gynnade och missgynnade minoriteter

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

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

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

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

beräknas sedan helt enkelt som summan av värdena på de tre dimensionerna.⁸

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Minoriteternas politiska makt

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabell 6. Språkminoriteternas pivotalitet och de språkpolitiska strategierna

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹¹ Jfr Lane och Stenlund 1984; Leech 2002.

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

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

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

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

Språkminoriteternas kapacitet

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Lärdomar från fallstudierna

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Slutsatser

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Referenser

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

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

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

Appendix

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

Tabell 8. Kommunurvalet.

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

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

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

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

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

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

Institutionaliserade relationer, fria organisationer – om sverigeiraniers föreningsliv

Abbas Emami

Sverigeiranernas organisering – bakgrund och inriktning

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

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

sationernas ekonomiska beroende och deras underordning gentemot statsbyråkratin har uppmärksammats i forskningen men en sammanhängande förklaring saknas. Utgångspunkten för denna artikel¹ är att problemet för flertalet invandrarorganisationer bottnar i deras anpassning till den rådande organisationsmodellen för självorganisering i Sverige. En anpassning som är nödvändig för att dessa organisationer skall vara legitima och effektiva, men problematisk eftersom den förutsätter resurser och färdigheter som kräver tid att förvärva.

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

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

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

Organisationer i det sociala landskapet

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

¹ Denna text bygger på min avhandling, Emami 2003.

² I Emami 2003 använder jag i stället termerna extern och intern anpassning.

³ För utförliga uppgifter om metod och material se Emami 2003.

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

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

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

I Iran och i Sverige

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

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

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

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

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

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

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

Sverigeiraniers organisationer

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

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

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

⁴ Sommaren 2004 var 8078 personer från 80 föreningar anslutna till förbundet.

Med avseende på könsfördelning visar männen en svag övervikt. I fråga om åldersstruktur motsvarar däremot medlemskåren inte hela den sverigeiranska befolkningen. Först och främst är barn och ungdomar kraftigt överrepresenterade i medlemskåren. Men trots överrepresentationen har föreningarna i praktiken haft svårt att dra till sig barn och ungdomar till andra föreningsaktiviteter än undervisning i skol- och gymnasieämnena. Något som allvarligt hotar föreningarnas överlevnad i framtiden. Situationen är ännu sämre när det gäller barns och ungdomars representation i föreningsstyrelser. Gruppen är kraftigt underrepresenterad.

Åldersgruppen 31–40 år är däremot något underrepresenterad i medlemskåren men tillräckligt stor för att sätta sin prägel på föreningarnas vardagsaktiviteter. Gruppen är överrepresenterad i föreningsstyrelserna och har en stark kontroll över föreningsverksamheten. Med andra ord är det medelålders män som styr.

Mål, aktivitet och kollektiva resurser

Frivilliga organisationer kan bildas av olika skäl men flertalet drivs av icke- eller svårkvantifierbara mål (Knoke och Prensky 1984). Målsättningar som oftast syftar till att tillfredsställa medlemmarnas sociokulturella behov. Även flertalet av sverigeiraniernas organisationer byggde och bygger sin verksamhet på sociokulturella aktiviteter. Vad som i det avseendet skiljer dem från majoritetens sociokulturella organisationer är den dubbelorientering som präglar deras målsättningar (jfr Schoeneberg 1985), vilka riktar sig både mot Iran och mot Sverige. Dubbelorienteringen återspeglar den dubbla anknytning som kännetecknar och formar sverigeiraniernas livsvillkor.

Medlemsföreningarnas målsättningar är formulerade på olika nivåer. Grovt uppdelat kan två målkategorier urskiljas: allmänna och specifika. Specifika mål är de mål vilkas innebörd sätter gränser – om än grova – för vilka verksamheter som kan bedrivas inom organisationen. Typexemplet för specifika mål är undervisning i persiska. Specifika mål kräver därmed specifika resurser; exempelvis undervisningslokaler.

De allmänna målen däremot gör det möjligt för organisationerna att bedriva en rad olika aktiviteter utan att för den skull vara tvungna att förändra sina målformuleringar. I praktiken får man fria händer att göra vad man vill, och vad som går att göra, d.v.s. anpassa sig till omständigheterna. Merparten av organisationernas målsättningar består av allmänt formulerade mål. Till de vanligaste hör att bevara

och befrämja iransk kultur, att försvara sverigeiraniers sociala rättigheter, att anordna underhållning/fritidsaktiviteter och att stödja upprätthållandet av sociala och politiska rättigheter i Iran.

Föreningarnas främsta mål, att bevara och befrämja den iranska kulturen, utgör det bästa exemplet på en allmän målsättning. Till detta mål kan de flesta tänkbara aktiviteter relateras. Men trots de fria händer denna allmänt formulerade målsättning ger, är det ändå vissa sidor av den iranska kulturen som lyfts fram, återskapas och används. Andra ignoreras eller underkommuniceras (jfr Björklund 1983; Hannerz 1983). Det är i första hand iranska nationella och förislamiska högtider och ceremonier som blir föremål för föreningsaktiviteter.⁵ Iranska religiösa högtider väljs däremot bort. Ingen förening firar någon av de största islamiska högtiderna.⁶ Ingen av föreningarna har egentligen heller bedrivit eller har planer på att bedriva regelbunden religionsundervisning. Det rör sig med andra ord om en selektiv process.

Frånvaron av organiserade religiösa aktiviteter, liksom av religionsundervisning, förrättande av dagliga böner och fredagsböner och islamisk rådgivning är inte enbart utmärkande för IRIS:s medlemsorganisationer utan kännetecknar sverigeiranier i stort. Det finns inte en enda förening, moské eller islamisk församling vars beteckning refererar till iranier, vilket är fallet för andra muslimska etniska grupper i Sverige. Detta trots att behovet av sådana organisationer inte är mindre bland sverigeiranier, till exempel när det gäller den service i form av islamisk vigsel, skilsmässa, begravning och liknande som dessa organisationer erbjuder. Anledningen till att dessa organisationer och aktiviteter saknas bör därför sökas på annat håll, nämligen i bakgrunden till sverigeiraniernas utvandring. De flesta gav sig i väg för att de inte ville leva i en teokrati som det postrevolutionära Iran fortfarande är. Organisering kring religiösa aktiviteter symboliserar det postrevolutionära Iran man inte vill förknippas med.

Politiska aktiviteter ger ett annat exempel på selektionsprocessen. Trots att politiska aktiviteter inte finns med bland föreningarnas ursprungliga eller aktuella målsättningar talar undersökningsresultaten för en ganska hög aktivitetsnivå inom detta område. Över hälften av föreningarna uppger att de aktivt deltagit i valrörelsen 1998, både inför riksdags- och kommunalvalet. Det centrala har varit att sprida

⁵ Hit hör bl.a. nyårsfiranden Nou-Rouz (ny dag) som börjar med Chaharshanbeh Suri (onsdagsfesten) och avslutas med Sizdeh-Bedar (trettonde dagen i nyår (se Emami, 2003:81-82).

⁶ Hit hör bl.a. Eid-e Ghorban, Eid-e Fetr, Eid-e Mabath och Eid-e Ghadir (se Emami, 2003:98).

information om det svenska politiska systemet och valproceduren samt att framhålla hur viktigt det är att både iranier och andra invandrargrupper deltar i valet.

Det stora flertalet föreningar bedriver inga explicita politiska aktiviteter riktade mot Iran, dock förekommer vissa kulturaktiviteter med politiska undertoner. Flera av de poesi-, litteratur- och diskussions-träffar som föreningarna arrangerar bör räknas som politiska aktiviteter riktade mot Iran, trots att föreningarna föredrar att kalla dem för sociokulturella aktiviteter.

Parallellt med den ”kulturella” selektionsprocessen pågår en annan process, genererad av organisationernas kollektiva resurser, som förstärker urvalsmekanismen. Organisationernas kollektiva resurser sätter ramarna för deras verksamheter. Medlemsföreningarnas sammanlagda omsättning är cirka 1,3 miljoner kr per år, vilket tyder på att organisationernas ekonomiska resurser är ytterst begränsade. Begränsade resurser innebär bl.a. att organisationernas målsättningar i sig inte avgör hur verksamheten skall organiseras, utan detta avgörs i stor utsträckning av vilka resurser man förfogar över. I praktiken handlar det om en anpassningsprocess. Verksamheten anpassas till organisationens befintliga resurser, vad de än består av. Enkelt uttryckt innebär det att kulturella aktiviteter av den sort som förekommer i föreningarna lönar sig, eller åtminstone går att genomföra. Detsamma gäller mer eller mindre för undervisningsverksamhet, politisk verksamhet och idrottsverksamhet, även om också den sistnämnda ofta har väldigt svårt att klara sig.

Vid sidan om föreningarnas hårt pressade ekonomi, vilken anses utgöra det främsta hindret för verksamhetsutveckling, lider organisationerna av vad man kan kalla för medlemmarnas bristande organisatoriska resurser och färdigheter. Det krävs alltså andra resurser än pengar, mer engagemang och fler engagerade, eldsjälur med praktiskt erfarenhet av föreningsarbete. Finns detta har man också möjlighet att utvinna andra resurser, hävdas det.

Att ha lärt sig att komma överens, att ha lärt sig ta hänsyn till varandra, att ha lärt sig hur man kan bryta ner visioner till konkreta målsättningar, att skriva en sammanhängande, konkret och aktuell dagordning, att leda ett möte så att diskussionen inte spårar ur, att hålla med resurser och ännu viktigare att lokalisera resurser, det är vad som behövs utöver pengar.

Medlemmarnas bristande engagemang och brist på adekvata organiseringsresurser har enligt föreningsrepresentanter att göra med sverigeiraniernas relativt korta föreningserfarenhet. Att de inte har haft möjlighet att på frivillig basis arbeta tillsammans.

I det följande kommer jag först att diskutera de ekonomiska förutsättningarna och föreningarnas relation till stat och kommun och därefter förutsättningarna för att utveckla de interna resurserna.

Den yttre utvecklingen – organisationer i det institutionella landskapet

Ekonomiskt oberoende: en myt

Beträffande konsekvenserna av statens och kommunernas omfattande bidrag till frivilliga organisationer i Sverige finns delade meningar. Å ena sidan har det hävdats att den ideella sektorn i Sverige av strukturella skäl är mindre beroende av offentliga bidrag än vad fallet är i andra jämförbara industriländer (Lundström och Wijkström 1994; Jeppsson-Grassman 1993a). Å andra sidan har man, utifrån att frivilligorganisationernas egna medel i de flesta fall bara täcker en bråkdel av deras totala verksamhetskostnader, varnat för statens och kommunernas alltför starka förhandlingsposition som anses hota organisationernas självständighet (Bergmark 1994; Johansson 1999; jfr Norlin och Olsson 2000). Vissa forskare går ännu längre och ifrågasätter om man överhuvudtaget kan tala om en självständig frivillig sektor i Sverige (Boli 1991).

När det gäller etniska frivilliga organisationer lyfter man fram även organisatoriska aspekter. Inordning av invandrarorganisationer i ett system av statsunderstödda organisationer med korporativa drag leder enligt detta perspektiv till att föreningarna struktureras i enlighet med vad välfärdsbyråkratin anser att de bör vara, nämligen nationella och etniska sammanslutningar för bevarandet av immigranternas kulturtraditioner och etniska identitet. En mer eller mindre påtvingad roll som blockerar en transetnisk eller transkulturell formulering av immigranternas gemensamma intressen (Schierup 1994; jfr Fred 1983, Graham 1999).

Att det skulle finnas en från staten ekonomiskt fristående frivillig sektor, som man i svensk och internationell debatt vill ge uttryck för, visar sig vid närmare granskning vara en gammal myt grundad mer på ideologiska ideal och önsketänkande än på empiriska fakta. Även om beroendet av statligt stöd varierar mellan olika länder och olika organisationer är det svårt att generellt tala om en självständig sektor. Det räcker att se på förhållandet mellan staten och den frivilliga sektorn i

de länder där denna sektor anses vara mest utvecklad och självständig, nämligen USA och Storbritannien, för att motbevisa denna myt. Mycken forskning talar för att den populära och idealiserade bild som en del forskare tecknar av frivilliga organisationer som självständiga aktörer, är långtifrån den verkliga. Man betonar i stället att utan de statliga/kommunala bidragen skulle det vara omöjligt för den frivilliga sektorn att bibehålla nivån på verksamheten (Hall 1987; Salamon 1987; Ostrander 1987; Ware 1989; Skocpol, Ganz och Munson 2000; Zetter och Pearl 2000).

Myten om ekonomiskt oberoende etniska frivilliga organisationer visar sig vara ännu mer verklighetsfrämmande än den som omgärdar sektorn i sin helhet. Senare undersökningar gjorda både i Europa och Nordamerika visar klart och tydligt att immigrantorganisationerna på ett eller annat sätt, oberoende av vilken välfärdsregim de befinner sig i, finansierar sina verksamheter huvudsakligen genom statliga bidrag (Bäck 1983; Schoeneberg 1985; Rex och Samad 1996; Jenkins 1988; Graaf, Penninx och Stoové 1988; Vertovec 1994; Wahlbeck 1998). Även om de statliga och kommunala bidragens andel av organisationernas totala omsättning varierar mellan olika länder och mellan olika organisationer är trenden densamma. Det ekonomiska stödet till invandrarorganisationer i västeuropeiska och nordamerikanska länder har numera, och som ett led i invandrararnas inkorporering, övergått till att vara statens angelägenhet (Soysal 1994). De få undantag som ändå finns är dels enstaka religiösa organisationer som frivilligt avstått från att ta emot statligt bidrag (Graff, Penninx och Stoové 1988), dels flyktingorganisationer som vill, men av rättsliga skäl inte kan ansöka om statligt bidrag (Zetter och Pearl 2000).

Staten – den starkare parten?

Att diskutera frivilliga organisationers förhållande till staten utan att ta hänsyn till terrängförhållanden, d.v.s. hela den omgivning som organisationerna verkar i är problematiskt. Statens maktposition och maktresurser måste sättas i relation till på vilket område och under vilka omständigheter de gäller. Det faktum att staten – kommunen inräknat – ofta sitter med den starkaste förhandlingspositionen och har en maktposition i förhållande till frivilliga organisationer innebär ändå inte att staten vill eller kan ha full kontroll över föreningsverksamheten. Staten kontrollerar inte automatiskt alla delar av den sociala verkligheten inom sitt territorium. Vilka delar som skall kontrolleras av

staten avgörs i politisk kamp med andra maktsfärer, bl.a. intresseorganisationer (Ahrne 1989).

Detta är en viktig och ofta förbisedd utgångspunkt för analys av frivilliga organisationers handlingsmöjligheter. Ett exempel på detta är att det viktigaste kriteriet varpå kommunens och statens bidragsgivning grundas, nämligen formella procedurer för inre demokrati och medlemsinflytande, egentligen har formulerats av folkrörelserna och syftat till att motverka statens kontroll i termer av lagstiftning och inte tvärtom⁷ (jfr Heckscher 1946; Lundkvist 1977; Jansson 1985).

Att tala om statens makt utan att ta hänsyn till förhållandena i terrängen, där mötet mellan organiserade intressen äger rum, kan leda till att parternas maktresurser missbedöms, inte minst de inslag som hänger samman med politiska processer. Myndigheternas kontroll över beslut och bidrag bör ses ur detta perspektiv.

Att frivilliga organisationers relationer med staten i Sverige kännetecknas av samarbete och ömsesidigt beroende, är inget tillfällighet utan resultatet av en historisk och till stora delar institutionaliserad förhandlingsprocess. Bruket av gemensamma politiska lösningar, eller korporativ politik som det också kallas (jfr Meier 1982), där staten och frivilliga organisationer samarbetar, har en lång historia i Sverige (Rothstein 1992; Qvarsell 1995). Det finns en stark tradition att se folkrörelser och föreningsliv som en viktig del av samhällslivet. Hur staten och andra organisationer möts och agerar gentemot varandra är i Sverige mer eller mindre givet. Terrängen är med andra ord känd och väl beskriven. Det finns ofta en praxis att följa. Det handlar inte om att parterna avstått från sina maktresurser, det handlar om terrängens särdrag.

Statens ekonomiska och legala maktresurser får inte användas på så sätt att de äventyrar dess mest grundläggande intresse, d.v.s. medborgarnas uppfattning om en legitim maktutövning (Weber 1983; jfr Rothstein 1987, 1997). Den rätt till och de resurser för kontroll som staten besitter behöver inte heller betyda att staten i praktiken kan

⁷ Som en följd av lagen om ekonomiska föreningar som tillkom 1895 begärde 1899 års riksdag hos kungen förslag om en liknande lagstiftning om ideella föreningar. Denna begäran var början till en parlamentarisk process som varade i 39 år och som ledde till en rad utredningar, propositioner och utkast, vilka inte godtogs av riksdagen. Invändningar som riktades mot lagstiftningsförsöken var i första hand att varje lagstiftning om ideella föreningar stör föreningarnas handlings- och rörelsefrihet. Statsvetaren Gunnar Heckscher som närmare har studerat denna process sammanfattar sin diskussion om orsaken till riksdagens invändningar med följande ord: "Orsaken härtill är i främsta rummet, att föreningsfolket själv befarat, att dess verksamhet skulle komma att i otillbörlig grad hämmas genom tillvaron av en sådan lagstiftning" (Heckscher 1946:115).

utöva en fullständig kontroll, en omständighet som staten själv är väl medveten om. Exempelvis skriver den av regeringen tillsatta arbetsgruppen för resultatstyrning och uppföljning av statsbidraget till föreningar i sin rapport att ”regleringsbrevens har en begränsad verkan som styrinstrument vad gäller verksamhet som inte bedrivs i statlig regi” (Ds 1997:36:7).

Å andra sidan får man inte heller glömma en annan avgörande faktor för terrängens särdrag, nämligen frivilliga organisationers maktresurser, vilka framför allt gestaltas i de stora och starka medlemsbaserade intresseorganisationerna och den höga legitimiteten som dessa uppstår. Det betyder bl.a. att lokala föreningars förutsättningar att göra motstånd mot eventuellt övertramp inte är så små, även när det gäller organisationer som ryms inom min definition: invandrarnas sociala och kulturella föreningar. Dessa organisationer betraktas också som en del av folkrörelsen (SOU 1996:55; 1998:73). Politiskt men också ekonomiskt är de med synliga och osynliga band kopplade till frivilligorganisationssfärens maktcentra, d.v.s. fackföreningsrörelsen och de politiska partierna. Det handlar inte om en enda förening som förhandlar med en kommun utan om en del av folkrörelsen som förhandlar inom ramen för ett riksdagsbeslut (jfr SOU 1966:55). Det innebär inte att det rör sig om en konfliktfri process, utan maktrelationer finns med och har format processen. Det handlar om en politisk process, där det finns motstånds- och förhandlingsmöjlighet (jfr Ahrne 1989).

Det är därför missvisande att tala om statens makt i allmänna termer. Statens styrka och maktresurser är relativa och beroende av terrängförhållandena, d.v.s. av vilket område den opererar i och vilken part den har att göra med.

Ett fungerande samarbete

Drygt två tredjedelar av IRIS:s medlemsföreningar uppger att de regelbundet har kontakt med kommunen och är beroende av dess generella och selektiva föreningsbidrag.⁸ Trots ekonomiskt beroende har föreningarna förmått att behålla sin autonomi gentemot kommunen, då det gällt verksamhetens inriktning och utförande. De gene-

⁸ De direkta kommunala föreningsbidragen består i de flesta fallen av både generella och selektiva bidrag. De generella bidragen omfattar start-, aktivitets-, lokal- och utbildningsbidrag, medan de selektiva består av anläggningsstöd, stimulansbidrag, uppdragsersättning samt projektstöd som prövas från fall till fall. Indirekta bidrag omfattar användning av fria eller subventionerade kommunala lokaler och faciliteter.

rella föreningsbidragen har inte kopplats samman med någon begäran om att föreningarna vare sig startar eller avslutar några aktiviteter. När det gäller projektbidragen har kommunen däremot hänvisat till vissa prioriterade verksamhetsområden men vilka aktiviteter föreningen väljer att ägna sig åt inom dessa områden lämnas också öppet. Några ingående krav på organisationerna beträffande verksamheten ställs således inte.

Kommunen går sällan in för att kontrollera verksamheten, ens när det gäller aktiviteter som ligger utanför det gängse aktivitetsutbudet, exempelvis partipolitiska aktiviteter, där det till och med saknas lagligt stöd för kommunalt föreningsbidrag. Det som kommunen ändock kräver är att föreningarna skall lämna in årsmötesprotokoll, verksamhetsberättelse och därmed bevisa att de internt har följt vissa vedertagna principer om inre demokrati. Parternas förhållande utmärks med andra ord av ett fungerande samarbete med utrymme för dialog och överenskommelser. Kommunen stöder föreningslivet bland iranier och ser det som ett tecken på deras samhällsengagemang och som varande i linje med statens integrationspolitiska målsättningar.

Företrädare för kommunerna ger egentligen inga precisa förklaringar till denna samarbetsanda och till ambitionen att hjälpa föreningarna. Förutom allmänt tal om föreningarnas betydelse för demokratin hänvisade de kommuntjänstemän jag intervjuat ofta till ”associationsrätt” eller ”föreningsdemokrati”. Vad associationsrätten exakt förordar hade man svårt att förtydliga, men den tolkades så att kommunen helst inte skall lägga sig i föreningens inre angelägenheter.

Oavsett den rådande praxisen att inte blanda sig i föreningars verksamhet, är det lätt att inse att kommunernas resurser för kontroll är begränsade. Kommunerna har i de flesta fall inga direkta kontrollsystem för att granska vad som sker i föreningarna. Med undantag av kurser och studiecirkel är det svårt för kommunerna att använda sig av kvantitativa mått, som antal möten och deltagare, för att bedöma föreningarnas aktiviteter. Bedömning av öppna verksamheter, speciella och tillfälliga aktiviteter, fester och liknande kräver närmare uppföljning och personliga besök som kommunen inte har resurser till. Kan kommunen inte göra sådana kontroller, vilket den oftast inte kan, kan den inte heller styra verksamheten i viss riktning, utan på sin höjd ge rekommendationer. Denna bild bekräftas av de flesta bidragshandläggare jag har varit i kontakt med.

Intern demokrati – föreningslivets krav inte kommunens

Som påpekades stöder kommunen föreningslivet bland iranier och ser det som ett tecken på gruppens samhällsengagemang. Några ingående krav på organisationerna beträffande verksamhetens inriktning och utformning för att få kommunalt stöd finns inte. Det är alltså fritt fram för invandrare (iranier) med samma intresse – vad det än kan vara – att sluta sig samman i en förening för att få hjälp. Det som ändå behövs, förutom bidragsansökan, är att föreningen skall lämna in årsmötesprotokoll, verksamhetsberättelse och ekonomisk redovisning. Det som kommunen med andra ord kräver har i stort sett inget att göra med föreningarnas verksamhet utan det som görs skall göras enligt vedertagna demokratiska principer; att varje föreningsmedlem får möjligheter att påverka beslutet. Kravet är inre föreningsdemokrati. Kommunen har alltså inte heller resurser för att närmare kontrollera hur verksamheten bedrivs.

Dessa två enkla iakttagelser väcker två centrala frågor. Den ena är varför kommunen begränsar sina krav till inre demokrati. Den andra frågan som måste ställas är hur det kan komma sig att föreningarna gör det som kommunen kräver trots att kommunen saknar närmare kontrollmöjligheter. Om svaren ligger i vad som i regel görs gällande i litteraturen, och som jag tidigare var inne på, d.v.s. en makt-/resursberoenderelation är parternas agerande inte något exempel på rationell handling. Det kan inte vara särskilt rationellt att kommunen betalar för en verksamhet som de har så litet att bestämma över. Kommunerna uppträdde ju annorlunda när det gällde projektbidrag, där kommunen prioriterade vissa verksamhetsområden framför andra, trots att kravet på inre demokrati kvarstod.

Å andra sidan verkar det inte heller vara särskilt rationellt att föreningarna följer procedurer som kommunen i de flesta fall saknar möjligheter att kontrollera. Kommunens relation till föreningarna kan med andra ord inte förklaras utifrån en makt-/resursberoenderelation (jfr Gamm 1981) där den resursstarka tvingar den svaga parten att underkasta sig dess villkor. Förklaringen bör sökas på annat håll, nämligen i de institutionaliserade terrängförhållanden jag tidigare var inne på.

Den inre demokrati som kommunen kräver av föreningarna har alltså i själva verket tagits fram och utvecklats av folkrörelserna. Först senare upphöjdes den till ett samarbetsvillkor med staten som ville vara säker på att organisationsföreträdarna hade medlemmarnas förtroende, och som hade misslyckats med att reglera föreningslivet lagstiftningsvägen (Heckscher 1946; Elvander 1969; Lundkvist 1977; Jansson 1985). Vad vi nu ser på kommunnivå är en generell tillämp-

ning av detta institutionaliserade samarbetsvillkor och inte en rationell kalkylering av föreningarnas aktivitet utifrån kommunens direkta ekonomiska intresse i vart och ett av fallen. Kommunens intresse eller rättare sagt statens intresse är inbäddat i vad jag kallade för terrängförhållandena, och tar sig uttryck i den överenskommelse den åstadkommit med frivilliga organisationer för hantering av vissa frågor. Det är denna institutionaliserade överenskommelse som sätter ramen för kommunens förhållande till föreningarna och inte kommunens direkta ekonomiska intressen.

Varför parterna ursprungligen valde att samarbeta och vad de fick ut av det kommer jag inte att gå in på här. Det har utförligt redovisats på andra håll (jfr Elvander 1969; Lundkvist 1977; Jansson 1985; Esping-Andersen 1990; Hort 1990). Det viktiga, som utgör utgångspunkten här, är institutionaliserandet av själva samarbetet och samarbetsvillkoren. Det som leder till att staten inom ramen för sin integrationspolitik väljer att betrakta invandrarorganisationerna som "en del av det svenska organisationsväsendet" (SOU 1974:69:275) och därmed ställer samma villkor och upprätthåller samma förhållande till dem, förutsatt att de i sin tur väljer att vara en del av detta organisationsväsende, d.v.s. att organisera sig efter samma modell.

Att lämna in verksamhetsberättelse och årsmötesprotokoll innebär att man visar att man tillämpar samma organiseringsprinciper. Det handlar alltså om ett identifieringsbevis att föreningen i fråga hör till samarbetsparterna. I vårt fall ett erkännande av att iranska föreningar är en del av den svenska folkrörelsen. Än så länge kan man läsa i de flesta kommuners allmänna riktlinjer för bidragsgivning att "bidragssökande förening skall tillhöra statsbidragsberättigad riksorganisation".

Om inre demokrati på så sätt räcker till för att bli insläppt i terrängen är det otillräckligt som externt styrinstrument (jfr Ds 1997:36). Att kontrollera processen utifrån är svårt och resurskrävande. Rent praktiskt skulle det kräva en tjänsteman per förening. Vad kommunen kan göra, och också gör, är att genom verksamhetsberättelse och dylikt få kännedom om huruvida processen har varit igång eller inte. Internt däremot erbjuder dessa procedurer goda möjligheter för medlemmarna att påverka besluten om hur en förenings kollektiva resurser används. En självgående mekanism som trots risker för personliga inflytanden (jfr Michels 1911) fungerar ganska bra, särskilt på föreningsnivå, där föreningsmedlemmarna i de flesta fall känner varandra (jfr Olson 1965). Det är denna självgående mekanism kommunen stödjer sig på, inte sina kontrollmöjligheter.

Den inre utvecklingen – interndemokrati och föreningskompetens

Institutionalisering av inre demokrati

Till skillnad från svenska föreningar som föds inom den institutionella ramen stöter iranska föreningar som nämnts på två institutionaliseringsprocesser: en formell och en faktisk. Tidsmässigt går den formella före den faktiska. Tillspetsat uttryckt börjar den faktiska när den formella har slutat. Det handlar inte om en process där organisationen utifrån sin dagliga praktik kommer fram till att anpassa sig till omgivningens krav, utan organisationen etableras i denna form utan att besitta de adekvata organisatoriska resurser som denna form kräver. Organisationsmedlemmarna har inga praktiska erfarenheter av organisationsformen. Tidigare föreställningar och erfarenheter kan stå i vägen, tvinga fram viss revidering eller bromsa processen, vilket också ofta sker.

Händelseutvecklingen inom riksförbundet sedan etableringen pekar på att den formella och faktiska anpassningsprocessen sker i olika takt (Emami 2003:kap. 7). Medan den formella institutionaliseringen, anammandet av organisationsformen löpte relativt snabbt, visade det sig att den faktiska institutionaliseringen, att tillämpa och praktisera modellen, var en långsam process. Det utmärkande draget i denna process har varit att hantera interna konflikter. Inre demokrati utgör den självgående mekanismen för konflikthantering. Trots intern konkurrens om resurser, sammanblandning av personliga och organisatoriska roller, bristande auktoritet och avsaknad av adekvata organisatoriska resurser väljer parterna att vara kvar och samarbeta. Oenigheten kvarstår men organiseras i förutsägbara former. Formerna för interaktion kontrollerar och begränsar parternas agerande inom vissa ramar, visar på utvägar, stimulerar till och belönar överenskommelser.

På det sättet tjänstgör den inre demokratin förutom att vara ett internt kontrollsystem även som en anpassningsmekanism till den rådande formen för frivillig organisering och kollektivt deltagande. En process, där invandrare lär sig hur de skall kommunicera med värdsamhället och därmed bli kopplade till den vidare institutionella sammansättningen. I denna bemärkelse kan man tala om föreningsbidragets integrerande effekt. Ett incitament som stimulerar till institutionalisering av en viss organiseringsform och därmed av vissa värderingar och normer (jfr Galaskiewicz 1991), något som ligger i kom-

munens/statens intresse att framkalla. Ett medvetet försök att göra terrängen mer tillgänglig för frivilligorganiserade sammanslutningar av folkrörelsetyp.

Även om acceptansen av denna organisationsmodell i och för sig belyser en viktig sida av anpassningsprocessen räcker den inte till för att man skall kunna tala om ett avslutat stadium. Den faktiska institutionaliseringen slutar inte, utan börjar, när formen antas. Det handlar om en lärandeprocess. Ju längre tiden går desto mindre överraskningar, och desto mer rutiniserad arbetsordning.

Att inre demokrati i frivilliga organisationer är en institution skapad och utvecklad av frivilliga sammanslutningar, och inte av staten, visar sig tydligt när man närmare tittar på vad den går ut på. Inre demokrati eller vedertagna demokratiska principer som den också kallas består av vissa procedurer som reglerar det inre föreningslivet. Dessa numera självklara procedurer täcker hela föreningslivet: från hur man håller möte och skriver dagordning och mötesprotokoll till hur medlemmarna skall få möjlighet att påverka verksamhetens innehåll och utformning. De centrala delarna som rör medlemmarnas, representantskapets och styrelsens rättigheter och skyldigheter, samt valproceduren, är nästan identisk i samtliga frivilliga organisationer i Sverige, däribland även i iranska föreningar och det iranska riksförbundet.

Dessa delar – som reglerar medlemmarnas förhållande till varandra och till organisationers kollektiva resurser – aktiveras av sig själva i och med att det finns resurser, och fungerar därmed som ett kontrollsystem eftersom varje föreningsmedlem har ett intresse av att bevaka hur dessa gemensamma resurser används. Det innebär att det kommunala föreningsbidraget i och med att det betalas ut utsätts för det här interna kontrollsystemet. På så sätt följer föreningarna principer om inre demokrati trots kommunens bristande kontroll.

I detta avseende finns det inga skillnader mellan svenska och iranska organisationer. Logiken är densamma. Den interna kontrollmekanismen, stimulerad av föreningsbidraget, reglerar som sagt medlemmarnas förhållande till organisationens kollektiva resurser och därmed de interna konflikter som oftast bottnar i hur dessa resurser skall användas. Det som skiljer iranska föreningar från svenska är att medlemmar i svenska föreningar har vuxit upp med dessa regler och fått möjlighet att praktisera och internalisera dem; i de flesta fall redan från skolåldern genom deltagande i elevråd, idrottsklubbar o.s.v. De besitter inte bara "latenta organiseringsresurser" (Ahrne och Papakostas 2002) i form av möteteknik, protokollföring, arkivering, etc. utan även det sociala kapitalet (Putnam 1993, jfr Micheletti 1996).

Förmågan att samverka och integrera effektivt med människor som man inte känner: grundsatsen för en fungerande frivillig organisation. Dessa latent resurser och färdigheter förvärfvas som påpekats i redan existerande organisationer (jfr Ahrne och Papakostas 2002).

Iranier däremot har kommit in i sammanhanget plötsligt. De har vuxit upp i ett organisationslandskap som med Ahrnes formulering har varit ”mindre förberett” för frivillig organisering. Det sociala kapitalet som uppstår och förstärks i första hand genom upprepad interaktion i den typen av organisation är därför svagt eller helt frånvarande inom gruppen (jfr Putnam 1993). Även om iranier har känt till idéerna har de inte haft möjlighet att praktisera dem. Det uppstår därför ett glapp mellan idé och praktik som tar tid att överbrygga. Reglerna om inre demokrati som på institutionell nivå verkar vara självklara och lätta att följa visar sig vara omstridda och mödosamma att följa i praktiken.

Organisationskunskap och föreningskompetens

Immigranters tidigare erfarenheter av självorganisering och deltagande i frivilliga organisationer är centrala för hur deras organisationer utvecklas. Organisationsteoretiska studier visar att medlemmarna själva utgör den främsta resursbasen i merparten av frivilliga organisationer. Men vad man ofta har i åtanke när det talas om medlemmarnas resurser är i första hand det arbete och den tid de frivilligt bidrar med. Det är i huvudsak materiella resurser man hänvisar till. Och när man talar om medlemmarnas organisationskunskap menar man ofta bara vissa grupper av medlemmar: kadrer, eliter, entreprenörer o.s.v.

De medlemsresurser som utgör kärnan i de iranska organisationernas anpassningsprocess och som kommer att avgöra deras framtida utveckling och mobiliseringsförmåga är inte medlemmarnas generella kunskaper. Det handlar exempelvis inte om deras kännedom om Sveriges samhällsstruktur eller lokalisering av resurser. Brister på dessa kunskaper liksom andra former av resurser såsom medlemmarnas engagemang, oavlönat arbete och ekonomiska bidrag, begränsar naturligtvis organisationernas handlingsmöjligheter, men utgör inte tyngdpunkten i föreningarnas anpassningsprocess. De medlemsresurser jag syftar på rör sig om ett mindre gripbart fenomen, nämligen färdigheten att i organiserad form interagera med personer som man inte känner men ändå delar intressen med. Något som jag väljer att kalla för föreningskompetens.

Föreningskompetens utgör grunden för ett fungerande föreningsliv och har företräde i förhållande till andra resurser. Organisationers effektivitet då det gäller planering, lokalisering av potentiella resurser och måluppfyllelse, eller kort sagt organisationers handlingsförmåga, hänger samman med i vilken utsträckning organisationsmedlemmarna präglas av denna färdighet. Brist på föreningskompetens rubbar auktoritetsrelationer. Auktoritet i frivilliga organisationer bygger på medlemmarnas villighet att följa gemensamt fattade beslut. Även om detta i stort sett gäller för samtliga organisationer (Ahrne 1994), är auktoriteten i frivilliga organisationer – i avsaknad av en given hierarki och ekonomiska incitament samt genom fripassagerarproblematiken – bräckligare än exempelvis i företag. Risken är stor att medlemmarna själva avgör var gränsen går för den så kallade ”zone of indifference”, d.v.s. att medlemmen inte handlar på organisationens vägnar utan agerar på egen hand och själv bestämmer över vad som ska göras och hur det ska göras (jfr Barnard 1968). Det organisatoriska handlandet riskerar att förlora mark till det personliga. Varje konflikt, om än obetydlig, kan leda till avhopp.

Det är allmänt accepterat att tillgång till nödvändiga resurser utgör förutsättningen för etablerandet av en ny organisationsform. Det sägs att varje organisationsform har en historia (Stinchcombe 1965). Det skall bland annat finnas tillgång till människor med de kunskaper och förmågor en viss organisationsform kräver. Utan tillgång till läs- och skrivkunniga människor är exempelvis en byråkrati otänkbar.

Produktionen av de kunskaper som behövs äger i dagens Sverige rum utanför de organisationer som använder sig av dem. Hela utbildningsväsendet är där för att utföra denna uppgift. Men det finns en viktig skillnad mellan frivilliga organisationer och andra organisationsformer. Föreningsfärdighet och föreningskompetens formas och utvecklas inne i organisationen och genom upprepad interaktion mellan medlemmarna. Den lärs ut i en daglig praktik. Utbildad arbetskraft utifrån används i första hand till administration och liknande verksamhet och befinner sig inte i planerings- och beslutspositioner. Om man exempelvis tittar på politiska partier eller fackföreningar finner man knappast någon som får ett förtroendeuppdrag eller en ledningsposition på grund av sin externa utbildning. Det finns i stort sett ingen utbildning i föreningskunskap organiserad utanför frivilliga organisationer. De kurser och studiecirkel som finns arrangeras av föreningar och för föreningar.

Samtidigt är föreningskompetens mycket mer än enbart mötes-teknik. Det rör sig framför allt om hur personer med samma intressen, men olika uppfattningar, skall interagera, komma överens och fatta

beslut. Det handlar om en auktoritetsmodell grundad i första hand på ömsesidigt förtroende, ej sanktioner. I Sverige har föreningskompetensen lämnat sin organisatoriska klädedräkt och upphöjts till en institution för kollektivt handlande generellt. Det finns alltså ett accepterat sätt för hur man skall agera kollektivt. Redan från skolåldern via elevråd, idrottsklubbar, politiska ungdomsorganisationer etc. får svenskar som nämnts tillfälle att lära sig hur man skall bete sig i förenings-sammanhang. Iranier har däremot inte haft samma möjligheter i Iran, varför de skall lära sig nu i den process som jag har kallat för organisationsanpassning.

Invandrargrupperns svårigheter att arbeta i föreningsform har ofta förklarats med deras kulturella och nationella karaktär. Samtidigt vet vi att iranier inte har haft några större svårigheter att verka i andra organisationsformer. De flesta iranier som har fått ett arbete har varit kapabla att efter kort träning, ofta språklig sådan, utföra sina organisatoriska arbetsuppgifter.

Hur kommer det sig då att de inte är lika kunniga i förenings-sammanhang? Det kan således inte ha att göra med kultur. Kultur determinerar varken organisationsformer eller organisationsfärdigheter. Bristande föreningskompetens måste förklaras på annat sätt. Min utgångspunkt har varit att se på hur organisationslandskapet såg ut när idén om frivilliga sammanslutningar nådde Iran. Fanns det utrymme och resurser för att denna idé skulle materialiseras organisatoriskt eller inte? Som jag framhöll tidigare saknades både utrymme och resurser för frivilliga organisationer i Iran att sprida sig. Staten bevakade hårt de sociala utrymmen som dessa organisationer skulle kunna etablera sig i. Det blev inte många föreningar och därmed inte heller många föreningskompetenta medlemmar. Vad som med andra ord skiljer svenskar från iranier är att de senare inte besitter de resurser på just detta område som de förra har. Organisatoriska färdigheter utvecklas kumulativt.

Jag har använt mig av samma resonemang när det gäller förutsättningarna för etableringen av iranska föreningar i Sverige. Även här utgår jag ifrån organisationskonstellationens betydelse för utformning och utbredning av iranska föreningar. I Sverige fick associationsandan det utrymme den behövde för att få en varaktig organisatorisk struktur. Den stöttes inte bort av staten som i Iran utan den blev i stället ett medel för att i en tid av sönderfall ”svetsa samman en nation” (Jansson 1985:15). Med tiden utvecklades frivilliga organisationer till en organiserad maktsfär, väl kapabel att bevaka sina gränser både mot staten och mot företag. Det innebar att de kunde påverka etablerandet av nya organisationer. Detta tar sig uttryck bl.a. i att nyetablerade

organisationer som väljer att stå utanför denna sfär får det svårt att få resurser. Väljer en förening däremot att hålla sig inom sfärens gränser gäller det att rätta sig efter måttstocken och organisera sig som andra. Merparten av iranska föreningar, däribland det iranska riksförbundets medlemsorganisationer, valde detta alternativ.

Å andra sidan kan man fråga sig, beträffande valet av organisationsstruktur, vad som hade varit alternativet i en sådan situation. Ofta hävdas att invandrare själva kunde eller borde ha hittat en annan form för att organisera sig (jfr Schierup 1991). Men denna tanke kan närmast ses som ett önsketänkande. Den enkla sanningen är att det faktiskt inte finns många olika sätt att organisera en frivillig sammanlutning, förutsatt att man föredrar en demokratisk organisationsstruktur och inte en klanliknande. Iranier hade inte någon alternativ organisationsform med sig hemifrån – traditionella släktskapsbaserade gemenskaper inräknade – utan i bästa fall diskontinuerliga erfarenheter av små cirklar som var tänkta att arbeta efter samma principer som de senare fann i Sverige.

Slutdiskussion och framtidsutsikter

Organiserade maktsfärer

I mitt försök att argumentera för att iranska föreningar är relativt självständiga spelar begreppet terräng en central roll. Jag använder mig av terrängbegreppet för att lyfta fram betydelsen av den historiska bakgrunden till pågående interaktion mellan organisationer. I det här sammanfattande avsnittet skall jag resonera vidare kring detta begrepp och dess betydelse för föreningarnas interaktion med kommuner och statliga verk. Som tidigare nämnts har den teoretiska utgångspunkten varit att konstellationen av olika organisationer och relationer dem emellan avgör villkoren för utformning och utveckling av nya organisationer. Det är förändringar i denna sammansättning och dessa relationer som skapar utrymme för nya organisationer. Dessa organisationer kan utveckla olika relationer till varandra. Vilka relationer som kommer att uppstå och vilka maktmedel som får användas hänger samman dels med organisationernas resurser, dels med i vilken terräng de möts.

Det är ingen hemlighet att interaktionen mellan frivilliga organisationer och staten i Sverige historiskt sett huvudsakligen kännetecknats

av samarbete och förhandlingar. Men det är viktigt att påpeka att när jag talar om terrängförhållanden syftar jag inte i första hand på interaktion mellan enskilda organisationer utan mellan två organiserade maktsfärer. Det är på denna nivå som parternas maktresurser och styrkeförhållanden avgör var gränsen skall dras. Omstridda frågor som vilka uppgifter parterna skall ägna sig åt, vilka frågor som skall diskuteras och beslutas gemensamt och hur man skall hantera en konflikt när den uppstår avgörs på den här nivån. Medan mobilisering och förmedling av intressen har övertagits av frivilliga organisationer, har staten ägnat sig åt produktion och administration av välfärden. Remissförfaranden, politiskt sammansatta kommittéer och direkta förhandlingar har också utgjort de medel som parterna använt sig av för att bevaka sina intressen och gränser. Men det är viktigt att notera att nuvarande gränser och den rådande balansen i själva verket grundas på parternas ömsesidiga beroende och styrkeförhållanden. Statens tidigare fruktlösa försök att reglera ideella föreningar (jfr Heckscher 1946) illustrerar tydligt frivilliga organisationers styrka i att försvara sina gränser mot vad som ansågs vara ett övertramp.

Varaktigheten i det samarbete som har karaktäriserat relationen mellan parterna sedan de etablerades i mitten av 1800-talet har lett till ett institutionaliserat förhållningssätt uttryckt i den allmänna uppfattningen att staten och folkrörelserna har ett gemensamt intresse, en uppfattning som förstärks dagligen eftersom den framträder organisatoriskt. Den praxis som styr interaktionen mellan kommuner och föreningar, och som utgår från två självständiga aktörer med ömsesidiga åligganden och ömsesidig respekt, är i själva verket grundad på den ovannämnda maktbalansen även om denna grund numera glömts bort. Varken den lokala föreningen som ansöker om föreningsstöd eller kommunen som beviljar det, tänker längre på detta. Parterna tar för givet att så här skall det gå till.

Det förefaller mig vara mycket svårt att förstå relationer mellan iranska föreningar och kommuner utan att referera till de terrängförhållanden – materialiserade i den till stora delar institutionaliserade interaktionsform som är utmärkande för denna terräng – som bestäms av det rådande maktförhållandet mellan två organiserade maktsfärer. De regler och den praxis som reglerar kommuners relation till lokala föreningar av olika slag representerar dessa maktsfärer strategiska förhållande präglade av politiska överväganden snarare än de lokala kommunernas direkta ekonomiska intressen. Kommuners absoluta överlägsenhet gentemot föreningarna då det gäller ekonomiska och organisatoriska resurser gör det annars svårt att förklara det pågående samarbetet utifrån ett lokalt resursberoende. Även om makten ofta är

dold och tagen för given borde denna obalans i resurser ändå slå igenom och sätta sin prägel på relationerna om det rörde sig om en maktrelation mellan två lokala organisationer. I det avseendet kan man på goda grunder förvänta sig att mitt resonemang beträffande den relativt harmoniska relationen mellan kommuner och iranska föreningar i stort sett karaktäriserar det rådande förhållandet mellan stat och frivilliga organisationer i Sverige.

Det är ändå viktigt att påpeka att samarbetet inte betyder att relationen är friktionsfri, ens när den har institutionaliserats. Eller att organisationer hemmahörande i olika sfärer alltid följer den institutionella kartan till hundra procent eller att de avstår från försök att utmana varandra, göra intrång och utvidga sina gränser på andras bekostnad. Detta kan ske av olika orsaker och på olika nivåer. Det kan exempelvis bero på att staten har fått övertaget. Det kan också bero på tvister inom de statliga och kommunala organisationerna. Att en kommun exempelvis av ekonomiska och politiska skäl, eller på grund av en ny teknologi, vill förändra den pågående relationen för att pröva eller upprätthålla nya interaktionsformer.

I mitt datamaterial finns inte något belegg för att kommunens förhållningssätt skulle ha fått föreningarnas självständighet att erodera. Dock har det hänt saker som signalerar nya gränsdragningar mellan de ovannämnda maktsfärerna, och som kan leda till en förändring av terrängförhållandena. Införandet av företagsliknande styrformer (projekt, köpa/sälja-system och entreprenad) i den offentliga förvaltningen kan vara ett uttryck för nya gränsdragningar. Det kan komma att rubba den känsliga balansen mellan stöd och styrning och göra de frivilliga organisationerna mindre självständiga och mer integrerade i den offentliga förvaltningen. Det nya bidragssystem till invandrarnas riksorganisationer som har tillämpats sedan 2001 är också utformat efter en resultatstyrd bidragsmodell och är mer verksamhets- och projektinriktat än tidigare (jfr SOU 1998:73).

Hur långt denna utveckling i praktiken kommer att drivas och vilka konsekvenser den kommer att få vet vi inte mycket om nu. Än så länge är balansen i stort sett bibehållen. Parterna följer samma spår som de har gjort hittills. Fortfarande är det för tidigt att tala om en förändring av terrängförhållandena till de frivilliga organisationernas nackdel. Det sammantagna intrycket av min och andra (mer kritiska) undersökningar (Bergmark 1994; Johansson 1999) är dock att det i första hand är interna processer inom de frivilliga organisationerna som påverkar hur verksamheten skall utformas. Men om kontrakteringen sprider sig till hela landskapet – vilket enligt vissa forskningsresultat kan befaras – kommer invandrarorganisationerna att vara

bland de sista som går in i denna relation, en efterslänrare i sammanhanget. Förutom bristande administrativa resurser är det svårt att på ett meningsfullt sätt kontraktera många av de aktiviteter som dessa organisationer sysslar med.

Framtida utvecklingsmöjligheter

Frågan om frivilliga organisationers betydelse för social integration är som sagt av gammalt datum inom sociologin och har diskuterats bl.a. av sociologiska klassiker (jfr Durkheim 1982; Tocqueville 1997). Senare har man byggt vidare på dessa idéer och bl.a. hävdats att frivilliga associationer, genom att skapa utrymme för artikulering av nya intressen och vidare socialisation, binder samman samhällsinstitutioner och därmed förhindrar en disorganisering av samhället (Booth 1975).

Dessa interna och externa funktioner blir ännu viktigare i heterogena samhällen där intressekonflikter mellan olika grupper är betydligt större. Mot denna bakgrund kan iranska föreningars framtida utveckling, och den roll de kan spela för iraniers integration i Sverige, formuleras i följande frågor: Kan det iranska riksförbundet utvecklas i riktning mot en intresseorganisation? Finns det underlag för ett gemensamt samhällsengagemang bland iranier som värnar om sin etniska identitet? Finns det något incitament till och resurser för en sådan mobilisering i Sverige idag? Eller kort sagt: Kan förbundet vandra i samma spår som sina svenska förebilder? Logiskt sett är en sådan utveckling möjlig. Det finns ett gemensamt intresse, potentiella och tillgängliga resurser och en organisation uppbyggd efter en modell som har varit framgångsrik i mobilisering och förmedling av gruppintressen. Kunde andra grupper kan också iranier.

Om antagandet stämmer med verkligheten eller inte återkommer jag till nedan, men det intressanta är att få veta att den svenska staten mer eller mindre har haft samma antagande för ögonen. Man kan hänvisa till olika beslut inom invandrarpolitiken för att finna denna utgångspunkt. Tydligast avspeglar sig detta i de förordningar som berör föreningsstödet till invandrarorganisationer. Statens antagande om behovet av etniska organisationer hänger ursprungligen samman med idén om det mångkulturella samhället på vilket svensk invandrarpolitik vilar. Etniska organisationer utgör en av förutsättningarna för att ett sådant samhälle skall kunna förverkligas. Invandrare skall bl.a. ges möjlighet att bevara och främja sin kultur om de så vill. Men det handlar inte enbart om kulturell valfrihet utan också om planer för

att kunna hantera intressekonflikter. Utöver kulturella målsättningar vill man gärna ha en organiserad part att förhandla med. En tanke som i Sverige togs emot med ännu större entusiasm eftersom det associerade till statens positiva erfarenheter av samarbete med frivilliga organisationer. Men hur det än förhåller sig när det gäller bevekelsegrunder för statens kulturpluralistiska integrationspolitik, bör det påpekas att denna politik ger ett viktigt stöd till invandrarnas organiseringssträvanden. För iraniernas del vet vi att idén om att bilda ett förbund förverkligades när föreningar och enskilda personer kopplades samman genom invandrarverkets etableringsstöd. I och för sig har detta synsätt kritiserats för att det bl.a. har lett till att immigranter och immigrantgrupper tvingats betona sitt/sina kulturella särdrag och därmed haft en segregering istället för integrerande effekt (Radtke 1994). Mot detta resonemang skulle i sin tur kunna invändas att alternativet till en mångkulturell policy i praktiken varit en assimilatorisk sådan.

Om man lämnar sådana principiella antaganden åt sidan och utgår från det förut sagda om förutsättningarna för föreningarnas och förbundets utformning och utveckling – d.v.s. brist på organiserings- och föreningserfarenhet, intern splittring med politiska förtecken, små resurser och därmed takten och vidden av den pågående institutionaliserings- och anpassningsprocessen – är det inte längre särskilt realistiskt att ta för givet denna enda och positiva utvecklingsmöjlighet som antagandet erbjuder. Det finns en hel del som skiljer iranska föreningar från deras svenska förebilder. Att iranier har organiserat sig efter en organisationsmodell med mobiliseringskapacitet innebär inte att deras organisationer med säkerhet kommer att följa samma utvecklingsbana som sina förebilder och utvecklas till effektiva intresseorganisationer. Utvecklingen kan ta andra riktningar. En utdragen organisationsanpassningsprocess – vilken verkar sannolik – kan leda till att medlemsengagemanget går förlorat, föreningslivet mattas och organisationen därmed förvandlas till en samvaroorganisation med få medlemmar utan integrationspolitiska anspråk. Vissa invandrarorganisationer bestående av arbetskraftsinvandrare befinner sig redan där (Skr. 2001/02:129; jfr Sandberg 1998; Fundberg 1996). Det kan också hända iranier.

Detta motsäger inte att samvaroorganisationerna kan ha en roll att spela i integreringsprocessen. Det emotionella stöd dessa organisationer erbjuder är av stor betydelse för immigrantens välbefinnande. Vad som däremot bör betonas är att en snäv etnisk organisering, som Breton (1964) låter förstå, kan förstärka isoleringstendenserna inom

gruppen och därmed förvandla den till ett "etnisk reservat" med segregande effekter.

Det finns flera faktorer som just talar för att iranska föreningar och iranska riksförbundet kommer att bevara sin nuvarande kulturella prägel utan vidare utveckling mot intresseartikulering. De två i särklass viktigaste migrationsrelaterade faktorerna som gynnar en sådan utveckling är organisationernas ålderssammansättning och en krympande rekryteringsbas. För det första har invandringen från Iran sedan mitten av 1990-talet i stort sett avstannat. De hundratal iranier som får uppehållstillstånd årligen räcker inte för att förse föreningarna med nya och framför allt engagerade medlemmar då organiseringsgraden endast varit omkring 12 procent. För det andra, som framhålls, saknar föreningarna den attraktionskraft som krävs för att engagera ungdomar. För ungdomar uppväxta i Sverige erbjuder dessa organisationer inte ett intressant alternativ, särskilt inte i kulturellt avseende. Inom de utifrån ett ungdomsperspektiv populäraste kulturområdena, nämligen dans och musik, är föreningarna chanslösa mot de växande och starka kommersiella konkurrenterna. Allt talar för att även politiskt intresserade ungdomar lockas av bredare organisationer och annorlunda organisationsformer som "Attack" och "Reclaim the city", om de inte väljer politiska partier. Bortsett från undervisning i persiska och skolämnen riktar sig de flesta kulturella föreningsaktiviteter till medelålders män och kvinnor, vilka också utgör den tongivande och bärande delen av föreningsmedlemmarna. Kontroversen kring förbundets roll och inställning till den politiska händelseutvecklingen i Iran hindrar fortfarande organisationen, om än inte lika mycket som förr, att koncentrera sig på sina arbetsuppgifter i Sverige.

Det finns å andra sidan faktorer som stimulerar och förstärker tendenserna till att förbundet vid sidan om kulturella aktiviteter också skulle kunna agera som intresseorganisation i invandrapolitiska sammanhang. En viktig faktor är det motiv som har drivit och driver den engagerade delen av föreningsmedlemmarna. Framför allt medelålders män, ofta med ett politiskt förflutet, som ser en möjlighet att förverkliga sina drömmar om att bygga en demokratiskt organiserad plattform, dels för att bevarar sin identitet och sina kulturtraditioner, dels för att försvara sina intressen. Denna drivkraft finns och verkar. Pågående diskussioner inom förbundet om möjligheterna till och villkoren för en federation av iranska organisationer i Europa är ett belysande exempel på denna drivkraft.

Det faktum att iranier känner sig mer diskriminerade än de flesta andra jämförbara invandrargrupper i Sverige (Lange 2000) kan också vara en faktor som gör att förbundet bli mer intresseinriktat. Förutom

diskriminering finns det en rad nya och gamla frågor (integrationspolitik, hemspråkundervisning etc.) som kan vara den tändande gnistan för att förstärka den interna solidariteten och påskynda en mobilisering.

Även om det inte går att på förhand säga vilka av dessa faktorer som, i vilka kombinationer, kommer att ta överhanden och därmed inte heller att besvara frågan om vart utvecklingen leder, finns det vissa tendenser man bör beakta. Den samtida utvecklingen i Nordamerika och framför allt i Västeuropa tyder på att invandrarorganisationer sällan har utvecklats till politiska påtryckningsorgan. Sällan har de förmått att utifrån en politisk plattform samarbeta med varandra eller bilda allianser (Rath 1988; jfr Freyne-Lindhagen och Pettersson 2000; Rex 1994). Den politiska aktiviteten har oftast varit mer riktad mot hemlandet än mot gruppens livsvillkor i värdlandet. Samtidigt vet vi att det finns mäktiga konkurrenter som inte väntar på att se vart denna utveckling leder, utan agerar på egen hand. Många av de frågor som skulle kunna angå iranska riksförbundet och andra invandrarorganisationer har företrätts av andra aktörer, i första hand politiska partier, fackföreningar och andra intresseorganisationer, men även staten. Stora frågor som rör sociala och politiska rättigheter, till exempel rätten till arbetslöshetsersättning, sjukpenning och andra sociala försäkringar, är principiellt lösta. Vad som är kvar och som sagt kan vara startpunkten för det iranska riksförbundets och andra invandrarorganisationers egna påtryckningsfunktioner är förekomsten av etnisk diskriminering. Trots de senaste lagskärpningarna finns det och kommer det att finnas utrymme här för invandrarorganisationer att fylla. Att identifiera de ofta osynliga diskrimineringsmekanismerna som invandrare utsätts för kan vara den felande länken, inte minst i en tid när främlingsfientliga grupper hörs allt oftare.

I ett långt perspektiv utgör det ovan skisserade den bakgrund mot vilken man enligt min mening kan förstå den framtida utvecklingen. Det betyder däremot inte att iranska riksförbundet och dess medlemsorganisationer väntar och ser vilka frågor de skall driva. De är i färd med just detta, d.v.s. identifiering och artikulering av vad som kan anses vara de viktiga gemensamma intressena. Organisationsanpassningsprocessen fortgår genom dessa och liknande frågor. Som sådan kan processen ses som en intern integreringsprocess, en förutsättning för att iranier aktivt skall kunna verka och påverka integrationsprocessen. Sett utifrån det här perspektivet har sverigeiranierarna varit mycket framgångsrika, åtminstone jämfört med sina landsmän i resten av Europa och Nordamerika (jfr Moslehi 1986; Biparva 1995; Mohammadi 1999). Trots stora likheter dem emellan när det gäller

utvandringsorsaker och socioekonomisk bakgrund, är det bara sverigeiranierna som har kommit så långt att man kunnat samlas i en samlingsorganisation. Det svenska sociala landskapet och dess specifika organisationskonstellationer har erbjudit engagerade iranier större utrymme och mer resurser än i andra länder för att bilda och driva sina organisationer. Hur de gör i framtiden återstår att se.

Referenser

- Ahrne, Göran. 1989. *Byråkratin och statens inre gränser*. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Ahrne, Göran. 1990. *Agency and organization. Toward an organizational theory of society*. London: Sage.
- Ahrne, Göran. 1994. *Social organizations. Interaction inside, outside and between organizations*. London: Sage.
- Ahrne, Göran och Apostolis Papakostas. 2002. *Organisationer, samhälle och globalisering. Tröghetens mekanismer och förnyelsens förutsättningar*. Lund: Studentlitteratur.
- Ahrne, Göran, Christine Roman och Mats Franzén. 1996. *Det sociala landskapet. En sociologisk beskrivning av Sverige från 50-tal till 90-tal*. Göteborg: Bokförlaget Korpen.
- Barnard, Chester I. 1968. *The functions of the executive*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Barth, Fredrik. red. 1969. *Ethnic groups and boundaries. The social organization of culture difference*. Oslo: Univ.-forl.
- Bergmark, Åke. 1994. *Från bidrag till ersättning? Om kommunernas stöd till de frivilliga organisationerna inom den sociala sektorn*. Sköndal: Sköndalsinstitutet.
- BiParva, Ebrahim. 1995. "Ethnic organization. General characteristics and dynamics in the case of Iranian associations." Association Paper, College of technology – Canton, Social Science Department, State University of New York.
- Björklund, Ulf. 1983. *Etnicitet. En antropologisk översikt*. Stockholm: Socialantropologiska institutionen, Stockholm universitet.
- Boli, John. 1991. "Sweden: Is there a viable third sector?" i Robert Wuthnow. red. *Between states and market. The voluntary sector in comparative perspective*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Booth, Alan. 1975. "Voluntary association, affiliation and national diversity." *Canadian Review of Sociology and Anthropology* 12:206–212.

- Breton, Rymond. 1964. "Institutional completeness of ethnic communities and the personal relations of immigrants". *American Journal of sociology* 70:193–205.
- Bäck, Henry. 1983. *Invandrarnas riksorganisationer*. Stockholm: Liber Förlag/Allmänna förlaget.
- Ds 1997:36, *Resultatstyrning av föreningsbidrag*. Regeringskansliet. Stockholm: Fritze.
- Durkheim, Emile. 1982. *The rules of sociological method and selected texts on sociology and its method*. London: Macmillan.
- Elvander, Nils. 1969. *Intrasseorganisationerna i dagens Sverige*. Lund: Gleerup.
- Emami, Abbas. 2003. *Att organisera oenighet. En sociologisk studie av Iranska riksförbundet och dess medlemsorganisationer*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Essping-Andersen, Gösta. 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity.
- Fred, Morris A. 1983. *Managing culture contact: The organization of Swedish immigration policy*. Stockholm: Liber Förlag/Allmänna förlag.
- Freyne-Lindhagen, Marianne och Henry Pettersson. 2000. *Utanför demokratin. Politisk deltagande i Örebro kommun*. Norrköping: Integrationsverket.
- Fundberg, Jesper. 1996. *Möten med föreningar. En studie av invandrarers föreningsliv i Botkyrka kommun*. Tumba: Mångkulturellt centrum.
- Galaskiewicz, Joseph. 1991. "Making corporate actors accountable: Institution building in Minneapolis St. Paul." i Walter W. Powell och Paul J. DiMaggio. red. *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Gamm, Larry. 1981. "An introduction to research in interorganizational relations (IOR)." *Journal of Voluntary Action Research* 10:18–52.
- Graaf, Hein de, Rinus Penninx och Errole F. Stoové. 1988. "Minorities policies, social services, and ethnic organizations in the Netherlands." i Shirley Jenkins. red. *Ethnic associations and the welfare state. Services to immigrants in five countries*. New York: Columbia University Press.
- Graham, Mark. 1999. *Classifications, persons and policies: Refugees and Swedish welfare bureaucracy*. Stockholm: Stockholms universitet.

- Hall, Peter D. 1987. "Abandoning, the rhetoric of independence: Reflections on the non-profit sector in the post-liberal era." *Journal of Voluntary Action Research* 16:11–28.
- Hannerz, Ulf. 1983. *Över gränser. Studier i dagens socialantropologi*. Lund: Liber Förlag.
- Heckscher, Gunnar. 1946. *Staten och organisationerna*. Stockholm: Kooperativa förbundets bokförlag.
- Hort, Sven E. O. 1990. *Social policy and welfare state in Sweden*. Lund: Arkiv.
- Jansson, Torkel. 1985. *Adertonhundralets associationer. Forskning och problem kring ett sprängfullt tomrum eller sammanslutningsprinciper och föreningsformer mellan två samhällsformationer c:a 1800–1870*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Jenkins, Shirley. 1988. "Introduction: Immigration, ethnic associations, and social services." i Shirley Jenkins. red. *Ethnic associations and the welfare state. Services to immigrants in five countries*. New York: Columbia University Press.
- Jeppsson-Grassman, Eva. 1993. "Utblickar mot några länder i Centraleuropa." i *Frivilligt socialt arbete. Kartläggning och kunskapsöversikt*. Rapport av Socialtjänstkommittén, SOU 1993:82. Stockholm: Fritze.
- Johansson, Steffan. 1999. "Självständiga aktörer eller pålitliga underleverantörer?" Uppsats presenterad vid nordiska forskningskonferensen Social ekonomi & civilt samhälle, EFI vid Handelshögskolan i Stockholm 20–22 oktober.
- Knoke, David och David Prensky. 1984. "What relevance do organization theories have for voluntary associations." *Social Science Quarterly* 65:3–20.
- Lange, Anders. 2000. *Diskriminering, integration och etniska relationer*. Norrköping: Integrationsverket.
- Lundkvist, Sven. 1977. *Folkrörelserna i det svenska samhället 1850–1920*. Uppsala: Univ.: Stockholm: Almqvist & Wiksell international.
- Lundström, Tommy och Filip Wijkström. 1994. *The Swedish non-profit sector*. Stockholm: EFI, Ekonomiska forskningsinstitutet, Handelshögskolan i Stockholm.
- Meier, Kurt G. 1982. "Some problems of defining corporatism as state/interest groups constellation." *Journal of Voluntary Action Research* 11:53–62.
- Micheletti, Michele. 1996. "Bakom demokratin." i Claes Arvidsson. red. *Demokratins utmaning. Politikens gränser och det civila sam-*

- hällets möjligheter*. Stockholm: Ekerlid i samarbete med Studieförb. Vuxenskolan och Karl Staaffonden.
- Michels, Robert. 1983. *Organisationer och demokrati. En sociologisk studie av de oligarkiska tendenserna i vår demokrati*. Stockholm: Ratio.
- Mohammadi, Masoud. 1999. ”En historisk genomgång av Iranernes organiserade aktiviteter i de senaste 15 år i Danmark.” i *Iranere i Danmark efter 10 år*. Seminarrapport. Köbenhavn: KITAB-I ARZAN.
- Moslehi, Shahnaz. 1986. *An Iranian informal educational network in America: A descriptive study*. Los Angeles: University of Southern California.
- Nisbet, Robert A. 1969, *The quest for community*. London: Oxford University Press.
- Norlin, Lena och Lars-Erik Olsson. 2000. Partner sökes. Samverkan mellan kommuner och frivilliga organisationer. Sköndalsinstitutets metodbokserie, nr 1. Sköndal: Sköndalsinstitutet.
- Olson, Mancur. 1965. *The logic of collective action. Public goods and the theory of groups*. Cambridge, Mass.: Harvard U. P..
- Ostrander, Susan A. 1987. ”Toward implications for research, theory, and policy on nonprofits and voluntarism.” *Journal of Voluntary Action Research* 16:126–133.
- Putnam, Robert D. 1992. *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Qvarsell, Roger. 1993. ”Välgörenhet, filantropi och frivilligt socialt arbete. En historisk översikt.” SOU 1993:82. i Socialtjänstkommittén, *Frivilligt socialt arbete. Kartläggning och kunskapsöversikt*. Rapport. Stockholm: Fritze.
- Qvarsell, Roger. 1995. ”Mellanfamilj, arbetsgivare och stat.” i Erik Amnå. red. *Medmänsklighet att hyra? Åtta forskare om ideell verksamhet*. Örebro: Libris.
- Radtke, Frank-Olaf. 1994. ”The formation of ethnic minorities and the transformation of social into ethnic conflicts in so-called multi-cultural society – The case of Germany.” i John Rex och Beatrice Drury. red. *Ethnic mobilisation in a multi-cultural Europe*. Aldershot: Avebury.
- Rath, Jan C. 1988. ”Political action of immigrants in the Netherlands: Class or ethnicity?” *European Journal of Political Research* 16:623–644.
- Regeringens skrivelse 2001/02:129, *Integration för 2000-talet*.
- Rex, John. 1994. ”Conclusion: The place of ethnic mobilisation in west European democracies.” i John Rex och Beatrice Drury. red.

- Ethnic mobilisation in a multi-cultural Europe*. Aldershot: Avebury.
- Rex, John and Junas Samad. 1996. "Multiculturalism and political integration in Birmingham and Bradford." *Innovation* 9:11–31.
- Rose, Arnold M. 1954. *Theory and method in the social sciences*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Rothstein, Bo. 1987. "Välfärdsstat, implementering och legitimitet." *Statsvetenskaplig tidskrift* 90: sidnummer?
- Rothstein, Bo. 1992. *Den korporativa staten. Intresseorganisationer och statsförvaltning i svensk politik*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Rothstein, Bo. 1997. "Demokrati, förvaltning och legitimitet." i Bo Rothstein, red. *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS.
- Salamon, Lester M. 1987. "Of market failure, voluntary failure, and third-party government: Toward a theory of government – non-profit relations in the modern welfare state." *Journal of Voluntary Action Research* 16:29–49.
- Sandberg, Andreas. 1998. *Integrationens arenor. En studie av flyktingmottagande, arbete, boende, förenings- och församlingsliv i tre kommuner*. Uppsala: Kulturgeografiska institutionen, Uppsala universitet.
- Schierup, Carl-Ulrik. 1991. "Ett etniskt Babels torn. Invandrarorganisationerna och den uteblivna dialogen." *Sociologisk forskning* nr 3, sidnummer?
- Schierup, Carl-Ulrik. 1994. "Multi-culturalism and ethnic mobilisation: Some theoretical considerations." i John Rex och Beatrice Drury, red. *Ethnic mobilisation in a multi-cultural Europe*. Aldershot: Avebury.
- Schoeneberg, Ulrike. 1985. "Participation in ethnic associations: The case of immigrants in West Germany." *International Migration Review* 19:416–437.
- Skocpol, Theda, Marshall Ganz och Ziad Munson. 2000. "A nation of organizers: The institutional origins of civic voluntarism in the United State." *American Political Science Review* 94:527–546.
- SOU 1974:69, *Invandrarutredningen. 3, Invandrarna och minoriteterna. Huvudbetänkande av Invandrarutredningen*. Stockholm: Liber förlag/Allmänna förlaget.
- SOU 1993:82, *Frivilligt socialt arbete. Kartläggning och kunskapsöversikt*. Rapport av Socialtjänstkommittén. Stockholm: Fritze.
- SOU 1996:55, *Sverige, framtiden och mångfalden*. Slutbetänkande från Invandrapolitiska kommittén. Stockholm: Fritze.

- SOU 1998:73, *Organisationer, mångfald, integration. Ett framtida system för statsbidrag till invandrarnas riksorganisationer m.fl.* Slutbetänkande av Utredningen om översyn av statsbidrag till invandrarnas riksorganisationer m.fl. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- Soysal, Yasemin Nuhoglu. 1994. *Limits of citizenship. Migrants and postnational membership in Europe.* Chicago, Ill.: University of Chicago.
- Stinchcombe, Arthur L. 1986. "Social structure and the founding of organizations." i Arthur L. Stinchcombe. *Stratification and organization. Selected papers.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Tocqueville, Alexis de. 1997. *Om demokratin i Amerika.* Bok 2. Stockholm: Atlantis Bokförlag.
- Vertovec, Steven. 1994. "Multicultural, multi-asian, multi-muslim Leicester: Dimensions of social complexity, ethnic organization and local government interface." *Innovation* 7:259–276.
- Vogel, Joachim, Erik Amnå, Ingrid Munck och Lars Häll. 2003. *Föreningslivet i Sverige – välfärd, socialt kapital, demokratiskola.* 2003. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- Wahlbeck, Östen. 1998. "Community work and exile politics: Kurdish refugee associations in London." *Journal of Refugee Studies* 11:215–230.
- Ware, Alan. 1989. *Between profit and state. Intermediate organizations in Britain and the United States.* Cambridge: Polity Press.
- Weber, Max. 1983. *Ekonomi och samhälle. Förståendesociologins grunder. 1, Sociologiska begrepp och definitioner. Ekonomi, samhällsordning och grupper.* Lund: Argos.
- Zetter, Roger och Martyn Pearl. 2000. "The minority within the minority: Refugee community-based organizations in the UK and the impact of restrictionism on asylum-seekers." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 26:675–698.

Föreningsliv och politiskt deltagande*

Gunnar Myrberg

I den här artikeln riktas uppmärksamheten mot föreningslivets betydelse för politiskt deltagande på individnivå, och då särskilt med avseende på situationen för invandrade svenskar i förhållande till infödda. Artikelns utgångspunkter är tre väl belagda samhällsförhållanden. Det första är de invandrades politiska utanförskap i det svenska samhället. Det andra är att invandrade svenskar är genomsnittligt mindre engagerade i frivilliga föreningar än infödda svenskar. Det tredje är att föreningsengagemang i såväl svensk som internationell forskning har visat sig vara en viktig faktor för att förklara variation i politiskt deltagande.

I artikeln undersöker jag om de invandrades lägre föreningsengagemang kan förklara något av deras marginalisering på den politiska arenan. Jag finner att så är fallet. Föreningsengagemang har vad Bo Bengtsson i antologins inledningsartikel kallar en ”positiv bieffekt” i form av ökat politiskt deltagande. Men eftersom föreningsengagemanget i genomsnitt är högre bland infödda än bland invandrade har denna positiva bieffekt en negativ biverkan i form av en förstärkning av de invandrades politiska utanförskap. Ett resultat som ligger väl i linje med vad den svenska maktutredningen konstaterade redan 1989:

Kollektiva resurser av typ föreningsmedlemskap upphäver inte effekten av de individuella resurserna. Eftersom tillgången till kollektiva resurser till yttermera visso är ojämnt fördelad tenderar dessa kollektiva faktorer snarast att vidmakthålla och förstärka existerande ojämlikheter (Petersson, Westholm och Blomberg 1989:388).¹

* Tack till Per Adman, Osman Aytar, Bo Bengtsson, Henry Bäck, Jesper Fundberg, Per Strömblad och Anders Westholm för värdefulla synpunkter på tidigare versioner av den här artikeln.

¹ Värt att notera är att det Petersson m.fl. kallar ”kollektiva resurser av typ föreningsmedlemskap” avser samma fenomen som det Bengtsson i antologins inledningskapitel benämner ”föreningslivets *individuella mekanism*”. Det vill säga, de effekter som

Med anledning av detta resultat riktar jag i slutet av artikeln fokus mot skillnaderna i föreningsengagemang mellan invandrade och infödda. Är det så att skillnaderna mellan invandrade och infödda är ungefär lika stora i alla typer av föreningar, eller är vissa typer av föreningar bättre än andra på att attrahera invandrade? Avslutningsvis diskuterar jag vad det kan bero på att invandrade i genomsnitt är mindre engagerade i föreningar än infödda.

Terminologi och definitioner

Innan jag går vidare är det på sin plats med några ord om den terminologi som används i artikeln. Debatten om så kallade integrationsfrågor är ett minerat fält där valet av termer inte ”bara” är en fråga om språklig precision utan också, precis som på andra politiskt laddade områden, i högsta grad en fråga om makt. Betecknande för detta är till exempel att indelningen av människor i olika kategorier kan uppfattas som en del av den förtryckapparatur som ska bekämpas, även om indelningen görs med det uttryckliga syftet att identifiera samhälleliga orättvisor och dess orsaker.

Jag inser att det finns en risk för att användandet av kategoriseringar i vetenskapliga texter kan leda till en cementering av samhälleliga orättvisor. I valet mellan att använda kategoriseringar eller att avstå väljer jag dock det förra. Detta gör jag i den bestämda tron att samhälleliga orättvisor inte försvinner av sig själva. För att kunna bekämpas måste de synliggöras och för detta ändamål tror jag att samhällsvetenskapens kategoriseringar utgör ett nödvändigt verktyg.

Valet av indelningsgrund för kategoriseringen är ett val av perspektiv. I den här undersökningen har jag valt att använda variabeln födelseland som indelningsgrund. I likhet med bland andra Adman och Strömblad (2000:12) använder jag termen ”invandrade” för att referera till individer som har flyttat från födelselandet till Sverige, direkt eller via andra länder, och termen ”infödda” för individer som är födda i Sverige.²

engagemang i föreningar kan tänkas ha på individers benägenhet att delta i politiska aktiviteter.

² För att markera att det verkligen är födelseland som utgör indelningsgrund i den här undersökningen har jag valt att använda beteckningarna ”invandrad/invandrade” istället för det notoriskt mångtydiga ”invandrare” (jfr Borevi och Strömblad 2004:10-11). Endast den person som själv har invandrat till ett land, och detta oavsett ursprungsland, betecknas som ”invandrad”. Analogt betecknas endast den person som är född i vistelselandet som ”infödd”.

Distinktionen mellan invandrade och infödda är intressant eftersom den belyser en viktig aspekt av maktfördelningen i det svenska samhället. Samtidigt måste vi komma ihåg att den, liksom varje annat val av perspektiv, innebär en förenkling av verkligheten. Utöver de otaliga källor till individvariation som påverkar såväl infödda som invandrade – kön, ålder, utbildning, sysselsättning, boendeort etc. – finns det i en undersökning av det här slaget skäl att även beakta andra faktorer – till exempel invandringsorsak; politiska, sociala och ekonomiska förhållanden i födelselandet; tid i Sverige; samt erfarenheter av diskriminering och segregation – i syfte att få en så rättvisande, om än fortfarande förenklad, bild som möjligt.

I den här artikeln har valet av indelningsgrund, och därmed perspektiv, i stor utsträckning avgjorts utifrån praktiska hänsyn. I de datamaterial som jag har använt mig av här finns det information om födelseland för såväl intervjupersonerna som deras föräldrar, vilket möjliggör en tydlig och tillförlitlig operationalisering av kategorierna invandrade och infödda. När det gäller de övriga faktorer som jag har räknat upp är materialläget mindre gynnsamt. Det finns vissa möjligheter att kontrollera för tid i Sverige och självupplevd diskriminering, och det har jag gjort där jag har funnit det påkallat. Jag har även gjort en del försök med att bryta ned kategorin invandrade på födelseland, eller snarare födelseregioner, men antalet analysenheter i dessa subkategorier har blivit så lågt, och resultaten därmed så osäkra, att jag inte funnit det meningsfullt att rapportera dessa analyser.

I de undersökningar som refereras i artikeln har intervjupersonerna själva fått ange sitt och sina föräldrars födelseland. De personer som svarade att såväl de själva som båda deras föräldrar är födda i något annat land än Sverige ingår i kategorin invandrade. De intervjupersoner som är födda utanför Sverige men som har en eller två föräldrar födda i Sverige ingår däremot inte i de redovisade analyserna (jfr Westin 1999:100).

Övriga intervjupersoner ingår i kategorin ”infödda”. Inom denna kategori kommer jag vid ett par tillfällen att göra en distinktion mellan ”infödda med utländsk bakgrund”, d.v.s. personer födda i Sverige med en eller två föräldrar födda utomlands, samt ”infödda utan utländsk bakgrund”, d.v.s. personer födda i Sverige med båda föräldrarna födda i Sverige. Syftet med denna distinktion är att kunna behandla den ofta förekommande frågan om hur det går för infödda med utländsk bakgrund i det svenska samhället.

Då jag återkommande talar om de invandrades ”utanförskap” och ”marginalisering” i föreningslivet respektive politiken syftar jag på politisk ojämlikhet med avseende på differentiering mellan katego-

rierna invandrade och infödda. Att studera differentiering handlar om att undersöka huruvida en viss typ av olikhet betingar en annan typ av olikhet. Om det exempelvis är så att inkomstskillnader har stor betydelse för människors benägenhet att gå och rösta kan vi säga att det råder politisk ojämlikhet avseende inkomst (jfr Petersson, Westholm och Blomberg 1989:20). På samma sätt kan vi säga att det råder politisk ojämlikhet med avseende på invandrarskap om invandrade i genomsnitt är mindre politiskt aktiva än infödda. När jag talar om de invandrades "utanförskap" och "marginalisering" är det alltså denna typ av ojämlikhet till nackdel för invandrade som åsyftas.

Termen "föreningsengagemang" används här som en samlingsbeteckning för medlemskap och aktivitet i föreningar.

Data

Det empiriska underlaget för artikeln består i huvudsak av en intervjuundersökning som genomfördes under perioden september till december 2002 inom ramen för det europeiska samarbetsprojektet ESS, "European Social Survey" (Jowell 2003).³ Ansvariga för den svenska delen av detta projekt är sociologerna Stefan Svallfors och Mikael Hjerm vid Umeå universitet. Datasamlingen har skett med hjälp av intervjuer genom Statistiska Centralbyråns försorg.

Intervjupersonerna valdes ut med hjälp av ett obundet slumpmässigt urval av samtliga folkbokförda individer i Sverige som hade fyllt 15 år senast den 1 september 2002. Det totala antalet personer i urvalet, borträknat avlidna och personer som flyttat utomlands, var 2878. Totalt genomfördes 1999 intervjuer, vilket ger en svarsfrekvens på 69,5 procent (ESS 2003:188-193). Det är något lägre än vid till exempel de svenska medborgarundersökningarna 1987 (77,9 procent) och 1997 (74,3 procent), men det är fortfarande en acceptabel nivå. Ett ganska stort problem är emellertid att bortfallet är korrelerat med variabeln födelseland. Svarsfrekvensen ligger exempelvis under 50 procent för personer födda i Afrika, Asien och Sydamerika.⁴

Då jag i den här undersökningen är intresserad av deltagande i politiska aktiviteter, inklusive valdeltagande, har jag exkluderat de 92 intervjupersoner som ej hade fyllt 18 år den 1 september 2002. Jag har också valt att exkludera de 18 personer som är födda utomlands men

³ Den datamängd som jag har använt heter ESS1SE och den kan enkelt laddas ned från ESS hemsida: <http://ess.nsd.uib.no>.

⁴ Tack till Mikael Hjerm för information om ESS-undersökningens bortfall.

som har en eller två föräldrar födda i Sverige, samt ytterligare 5 personer om vilka information saknas när det gäller deras eller någon av deras föräldrars födelseland. Detta gör att antalet svarande som ingår i undersökningen är 1884 personer. Av dessa ingår 192 personer (10,2 procent) i kategorin invandrade. Kategorin infödda består av 1692 personer, varav 114 personer har en förälder född utomlands medan 30 personer har båda föräldrarna födda utomlands. För resterande 1548 personer är båda föräldrarna födda i Sverige.

Varje typ av datainsamling är behäftad med mätproblem. I intervjuundersökningar av den typ som förekommer här är det särskilt bortfall och frågeförmuleringar som kan ställa till det (se t.ex. Holmberg och Petersson 1980). Därför kan det ofta vara en poäng att använda andra undersökningar som referenspunkter för att därigenom få ett mått på tillförlitligheten i de egna resultaten. I den här artikeln kommer jag därför även att rapportera resultat från den svenska medborgarundersökningen 1997 (Strömblad 2001), och från Statistiska centralbyråns levnadsnivåundersökning 2000 (Vogel m.fl. 2003).

Om de invandrades utanförskap...

...på den politiska arenan...

Det är väl känt att invandrade personer med utländskt medborgarskap utnyttjar sin rösträtt i betydligt mindre utsträckning än befolkningen i övrigt (SCB 2003). Detta är emellertid bara toppen av isberget när det gäller kategorin invandrades politiska utanförskap.

Upprepade undersökningar visar att även invandrade personer med svenskt medborgarskap gör sina röster hörda i mindre utsträckning än infödda svenskar. Och då inte bara med avseende på röstning utan även på andra former av politiska aktiviteter som manifestationer och kontakter med politiker. Klyftan mellan invandrade och infödda tycks dessutom öka med tiden, vilket går på tvärs emot den övriga utvecklingen när det gäller politiskt deltagande med minskande klyftor mellan kvinnor och män, och mellan personer med olika lång utbildning (Teorell och Westholm 1999:40; Adman och Strömblad 2000:17).

Att invandrade dessutom är underrepresenterade i politiska organ på samtliga nivåer gör naturligtvis inte saken bättre, även om trenden härvidlag ser ut att vara något mer positiv, åtminstone i fråga om

Tabell 1. Innebörd av de två formerna av politiskt deltagande

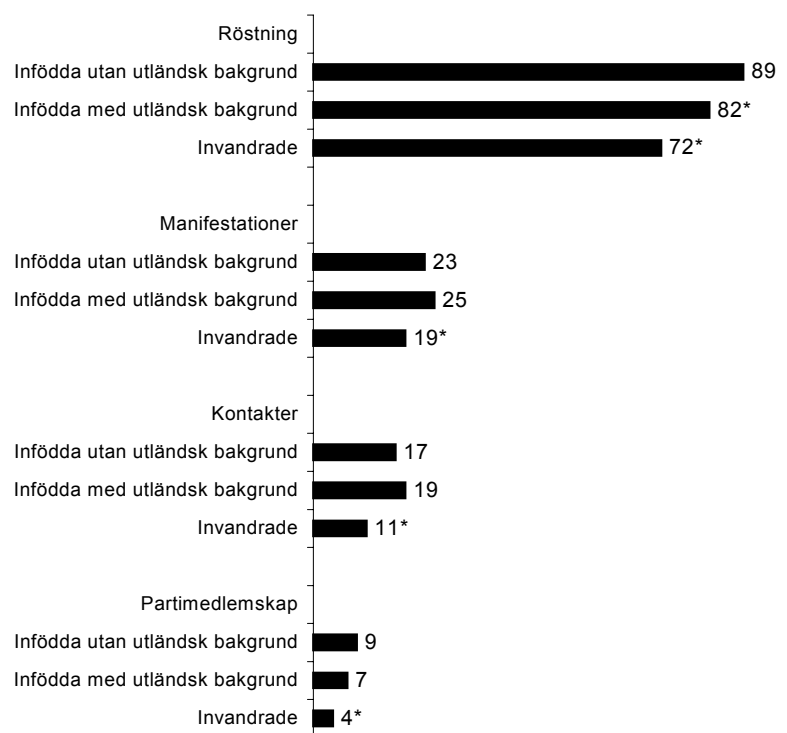
Konstruktion av mått	Medelvärde
Röstning	87,4
Deltagande i riksdagsvalet 2002. Personer som saknar rösträtt är ej med i analyserna. n = 1842.	procentandelen röstande
Manifestationer	22,4
Försök att under det senaste året via manifestationer förbättra saker i Sverige eller förhindra att saker går fel. Måttet är ett additivt index baserat på fyra intervjufrågor avseende påverkan via namninsamling, bojkott av vissa produkter, bärande av kampanjmärke samt deltagande i laglig demonstration. Vid principalkomponentanalys bildar de fyra intervjufrågorna en dimension enligt Kaiser-kriteriet, d.v.s. eigenvärden över 1,0. Eigenvärdet är 1,63 och dimensionen förklarar 40,7 procent av den totala variationen i de fyra variablerna. n = 1858.	på en skala 0–100, där 100 står för maximalt deltagande
Kontakter	16,4
Försök att under det senaste året förbättra saker i Sverige eller förhindra att saker går fel genom att kontakta en politiker eller offentlig tjänsteman på riks- eller lokalnivå. n = 1883.	procentandel som uppger att de har tagit minst en kontakt av detta slag
Partimedlemskap	8,2
Intervjupersonen har helt enkelt tillfrågats om han/hon är medlem i något politiskt parti. n = 1880.	procentandelen partimedlemmar

andelen invandrade bland fullmäktigeledamöter i kommuner och landsting (Bäck och Soininen 1998:42f; Bäck och Öhrvall 2004:21f).

I den här undersökningen kommer jag att titta på fyra former av politiskt deltagande: *röstning*, *manifestationer*, *kontakter* och *partimedlemskap*. Måttet på röstning handlar om riksdagsvalet 2002. Det hade onekligen varit lämpligare att ha ett mått på deltagande i kommunalvalet istället, med tanke på att utländska medborgare inte har rösträtt i riksdagsvalet, men något sådant mått finns inte att tillgå i ESS. För information om de övriga måtten, se tabell 1.

Att döma av det uppmätta värdet för röstning finns det nog även i övrigt goda skäl att misstänka viss överrapportering av politiskt deltagande i den här undersökningen. Det totala valdeltagandet i riksdagsvalet 2002 uppgick till 79,0 procent, vilket alltså är markant lägre än de 87,4 procent som här har uppmätts.

För den här artikeln är detta inget större problem. Det centrala här är inte de absoluta värdena utan istället de relativa skillnaderna mellan olika befolkningskategorier. Vad dessa beträffar finns det emellertid

Figur 1. Politiskt deltagande bland infödda utan respektive med utländsk bakgrund, samt invandrade (medelvärden på skalan 0–100)

Kommentar: Staplarna anger den genomsnittliga graden av deltagande i de tre olika kategorierna.

* Statistiskt säkerställd skillnad mellan kategorin i fråga och kategorin ”Utan utländsk bakgrund” på 95 procents säkerhetsnivå.

anledning att vara vaksam. Bortfallet i ESS-undersökningen är, som tidigare nämnts, korrelerat med födelseland. Bland personer födda i nordiska länder är svarsfrekvensen faktiskt högre än bland infödda svenskar (71 procent respektive 68 procent), medan svarsfrekvensen för personer födda i Sydamerika är 48 procent (10 av 21), födda i Asien 44 procent (51 av 115), och födda i Afrika endast 32 procent (6 av 19). Det är naturligtvis vanskligt att försöka sja om hur personer som inte ställer upp i en undersökning skulle ha svarat. Någon uppfattning om hur bortfallet kan tänkas påverka resultatet bör vi dock försöka skaffa oss, och baserat på tidigare forskning är min bedömning att den här bortfallsprofilen förmodligen leder till en underskattning

av de relativa skillnaderna mellan infödda och invandrade (jfr Adman och Strömblad 2000:19–22).

Med detta i åtanke kan vi börja studera figur 1, där vi ser att det finns statistiskt säkerställda skillnader mellan infödda utan utländsk bakgrund och invandrade när det gäller samtliga former av deltagande. Däremot är det bara med avseende på röstning som infödda med utländsk bakgrund är signifikant mindre aktiva än infödda utan utländsk bakgrund.

Det senare resultatet kan kanske verka överraskande, men faktum är att det stämmer väl överens med resultaten från både medborgarundersökningen 1997, och den nyss avslutade danska maktutredningen (se Adman och Strömblad 2000:30; Togeby 2003:90f). Ur jämlikhetsperspektiv tycks det alltså här finnas anledning till optimism. En brasklapp bör dock läggas in när det gäller resultatets generaliserbarhet till hela kategorin infödda med utländsk bakgrund, då endast 21 procent (30 av 144) av individerna i den här kategorin har båda föräldrarna födda utomlands.⁵

Koncentrerar vi oss istället på kategorin invandrade och deras politiska utanförskap måste vi dra slutsatsen att detta utgör ett allvarligt problem både för de invandrade själva och för det svenska samhället i stort.

För de invandrade innebär utanförskapet bland annat att deras åsikter och intresse riskerar att bli sämre företrädade och mindre uppmärksammade än andra medborgares. Och för det svenska samhället innebär de invandrades marginalisering på den politiska arenan en uppluckring av det centrala demokratiidealet jämlikhet. Risken för att ett andra klassens medborgarskap ska uppstå är överhängande. Ur en mer konsekvensetisk synvinkel kan det dessutom tilläggas att de invandrades utanförskap innebär att viktiga perspektiv och åsikter riskerar att hamna utanför den politiska debatten och beslutsprocessen, vilket i sin tur hotar att hämma den svenska samhällsutvecklingen.

Om det fanns starka organisationer som kunde företräda invandrades åsikter och intressen i den politiska beslutsprocessen skulle utanförskapet på individuell nivå möjligen vara ett mindre problem, även om invandrarkategoriens inneboende heterogenitet gör att detta inte kan tas för givet. Möjligheterna för denna typ av organisationer att skaffa sig inflytande tycks dock vara högst begränsade i det svenska samhäl-

⁵ Det kan ju tänkas att det är ganska stor skillnad på att ha en infödd och en invandrad förälder jämfört med att ha två invandrade föräldrar. Närmare analyser av kategorin infödda med utländsk bakgrund i det här datamaterialet ger dock inte stöd för en sådan slutsats.

Tabell 2. Engagemang i föreningslivet för infödda och invandrade

	ESS 2002 (0–11)		MBU 97 (0–30)	
	Infödda	Invandrade	Infödda	Invandrade
Medlemskap totalt	2,6	1,9*	3,2	1,9*
Aktivitet totalt	0,9	0,6*	0,9	0,6*

Kommentar: Siffrorna avser medelvärden. För att isolera effekterna av invandrarskap har kontroller också gjorts för kön, ålder och utbildning med oförändrat resultat när det gäller de uppmätta skillnadernas statistiska signifikans. n = 1882 för båda måtten. För information om operationaliseringar, se appendix.

* Skillnaden jämfört med kategorin infödda är statistiskt säkerställd på 95 procents säkerhetsnivå.⁶

let (se Osman Aytars och Pontus Odmalms bidrag till den här antologin).

...och i föreningslivet

Även när det gäller föreningsengagemang är den genomsnittliga nivån lägre bland invandrade svenskar än bland infödda. I tabell 2 redovisas skillnaden mellan invandrade och infödda när det gäller medlemskap och aktivitet i olika föreningstyper.⁷

Uppgifterna i de vänstra kolumnerna kommer från ESS. I denna undersökning fick intervjupersonerna svara på frågor om medlemskap respektive aktivt deltagande i elva olika föreningstyper. Uppgifterna i denna kolumn kan med andra ord variera mellan 0 och 11. I de högra kolumnerna är data hämtade från medborgarundersökningen 1997 och här fick intervjupersonerna svara på frågor om sammanlagt 30 olika föreningstyper.

Med tanke på den stora skillnaden i antalet uppräknade föreningstyper mellan de två undersökningarna måste likheten i resultaten betecknas som anmärkningsvärd. Denna likhet kan tolkas på två olika sätt. Den ena tolkningen tar fasta på den exakta överensstämmelsen i tre av de fyra rutorna och leder till konstaterandet att det faktiskt inte spelar så stor roll om vi frågar efter 11 eller 30 olika föreningstyper.

⁶ Tack till Per Strömblad för analyserna av MBU 97.

⁷ Notera att det handlar om föreningstyper, inte föreningar. En person som är med i två olika idrottsföreningar är alltså bara med i en föreningstyp.

Tabell 3. Engagemang i föreningslivet för infödda med respektive utan utländsk bakgrund, samt för invandrade

	ESS 2002, (0–11)		
	Infödda utan utländsk bakgrund	Infödda med utländsk bakgrund	Invandrade
Medlemskap totalt	2,6	2,5	1,9*
Aktivitet totalt	0,9	0,8	0,6*

Kommentar: Siffrorna avser medelvärden och är baserade på data från European Social Survey om engagemang i 11 olika föreningstyper under det senaste året. För att isolera effekterna av invandrarskap har kontroller också gjorts för kön, ålder och utbildning med oförändrat resultat när det gäller de uppmätta skillnadernas statistiska signifikans.

* Skillnaden jämfört med kategorin infödda är statistiskt säkerställd på 95 procents säkerhetsnivå.

Den andra tolkningen tar fasta på skillnaden i antalet medlemskap för infödda mellan de två undersökningarna och håller för troligt att det lägre antalet uppräknade föreningstyper i ESS leder till en underskattning av det genomsnittliga föreningsengagemanget.⁸

Oavsett vilken tolkning som är den riktiga framgår det av tabell 2 att invandrade i genomsnitt är mindre engagerade i föreningar än infödda både med avseende på medlemskap och aktiviteter. Skillnaderna är i båda fallen statistiskt säkerställda på 95 procents säkerhetsnivå.

I tabell 3 redovisas det genomsnittliga föreningsengagemanget nedbrutet på infödda med respektive utan utländsk bakgrund, samt invandrade. Det visar sig att infödda med utländsk bakgrund, det vill säga med en eller två föräldrar födda utomlands, är engagerade i föreningslivet i samma utsträckning som infödda utan utländsk bakgrund. Den lilla skillnad som finns mellan dessa båda kategorier är inte statistiskt säkerställd. Eventuella farhågor om att de invandrades utanförskap i föreningslivet skulle ”gå i arv” till deras barn besannas med andra ord inte i den här undersökningen. Detta överensstämmer också väl med resultaten i medborgarundersökningen 1997 där infödda med utländsk bakgrund till och med var något mer aktiva i föreningar än

⁸ Det behövs mer ingående analyser för att fastställa vilken av dessa tolkningar som är den rätta. Det är dock värt att nämna att den första tolkningen överensstämmer med de resultat som Morales kommer fram till i sin undersökning av olika mätprocedurer för föreningsengagemang (Morales 2002:515).

Tabell 4. Inföddas respektive invandrades föreningsengagemang i olika europeiska länder

	ESS, medlemskap (0–11)	
	Infödda	Invandrade
Sverige	2,6	1,9
Danmark	2,5	1,5
Norge	2,3	1,8
Nederländerna	2,2	1,5
Luxemburg	2,1	1,4
Österrike	2,0	1,4
Belgien	1,6	1,0
Irland	1,6	1,6
Tyskland	1,6	1,0
Finland	1,5	0,9
Storbritannien	1,5	1,5
Israel	1,1	1,1
Slovenien	0,9	(1,3)
Spanien	0,7	0,3
Italien	0,6	(0,8)
Portugal	0,4	0,1
Ungern	0,4	(0,2)
Grekland	0,4	0,1
Polen	0,3	(0,2)

Kommentar: Den datamängd jag har använt här heter ESS1e04 och även den kan laddas ned från ESS hemsida: <http://ess.nsd.uib.no>. Datamängden består ursprungligen av 21 länder, men jag har varit tvungen att exkludera två länder (Schweiz och Tjeckien) p.g.a. att de saknar frågor om föreningsmedlemskap. För fyra av länderna (Italien, Polen, Slovenien och Ungern) är n-talet i kategorin invandrade lägre än 30. Uppgiften om medlemskap för dessa kategorier får betraktas som mycket opålitliga, vilket jag har markerat med parenteser kring dessa värden. När jag har rensat i datamängden enligt samma principer som tidigare, d.v.s. tagit bort personer under 18 år och personer som inte passar in i kategorierna infödda respektive invandrade, består datamängden av sammanlagt 28 575 personer fördelade på 15 länder. Antalet svars personer per land varierar från 1 295 i Luxemburg till 2 714 i Tyskland, och svarsfrekvenserna varierar från 44 procent i Luxemburg till 73 procent i Finland.

infödda utan utländsk bakgrund (Strömblad 2001:3). Brasklappen från föregående avsnitt gäller dock även här.⁹

Som vi kan se i tabell 4 är det mest märkvärdiga med de svenska siffrorna i ett internationellt perspektiv att de är så höga, både när det gäller infödda och invandrade. I ESS-undersökningen har identiska frågor om föreningsmedlemskap ställts i sammanlagt 19 europeiska länder och av dessa är det Sverige som har den högsta genomsnittliga nivån av föreningsmedlemskap följt av Danmark, Norge och Nederländerna.

Gör man även här en distinktion mellan invandrade och infödda finner man dels att Sverige ligger i topp både bland infödda och invandrade, dels att skillnaden mellan inföddas och invandrades genomsnittliga föreningsengagemang är ungefär en halv enhet (d.v.s. ett halvt medlemskap) i flera länder. Dessutom finner man att de invandrade svenskarnas genomsnittliga nivå när det gäller medlemskap renderar en placering högt upp i tabellen även i jämförelse med den infödda befolkningen i de studerade länderna.

Även om invandrade svenskars genomsnittliga föreningsengagemang är lågt i ett nationellt perspektiv är det alltså tämligen högt i en internationell jämförelse. Och det som framför allt framstår som onormalt i det svenska fallet är inte skillnaden i föreningsengagemang mellan invandrade och infödda utan den höga nivån av engagemang i båda kategorierna.

Föreningsliv och politiskt deltagande

Hur ser kopplingen ut?

Variation i politiskt deltagande brukar i första hand kunna förklaras av skillnader i olika individbaserade resurser som till exempel inkomst och utbildning.¹⁰ Det betyder dock inte att kollektiva resurser i form av till exempel föreningsengagemang och sociala nätverk behöver sakna betydelse. Sambandet mellan tillgång till kollektiva resurser och

⁹ I det följande använder jag mig endast av två kategorier: infödda och invandrade. I kategorin infödda ingår både infödda med och utan utländsk bakgrund. Jag har även gjort analyser där jag uteslutit kategorin ”infödda med utländsk bakgrund” utan märkbara förändringar i resultaten.

¹⁰ Enligt Mikael Gilljam är detta förhållande förmodligen det närmaste vi kommer en naturlag inom samhällsvetenskapen (Gilljam 2003:203f).

nivån av politiskt deltagande brukar stå sig väl vid kontroll för individbaserade faktorer, och i bland annat amerikanska undersökningar har det kunnat beläggas att föreningsengagemang kan utgöra en viktig politisk hävstång för socioekonomiskt svaga individer och grupper (Verba, Schlozman och Brady 1995:459; se även Fennema och Tillie 1999; Togeby 2003:160f).

Det faktum att sambandet mellan föreningsengagemang och politiskt deltagande har visat sig vara stabilt över både tid och rum kan emellertid användas emot det. En central invändning är nämligen att sambandet kanske inte alls uttrycker ett orsakförhållande utan att det istället handlar om att det finns två huvudtyper av människor; de som är aktiva och de som är passiva. Om så är fallet kan vi förvänta oss att hitta ett samband mellan föreningsengagemang och politiskt deltagande, men inte därför att föreningsengagemanget orsakar politiskt deltagande, utan som ett uttryck för dispositionen att vara aktiv. Sambandet skulle därmed vara skenbart.

En närbesläktad men i mina ögon mindre allvarlig invändning är att vi kanske misstar oss på orsaksriktningen. Det kanske är så att det är politiskt deltagande som leder till föreningsengagemang och inte tvärtom (jfr Jarl 2003:130).

För att bemöta den senare invändningen kan vi använda oss av så kallade paneldata, d.v.s. data som är insamlade om samma personer vid minst två olika tillfällen. Teorell har gjort detta på data från den svenska medborgarundersökningen 1997 och dess uppföljning 1999, och funnit belägg för att det är föreningsengagemang som påverkar politiskt deltagande och inte tvärtom (Teorell 2003:60–64).

Den förra invändningen är svårare att bemöta med hjälp av paneldata. Här behöver vi god teori som kan hjälpa oss med hypoteser om vad det är i föreningslivet som kan tänkas orsaka eller åtminstone underlätta politiskt deltagande. Vi behöver också data för att kunna pröva hypoteserna empiriskt. Som väl är finns bådadera.

En hypotes som har framförts av bland andra Verba, Schlozman och Brady är att föreningsengagemang underlättar politiskt deltagande genom att tillhandahålla *övning i medborgerliga färdigheter* (civic skills), som till exempel att skriva brev, ordna möten och tala inför andra människor. Tanken är att denna övning gör det lättare att använda just dessa färdigheter när man som medborgare vill agera politiskt genom att till exempel ta kontakt med sina folkvalda eller ordna protestmöten.

Citizens who can speak or write well or who are comfortable organizing and taking part in meetings are likely to be more effective when they get involved

in politics. Those who possess civic skills should find political activity less daunting and costly and, therefore, should be more likely to take part (Verba, Schlozman och Brady 1995:304).

Om denna hypotes är riktig skulle det förmodligen också betyda att föreningsengagemang är särskilt viktigt för socioekonomiskt svaga individer som saknar andra möjligheter att öva den här typen av färdigheter.

Hypotesen om medborgerliga färdigheter har fått stöd i flera empiriska studier (se särskilt Verba, Schlozman och Brady 1995: kapitel 15, men också Adman 2004: kapitel 4). Men den har också fått kritik, eftersom den inte förklarar hur det kan komma sig att både aktiva och passiva medlemmar av föreningar brukar vara mer politiskt aktiva än icke-medlemmar (Teorell 2003:51).

Två andra, och varandra näraliggande, hypoteser som bättre förmår förklara även passiva föreningsmedlemmars politiska aktivitet har därför föreslagits. Båda kan sägas ha med informationsflöde att göra och de hämtar sin inspiration från studier om sociala relationer i bland annat näringslivet (se Teorell 2003; jfr Burt 1992; Granovetter 1973).

Den ena hypotesen handlar om den information som går till individen. Tanken är här att en person som ingår i sociala nätverk nås av mer och tidigare information än andra.

Som medlem i en förening kan individen på ett annat sätt upplysas om vilka förutsättningar – hot och möjligheter – som råder för det intresse föreningen representerar (i alla fall på det sätt som föreningens ledning framställer det). Detta kan stärka individens motivation att delta, exempelvis genom ökat missnöje eller mer uttalade eller radikala preferenser [...] Konsekvensen skulle kunna vara ökat politiskt deltagande (Adman 2004:67).

Man kan alltså säga att denna hypotes handlar om *mobilisering* genom informationsspridning. Det är, som Adman uttrycker det, ”individens motivation att delta” som tänks öka.

Den andra hypotesen handlar om den information som går ut från individen till andra medlemmar av det sociala nätverket.

The network that filters information coming to you also directs, concentrates and legitimates information about you going to others (Burt 1992:14).

Här är tanken att en individ som ingår i ett socialt sammanhang, som till exempel en förening, har större sannolikhet att bli tillfrågad om att delta i olika typer av aktiviteter än andra. Inte på grund av att indivi-

den nödvändigtvis är mer lämpad för aktiviteten än någon annan utan helt enkelt för att han/hon finns i åtanke hos den som frågar. Det här är alltså en hypotes om *rekrytering* och den har fått empiriskt stöd i såväl svenska som internationella undersökningar (Verba, Schlozman och Brady 1995:388–390; Teorell 2003:62).

I svenska undersökningar har det visat sig att föreningsmedlemskap utgör en viktig förklaringsfaktor till politiskt deltagande även vid kontroll för färdighetsövning och rekrytering (Adman 2004:66f). Det tycks alltså finnas något mer i föreningsmedlemskapet som påverkar politiskt deltagande. Detta något skulle kunna vara mobilisering genom informations-spridning, men det finns även andra möjligheter. Värld att nämnas i detta sammanhang är den under det senaste decenniet så livliga diskursen om socialt kapital. Till huvudteserna inom denna diskurs hör att föreningsengagemang leder till att människor tillägnar sig demokratiska attityder och politisk systemtilltro, vilket i sin tur leder till ett ökat politiskt deltagande (se t.ex. Putnam 2000; se också Foley och Edwards 1998, samt Rothstein 2003: kapitel 4 för intressant kritik av de här teserna).

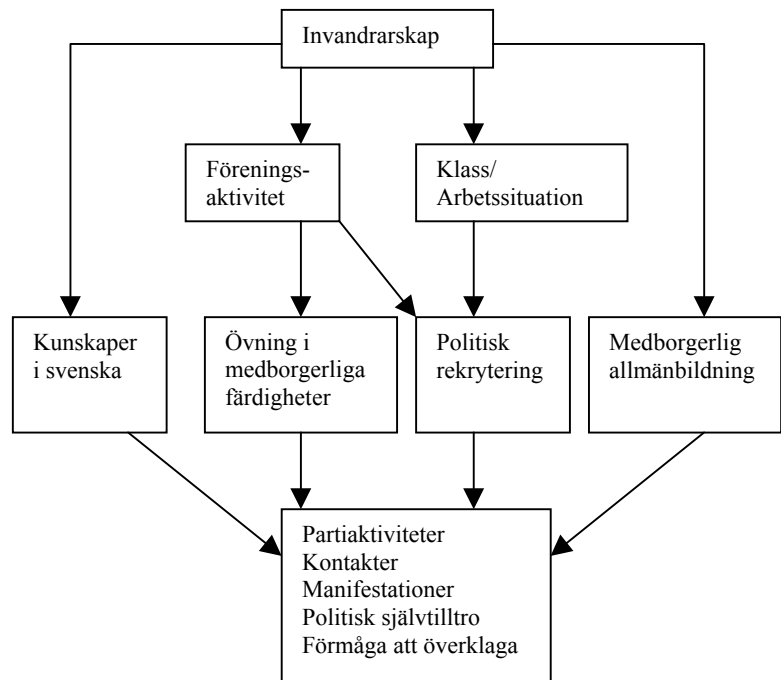
Åtminstone två av de här presenterade hypoteserna, de om färdighetsövning och rekrytering, har kunnat beläggas empiriskt i såväl Sverige som andra länder. Detta talar mot invändningen att sambandet mellan föreningsengagemang och politiskt deltagande skulle vara skenbart. Således bör det vara av intresse att undersöka i vilken utsträckning de invandrades lägre föreningsengagemang betingar deras politiska utanförskap.

Hur ett utanförskap förstärker ett annat

I sin undersökning av de invandrades politiska utanförskap i Sverige kommer Adman och Strömblad fram till följande slutsats:

Vi har visat att det negativa sambandet mellan invandrarskap och politiskt engagemang till övervägande delen är indirekt. De som invandrat är mindre aktiva i politiska partier, tar färre politiska kontakter, deltar i färre manifestationer, ger uttryck för lägre politisk självtilltro och upplever sig mindre kompetenta att överklaga myndighetsbeslut. Detta beror på att de är systematiskt mindre bemedlade i fråga om fyra centrala resurser: kunskaper i svenska, övning i medborgerliga färdigheter, politisk rekrytering och medborgerlig allmänbildning (Adman och Strömblad 2000:54).

Figur 2. Adman och Strömblads analysmodell av orsakskedjan mellan invandrarskap och politiskt deltagande



Källa: Adman och Strömblad 2000:55.¹¹

Vidare finner Adman och Strömblad att ojämlikheten i resursnivå delvis beror på att de invandrade i genomsnitt har en sämre position på arbetsmarknaden och en lägre grad av engagemang i föreningslivet än infödda. Resultaten av denna undersökning sammanfattas i figur 2.

I ESS-undersökningen saknas det uppgifter om politisk rekrytering, övning i medborgerliga färdigheter och medborgerlig allmänbildning. Någon perfekt replikering av Adman och Strömblads analys kan det därför inte bli tal om här. Mot bakgrund av de resultat som hittills har presenterats anser jag det dock vara av intresse att även här undersöka om skillnader i föreningsengagemang kan förklara något av de invandrades politiska marginalisering.

¹¹ Hos Adman och Strömblad går pilarna från vänster till höger. Av utrymmesskäl har jag roterat figuren 90 grader.

Frågan är då hur föreningsengagemang ska operationaliseras. Är det föreningstyp eller antalet föreningsmedlemskap/aktiviteter som räknas? Och är det i första hand medlemskap eller aktivitet som bör fokuseras? Med hänvisning till Teorell, som hävdar att ”[p]olitical participation is an effect of connections to a multitude of organizations, not of diverse social characteristics within organizations” (Teorell 2003:62), kommer jag i den här undersökningen att titta på betydelsen av *antalet* medlemskap respektive aktiviteter. Och detta gör jag med hjälp av samma additiva index som användes för att räkna ut de genomsnittliga värden för föreningsengagemang som redovisades i tabell 2 och 3. När det gäller valet mellan medlemskap och aktivitet tycker jag att det är svårare att bestämma sig på förhand och jag väljer därför att inkludera båda dessa index i förklaringsmodellerna.¹²

I linje med Adman och Strömblads resultat visar det sig att den resursförklaring som tecknas i figur 2 ger ett mycket magert resultat när det gäller att förklara skillnaden mellan inföddas och invandrades *röstningsbeteende*. Som vi kan se i figur 3, försvagas skillnaden mellan invandrade och infödda med endast åtta procent när de båda indexen för medlemskap och aktivitet inkluderas i förklaringsmodellen, där vi också kontrollerar för kön, ålder och utbildning. Skillnaden mellan invandrade och infödda fortsätter också att vara statistiskt säkerställd på 95 procents säkerhetsnivå.

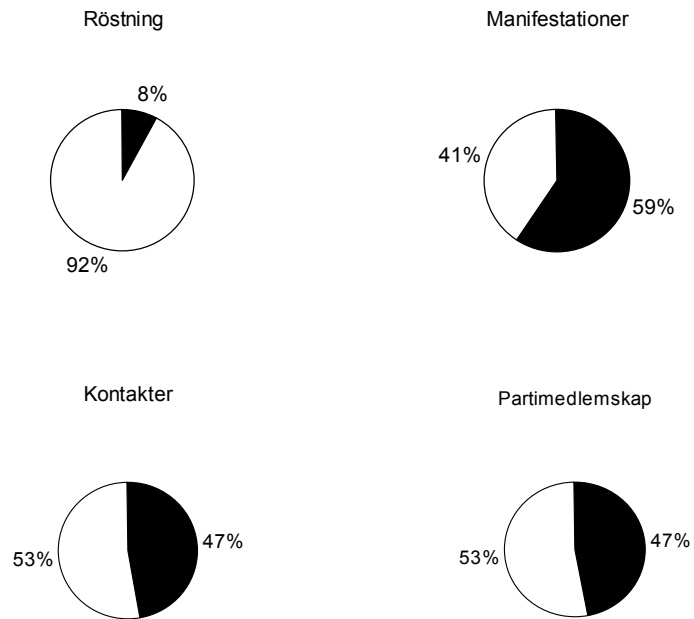
Helt andra resultat får vi för de tre övriga formerna av deltagande, det vill säga *manifestationer*, *kontakter* och *partimedlemskap*.¹³ Vid kontroll för medlemskap och aktivitet i föreningar försvagas skillnaden mellan invandrade och infödda med hela 59 procent när det gäller manifestationer, och med 47 procent för kontakter och partimedlemskap, jämfört med när vi endast kontrollerar för kön, ålder och utbildning. Till följd av de kraftiga försvagningarna upphör skillnaden mellan invandrade och infödda att vara statistiskt säkerställd på 95 procents säkerhetsnivå för samtliga tre deltagandeformer.¹⁴

¹² Detta beslut kan tänkas föranleda problem med multikollinearitet, det vill säga att två eller flera oberoende variabler är så starkt korrelerade med varandra att skattningarna av regressionskoefficienterna blir opålitliga. Med anledning av detta har jag även genomfört analyser med enbart medlemskap respektive enbart aktivitet som oberoende variabler men utan att finna några substantiella förändringar av resultaten.

¹³ Måttet på manifestationer består som ovan nämnts av ett additivt index baserat på fyra intervjufrågor avseende påverkan via namninsamling, bojkott av vissa produkter, bärande av kampanjmärke samt deltagande i laglig demonstration.

¹⁴ Skillnaden mellan invandrade och infödda är inte heller säkerställd på 90-procentsnivån för någon av de tre deltagandeformerna.

Figur 3. Den samlade betydelsen av medlemskap och aktiviteter i föreningar för skillnader i politiskt deltagande mellan invandrade och infödda



Kommentar: Svarta fält illustrerar den relativa försvagningen av den ursprungliga skillnaden i deltagande mellan invandrade och infödda vid samtidig kontroll för medlemskap och aktiviteter i föreningar. De vita fälten visar hur mycket av de ursprungliga sambanden som återstår att förklara efter att denna kontroll genomförts. Utvärderingen bygger på parvisa jämförelser av regressionsanalyser. Respektive sambands styrka har mätts i form av ostandardiserade regressionskoefficienter. Även här har kontroller gjorts för kön, ålder och utbildning. Röstning: n = 1837. Manifestationer: n = 1853. Kontakter: n = 1878. Partimedlemskap: n = 1875.

Det här resultatet är intressant av flera skäl. Mest iögonenfallande är naturligtvis försvagningarnas storlek för de tre senare deltagandeformerna. Skillnader i föreningsengagemang mellan invandrade och infödda tycks verkligen vara en viktig förklaring till de invandrades lägre deltagandenivå med avseende på manifestationer, kontakter och partimedlemskap. Vad jag finner mest anmärkningsvärt är emellertid inte försvagningarnas storlek utan det mönster de bildar och, framför allt, hur väl detta mönster överensstämmer med Adman och Strömblads resultat. De invandrades utanförskap i föreningslivet tycks inte kunna förklara varför invandrade röstar i lägre utsträckning än

infödda, men i övrigt verkar det vara en faktor av central betydelse för deras utanförskap på den politiska arenan.¹⁵

Invandrades och inföddas föreningsengagemang

Var finns skillnaderna?

Vi har hittills konstaterat att skillnaden i föreningsengagemang mellan invandrade och infödda är en bidragande orsak till deras utanförskap på den politiska arenan. Men hur ser skillnaderna i föreningsengagemang ut? Är invandrade genomgående mindre engagerade i föreningar än infödda eller ser det olika ut i olika föreningstyper.

Som vi kan se i tabell 5 är svaret det senare. När det gäller idrottsföreningar och det man i ESS-undersökningen kallar ”sällskapsklubbar” är invandrade mindre engagerade både med avseende på medlemskap och aktivitet. I kultur- och hobbyföreningar, fackföreningar och konsumentorganisationer finns det statistiskt säkerställda skillnader till de invandrades nackdel när det gäller medlemskap men inte aktivitet, medan det istället finns en skillnad när det gäller aktivitet men inte medlemskap i företagorganisationer (organisationer för affärsidkare m.m.).

Det kan vidare noteras att det för fem av organisationstyperna inte finns några statistiskt säkerställda skillnader vare sig när det gäller medlemskap eller aktivitet. Inte heller finns det någon föreningstyp av de här uppräknade där invandrade är mer aktiva än infödda.

Vad kan då sägas om de föreningstyper där det finns statistiskt säkerställda skillnader mellan invandrade och infödda? Går det att se några mönster? Svaret måste bli ja. De fyra föreningstyper som enligt levnadsnivåundersökningen år 2000 hade högst medlemstäckning i respektive målgrupp, till exempel anställda när det gäller fackföreningar, var i tur och ordning fackföreningar, pensionärsorganisationer, idrottsföreningar och konsumentkooperativ.

¹⁵ Här kan tilläggas att jag har gjort analyser av hur medlemskap respektive aktivitet i enskilda föreningstyper påverkar manifestationer. Några tydliga samverkans effekter mellan invandrarskap och föreningstyp har dock inte kunnat spåras, vilket tyder på att det verkligen är antalet föreningsmedlemskap/aktiviteter som har betydelse för graden av politiskt engagemang, inte föreningstypen. Jag finner detta resultat ganska anmärkningsvärt och det skulle vara intressant att se om det får stöd även i andra undersökningar.

Tabell 5. Inföddas respektive invandrades engagemang i olika förenings typer (procent)

	Medlemskap		Aktivitet	
	Inf.	Inv.	Inf.	Inv.
Idrottsförening eller förening för utomhusaktiviteter	41	17*	23	13*
Kultur- eller hobbyförening	26	18*	17	13
Fackförening ¹⁶	72	67*	11	7
Organisation för affärsidkare, lantbrukare eller annan självständig yrkesutövning	9	8	4	<1*
Konsument- eller bilorganisation	40	26*	2	<1
Organisation för humanitär hjälp, mänskliga rättigheter, minoriteter eller invandrare	14	13	4	6
Miljö-, freds- eller djurrättsorganisation	7	4	<1	<1
Religiös eller kyrklig förening	15	15	6	7
Organisation för vetenskap, utbildning eller hem och skola	11	11	6	5
Sällskapsklubb, ungdomsförening, pensionärsförening, kvinnoförening eller vänskapsförening	21	15*	12	7*
Annan frivilligorganisation	11	9	5	4

Kommentar: Föreningsbeteckningarna är hämtade från det svenska intervjuformuläret för ESS-undersökningen. Siffrorna anger hur stor andel av infödda respektive invandrade som är medlemmar respektive har deltagit i aktiviteter i var och en av de olika förenings typerna, utan kontroll för andra variabler. Jag har även genomfört en serie logistiska regressionsanalyser med medlemskap respektive aktivitet som beroende variabler och med kontroll för kön, ålder och utbildning. Dessa analyser har gett samma resultat som det här redovisade med avseende på vilka skillnader som är statistiskt säkerställda på 95 procents säkerhetsnivå. n = 1882 för samtliga organisationer utom fackföreningar där n = 1226.

* Skillnaden jämfört med kategorin infödda är statistiskt säkerställd på 95 procents säkerhetsnivå.

Den enda förenings typ där invandrade är underrepresenterade som inte riktigt passar in i mönstret när det gäller medlemstäckning är kultur- och hobbyföreningar. Slår man ihop dessa båda kategorier i levnadsnivåundersökningen får man dock en medlemstäckning som hamnar på sjätte plats, slagen av de fyra ovannämnda förenings typerna samt föreningar för boende, som av någon underlig anledning inte finns med i ESS-undersökningen (Vogel m.fl. 2003:27).

¹⁶ Beräkningarna för fackföreningar gäller endast personer som har förvärvsarbete.

Mönstret är alltså tydligt. I föreningar med hög medlemstäckning är infödda engagerade genom medlemskap i väsentligt högre utsträckning än invandrade. I föreningstyper som inte lockar lika stor andel av befolkningen är skillnaderna mindre. Dessa slutsatser förändras inte heller nämnvärt om man använder sig av ett andelsperspektiv istället för som här ett skillnadsperspektiv.¹⁷ De skillnader mellan invandrade och infödda som inte är statistiskt säkerställda är små även ur ett andelsperspektiv.

Det är inte lika enkelt att hitta ett mönster för skillnaderna i aktivitetsgrad. Det är inte helt självklart vad som förenar idrottsföreningar, företagarorganisationer och ”sällskapsklubbar” gentemot de andra föreningstyperna. Min gissning är dock att vi för idrottsorganisationer och sällskapsklubbar ser samma mönster för aktivitet som för medlemskap, det vill säga där aktiviteten är som störst är skillnaderna mellan infödda och invandrade också som mest påtagliga. Skillnaden i aktivitet är något svårare att förklara när det gäller företagarorganisationer.

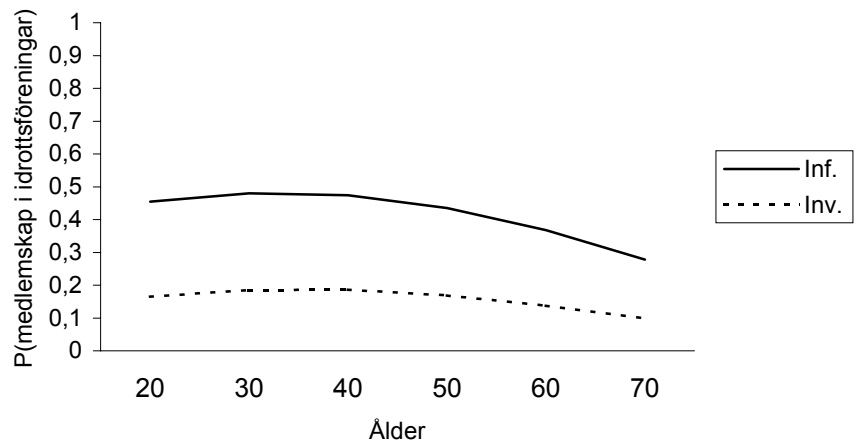
Resultatet väcker bland annat en fråga om idrottsföreningars betydelse för social och politisk integration. I etnologen Jesper Fundbergs bidrag till den här antologin framställs idrottsföreningar som en väg in i det svenska samhället för ungdomar med utländsk bakgrund ”när andra dörrar känns stängda.” Denna bild får visst stöd i kulturgeografen Andreas Sandbergs undersökning av flyktingmottagande i svenska kommuner, men bara när det gäller ungdomar.

Med få undantag var de aktiva medlemmarna med invandrarbakgrund i idrottsföreningarna i samtliga tre kommuner i det närmaste uteslutande barn och ungdomar. Vidare var de i föreningarna engagerade föräldrarna till de aktiva barnen i mycket få fall invandrare. Lagledare och andra personer med uppdrag i föreningarna hade sällan någon kontakt med föräldrar till barn med invandrarbakgrund. [...] Sammantaget kan man, trots dessa undantag [enstaka föreningar i respektive kommun, GM], konstatera att de befintliga idrottsföreningarna inte i någon av de tre kommunerna utgör någon inkörsport i det svenska samhället av större betydelse (Sandberg 1998:175).

Lägger vi ihop Fundbergs och Sandbergs beskrivningar får vi en bild av att idrottsföreningar lockar såväl infödda som invandrade ung-

¹⁷ Skillnadsperspektivet innebär att ojämlikheten betraktas enbart med utgångspunkt från den absoluta skillnadens storlek. Andelsperspektivet sätter skillnaden i relation till fördelningsobjektets omfattning (se Petersson, Westholm och Blomberg 1989:362–364).

Figur 4. Beräknade sannolikheter för medlemskap i idrottsföreningar fördelat på ålder och invandrarskap



Kommentar: Till grund för figuren ligger en logistisk regressionsanalys med medlemskap i idrottsföreningar som beroende variabel och med variablerna kön, utbildning, invandrarskap, ålder, ålder i kvadrat samt invandrarskap multiplicerat med ålder. Med koefficienterna från den skattade modellen har jag beräknat sannolikheten för medlemskap för personer i åldrarna 18–70 år. Vid denna beräkning har jag konstanthållit värdet för kön vid urvalsproportionen 0,49, d.v.s. 49 procent kvinnor och 51 procent män, och värdet för utbildning vid medelvärdet 12 år. $n = 1880$.

domar men att det sedan bara är infödda personer som stannar kvar i föreningarna och får ledaransvar och andra uppgifter. Med andra ord verkar det finnas en samverkans effekt mellan invandrarskap och ålder, så att skillnaden mellan invandrades och inföddas engagemang i idrottsföreningar är relativt liten bland unga människor men därefter växer sig allt större. För att undersöka om det går att spåra en sådan effekt har jag använt data från ESS-undersökningen för att beräkna sannolikheten för att infödda respektive invandrade personer i olika åldrar ska vara medlemmar i idrottsföreningar. Analysen är genomförd med kontroll för kön, utbildning och ålder i kvadrat.

Om det hade funnits en samverkans effekt mellan invandrarskap och ålder av den typ jag talade om ovan skulle de två linjerna i figur 4 ha legat ganska nära varandra i den vänstra sidan av figuren för att sedan divergera längre åt höger. Något sådant mönster går emellertid inte att spåra. Snarare är det så att skillnaden tycks vara ganska konstant över hela det undersökta åldersspannet och sker det någon förändring är det i sådana fall en tendens till konvergens bland äldre per-

soner. Det senare fenomenet beror sannolikt på att det, allt annat lika, är svårare för nyanlända att engagera sig i föreningar än vad det är för personer som har bott i Sverige en tid i kombination med att äldre invandrade i genomsnitt har vistats i Sverige längre tid än yngre invandrade (jfr Adman och Strömblad 2000:23).¹⁸

Resultatet i figur 4 innebär inte att Fundbergs och Sandbergs slutsatser om idrottsrörelsens betydelse för barn och ungdomar behöver vara felaktiga. I den analys som redovisas här ingår endast personer som är 18 år eller äldre, varför det inte går att dra några slutsatser om barn och ungdomar. Vad resultatet emellertid indikerar är att invandrade i stor utsträckning lämnar idrottsrörelsen redan på tröskeln till vuxenlivet och att den skillnad som då uppstår kvarstår relativt konstant upp i åldrarna. Om så är fallet kan resultatet vara en viktig pusselbit i sökandet efter förklaringar till de invandrades lägre föreningsengagemang, eftersom det pekar ut en konkret period i livet då skillnaderna tycks uppstå.

Vad beror skillnaderna på?

Vi har alltså konstaterat att invandrade i genomsnitt är mindre engagerade i föreningar än infödda både om man ser till medlemskap och aktivitet. Men vi har också sett att skillnaderna inte är genomgående utan att de särskilt uppträder i föreningar med hög medlemstäckning som till exempel fackföreningar, konsumentföreningar och idrottsföreningar. Dags då att ställa frågan varför invandrade i genomsnitt är mindre engagerade i föreningar än infödda.

En grundlig genomlysning av denna fråga kräver omfattande data om föreningsengagemang, sociala nätverk och rekrytering för såväl infödda som invandrade. Sådana data finns ännu inte att tillgå då detta skrivs, men kommer förmodligen snart att göra det tack vare den datainsamling som under de senaste åren har bedrivits inom ramen för Integrationspolitiska maktutredningen och andra forskningsprojekt.

I väntan på dessa data har jag tillåtit mig att göra en tentativ analys med data från ESS-undersökningen för att se om det går att hitta några enkla svar. I tabell 6 redovisas en serie regressionsanalyser med antal medlemskap som beroende variabel. I samtliga modeller ingår kön,

¹⁸ Vid kontroll för vistelsetid i Sverige visar det sig mycket riktigt att tendensen till konvergens bland de äldre mattas av. I övrigt framträder inga synbara skillnader jämfört med figur 4, d.v.s. skillnaden mellan infödda och invandrade när det gäller sannolikheten för medlemskap i idrottsföreningar kvarstår.

Tabell 6. Regressionsanalys med antal föreningsmedlemskap som beroende variabel

	Antal medlemskap (0–11)				
	6.1	6.2	6.3	6.4	6.5
Invandrarskap	-0,76*	-0,73*	-0,60*	-0,61*	-0,59*
Förvärvsarbete		0,43*	0,43*	0,43*	0,40*
Svenska som första- språk i hemmet			0,28	0,29	0,39
Diskriminering				0,09	0,13
God medborgare; föreningsliv					0,14*
n	1843	1843	1843	1843	1843
R^2	0,09	0,10	0,10	0,10	0,16

Kommentar: Siffrorna i tabellen är ostandardiserade regressionskoefficienter. R^2 -värdet är justerat för antalet frihetsgrader. I modellerna ingår också kontrollvariablerna kön, ålder och utbildning.

* Effekten är statistiskt säkerställd på 95 procents säkerhetsnivå.

ålder och utbildning som kontrollvariabler i syfte att isolera effekterna av invandrarskap.

De variabler som redovisas i analysmodellerna 6.2 till 6.5 kan delas in i tre olika typer. Förvärvsarbete och svenska som förstaspråk kan ses som *resurser* för föreningsengagemang. Så visar till exempel Per Adman att arbetslöshet generellt leder till minskat medlemskap i föreningslivet (Adman 2004:67).

Nästa variabeltyp handlar om *diskriminering*. Här har intervju-personerna fått ange om de anser sig tillhöra någon samhällsgrupp som är diskriminerad på grundval av hudfärg, nationalitet, religion, språk eller etnisk tillhörighet. Detta är förvisso ett ganska klumpigt mått, men det kan vara intressant att undersöka om personer som upplever sig tillhöra diskriminerade grupper är mindre aktiva i föreningslivet, och om det i sin tur kan förklara något av den skillnad som finns mellan invandrades och inföddas föreningsengagemang.

Avslutningsvis har jag försökt fånga *attityd* till föreningsengagemang genom att använda en fråga om huruvida deltagande i föreningslivet är viktigt för att man ska vara en god medborgare. Syftet med att inkludera denna fråga i förklaringsmodellen är att undersöka

om skillnader mellan invandrade och infödda med avseende på attityder kan vara en förklaring till skillnaderna i engagemang.

Jämför vi modell 6.1 och 6.5 ser vi att skillnaden mellan invandrade och infödda försvagas med sammanlagt 22 procent (från 0,76 till 0,59) när vi kontrollerar för de tre variabeltyperna *resurser*, *upplevd diskriminering* samt *attityd till föreningslivet*. Och det verkar särskilt vara svenska som förstaspråk och attitydvariabeln som åstadkommer denna försvagning.

Frågan är hur vi ska förstå detta resultat. Är det den nämnda försvagningen av skillnaden mellan infödda och invandrade som ska fokuseras eller är det snarare det faktum att det kvarstår en statistiskt säkerställd skillnad till de invandrades nackdel även vid kontroll för alla dessa variabler? Själv vill jag hävda att det är det senare som är det mest intressanta resultatet.¹⁹

Resultatet av den här analysen är alltså att jag *inte* hittar någon tydlig förklaring till skillnaden mellan invandrades och inföddas föreningsengagemang. Detta väcker frågor och sporrar därmed till fortsatt forskning.

Uppslag för fortsatt forskning

Den forskning som hittills har bedrivits om föreningsliv och integration har i stor utsträckning varit fokuserad på invandrarföreningar och föreningar för etniska minoriteter. Denna forskning är förvisso angelägen och det finns en rad kunskapsluckor att täppa till. Men för att vi bättre ska kunna förstå varför invandrade i genomsnitt är mindre engagerade i föreningar än infödda förefaller det som att vi behöver vidga perspektivet och även studera andra typer av föreningar.

En möjlig ledtråd att ta fasta på i detta arbete är det ovan konstaterade förhållandet att skillnaden mellan invandrades och inföddas föreningsengagemang varierar mellan olika typer av föreningar. Kan detta till exempel bero på skillnader i hur olika typer av föreningar arbetar med medlemsrekrytering? Är vissa föreningstyper bättre än andra på att kontakta och attrahera invandrade, och vad beror det i så fall på?

¹⁹ Jag har testat samma förklaringsmodeller med antal föreningsaktiviteter som beroende variabel och resultatet är snarlikt. Faktum är att det händer ännu mindre med skillnaden mellan invandrade och infödda i de analyserna. Jag har också genomfört analyser där jag har kontrollerat för om den svarande bor med någon partner, om den svarande har hemmaboende barn, typ av bostadsort samt hur länge den svarande har bott på denna ort, utan att notera någon nämnvärd förändring i skillnaden mellan invandrades och inföddas föreningsmedlemskap.

Värt att studera är också vad deltagande i olika typer av föreningar kräver för resurser i form av tid, pengar och tillgång till transportmedel, och vad detta i sin tur har för betydelse för invandrades respektive inföddas möjligheter att engagera sig i önskad förenings-
typ.

Att enbart studera föreningslivet är emellertid inte tillräckligt. Om vi vill gå vidare med hypoteser om till exempel rekrytering och tillgång till resurser behöver vi också individdata, och här står hoppet alltså till de nya datamängder som håller på att samlas in. Särskilt intressant vore det att följa Edwards och Foleys rekommendation, se citatet nedan, och kombinera individdata med information om de föreningar som individerna är engagerade i:

[...] subsequent research should gather data on individuals and the specific organizations in which they participate. Doing so would enable researchers to take into account differences between the various organizations in which individuals participate and enable them to map the organizational field that comprises much of the context of citizen participation (Edwards och Foley 1998:136).

Avslutningsvis skulle jag vilja återknyta till diskussionen om val av perspektiv. I den här artikeln har jag undersökt föreningsengagemang och politiskt deltagande med avseende på distinktionen invandrade/infödda. Denna indelningsgrund kan försvaras såväl i förhand – den bygger på jämförelsevis tillförlitliga data – som i efterhand – den belyser definitivt en viktig aspekt av fördelningen av makt i det svenska samhället. Trots detta lämnar den en känsla av otillfredsställelse; det är för många aspekter som inte beaktas. Att komma till rätta med detta problem är en viktig uppgift och för detta ändamål tror jag att en närmare koppling mellan kvantitativa studier, av den typ som jag har genomfört här, och kvalitativa studier av enskilda föreningar och enskilda föreningsmedlemmar, kan vara en framkomlig väg.

Sammanfattning

Med hjälp av ett nytt omfattande datamaterial från den internationella undersökningen *European Social Survey* har jag undersökt om skillnader i föreningsengagemang mellan invandrade och infödda är en av orsakerna till de invandrades politiska utanförskap i det svenska samhället.

Undersökningens huvudresultat är att de invandrades lägre genomsnittliga föreningsengagemang är en starkt bidragande faktor till deras lägre deltagandenivåer när det gäller *manifestationer, kontakter* och *partimedlemskap*. För samtliga dessa deltagandeformer minskar skillnaden mellan invandrade och infödda med ungefär hälften när vi kontrollerar för föreningsengagemang, vilket måste betraktas som en tämligen kraftig reducering. Däremot tycks skillnaden i föreningsengagemang inte ha någon större betydelse med avseende på *röstning*.

Detta mönster överensstämmer mycket väl med Adman och Strömblads analys av den svenska medborgarundersökningen 1997, se figur 2. Precis som jag fann Adman och Strömblad att skillnader i föreningsengagemang mellan invandrade och infödda är en viktig förklaring till de invandrades marginalisering när det gäller samtliga undersökta deltagandeformer utom röstning. Denna överensstämmelse mellan två helt oberoende datamaterial antyder en påtaglig robusthet hos resultatet och måste därför betecknas som anmärkningsvärd.

Skillnader i föreningsengagemang mellan invandrade och infödda har alltså politisk betydelse. Men hur ser skillnaderna ut? I artikeln visar jag att det finns statistiskt säkerställda skillnader mellan invandrade och infödda när det gäller de genomsnittliga nivåerna av såväl medlemskap som aktivitet i föreningar. Vid en närmare granskning av skillnaderna mellan inföddas och invandrades engagemang i föreningslivet visar det sig dock att mönstret ser olika ut för olika föreningstyper. När det gäller medlemskap är skillnaderna särskilt påtagliga i de föreningstyper som har störst medlemstäckning, det vill säga fackföreningar, konsumentföreningar, sällskapsklubbar inklusive pensionärsföreningar, samt idrottsföreningar. För andra föreningstyper som till exempel religiösa och humanitära organisationer är skillnaderna betydligt mindre. När det gäller aktivitet finns det betydande skillnader mellan invandrade och infödda i idrottsföreningar, sällskapsklubbar och företagorganisationer. I övriga organisationstyper är skillnaderna inte statistiskt säkerställda och de förefaller vara ganska små även ur ett andelsperspektiv.

En särskild poäng med ESS-undersökningen är att den tillåter internationella jämförelser, vilket är relativt ovanligt när det gäller undersökningar om föreningsengagemang. Och i denna jämförelse faller de svenska siffrorna mycket väl ut. Det visar sig nämligen att kategorin infödda svenskar har den högsta genomsnittliga nivån av föreningsmedlemskap i hela Europa och att även kategorin invandrade svenskar placerar sig högt upp i tabellen. Även om invandrade svenskers genomsnittliga föreningsengagemang är lågt i ett nationellt perspektiv är det alltså tämligen högt i en internationell jämförelse. Och

det som framför allt framstår som onormalt i det svenska fallet är inte skillnaden i föreningsengagemang mellan invandrade och infödda utan den höga nivån av engagemang i båda kategorierna.

I anslutning till detta resultat förtjänar det också att nämnas att det svenska datamaterialet visar att infödda med utländsk bakgrund är i genomsnitt minst lika politiskt aktiva som infödda utan utländsk bakgrund, samt att de båda kategorierna uppvisar närmast identiska engagemangsnivåer med avseende på såväl föreningsmedlemskap som föreningsaktivitet. Även om den senare slutsatsen bör kringgärdas med viss försiktighet utgör både den och den internationella jämförelsen ljuspunkter värda att ta fasta på i diskussionen om föreningslivets betydelse för invandrade och infödda svenskar.

Då återstår frågan varför invandrade i mindre utsträckning än infödda engagerar sig i föreningslivet. När det gäller medlemskap verkar en del av skillnaden mellan invandrade och infödda kunna förklaras av kunskaper i svenska och attityder gentemot föreningslivet. Skillnaden mellan invandrade och infödda när det gäller antalet medlemskap är dock statistiskt säkerställd även vid kontroll för dessa variabler och skillnaden i aktivitetsgrad förändras nästan inte alls.

Sökandet efter orsakerna till de invandrades utanförskap i föreningslivet, och alltså i förlängningen på den politiska arenan, måste alltså gå vidare. För detta ändamål behöver vi dels vidga studierna av föreningsliv och integration till att omfatta hela föreningslivet, inte bara invandrarföreningar och föreningar för etniska minoriteter, dels samla in mer data om föreningsengagemang, sociala nätverk och rekrytering på individnivå. Men mest av allt behöver vi antagligen anstränga oss för att kombinera kvantitativa och kvalitativa ansatser genom att till exempel koppla storskaliga individundersökningar till djupstudier av enskilda föreningar och föreningstyper som till exempel idrottsföreningar, fackföreningar och invandrarföreningar.

Referenser

- Adman, Per. 2004. *Arbetslöshet, arbetsplatsdemokrati och politiskt deltagande*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Adman, Per och Per Strömblad. 2000. *Utanför demokratin? Del 3: Resurser för politisk integration*. Integrationsverkets rapportserie 2000:16. Norrköping: Integrationsverket.
- Borevi, Karin och Per Strömblad. 2004. ”Kategorisering och integration – en introduktion.” i SOU 2004:48. Stockholm: Fritzes.

- Burt, Ronald S. 1992. *Structural holes: the social structure of competition*. Cambridge: Harvard University Press.
- Bäck, Hanna och Richard Öhrvall. 2004. *Det nya seklets förtroendevalda – om politikerantal och representativitet i kommuner och landsting 2003*. Stockholm: Landstingsförbundet, Svenska kommunförbundet, Justitiedepartementet.
- Bäck, Henry och Maritta Soininen. 1998. "Immigrants in the political process." *Scandinavian Political Studies* 21:29–50.
- Edwards, Bob och Michael W. Foley. 1998. "Civil society and social capital beyond Putnam." *American Behavioral Scientist* 42:124–139.
- ESS. 2003. "ESS documentation report 2002/2003". Edition 3. [http://ess.nsd.uib.no/2003_documentation.jsp, 2004-01-14]
- Fennema, Meindert och Jean Tillie. 1999. "Political participation and political trust in Amsterdam: civic communities and ethnic networks." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 25:703–726.
- Foley, Michael W. och Bob Edwards, 1998, "Beyond Tocqueville: civil society and social capital in comparative perspective: editors' introduction." *American Behavioral Scientist*, 42:5–20.
- Gilljam, Mikael. 2003. "Deltagardemokrati med förhinder." i Mikael Gilljam och Jörgen Hermansson. red. *Demokratins mekanismer*. Malmö: Liber.
- Granovetter, Mark S. 1973. "The strength of weak ties." *American Journal of Sociology* 78:1360–1380.
- Holmberg, Sören och Olof Petersson. 1980. *Inom felmarginalen*. Stockholm: Liber förlag.
- Jarl, Maria. 2003. "Deltagardemokraterna och den representativa demokratin." i Mikael Gilljam och Jörgen Hermansson. red. *Demokratins mekanismer*. Malmö: Liber.
- Jowell, Roger and the Central Co-ordinating Team, European Social Survey 2002/2003. 2003. "Technical report." London: Centre for Comparative Social Surveys, City University.
- Morales Diez de Ulzurrun, Laura. 2002. "Associational membership and social capital in comparative perspective: a note on the problems of measurement." *Politics & Society* 30:497–523.
- Petersson, Olof, Anders Westholm och Göran Blomberg. 1989. *Medborgarnas makt*. Stockholm: Carlssons.
- Putnam, Robert. 2000. *Bowling alone: the collapse and revival of American community*. New York: Touchstone.
- Rothstein, Bo. 2003. *Sociala fällor och tillitens problem*. Stockholm: SNS Förlag.

- Sandberg, Andreas. 1998. *Integrationens arenor: en studie av flyktingmottagande, arbete, boende, förenings- och församlingsliv i tre kommuner*. Uppsala: Uppsala universitet, Kulturgeografiska institutionen.
- SCB. 2003. *Statistiska meddelanden Me 14 SM 0301*. Stockholm: Statistiska Centralbyrån.
- Strömblad, Per. 2001. "Data rörande invandrades och inföddas engagemang i föreningslivet." Arbetspromemoria 2001-01. Uppsala: Integrationspolitiska maktutredningen.
- Teorell, Jan. 2003. "Linking social capital to political participation: voluntary associations and recruitment in Sweden." *Scandinavian Political Studies* 26:49–66.
- Teorell, Jan och Anders Westholm. 1999. "Var det bättre förr? Politisk jämlikhet i Sverige under 30 år." i Erik Amnå. red. *Medborgarnas erfarenheter*. SOU 1999:113. Stockholm: Fakta info direkt.
- Togeby, Lise. 2003. *Fra fremmedarbejdere til etniske minoriteter*. Århus: Aarhus universitetsforlag.
- Verba, Sidney, Kay Lehman Schlozman och Henry E. Brady. 1995. *Voice and equality: civic voluntarism in American politics*. Cambridge: Harvard University Press.
- Vogel, Joachim, Erik Amnå, Ingrid Munck och Lars Häll. 2003. *Föreningslivet i Sverige: välfärd, socialt kapital, demokratiskola*. Levnadsförhållanden, rapport 98. Stockholm: SCB.
- Westin, Charles. 1999. *Mångfald, integration, rasism och andra ord*. SOS-rapport 1999:6. Stockholm: Socialstyrelsen.

Appendix – Intervjufrågor och variabler

Röstning, manifestationer, kontakter och partimedlemskap: Se tabell 1.

Medlemskap och aktivitet i föreningar: I ESS-undersökningen fick intervjupersonerna följande fråga: ”Jag kommer nu att läsa upp en del frivilligorganisationer. Titta på svarskortet och säg om något eller några av svarsalternativen passar in på dig just nu eller under de senaste 12 månaderna.” Svarskortet hade följande alternativ: 1 = medlem, 2 = deltagit, 3 = skänkt pengar, 4 = ideellt arbete, 5 = inget. I den här undersökningen har medlemskap operationaliserats som svaret ”deltagit”, och aktivitet som svaret ”aktivitet”.

Jag har även provat att operationalisera aktivitet med ett index baserat på svarsalternativen ”deltagit” och ”ideellt arbete”. Denna alternativa operationalisering medför en ökning av aktivitetsgraden med någon enstaka procentenhet för både infödda och invandrade i samtliga föreningstyper utom idrottsföreningar, där andelen aktiva ökar från 23 till 28 procent bland de infödda och från 13 till 15 procent för de invandrade. Eftersom den genomsnittliga ökningen av aktivitetsgraden är likartad bland infödda och invandrade visar sig valet av operationalisering inte ha någon nämnvärd betydelse för resultaten i de regressionsanalyserna.

I MBU 97 fick intervjupersonerna följande fråga: ”Nu tänkte jag ställa några frågor om föreningsliv, fritid och samhälle. Är du medlem i någon eller några av följande organisationer och sammanslutningar? Har Du under det senaste året varit aktiv inom föreningen?” Medlemskap är operationaliserat som svaret ”ja” på frågan om man är medlem, och aktivitet som svaret ”ja” på frågan om man är aktiv i föreningen.

Kön: Kvinnor har tilldelats värdet 1 och män värdet 2. I urvalet är 49 procent kvinnor.

Ålder: Intervjupersonens ålder vid tillfället för intervjun. Den yngsta i den del av urvalet som jag analyserar är 18 år och den äldsta är 94 år. Medelvärde är 48 år och standardavvikelsen är 18 år. I varje analys med ålder ingår även variabeln ålder i kvadrat. Detta i syfte att även kontrollera för eventuella kurvlinjära samband. Att detta är nöd-

vändigt när det gäller föreningsengagemang visas tydligt i Vogel m.fl. 2003:35.

Utbildning: Här avses hur många års utbildning intervjupersonen totalt har genomgått. Det lägsta värdet någon har rapporterat är 2 år och det högsta är 25 år. Medelvärde är 12,1 år och standardavvikelsen är 3,5 år.

Invandrarskap: Kategorin infödda har tilldelats värdet 0, kategorin invandrade värdet 1. För mer information, se avsnittet ”Terminologi och definitioner”. Kategori 1 består av 192 personer, d.v.s. 10 procent av urvalet.

Svenska som förstaspråk i hemmet: Intervjupersonerna har fått svara på följande fråga: ”Vilket eller vilka språk talar du för det mesta hemma?” Om intervjupersonen svarat mer än ett språk har han/hon ombetts att peka ut vilket av dessa han/hon använder oftast. Här har samlingskategorin ”Annat språk än svenska som förstaspråk” tilldelats värdet 0, och ”svenska som förstaspråk” värdet 1. Kategori 1 består av 1787 personer, d.v.s. 95 procent av urvalet.

Förvärvsarbete: Intervjupersonerna har fått svara på följande fråga: ”Vilken av dessa beskrivningar passar in på vad du har gjort under de senaste sju dagarna?” Personer som har svarat förvärvsarbete har tilldelats värdet 1, medan personer som har svarat något av de övriga svarsalternativen, d.v.s. utbildning, arbetslös, förtidspension, ålderspension, militärtjänstgöring, skötte eget hushåll samt annat, har tilldelats värdet 0. Kategori 1 består av 1197 personer, d.v.s. 64 procent av urvalet.

Diskriminering: Intervjupersonerna fick först svara på en fråga som löd: ”Skulle du säga att du tillhör en diskriminerad grupp i samhället?” De som svarade ja på denna fråga fick följdfrågan: ”På vilka grunder är din grupp utsatt för diskriminering?” De som svarade ”ja” på den första frågan och sedan angav något eller några av alternativen hudfärg, nationalitet, religion, språk eller etnisk tillhörighet har tilldelats värdet 1, övriga har tilldelats värdet 0. Kategori 1 består av 40 personer, d.v.s. endast 2 procent av urvalet.

Vistelsetid i Sverige: Frågan ställdes enbart till personer födda i något annat land än Sverige och löd: ”Hur länge sedan är det som du kom för att bo i Sverige?” Svarsalternativen var följande: 1 = Under det

senaste året, 2 = 1–5 år sedan, 3 = 6–10 år sedan, 4 = 11–20 år sedan, 5 = mer än 20 år sedan.

God medborgare; föreningsliv: Frågan löd: ”För att vara en god medborgare, hur viktigt skulle du säga att det är för en person att vara aktiv i frivilligorganisationer.” Även här angavs svaren på en skala från 0 till 10, där värdet 0 står för ”extremt oviktigt” och värdet 10 för ”extremt viktigt”. Medelvärdet var 4,7 och standardavvikelsen 2,6.

Partner och/eller hemmaboende barn: Frågan löd: ”Om du räknar med dig själv, hur många personer – inklusive barn – bor i detta hushåll?” Därefter ombads den svarande ange sin relation till var och en av personerna i hushållet, d.v.s. make/maka/sambo, son/dotter, förälder/svärförälder, övriga släktingar, övriga personer.

Typ av bostadsort och tid på orten: Den första frågan löd: ”Vilket svarsalternativ på detta kort beskriver bäst området där du bor?” Svartsalternativen var: 1 = en storstad, 2 = en förort eller utkanten av en storstad, 3 = en liten eller mellanstor stad, 4 = en by, 5 = en gård eller ett hus på landet. Den svarande fick också ange hur många år han/hon bott på orten.

Vägen in? Om etniska föreningar som ”skolor i demokrati” *

Pär Zetterberg

Föreningslivets demokrativärde

Utan demokrater stannar demokratin. Folkstyrelsen fordrar att medborgarna har den anda och de resurser som krävs för att få systemet att fungera, att det finns människor som både vill och kan axla det ansvar som krävs för att demokratin ska överleva (SOU 2000:1:196).

De citerade orden har formulerats av den parlamentariska Demokratiutredningen (SOU 2000:1), som i likhet med många nutida samhällsvetare betonar medborgarnas och medborgarskapets betydelse för demokratins fortlevnad. En sådan plädering för demokratin grundar sig på tanken att medborgarna bör besitta vissa medborgerliga kvaliteter, av såväl moralisk karaktär (en vilja att försvara de demokratiska värden som samhället bygger på), som praktisk karaktär (att ha de politiska resurser som behövs för detta).¹

Om dessa kvaliteter är så viktiga för demokratins fortlevnad behöver frågan ställas hur och var medborgarna egentligen tillgodogör sig dem. Rimligtvis finns ett flertal svar på den frågan. Ofta har dock föreningslivets roll betonats. Det har framförts att föreningar är viktiga fora för medborgarna att tillgodogöra sig de nödvändiga kvaliteterna.

En tidig tänkare med dessa idéer var Alexis de Tocqueville, som redan under första hälften av 1800-talet påtalade sambandet mellan organisationsliv och demokrati. Han hävdade för det första att demokrati är en inlärningsprocess och att organisationer kan fungera som

* Jag vill rikta ett särskilt tack till Gunnar Myrberg för god vägledning i samband med arbetet av ursprungstexten. Tack även till Anders Westholm, antologins redaktör Bo Bengtsson och övriga medförfattare för goda kommentarer.

¹ Omvänt menar man att om inte medborgarna besitter sådana kvaliteter riskerar demokratins institutioner att, snabbt eller långsamt, raseras.

skolor för detta. För det andra var Tocqueville orolig för en alltför stark statlig maktkoncentration. Därför menade han att ett samhälle behöver en mångfald av institutioner och organisationer som kan skydda medborgarna från detta. Organisationer ska kunna vara motvikt till staten (de Tocqueville 1997:149–166). Det är den första av dessa funktioner, som handlar just om föreningar som fora för utvecklande av demokratiska kvaliteter, som kommer att behandlas i denna artikel.²

Tocquevilles idéer har inspirerat många av dagens samhällsvetenskapliga forskare. Den mest kända av dessa är otvetydigt statsvetaren Robert D. Putnam, som med sina berömda verk *Den fungerande demokratin* (1996) och *Den ensamme bowlaren* (2001)³ har gett studiet av sociala nätverk, organisationsliv och medmänsklig tillit en renässans.⁴ En annan statsvetare som har inspirerats av och vidareutvecklat Tocquevilles idéer är Axel Hadenius, som menar att föreningar kan ha en utbildande funktion (Hadenius 1999). Det finns två sätt som de kan ha detta på: För det första kan de främja utvecklingen av en proceduriell demokratisk kultur hos deltagarna (*proceduriell funktion*). Genom demokratiska beslutsprocesser och aktiviteter får deltagarna kunskap om och förhoppningsvis förståelse för spelets regler. Deltagarna ges möjlighet att vänja sig vid motsägande åsikter och skiftande majoriteter och maktförhållanden samt ges grundläggande träning i kollektivt beslutsfattande. För det andra kan föreningarna bidra till minskade konflikter och ökad samverkan (*konfliktlösande funktion*). Det handlar om att deltagarna i demokratiska processer utvecklar en ökad förståelse för varandras åsikter, vilket kan underlätta konfliktlösningen. Ibland kan man även upptäcka att åsikterna och intressena sammanfaller. Deltagande i föreningar kan med andra ord bidra till en bättre förmåga att se saker i ett större perspektiv. Det främjar såväl den så kallade allmänandan som samverkan och tillit mellan olika grupper i samhället (Hadenius och Ugglå 1995:4–5; se även Hadenius 1999 och 2001).

Deltagandet i föreningslivet sker ofta i små eller mellanstora organisationer. Hadenius menar dock att detta deltagande kan främja ett fortsatt engagemang i andra sammanhang. Föreningslivet kan med andra ord vara en språngbräda för individer till olika former av poli-

² Den andra funktionen betonar med andra ord den politiska påverkan som många sammanslutningar ägnar sig åt. Tidigare undersökningar visar emellertid att invandrarföreningar ägnar sig åt detta i tämligen liten utsträckning. Se t.ex. Bäck 1999.

³ I original heter böckerna *Making Democracy Work* respektive *Bowling Alone*.

⁴ För en översikt av Putnams teori, se t.ex. Vogel och Amnå 2003, s. 16–17.

tiskt deltagande. Därför kan de tillgodogjorda färdigheterna vara värdefulla även i beslutsfattande på högre nivåer i samhället.

Det är dock ingen självklarhet att föreningslivet främjar demokratin på dessa sätt. Bland annat finns det organisationer med direkt antidemokratiska mål, som ju snarast strävar efter att förgöra demokratin. Från demokratisk synpunkt är det dessutom problematiskt med organisationer som visserligen inte har som mål att undergräva demokratin, men som till sin karaktär är auktoritära. Vissa bedömare hävdar bestämt att dessa hämmar demokratin (se t.ex. SOU 2000:1). Det finns emellertid också de som menar att deltagarna även i auktoritära organisationer lär sig att lösa de problem som är förknippade med kollektivt agerande, och att sådana organisationer därför är bättre för demokratin än inga organisationer alls (se t.ex. Fennema och Tillie 1999).

Det är också värt att ställa sig frågan om vad som är hönan och ägget i förhållandet mellan föreningarna och medborgarnas demokratiska färdigheter. Det är inte självklart att det är deltagande i föreningar som skapar medborgerliga färdigheter. Det kan ju faktiskt förhålla sig precis tvärtom, att det är de som redan besitter sådana färdigheter som deltar i föreningslivet. Svaret behöver inte nödvändigtvis vara antingen det ena eller det andra, utan det kan givetvis finnas påverkan i båda riktningarna (se t.ex. Gunnar Myrbergs artikel i denna antologi).

Etniska föreningar som ”skolor i demokrati”

Med anledning av den betydelse som deltagande i föreningslivet tycks kunna ha för medborgerliga färdigheter, är utvecklingen under 1990-talet för utrikes födda oroande. Från att denna grupp tidigare inte uppvisat några större skillnader gentemot den övriga befolkningen minskar deras deltagande under 1990-talet i alla samhällsliga sammanhang. Detta gäller bland annat deltagande i föreningslivet (Petersson m.fl. 1998). Den statliga Demokratiutredningen drog därför för några år sedan slutsatsen att ett politiskt utanförskap har vuxit fram hos personer med utländsk bakgrund och att ”etnicitet har under 1990-talet kommit att bli ett nytt klassmärke” (SOU 2000:1:228).

I takt med den ökade invandringen har invandrare emellertid byggt upp en egen typ av föreningar. År 2002 fanns ett trettio-tal riksförbund, som representerar ungefär 1 300 lokala medlemsföreningar (se Bo Bengtssons introduktionsartikel i denna antologi). Dessa fyller en rad funktioner, inte minst spelar de rollen som en social och kulturell institution inom den egna etniska gruppen (Bäck 1999:42–43).

Invandrarföreningar har tidigare ofta studerats utifrån vissa specifika integrationsperspektiv.⁵ Man har då bland annat studerat hur dessa föreningar påverkar möjligheterna för medlemmarna att komma in på den svenska arbetsmarknaden, lära sig det svenska språket samt bibehålla och utveckla sina ursprungliga traditioner och kulturer (se t.ex. Wingborg 1999). Mer sällan har de studerats utifrån ett demokratiperspektiv. Frågan om *invandrarföreningar besitter den utbildande funktion, som jag menar ger dem förutsättningar att kunna utgöra så kallade skolor i demokrati*, är emellertid mer obesvarad och forskning har hittills saknats på området.⁶ I en tid då personer med utländsk bakgrund deltar i mindre utsträckning i föreningslivet än den övriga befolkningen, och med tanke på den viktiga roll föreningslivet tycks kunna spela för utvecklandet av individers medborgerliga färdigheter och politiska resurser, blir det centralt att försöka besvara denna fråga.

Den här studien syftar till att ge ett första svar på frågan. Genom en översiktlig pilotstudie av några invandrarföreningar hoppas jag kunna ge en bild av deras förutsättningar att kunna fungera som skolor i demokrati. Det begränsade materialet gör det dock svårt att dra några generella slutsatser, utan studien kan på sin höjd visa på vissa tendenser. Jag hoppas emellertid att undersökningen och dess upplägg kan inspirera till andra och mer omfattande studier av detta slag.⁷

Att mäta ”skola i demokrati”

Den noggranne läsaren upptäcker att jag skriver att vi ska studera *förutsättningarna* för etniska föreningar att kunna fungera som skolor i demokrati. Det gör jag för att markera att en föreningsstudie inte ensam kan besvara frågan om invandrarföreningar är skolor i demokrati eller inte. Vi måste komplettera föreningsstudien med en studie av de medlemmar som deltar i föreningen för att se om deltagande i föreningen *verkligen* bidrar till att främja demokratiska färdigheter.

Utifrån de teorier som redovisats ovan finns det dock skäl att anta att deltagande i en förening främjar individers medborgerliga färdig-

⁵ För en överblick över olika typer av integrationsperspektiv, se Bo Bengtssons introduktionsartikel i denna antologi.

⁶ Inte heller beträffande andra typer av föreningar har detta perspektiv undersökts frekvent, utan stora luckor finns inom forskningen på detta område.

⁷ Artikeln är en omarbetning av min magisteruppsats (Zetterberg 2002). För utförligare metodologiska resonemang om bland annat urvalsmetod, specificering av viktiga begrepp, mätproblem, m.m., hänvisas läsaren till den uppsatsen.

heter, givet att föreningen i fråga har en utbildande funktion. Denna utbildande funktion är enligt dessa teorier med andra ord en *nödvändig förutsättning* för att deltagande i föreningsliv ska kunna ha en sådan positiv effekt på individers medborgerliga färdigheter.

Huruvida föreningarna har en utbildande funktion beror på i vilken utsträckning de har fyra karaktärsdrag: autonomi, interndemokratisk struktur, öppen rekrytering och mångfald av identiteter samt samverkan med andra. Karaktärsdragen är hämtade från de resonemang som Hadenius för om organisationslivets betydelse för demokratin (se t.ex. Hadenius 1999, 2001; Hadenius och Ugglå 1995, 1998). Med *autonomi* menas att organisationen styrs och "ägs" av medlemmarna. Det är medlemmarna själva som fritt ska kunna välja både sina företrädare och inriktningen på verksamheten. Likaså bör organisationen på egen hand kunna uppbringa de ekonomiska resurser som behövs för att få verksamheten att fungera. Främst är det oberoendet mot staten som bör upprätthållas, men det gäller även gentemot andra aktörer, exempelvis företag, religiösa rörelser, etc.

En *interndemokratisk struktur* inom föreningen behövs för att demokrati ska vara en inlärningsprocess, så som Tocqueville och Hadenius hävdar. Medlemmarna måste uppleva demokrati i praktiken och tränas i demokratiskt beslutsfattande. Därför behövs demokratiska procedurer för att välja företrädare. För att försäkra sig om att föreningen inte missköts ska dessa dessutom vara möjliga att avsätta. Man ska alltså kunna utkräva ansvar av företrädarna. Men detta är inte tillräckligt. För att det ska vara *praktiskt* möjligt att utkräva ansvar krävs även en god insyn i verksamheten, det vill säga att medlemmarna har tillgång till information om vad som händer inom organisationen och vilka beslut som fattas. Det måste också finnas mötesplatser för medlemmarna där de kan utbyta tankar, idéer och erfarenheter samt kanaler och fora för att delta aktivt och utöva ett reellt inflytande (se t.ex. de Tocqueville 1997; Hadenius 2001).

Öppen rekrytering och mångfald av identiteter lägger tonvikten på den konfliktlösande funktionen. Enligt teorin underlättas konfliktlösning av detta, eftersom människor kan väntas bli mer öppna och toleranta i sina attityder. Ur samarbetssynpunkt kan det finnas problem med organisationer som bygger på så kallade askriptiva identiteter (sådana som vi mer eller mindre föds in i, till exempel etnicitet och religion) eller som kännetecknas av så kallad social inkapsling (med en stark identitet och sammanhållning inom gruppen men med få kontakter utåt). Det är därför viktigt att medlemmarna är aktiva i *olika* föreningar och att organisationen även uppmuntrar till detta (se t.ex.

Tabell 1. Karaktärsdrag och indikatorer för att mäta föreningarnas utbildande funktion

Karaktärsdrag/Kriterium	Indikatorer/Delkriterium
Autonomi	Ekonomiskt oberoende Fritt val av företrädare Fritt val av verksamhet
Interndemokratisk struktur	Demokratiska val, ansvarsutkrävande Kanaler för internkommunikation
Öppen rekrytering och mångfald av identiteter	Lika möjlighet till medlemskap Medlemmar med annat etniskt ursprung Medlemmar aktiva i andra organisationer Stimulerar engagemang i andra organisationer
Samverkan med andra	Samarbete med andra aktörer Medlemmarna träffar personer utanför den egna organisationen

Hadenius 1999:65; Lipset 1960). Men lika viktigt som det är med medlemmar som ingår i andra organisatoriska sammanhang, lika viktigt är att det finns lika möjlighet för alla att vara medlem i föreningen. Förekomst av medlemmar med olika bakgrund tenderar att främja samverkan och motverka tendenser till homogena gruppidentiteter (Hadenius och Uggla 1998:46).

För den konfliktlösande funktionen är det också viktigt att organisationen inte sluter sig och förhåller sig helt avskild från resten av samhället. I sådana organisationer anses inte den förståelse och kompromissvilja gentemot andra medborgargrupper odla, som är nödvändig i ett demokratiskt samhälle (Hadenius 1999; Gidlund och Möller 1999). Därför behövs ett visst mått av *samverkan med andra*. Likaså är det värdefullt att det finns verksamheter där medlemmarna träffar personer som inte är medlemmar i organisationen. På så vis kommer de i direkt kontakt med personer som har andra erfarenheter och idéer, vilket också anses främja förståelsen och kompromissviljan.

De undersökta karaktärsdragen med tillhörande indikatorer sammanfattas i tabell 1.

Föreningarna i studien

De kriterier som här har presenterats har tillämpats på studiet av fyra föreningar vardera från två grupper av invandrare; *finländare* och *somalier*. Grupperna skiljer sig tydligt åt i åtminstone tre avseenden som kan antas ha betydelse för föreningarnas förmåga att fungera som skolor i demokrati: 1) situationen på arbetsmarknaden (finländare är relativt väl förankrade på arbetsmarknaden, som ju är en viktig kontaktyta med övriga samhället, medan invandrade från Somalia inte är det), 2) den tid som individer från dessa grupper har vistats i Sverige (finländare har generellt sett varit i landet betydligt längre än somalier och deras föreningar kan därför antas vara mer institutionaliserade) samt 3) den förväntade föreningskulturella närheten (finländsk föreningskultur liknar sannolikt mer den svenska folkrörelsemodellen än vad den somaliska gör, vilket kan ha betydelse när det gäller den egna organisationen). Jag formulerar därför hypotesen att *finländska föreningar har relativt sett goda förutsättningar att kunna fungera som skolor i demokrati medan somaliska föreningar har relativt sett dåliga förutsättningar*. Samtidigt ska tilläggas att det finns ett mycket aktivt och utbrett föreningsliv bland somalier både i Sverige och i andra delar av Norden (se Lise Tøgebys artikel i denna antologi). Denna synbara vitalitet hos det somaliska föreningslivet är ytterligare ett skäl att studera just deras föreningar.

För att få jämförbara föreningar och viss geografisk och verksamhetsmässig spridning studeras för vardera gruppen en förening i en storstad och en i en småstad (samma städer för båda grupperna), en kvinnoförening och ytterligare en förening: en finsk ungdomsförening och en somalisk kultur- och idrottsförening. En eller flera företrädare för föreningarna har intervjuats utifrån ett fast frågeschema med i mångt och mycket öppna svarsalternativ.⁸ Föreningarna i studien presenteras översiktligt i tabell 2.

Som framgår av tabell 2 är de finska föreningarna generellt sett äldre än de somaliska. Föreningarnas medlemstal varierar mellan ett 50-tal upp till 1000, där de somaliska föreningarna överlag är något större än de finska. De flesta sysslar med kulturaktiviteter av något slag. Dock sysslar de somaliska föreningarna något mer med samhällsorienterad verksamhet än vad de finska föreningarna gör.

Men nu över till undersökningen: Hur uppfyller föreningarna de kriterier som har presenterats tidigare? Det ska undersökas i de

⁸ Frågorna finns redovisade som bilaga i Zetterberg 2002.

Tabell 2. Grundläggande fakta om föreningarna

	Grundad (år)	Antal medlemmar	Huvudsaklig verksamhet
Fi. Storstad	1894	ca 300	Dans, barn- och pensionärsverksamhet, minoritetsfrågor
Fi. Småstad	1965	276	Kultur, pensionärsverksamhet, idrott
Fi. kvinna	2000	ca 60	Kultur (konst, bokcafé, m.m.)
Fi. ungdom	1995	50-100	Sport, lek, familjeaktiviteter
So. Storstad	1983	ca 450	(Samhälls-) informationsspridning, kultur
So. Småstad	1999	70-100	Undervisning, idrott, kultur, integration
So. kvinna	1996	ca 280	Utbildning, anti-droger, anti-könsstympling
So. kultur/id	1996	ca 1000	Kultur, idrott, integration (arbete, utbildning)

följande avsnitten. Jag kommer att redovisa ett kriterium i taget och börjar med ”autonomi”.

Autonomi⁹

Som framgår av tabell 3 varierar *graden av ekonomiskt oberoende* mellan föreningarna. Ett par av föreningarna kan anses vara ekonomiskt oberoende, i hälften av fallen är det osäkert, medan jag skulle karaktärisera två föreningar som inte ekonomiskt oberoende.

Skillnaden mellan föreningarna ligger i användandet av bidrag i förhållande till andra inkomster. Enligt Hadenius ska föreningarna kunna uppbringa de ekonomiska resurser som behövs för att hålla verksamheten igång (Hadenius 1999).

De två föreningarna som anses vara ekonomiskt oberoende, Finska föreningen i Småstad och Somaliska föreningen i Storstad, erhåller inte alls några bidrag. Det beror, i det första fallet, på att föreningen saknar medlemmar under 20 år och därför inte har möjlighet att söka verksamhetsbidrag.¹⁰ I det andra fallet handlar det mer om ett bestämt

⁹ Om inget annat anges är uppgifterna i de fyra följande avsnitten hämtade från intervjuer med företrädare för respektive förening.

¹⁰ Anledningen till detta är att kommunen endast delar ut bidrag till barn- och ungdomsverksamhet.

Tabell 3. Sammanfattning av resultaten för kriteriet autonomi

	Ekonomiskt oberoende	Fritt val av företrädare	Fritt val av verksamhet
Fi. Storstad	Osäkert	Ja	Osäkert
Fi. Småstad	Ja	Ja	Ja
Fi. kvinna	Osäkert	Ja	Ja
Fi. ungdom	Osäkert	Ja	Ja
So. Storstad	Ja	Ja	Osäkert
So. Småstad	Nej	Ja	Osäkert
So. kvinna	Osäkert	Ja	Ja
So. kultur/id	Nej	Ja	Ja

ställningstagande.¹¹ Föreningarnas enda inkomster är därför medlemsavgifter samt eventuella andra sidointäkter.

Omvänt skulle jag påstå att Somaliska föreningen i Småstad liksom Somaliska kultur- och idrottsföreningen *inte* är ekonomiskt oberoende. Detta av den enkla anledningen att bidrag, jämte medlemsavgifter, är den enda inkomstkällan och är en direkt förutsättning för att få verksamheten att gå ihop. De andra föreningarna i studien – som jag ansett vara osäkra fall – erhåller också bidrag, men har även andra sidointäkter, till exempel bingolotter och entréavgifter, och några av föreningarna går med ett litet överskott. Dessa föreningar är därför inte helt beroende av bidragen, även om de är en viktig finansieringskälla.

För Somaliska föreningen i Storstad är priset för det ekonomiska oberoendet en kraftigt begränsad verksamhet. Förut mottog föreningen bidrag och kunde då bekosta en egen lokal. Med indragna bidrag och höjda hyror blev detta omöjligt. Föreningen har av främst resursbrist dessutom dragit ned på studiecirkel- och kursverksamheten.

Somaliska föreningen i Småstad bedriver däremot en mångsidig verksamhet och föreningen tycks ha många aktiviteter. Föreningen är alltså beroende av bidrag men tämligen rik på aktiviteter. I det förra fallet tycks det förhålla sig precis tvärtom.

Det kan mot denna bakgrund vara värt att reflektera över vilken tyngd man ska ge variabeln ekonomiskt oberoende.¹² Autonomi

¹¹ Ställningstagandet är ett uttryck för det missnöje som föreningen upplever beträffande föreningsstödens utveckling de senaste åren. Den är besviken på att det har skurits ned så mycket och anser det knappt vara värt att söka några pengar.

behövs för att sammanslutningar ska vara fria och självständiga, så att de kan forma sina egna dagordningar och sina egna strukturer. Indikatorn ekonomiskt oberoende är därför nära knuten till de andra två indikatorerna. Det verkligt relevanta är, enligt min mening, om ett eventuellt ekonomiskt beroende också för med sig andra beroendeställningar, sådana som är mer kopplade till den egna verksamheten och organisationen. Om så är fallet finns anledning att hävda att beroendet av bidrag riskerar att hämma föreningarnas autonomi. Men om inte, ser jag inte samma risk. Jag menar därför att indikatorn ekonomiskt oberoende bör ses i relation till var och en av de övriga två indikatorerna.¹³

Vidare tycks samtliga föreningar i studien fritt kunna välja företrädare för organisationen. Det verkar inte finnas någon aktör som påverkar föreningarna i detta avseende. Exempelvis tycks det inte finnas några riktlinjer från statens eller kommunens sida om till exempel könsfördelning i styrelsen, inte heller andra direktiv ovanifrån.

Likasa förefaller en majoritet av föreningarna fritt kunna välja verksamhet. I tre fall menar jag emellertid att detta är osäkert. I de två första fallen, Finska föreningen i Storstad respektive Somaliska föreningen i Småstad, tycks aktiviteter som ger bidrag prioriteras: ”Vi måste prioritera några få [verksamheter] som man kan få bidrag till”.¹⁴ Det handlar i båda fallen om barn- och ungdomsverksamhet, som visserligen kan antas vara naturliga delar av verksamheten, att döma av föreningarnas målformuleringar. Men problemet förefaller vara att andra delar av den tänkta verksamheten nedprioriteras, eftersom de inte kan skaffa fram egna resurser till dessa. Det tycks med andra ord finnas en viss indirekt beroendeställning gentemot kommunen.

För det tredje gäller det redan nämnda Somaliska föreningen i Storstad. Det här är ett lite knivigt fall. Här handlar det tvärtom om att föreningens ställningstagande att avstå från bidrag medför en kraftigt minskad verksamhet. Det finns med andra ord ingen annan aktör som direkt eller indirekt påverkar föreningens verksamhet. Istället handlar

¹² Exempelvis målas en tämligen dyster bild upp av Bäck 1999, som pekar på bidragens absoluta nödvändighet för att invandrarföreningarna i framtiden ska kunna överleva.

¹³ Denna uppmjukning av indikatorn ekonomiskt oberoende anser jag även motiveras av svensk föreningstradition, i vilken föreningsstöd är ett vanligt inslag. Samtidigt finns som sagt anledning att inte vara alltför idealiserande. Det finns exempel på att statligt stöd till studieförbund har blivit mer riktade till särskilda verksamheter, utifrån prioriteringar som statsmakten gör. Sådana tendenser hämmar givetvis möjligheterna för studieförbunden att göra fria val av verksamheter. Se Lindgren 1999.

¹⁴ Intervju med företrädare för Finska föreningen i Storstad, 2002-08-22.

Tabell 4. Sammanfattning av resultaten för kriteriet interdemokratisk struktur

	Demokratiska val, ansvarsutkrävande	Kanaler för intern- kommunikation
Fi. Storstad	Ja	Ja
Fi. Småstad	Ja	Ja
Fi. kvinna	Ja	Ja
Fi. ungdom	Ja	Ja
So. Storstad	Ja	Osäkert
So. Småstad	Ja	Osäkert
So. kvinna	Ja	Ja
So. kultur/id	Ja	Ja

det om att föreningens eget ställningstagande i en fråga (om bidrag) tenderar att begränsa dess handlingsutrymme i en annan fråga (om verksamheten).

Sammanfattningsvis tycks de flesta föreningarna uppvisa en betydande grad av autonomi. Jag har dock pekat på några problem när det gäller att fritt välja verksamhet. Några större skillnader de båda etniska grupperna emellan står inte att finna.

Interdemokratisk struktur

Resultaten i fråga om den interdemokratiska strukturen sammanfattas i tabell 4. Samtliga föreningar har demokratiska val av sina företrädare. De allra flesta använder sig av valberedningar som föreslår kandidater till åtminstone posten som ordförande. Mandatperioden skiljer sig något mellan föreningarna, men är oftast på antingen ett eller två år. De valda representanterna kan emellertid i de allra flesta fall avsättas under särskilda omständigheter, till exempel om de bryter mot föreningens stadgar eller skadar föreningen eller dess strävanden.¹⁵

¹⁵ Se t.ex. Sverigefinska Riksförbundet, 2000. Det är dess stadgar för medlemsföreningar som alla de finska föreningarna i studien hänvisar till. I detta fall handlar det emellertid inte bara om avsättande, utan även om uteslutning ur föreningen. För de finska föreningarna finns med andra ord inget annat sätt att avsätta någon under mandatperioden än att utesluta vederbörande ur föreningen, under de förutsättningar som nämns ovan. Det finns alltså inget mellanting, d.v.s. att man avsätter personen från sin förtroendepost, men låter personen vara kvar i föreningen.

Beträffande den interna kommunikationen förefaller de allra flesta av föreningarna ha tämligen många arenor för aktivt deltagande, för utbyte av idéer och för information. Exempelvis har alla föreningarna i studien årsmöte och ytterligare minst ett medlemsmöte. En förening – Somaliska kvinnoföreningen – har medlemsmöte så ofta som en gång per månad. I många föreningar kan medlemmarna dessutom kräva ett extra medlemsmöte, och vissa av åtminstone de mindre föreningarna använder sig av mer informella sammankomster, oftast knutna till verksamheten, för att utbyta tankar och idéer. För de föreningar som har egen lokal är givetvis den en naturlig mötesplats. Flera föreningar har också e-postlistor och medlemsblad eller tidning som fungerar som informations- och kommunikationskanal för föreningens medlemmar. En av föreningarna skickar dessutom hem styrelseprotokoll till medlemmarna.

Inte desto mindre kan man se vissa skillnader föreningarna emellan. För två av föreningarna anser jag att det är osäkert hur man ska se på kanalerna för den interna kommunikationen. Det gäller, för det första, Somaliska föreningen i Storstad, där den främsta kontakten mellan styrelsen och medlemmarna sker på föreningens två medlemsmöten. Eventuellt kan det även bli fråga om ett extra medlemsmöte för att diskutera en särskild fråga, till exempel om någon har problem i hemlandet, eller dylikt. Styrelsen träffar också emellanåt företrädare för föreningens sektioner på de styrelsemöten där dessas verksamhet diskuteras. Övriga kontakter mellan styrelsen och medlemmarna och mellan medlemmarna inbördes tycks dock vara begränsade och sporadiska. De sker per telefon, e-post eller brev, men information till medlemmarna om styrelsearbetet tycks inte skickas ut särskilt ofta.¹⁶ Det tycks därför saknas en ordentlig informationskanal för medlemmarna mellan medlemsmötena, vilket riskerar att försvåra deras insyn i föreningens arbete.

Det gäller, för det andra, Somaliska föreningen i Småstad, där medlemmarna visserligen kan delta aktivt i beslutsprocessen vid föreningens årsmöte samt eventuellt vid något mer föreningsmöte per år. Dessutom har föreningen en lokal, som är en naturlig mötesplats för medlemmarna. Likväl tycks föreningen ha få organiserade former för information om det interna arbetet. Någon information tycks inte skickas ut, förutom kallelser till möten. Medlemmarnas möjligheter att informera sig tycks begränsa sig till att besöka föreningens lokal och hoppas att information finns tillgänglig där. Jag vill dock komma med

¹⁶ Utskick av information tycks framför allt ske i samband med möten.

en brasklapp: Det finns en risk för att jag underskattar föreningslokalens betydelse för informationsspridning.

Sammanfattningsvis tycks det – trots några osäkra fall – i samtliga föreningar finnas interndemokratiska strukturer av mer eller mindre fungerande slag. Särskilt väl tycks den *formella* interndemokratin fungera, det vill säga saker som årsmöten, val av företrädare, etc. Jag har emellertid pekat på några potentiella eller reella problem hos några föreningar i frågan om intern kommunikation, som ju är viktig ur ett bredare interndemokratiskt perspektiv.

I båda de fall där jag har lyft fram och pekat på vissa potentiella eller reella problem har det varit fråga om somaliska föreningar. Det tycks alltså finnas en skillnad mellan de finska och de somaliska föreningarna i fråga om den interna kommunikationen. De finska föreningarna förefaller genomgående ha goda rutiner för informations-spridning till medlemmarna (e-postlistor, medlemsblad, förenings-tidning, m.m.). De somaliska föreningarna i studien tycks generellt sett inte ha upparbetat liknande rutiner i samma utsträckning. Medlemmarna tycks oftare involveras ”om någonting händer”. Det tydliga undantaget är som sagt Somaliska kvinnoföreningen.

Öppen rekrytering och mångfald av identiteter

Av tabell 5 framgår, till att börja med, att drygt hälften av föreningarna har lika möjligheter till medlemskap. Ingen förening tycks heller direkt utestänga personer med annan bakgrund än den egna. Det finns visserligen risk för tendentiösa svar i en känslig fråga som denna, men som framgår i samma tabell har de allra flesta föreningarna också medlemmar med annan etnisk tillhörighet än den egna gruppens – oftast omkring tio procent av medlemmarna. Det stärker tron på att öppenhet faktiskt gäller.

I två föreningar finns vissa begränsningar för medlemskap, nämligen Somaliska föreningen i Storstad och Somaliska kultur- och idrottsföreningen.¹⁷ I båda fallen handlar det om begränsningar utifrån *ålder*. För att vara medlem i föreningen ska man ha fyllt 18 år. Båda föreningarna bedriver dock ungdomsverksamhet. Restriktionen handlar istället just om medlemskapet och inte om deltagande i verksamheten. Någon orsak till regeln har dock varit svår att finna,

¹⁷ Bland begränsningarna för medlemskap har jag inte räknat med kön för kvinnoföreningarna och inte heller ålder för ungdomsföreningen i studien. Dessa begränsningar finns redan i förutsättningarna och är inte skapade av föreningen.

Tabell 5. Sammanfattning av resultaten för kriteriet öppen rekrytering och mångfald av identiteter

	Lika möjlighet till medlemskap	Medlemmar av annat etniskt ursprung	Medlemmar engagerade i andra org.	Stimulerar engagemang i andra org.
Fi. Storstad	Ja	Ja	Ja	Nej
Fi. Småstad	Ja	Ja	Osäkert	Ja
Fi. kvinna	Ja	Nej	Ja	Nej
Fi. ungdom	Ja	Ja	Ja	Ja
So. Storstad	Nej	Ja	Osäkert	Nej
So. Småstad	Ja	Nej	Ja	Ja
So. kvinna	Ja	Ja	Ja	Ja
So. kultur/id	Nej	Nej	Ja	Ja

men det förefaller som om det inom den senare av de två föreningarna finns krafter som strävar efter att man ska vara myndig för att få vara medlem i föreningen.

Somaliska kultur- och idrottsföreningen är också en av de tre föreningar som helt saknar medlemmar med annat etniskt ursprung än den egna gruppens. Föreningen säger sig dock främja andra nationaliteters medlemskap främst genom ett gott samarbete med andra föreningar, men utan att hittills ha lyckats rekrytera andra medlemmar. Detsamma gäller Somaliska föreningen i Småstad, som tidigare har haft andra än somalier bland sina medlemmar.

Man kan i sammanhanget fundera över om det är rimligt att ha som demokratikriterium att etniska föreningar ska ha medlemmar som inte kommer från den egna gruppen. Givetvis är det en styrka om sådan mångfald finns. Samtidigt är det ju i mångt och mycket etniciteten som är den förenande länken i invandrarföreningar. Kanske skulle man därför kunna säga att förvånansvärt många föreningar i studien har medlemmar som *inte* har samma etniska tillhörighet som majoriteten.

I tabell 5 kan man vidare utläsa att de allra flesta föreningarna har medlemmar som också är aktiva i andra föreningar. Andelen sådana medlemmar skiljer sig emellertid åt mellan föreningarna och förefaller vara högre i de finska föreningarna än i de somaliska. Det gäller framförallt Finska föreningen i Storstad och Finska kvinnoföreningen, där de allra flesta av medlemmarna är aktiva även i andra föreningar. I de

somaliska föreningarna rör det sig om cirka 10–15 medlemmar i respektive förening.

Som framgår av tabell 5 tycks den myckna aktiviteten bland medlemmarna i Finska föreningen i Storstad och Finska kvinnoföreningen – i till exempel andra finska föreningar, politiska partier, hyresgästföreningen – inte vara resultatet av någon medveten satsning från föreningens sida. Snarare tycks det handla om ett naturligt brett engagemang. Man engagerar sig inte bara i en fråga eller verksamhet utan i flera.¹⁸

I två fall är det osäkert huruvida det finns medlemmar som är aktiva i andra föreningar eller inte. I Finska föreningen i Småstad beror det på att den intervjuade helt enkelt inte visste. I Somaliska föreningen i Storstad hävdade den intervjuade bestämt att det inte finns medlemmar som är aktiva även i andra föreningar. Med tanke på att föreningen är förhållandevis stor och den geografiska spridning likaså kan man dock fråga sig om han verkligen kan svara med sådan säkerhet. Risken finns att han missuppfattade frågan.¹⁹

Inte heller Somaliska föreningen i Storstad arbetar med att försöka få medlemmarna att engagera sig även i andra föreningar. Det tycks bero på försiktighet. Medlemmarna i föreningen ska själva få avgöra om och i så fall i vad de vill engagera sig.²⁰ Övriga fem föreningar arbetar däremot med detta i någon utsträckning, oftast genom informationsspridning om andra förenings verksamheter eller evenemang.

Sammanfattningsvis kan man se att föreningarna tycks präglas av en relativt öppen rekrytering av medlemmar. Några begränsningar finns dock, i form av ålderskrav i två somaliska fall. Däremot finns inga etniskt betingade spärrar.

Skillnader de båda etniska grupperna emellan finns även i frågan om mångfald av identiteter, även om de inte helt framgår av tabellen med sina grova variabelvärden. En större andel av de finska föreningarna tycks nämligen delta i andra föreningar jämfört med de

¹⁸ Det är detta som Jeppsson Grassman och Svedberg har kallat ett *kumulativt medborgarskap*, d.v.s. deltagande i en förening är inte *istället för* andra aktiviteter, utan det är snarare ett *både och*; de som gör mycket tenderar att göra mer. Man skaffar sig tillgång till ett flertal olika arenor där man finner olika uttrycksformer. Se Jeppsson Grassman och Svedberg 1999.

¹⁹ Intervjupersonen missuppfattade först frågan. När jag sedan förklarade blev svaret likväl detsamma.

²⁰ Det framkommer i intervjun att det finns skilda åsikter inom föreningen när det gäller politiska frågor och synen på samhället. En förklaring till föreningens försiktiga framtoning skulle kunna vara just detta.

Tabell 6. Sammanfattning av resultaten för kriteriet samverkan med andra

	Samarbete med andra aktörer	Medlemmarna träffar personer utanför egna org.
Fi. Storstad	Ja (låg)	Ja (låg)
Fi. Småstad	Ja (låg)	Ja (låg)
Fi. kvinna	Ja (hög)	Ja (hög)
Fi. ungdom	Nej	Ja (hög)
So. Storstad	Ja (låg)	Ja (låg)
So. Småstad	Ja (osäkert)	Ja (osäkert)
So. kvinna	Ja (hög)	Ja (hög)
So. kultur/id	Ja (låg)	Ja (låg)

Kommentar: Värdena inom parentes avser i vilken grad detta sker.

somaliska föreningarnas medlemmar. Många av medlemmarna i de finska föreningarna är medelålders eller äldre och väl etablerade i samhället.²¹ En större andel av de somaliska föreningarna, å sin sida, agerar aktivt för att få medlemmarna att engagera sig i andra föreningar. Det tycks med andra ord bland de somaliska föreningarna finnas en *vilja att främja* ett bredare engagemang, medan det i de finska föreningarna i något större utsträckning *faktiskt finns* ett sådant engagemang.

Samverkan med andra

Som tabell 6 visar samarbetar samtliga föreningar utom en i någon utsträckning med andra föreningar eller andra aktörer. I alla föreningar förekommer det verksamheter där medlemmarna träffar personer utanför den egna föreningen. Det finns emellertid väldigt stora skillnader föreningarna emellan. Därför har jag inom parentes fört in ytterligare ett variabelvärde: ”hög” respektive ”låg”.

Två föreningar förefaller i hög grad samarbeta med andra föreningar eller andra aktörer. Det är de båda kvinnoföreningarna. För dem är samarbete med andra aktörer, för det första, en del av den regelbundna verksamheten och ingenting som bedrivs vid sidan om vid något enstaka tillfälle. Finska kvinnoföreningen bedriver en hel

²¹ Ett undantag är den finska ungdomsföreningen där cirka 70 procent av medlemmarna är under 26 år.

del verksamhet tillsammans med andra sverigefinska föreningar, fackförbund och stiftelser. Det är olika evenemang som man planerar och genomför tillsammans, till exempel kulturkvällar, utställningar, m.m. Somaliska kvinnoföreningen sitter bland annat med i en arbetsgrupp som arbetar mot användandet av drogen kat. Föreningen anordnar dessutom ett par gånger i månaden kurser om svensk samhällsutveckling tillsammans med en socialdemokratisk kvinnoförening. Andra kurser, allt från sykurser till samhällsinformation ordnas i samarbete med olika studieförbund. Föreningen har också ett utvecklat samarbete med kurdiska kvinnor och en somalisk-kurdisk vänskapskommitté, som den bland annat ordnar fester och kulturaftnar med.

För det andra vänder sig verksamheten, i vilken man samarbetar med andra, *till de enskilda medlemmarna* och inte bara till några få i styrelsen. Det stärker medlemmarnas kontaktytor med övriga samhället.

Annars är det vanligt att det samarbete som förekommer endast involverar en liten del av föreningen, oftast styrelsen eller några enstaka styrelseledamöter. Somaliska kultur- och idrottsföreningen är ett tydligt exempel på detta. Föreningen träffar regelbundet tjänstemän inom den kommunala förvaltningen och emellanåt även andra invandrarföreningar och andra lokala föreningar. Detta samarbete involverar dock endast ett fåtal inom föreningen, medan de enskilda medlemmarna sällan träffar personer utanför den egna föreningen.

Bilden är densamma i många av de andra föreningarna. Ett fåtal medlemmar diskuterar någon gemensam fråga med andra föreningar eller andra aktörer.²² Det kan till exempel handla om att vid något tillfälle gemensamt uppvakta kommunen i någon enskild fråga eller att man en vecka per år ordnar en kulturfestival med andra föreningar.

En förening skiljer sig från mängden, nämligen Finska ungdomsföreningen. Föreningen har ingen samverkan med andra föreningar men ändå träffar medlemmarna i hög grad personer utanför den egna föreningen. Hur går det ihop? På grund av svårigheter att få medlemmar att engagera sig i det föreningsråd som finns i kommunen har föreningen svårt att få till samarbete med andra aktörer.²³ Samtidigt är många av dem som deltar i verksamheten inte medlemmar i föreningen. Vid vissa aktiviteter kan dessa till och med vara i klar majori-

²² Ett exempel på det är Finska föreningen i Storstad, som driver vissa frågor mot kommunen tillsammans med bland annat tornedalingar och finlandssvenskar.

²³ De två personer som jag intervjuade är båda över 26 år och ser sig själva som ledare och mentorer. De vill därför inte själva ta på sig sådana uppdrag.

tet.²⁴ Eftersom föreningen strävar efter att öka kontaktytorna mellan ungdomar av olika etniskt ursprung får alla som vill delta i verksamheten – även de som inte har betalat medlemsavgift.²⁵

Sammanfattningsvis har alltså praktiskt taget alla föreningar samarbete med andra och medlemmarna träffar personer utanför den egna gruppen, fast i varierande grad. Men går det utifrån den information som finns att se några skillnader de båda etniska grupperna emellan? Utifrån tabellen finns det snarare många likheter, med några föreningar – såväl finska som somaliska – som samarbetar i låg grad och där medlemmarna i låg grad träffar andra än föreningsmedlemmar i verksamheten. Likaså finns inom båda grupperna någon förening där detta sker i hög grad.

Däremot tycker jag att man kan skönja en viss skillnad i *kring vilken typ av verksamhet och med vem* man samarbetar. De finska föreningarna tycks i hög grad samverka med andra finska föreningar eller andra nordiska föreningar och ofta handlar det om kulturella aktiviteter, till exempel en dansk matvecka (Finska föreningen i Småstad) och konstutställningar (Finska kvinnoföreningen). De somaliska föreningarna tycks istället oftare samverka med samhällets institutioner (kommunen, stadsdelsnämnder, m.m.) och med andra invandrarföreningar, i frågor som ofta rör arbetsmarknaden, utbildning och sociala frågor. Som exempel på detta kan nämnas integration på arbetsmarknaden (Somaliska kultur- och idrottsföreningen) och motverkande av brukande av kat (Somaliska kvinnoföreningen).

Jämförelse mellan föreningarna

Vad kan sägas om undersökningsresultaten utifrån ett föreningsperspektiv? För att besvara frågan sammanfattas resultaten i en tabell, där vart och ett av de fyra kriterierna tas upp, och där sammanvägningar har gjorts av delkriterierna. Två av de fyra kriterierna som bör uppfyllas för att en förening ska kunna ha en utbildande funktion – autonomi och interndemokratiska strukturer – är främst förknippade

²⁴ Det är oftast ungdomar, vars föräldrar inte vill eller kommer ihåg att betala medlemsavgift.

²⁵ Att föreningen skiljer sig en hel del från de andra finska föreningarna i studien märks tydligt här. De andra finska föreningarnas medlemmar är ofta väletablerade i samhället och träffar i föreningarna personer med vilka man delar kulturen och språket. För Finska ungdomsföreningen handlar det istället om att engagera ungdomar som ännu inte har etablerat sig i samhället och om att bekämpa de gruppsmentaliteter – definierade utifrån etnisk tillhörighet – som sägs finnas bland dessa.

med den proceduriella mekanismen, medan de andra två kriterierna är nära knutna till den konfliktlösande.

Ett generellt problem i en studie av detta slag är det som handlar om exakthet i bedömningen. Vad behövs för att man ska kunna säga att en förening uppfyller ett kriterium, och i förlängningen att man ska kunna säga att en förening har en utbildande funktion? Ska varje delkriterium ha samma tyngd och vägas lika, eller är vissa delkriterier viktigare än andra? Och vad ska anses vara *tillräckligt* för att ett kriterium ska vara uppfyllt? I tabell 7 har jag gjort sammanvägningar utifrån principen att alla indikatorer har getts lika tyngd – med två undantag.

Ett av undantagen är indikatorn "ekonomiskt oberoende" för kriteriet *autonomi*. Som jag har argumenterat bör "ekonomiskt oberoende" ses i förhållande till de övriga två delkriterierna. Föreningsbidrag är en del av svensk föreningstradition och tack vare sådana kan många framförallt mindre föreningar överleva. Till skillnad från Hadenius (1999) ser jag inget egenvärde i att föreningarna själva ska kunna uppbringa de ekonomiska resurser som behövs för att hålla verksamheten igång. Jag menar istället att bidragsberoende blir ett problem först då det påverkar verksamhetens inriktning eller organisationens utformning. I konsekvens med detta har endast de tre föreningar för vilka det är osäkert om de fritt väljer sin verksamhet givits värdet "osäkert" i tabell 7.

Ett annat undantag gäller kriteriet *öppen rekrytering och mångfald av identiteter*. Här ifrågasätter jag alltså modellens giltighet avseende indikatorn "medlemmar med annat etniskt ursprung", vilket gör att jag inte tillskriver denna indikator någon större betydelse. Det gemensamma nationella ursprunget ligger i mångt och mycket i etniska organisationers natur. Därför blir kontakten med individer av annat ursprung (i form av medlemskap/engagemang i en annan förening eller inom ramen för den egna verksamheten) samt kontakten med andra föreningar och aktörer avgörande för detta kriterium.

Hadenius resonemang, som ligger till grund för min modell, måste alltså på denna punkt tas med en nypa salt. Hans övergripande kriterier har i denna studie fungerat som en lämplig utgångspunkt, men jag menar att hans resonemang för med sig vissa problem om man tillämpar dem empiriskt, inte minst på etniska organisationer.

Av tabell 7 att döma finns det goda skäl att dra slutsatsen att samtliga föreningar i åtminstone någon mån har en utbildande funktion. Det gäller såväl den proceduriella som den konfliktlösande funktionen. I inget fall kan man med säkerhet säga att en förening inte upp-

Tabell 7. Sammanfattning av resultaten för respektive kriterium

	Proceduriell funktion		Konfliktlösande funktion	
	Autonomi	Interndem. struktur	Öppen rekrytering	Samverkan med andra
Fi. Storstad	Osäkert	Ja	Osäkert	Ja (låg)
Fi. Småstad	Ja	Ja	Osäkert	Ja (låg)
Fi. kvinna	Ja	Ja	Osäkert	Ja (hög)
Fi. ungdom	Ja	Ja	Ja	Ja (osäkert)
So. Storstad	Osäkert	Osäkert	Osäkert	Ja (låg)
So. Småstad	Osäkert	Osäkert	Ja	Ja (osäkert)
So. kvinna	Ja	Ja	Ja	Ja (hög)
So. kultur/id	Ja	Ja	Osäkert	Ja (låg)

Kommentar: Värdet inom parentes för kriteriet ”samverkan med andra” avser i vilken grad sådana sker.

fyller något av kriterierna. En hel del osäkra fall finns dock, inte minst när det gäller kriteriet ”öppen rekrytering och mångfald av identiteter”. Beträffande Somaliska föreningen i Storstad är det osäkert huruvida den uppfyller tre av fyra kriterier. Likväl har föreningen precis som övriga föreningar demokratiska val av företrädare, vilket rimligtvis kan utgöra en grund för åtminstone den proceduriella funktionen. Visst samarbete med andra aktörer förekommer också, vilket ju är värdefullt för den konfliktlösande funktionen.

En förening, nämligen Somaliska kvinnoföreningen, uppfyller alla kriterierna såväl för den proceduriella som den konfliktlösande funktionen och har dessutom i hög grad samverkan med andra. När det gäller den proceduriella funktionen uppfyller ytterligare fyra föreningar såväl autonomi- som interndemokratikriteriet. Beträffande de övriga tre föreningarna är det mer osäkert huruvida de har en proceduriell funktion, och för ett flertal föreningar är det mer osäkert huruvida de har en konfliktlösande funktion.

Vari ligger då skillnaden? Jag skulle säga att den främsta skillnaden ligger i förmågan att främja ett aktivt deltagande bland medlemmarna och att involvera dessa i *hela* verksamheten, inklusive beslutsfattandet. Det blir inte minst tydligt när det gäller den proceduriella funktionen. Till skillnad från exempelvis Somaliska föreningen i Småstad förefaller Somaliska kvinnoföreningen ha ordnade strukturer för detta. Inte minst spelar de månatliga medlemsmötena här en viktig

roll. På dessa informerar sig medlemmarna inte bara om vad styrelseledamöterna har arbetat med under månaden, utan föreningen fattar då även beslut om framtida verksamheter. Styrelsen lämnar förslag, men det är ytterst medlemmarna som avgör vilka verksamheter föreningen ska ägna sig åt.

Exemplet visar hur medlemmarna i föreningen tränas i demokratiskt beslutsfattande. Det är inte bara styrelsen som fattar de viktiga besluten utan även de enskilda medlemmarna, som därmed tar ett gemensamt ansvar för besluten. Medlemmarna ges inte bara en arena att delta på utan även möjlighet till ett *meningsfullt deltagande*, det vill säga reella möjligheter till inflytande, vilket bland annat Demokratiutredningen lyfter fram som särskilt viktigt (SOU 2000:1: 38).

Också i det andra fallet – i frågan om konfliktlösning – involveras en stor del av medlemmarna. Samarbete med andra rör inte bara en liten del av föreningen, som i flera av de andra föreningarna, utan även de enskilda medlemmarna involveras.

Frågan kvarstår då *varför* dessa skillnader finns mellan föreningarna. Inte minst blir det intressant att fundera över detta med tanke på att det är en somalisk förening som tycks visa upp den mest utvecklade utbildande funktionen, och inte en finsk, så som ju annars min hypotes gjorde gällande.

Om vi utgår från det som tycks vara en central skiljelinje mellan föreningarna, nämligen i vilken grad medlemmarna involveras i *hela* verksamheten, så tror jag att den skillnaden i viss utsträckning kan kopplas till föreningarnas syften och mål, och hur dessa sedan tar sig uttryck i verksamheten. Somaliska kvinnoföreningen har som övergripande syfte att arbeta för att stärka de somaliska kvinnornas självförtroende och förbättra deras ställning i samhället. Verksamheten är främst inriktad mot att arbeta emot könsstämpning av kvinnor samt emot användandet av drogen kat, utöver utbildande verksamhet i exempelvis samhällskunskap. Föreningens inriktning innebär en strävan att stärka de enskilda individerna och arbeta kring gemensamma och konkreta spørsmål. Detta tror jag främjar medlemmarnas vilja att aktivt delta i föreningens verksamheter och interna arbete. Detta blir särskilt tydligt när medlemmarna upptäcker att deras röst betyder något och att de själva har något att bidra med. Skillnaden mot tidigare är slående:

Vad är det i ordet demokrati? Vilken delaktighet har du? [...] Det här är folk som inte vet det. Jag har aldrig sett nån omröstning i Somalia. [Det är] alltid en man som sitter vid makten [i] hur många år som helst.²⁶

Min tanke att föreningens mål och verksamhetsinriktning spelar roll för föreningsengagemanget stärks dessutom av att en annan förening med en välutvecklad utbildande funktion – Finska ungdomsföreningen – på ett liknande sätt har ett individnära och uppförande mål (att genom att bedriva ungdomsverksamhet på ungdomars vis stärka ungdomars självkänsla och ansvarstagande). Föreningen arbetar sedan för att involvera medlemmarna även i beslutsprocessen.

Detta bör jämföras med flera av de andra föreningarna, som visserligen ibland har välformulerade mål med verksamheten, men som i praktiken tycks fungera lite grann som allaktivitetsföreningar.²⁷ De ägnar sig åt en rad olika verksamheter, som lite grann lever sina egna liv och blir mål i sig. I sådana föreningar tenderar den enskilde medlemmens relation till föreningen att reduceras till den aktivitet som medlemmen deltar i.

Det sagda kan jämföras med den slutsats som Staffan Larsson drar i sin analys av studiecirkel. Han menar att den interna demokratin fungerar bättre i diskussionscirkel än i undervisnings- och hantverkscirkel (Larsson 1999:266–269). Även i det fallet tycks alltså verksamhetens inriktning och mål vara av betydelse för möjligheterna att fungera som ”skola i demokrati”.

Gemensamt för de föreningar som har en välutvecklad utbildande funktion är vidare att de på ett påtagligt aktivt sätt arbetar för att främja ett brett medlemsengagemang. Allra tydligast är det i den somaliska kvinnoföreningen, där det som sagt hålls medlemsmöte så ofta som en gång i månaden. Anledningen till det är att det bland föreningens medlemmar var så många som vid föreningens bildande inte visste hur föreningslivet fungerar. Vad har styrelsen för roll? Vad är en motion? Hur fattar man beslut på ett demokratiskt sätt? Vid bildandet av föreningen 1996 beslutade man därför att föreningen under de första 15 åren ska hålla medlemsmöte en gång i månaden, för att alla medlemmar ska lära sig hur det fungerar. Föreningen ordnar även med barnpassning under mötena samt ringer inför mötet runt till medlemmarna och uppmanar dem att komma. Medlemmarnas roll i det

²⁶ Intervju med företrädare för Somaliska kvinnoföreningen, 2002-09-25.

²⁷ Flera av intervjuerna ger stöd för detta påstående, t.ex. med företrädare för Somaliska föreningen i Småstad och för Finska föreningen i Småstad. Bäck (1999) hävdar för övrigt att många invandrarföreningar fyller en sådan funktion av ”sociala klubbar”.

löpande arbetet blir därmed betydligt större än i de många fall där medlemsmöte sker ett par gånger per år. Insynen i arbetet förbättras och de enskilda medlemmarnas möjligheter att påverka inriktningen på verksamheten ökar. Valet att ge de enskilda medlemmarna denna möjlighet till påverkan kan tänkas ha en positiv spiraleffekt, då det kan förväntas föda ett fortsatt engagemang och en ökad politisk själv-tilltro, det vill säga en känsla att man som enskild individ faktiskt kan göra en skillnad.²⁸ Som så ofta annars underlättas de direktdemokratiska inslagen av att föreningen i fråga är ganska liten. Inte desto mindre visar exemplet med Somaliska kvinnoföreningen att det är möjligt att med ganska små medel skapa en större delaktighet i föreningens beslutsfattande hos de enskilda medlemmarna, givet att föreningen har en genomtänkt strategi.

Jämförelse mellan grupperna

Vilka slutsatser kan vi då dra om de båda grupperna i undersökningen? Trots att jag ovan har lyft fram Somaliska kvinnoföreningen vill jag till att börja med påstå att de finska föreningarna generellt sett tycks fylla den *proceduriella funktionen* i något högre grad. Den främsta skillnaden ligger, i mina ögon, i att de finska föreningarna i något högre grad förefaller ha utarbetade rutiner för informations-spridning till medlemmarna. Flera av de somaliska föreningarna tycks sakna sådana rutiner, och informationsutbytet sker lite mer *ad hoc*.²⁹

Jag ser det inte som osannolikt att ett av mina urvalskriterier – vistelsetiden i Sverige – här kan förklara en del av skillnaderna. Denna är dock ingalunda tillräcklig som förklaring. Det visar om inte annat fallet med Somaliska kvinnoföreningen, som ju på kort tid har arbetat fram rutiner för det interna arbetet. Som framgått var detta dock en följd av att det särskilt i början var svårt för medlemmarna att förstå hur man sköter en förening. Dessutom medges att föreningen fortfarande håller på att lära sig i dessa frågor.³⁰

²⁸ För en översikt av studiet av politisk själv-tilltro, se Adman 2004:25–27.

²⁹ Jämför med Larsson 1999, som i sin studie om studiecirkclar menar att det förefaller saknas rutiner som säkerställer demokratin inom cirkelarna.

³⁰ Detta visar att även ett annat av de tre urvalskriterierna – föreningskulturell närhet – kan förklara en del av skillnaderna. Det tycks för åtminstone en del av de somaliska föreningarna ha varit svårt att förstå sig på en föreningsmodell som bland annat bygger på den representativa demokratins princip. Men det behöver inte bara handla om en ovana vid *föreningar* som är uppbyggda enligt den representativa demokratins princip, utan även vid en ovana vid demokratiskt beslutsfattande *som sådant*.

Vilka slutsatser kan vi dra om den *konfliktlösande funktionen*? Utöver att båda gruppernas föreningar i viss mån kan sägas fylla en sådan funktion är resultaten här inte fullt lika tydliga. Dock kan vi konstatera att det är svårt att hitta några större skillnader grupperna emellan när det gäller i vilken grad en sådan funktion finns.

Däremot kan vi utifrån resultaten se att den konfliktlösande funktionen tar sig delvis skilda uttryck för de båda grupperna. Den första skillnaden ligger, som nämnts, i *faktiskt* engagemang kontra *uppmuntrande av* engagemang. Bland de finska föreningarna tycks generellt sett en större andel av medlemmarna vara engagerade även i andra föreningar. Däremot förefaller en något större andel av de somaliska föreningarna informera medlemmarna om andra föreningar och därmed stimulera till ett bredare engagemang.

Den andra skillnaden ligger, som jag visat, i med vem och i vilken typ av verksamhet föreningarna samverkar. De finska föreningarna tycks i hög grad samverka med andra finska föreningar eller andra nordiska föreningar och ofta handlar det om kulturella aktiviteter. De somaliska föreningarna tycks istället oftare samverka med samhällets institutioner och med andra invandrarföreningar, i frågor som ofta rör arbetsmarknaden, utbildning och sociala frågor.

Jag vill påstå att dessa två skillnader egentligen är två sidor av samma mynt och handlar om i vilken grad medlemmarna är etablerade i samhället och hur detta påverkar inriktningen på föreningens arbete. De finska föreningarnas medlemmar tycks i tämligen stor utsträckning vara väl integrerade såväl på arbetsmarknaden som i samhället i stort. De ser därför aktiviteten i den finska föreningen i mångt och mycket som ett andrum, ett sätt att komma tillbaka till sina rötter.³¹

För de somaliska föreningarna är situationen en helt annan. Givetvis finns även här ett sökande efter gemenskap, men det finns också en parallell strävan: att integrera sig i samhället. Föreningen blir ett redskap för detta. Med anledning därav är det föga överraskande att de somaliska föreningarna försöker stimulera sina medlemmar till ett aktivt samhällsengagemang och att de kontaktar och samverkar med helt andra aktörer än vad de finska föreningarna gör, och i andra frågor.

Den konfliktlösande funktionen tycks därför skilja sig i uttryckssätt mellan dem som redan är ”inne” i samhället och dem som ”vill in”. De senare tycks i högre grad ha en *utåtriktad* verksamhet i samverkan med samhällets institutioner och med andra grupper i samhället än den

³¹ Flera av företrädarna för de finska föreningarna talar om gemenskapen och om den finska kulturen som en viktig anledning till att engagera sig i föreningen.

egna. De föreningar som istället har en stor andel medlemmar som redan har etablerat sig i samhället tycks i större utsträckning ha en verksamhet som vänder sig inåt mot den egna etniska gruppen.

Denna slutsats får även stöd av det faktum att den finska förening som skiljer sig en del från de övriga, nämligen Finska ungdomsföreningen, i denna fråga tycks ha mer gemensamt med de somaliska föreningarna än med de finska. Föreningens medlemmar är huvudsakligen ungdomar som ännu inte har etablerat sig på arbetsmarknaden. Det finns dessutom tydliga sociala problem i området där föreningen verkar och bland de finska ungdomar som bor där. Även om föreningen hittills inte har samarbetat med andra aktörer framgår tydligt att verksamheten i stor utsträckning är utåtriktad, i den betydelsen att den syftar till att främja samarbete mellan olika grupper av ungdomar i området.

Med anledning av dessa skillnader kan det vara värt att fråga sig om dessa skilda uttryckssätt av den konfliktlösande funktionen ska värderas lika eller olika. Med andra ord, ska man göra skillnad mellan att samverka med föreningar och aktörer *inom* den egna gruppen respektive *utanför* densamma (jfr Karin Borevis artikel i denna antologi). Så som jag tolkar Hadenius skulle han inte göra någon skillnad mellan dessa olika samverkansinriktningar. Han oroas främst av *föreningar* som sluter sig från omvärlden och därför bör alla samarbeten anses som lika viktiga. Samtidigt är han i synnerhet orolig för organisationer som bygger på så kallade askriptiva identiteter, vilket ju i allra högsta grad invandrarföreningar gör, i form av etniciteten. Det finns därför en otydlighet i hans resonemang på den här punkten.

Här är Putnam något mer tydlig. Han gör en uppdelning mellan så kallat *sammanbindande* (exkluderande) och *överbryggande* (inkluderande) socialt kapital. Det förra syftar på den typ av nätverk som är inåtblickande och förstärker sammanbindande identiteter och homogena grupper. Nätverken bildar en bas för en specifik ömsesidighet och mobiliserar solidaritet och lojalitet inom en viss grupp. Den senare formen av socialt kapital avser istället nätverk som omfattar människor över olika skiljelinjer och som därför kan sägas bygga broar mellan olika befolkningsgrupper. Detta kan alstra bredare identiteter och ömsesidig respekt (Putnam 2001:22–23). Putnam menar att de två formerna av socialt kapital är viktiga i olika sammanhang, men för de största kollektiva problemen är det främst *överbryggande* socialt kapital som behövs (Putnam 2001:382–83). Sett i detta perspektiv är det främst överbryggande nätverk som behövs för att föreningarna ska kunna ha en konfliktlösande funktion, och därmed främja förståelsen för olika åsikter och perspektiv hos de enskilda

medlemmarna. Detta skulle vara ett skäl för att skilja mellan samverkan som sker inom en viss etnisk grupp och sådan som sker över gruppgränser. De somaliska föreningarnas samverkan över de etniska skiljelinjerna skulle då ha positivare effekter på konfliktlösning än den som flera finska föreningar visar upp, nämligen inom den egna gruppen.³²

Detta skulle dock inte nämnvärt ändra slutsatserna i den här undersökningen. Det är svårt att se några egentliga skillnader mellan grupperna med avseende på den konfliktlösande funktionen. De finska föreningarna tycks i något större utsträckning ha medlemmar som präglas av en mångfald av identiteter (genom engagemang även i andra föreningar), medan de somaliska föreningarna, som sagt, i något högre grad kännetecknas av den typ av överbyggande samverkan som enligt Putnam främjar konfliktlösning och ömsesidig respekt. Däremot ger Putnams resonemang oss återigen anledning att fundera över värdet av vissa kriterier. Huvudfrågan i den här undersökningen har varit om etniska organisationer kan vara ett sätt för invandrade svenskar att tillgodogöra sig de resurser, de medborgerliga färdigheter, som behövs för att kunna försvara demokratin och göra sig gällande i politiken. Kanske är då medlemmarnas engagemang *i andra föreningar* en dålig indikator på vad *en viss förening* kan göra för att främja överbyggande identiteter och konfliktlösning bland medlemmarna. Det blir svårt att klargöra föreningens betydelse och skilja den från de enskilda medlemmarnas.

Slutsatser

Sammantaget tycks den bild som har tonat fram vara förhållandevis ljus. Det finns goda skäl att anta att samtliga föreningar i åtminstone någon mån har en utbildande funktion genom sina proceduriella respektive konfliktlösande mekanismer. Särskilt tycks denna slutsats kunna dras när det gäller den proceduriella funktionen. Föreningarna kan främja medlemmarnas demokratiska och politiska färdigheter. Därmed finns en viktig grund för föreningarna att kunna utgöra skolor i demokrati.

³² Putnams förespråkande av så kallat överbyggande socialt kapital har dock kommit att ifrågasättas (se t.ex. Karin Borevis artikel i denna antologi). Exempelvis kan det sammanbindande sociala kapitalet vara värdefullt för *mobiliseringen* av en viss grupp i samhället, vilket är viktigt i ett bredare demokratiskt perspektiv (se t.ex. Hadenius 1999).

Jämförelsen mellan föreningarna och de etniska grupperna gav ett delvis annat resultat än vi hade förväntat oss, sett utifrån den hypotes som ställdes i samband med val av grupper. Den förening som har den mest utvecklade utbildande funktionen visade sig vara en somalisk förening.

Vad säger resultaten oss om etniska organisationer som sådana? Det knappa och icke slumpmässiga urvalet gör det givetvis svårt att generalisera till en större population av föreningar. Dock hävdar jag att vi kan urskilja vissa mönster, om vi ser studiens resultat i förhållande till vad vi kunde förvänta oss med anledning av mitt urval. Resultaten visar att det inte nödvändigtvis finns så stora skillnader som man kan förvänta sig mellan föreningar för två på ytan så olika grupper. Den har visat att föreningar, som enligt mina antaganden skulle ha något ogynnsamma förutsättningar, mycket väl kan ha en utbildande funktion och därmed förutsättningar för att vara skolor i demokrati. Den förening som tycks ha den starkaste utbildande funktionen tillhör den grupp som antogs ha sämst förutsättningar för detta.

Detta ger oss vissa anledningar att ifrågasätta de valda urvalskriterierna. Kanske borde en fortsatt analys i högre grad fokusera på olika *föreningstyper* (verksamhetens inriktning, syften, mål, målgrupp, etc). Resultaten indikerar ju att de båda kvinnoorganisationerna har relativt goda förutsättningar att främja tillgodogörandet av demokratiska och politiska färdigheter bland medlemmarna – även om inga tydliga slutsatser kan dras.³³ Utöver ett stärkt fokus på föreningstyp skulle det framgent behövas fler studier som försöker förklara skillnader mellan föreningar, liksom effektanalyser, som studerar om föreningarnas "gynnsamma förutsättningar" verkligen har effekter på medlemmarna. Likaså finns det anledning att fördjupa studierna om främst den konfliktlösande funktionen, utifrån de lärdomar som den här studien har givit oss.

För fortsatta analyser av detta slag finns det även metodologiska lärdomar att dra av denna studie. I mitt försök att mäta begreppet "skola i demokrati" har vissa kriterier och delkriterier visat sig vara mer relevanta och applicerbara än andra, medan det i somliga fall har funnits vissa vagheter.

³³ Det finns ytterligare skäl att studera kvinnoorganisationer närmare framöver, inte minst om man tänker sig att invandrade kvinnor kan antas stöta på dubbla hinder i samhällslivet. Då kanske kvinnoorganisationer kan vara ett sätt att stärka invandrade kvinnors politiska resurser, eftersom de där får bygga upp sina egna strukturer, verksamheter och nätverk, utan påverkan från männen. En av de intervjuade kvinnorna (Somaliska kvinnoorganisationen) belyser också svårigheten att bedriva en förening tillsammans med män.

Bilden av etniska organisationers förutsättningar att utgöra ”skolor i demokrati” och därmed stärka invandrade svenskars medborgerliga resurser är, sammanfattningsvis, alltfjämt suddig och behöver förtydligas ytterligare. Men denna studie har ändå tagit oss ett steg framåt. Den har visat att föreningar för olika etniska grupper har förutsättningar att fungera som ”skolor i demokrati” och därmed som en möjlig väg för invandrare in i samhällslivet. Förutsättningarna för detta tycks inte bara finnas hos etniska grupper med på förhand särskilt gynnsamma förutsättningar. I en tid när varningsklockorna om invandrades politiska utanförskap ideligen ljuder är det en värdefull slutsats att ta med sig.

Referenser

- Adman, Per. 2004. *Arbetslöshet, arbetsplatsdemokrati och politiskt deltagande*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Bäck, Henry. 1999. ”Invandrarnas deltagande i det politiska livet.” i *Invandrarskap och medborgarskap. Dokumentation från ett seminarium*. SOU 1999:8. Stockholm: Fakta info direkt.
- Fennema, Meindert och Jean Tillie. 1999. ”Political participation and political trust in Amsterdam: civic communities and ethnic networks.” *Journal of Ethnic and Migration Studies* 25:685–702.
- Gidlund, Gullan och Tommy Möller. 1999. *Demokratins trotjänare. Lokalt partiarbete förr och nu*. SOU 1999:130. Stockholm: Fakta info direkt.
- Hadenius, Axel. 1999. ”Medborgarskap, social kontext och institutioner. Perspektiv på svensk demokrati.” i Erik Amnå, red. *Civilsamhället*. SOU 1999:84. Stockholm: Fakta info direkt.
- Hadenius, Axel. 2001. *Institutions and democratic citizenship*. Cornwall: Oxford University Press.
- Hadenius, Axel och Fredrik Uggla. 1995. *Making civil society work. Promoting democratic development: what can states and donors do?* Uppsala: Uppsala University.
- Hadenius, Axel och Fredrik Uggla. 1998. ”Shaping civil society.” i Amanda Bernard, Henny Helmich, och Percy D. Lehning, red. *Civil society and international development*. Paris: Development Centre of the Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Jeppsson Grassman, Eva och Lars Svedberg. 1999. ”Medborgarskapets gestaltningar. Insatser i och utanför föreningslivet.” i Erik

- Amná. red. *Civilsamhället*. SOU 1999:84. Stockholm: Fakta info direkt.
- Larsson, Staffan. 1999. "Studiecirkeldemokratin." i Erik Amná. red. *Civilsamhället*. SOU 1999:84. Stockholm: Fakta info direkt.
- Lindgren, Lena. 1999. "Det idealiserade föreningslivet." i Erik Amná. red. *Civilsamhället*. SOU 1999:84. Stockholm: Fakta info direkt.
- Lipset, Seymour M. 1960. *Political man: The social bases of politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Petersson, Olof, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Jan Teorell och Anders Westholm. 1998. *Demokrati och medborgarskap*. Stockholm: SNS.
- Putnam, Robert D. 1996. *Den fungerande demokratin. Medborgarandans rötter i Italien*. Stockholm: SNS.
- Putnam, Robert D. 2001. *Den ensamme bowlaren. Den amerikanska medborgarandans upplösning och förnyelse*. Stockholm: SNS.
- SOU 2000:1. *En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet*. Stockholm: Fritzes.
- Sverigefinska Riksförbundet. 2000. "Stadgar för medlemsföreningar i Sverigefinska Riksförbundet." [<http://www.rskl.se/download/pdf/fore0410.pdf>, 2002-11-05]
- de Tocqueville, Alexis. 1997 [1840]. *Om demokratin i Amerika*. Bok 2. Stockholm: Atlantis.
- Wingborg, Mats. 1999. *Invandrarföreningarna och integrationen. Utvärdering av föreningarnas verksamhet i Stockholm*. Stockholm: Integrationsförvaltningen.
- Vogel, Joachim och Erik Amná. 2003. "Teori och metod". i Joachim Vogel, Erik Amná, Ingrid Munck och Lars Häll. *Föreningslivet i Sverige. Välfärd. Socialt kapital. Demokratiskola*. Örebro: Statistiska centralbyrån.
- Zetterberg, Pär. 2002. "Vägen in? Om förutsättningarna för invandrarföreningar att kunna fungera som skolor i demokrati." D-uppsats. Uppsala: Uppsala universitet.

Intervjuer

- Intervju med företrädare (kassör/kanslist) för Finska föreningen i Småstad. Småstad den 11 september 2002.
- Intervju med (tre) företrädare (ordförande, före detta ordförande, respektive före detta sekreterare) för Finska föreningen i Storstad. Storstad den 22 augusti 2002.

- Intervju med (två) företrädare (kontaktperson respektive styrelseledamot) för Finska ungdomsföreningen. A-stad den 28 augusti 2002.
- Intervju med företrädare (ordförande) för Somaliska Kultur- och idrottsföreningen. B-stad den 30 juli 2002.
- Intervju med företrädare (kontaktperson/före detta ordförande) för Somaliska kvinnoföreningen. C-stad den 25 september 2002. Kompletterande telefonintervju den 4 april 2004.
- Intervju med företrädare (ordförande) för Finska kvinnoföreningen. D-stad den 12 september 2002.
- Intervju med företrädare (ordförande) för Somaliska föreningen i Småstad. Småstad den 11 september 2002.
- Intervju med företrädare (ordförande) för Somaliska föreningen i Storstad. Storstad den 7 augusti 2002.

Idrott och integration. Pojkar och flickor berättar om sina erfarenheter inom fotboll och basket

Jesper Fundberg

Bakgrund och syfte

Fungerar idrottsrörelsen som integrerande verksamhet i det svenska samhället? Det är en intressant fråga för människor både inom och utanför idrotten.¹ Våren 2002 genomförde Riksidrottsförbundet en enkätundersökning tillsammans med SCB om invandrarungdomars idrotts- och motionsvanor. Resultaten presenterades i rapporten *Idrott och integration. En statistisk undersökning 2002*. I sammanfattningen kan man läsa att undersökningen ”ger en mycket positiv bild av idrottandet bland ungdomar med invandrabakgrund” och att de ”deltar i nästan lika hög grad som ungdomar i allmänhet”. De idrotter som lockar mest är fotboll och basket. Bilden av invandrarungdomar nyanseras i rapporten med faktorer som har att göra med om ungdomarna är födda utomlands, om de har en eller två föräldrar födda utomlands samt var i världen de är födda (utanför Europa eller i Europa). Den kanske mest intressanta nyanseringen är dock när kön problematiseras i relation till migrationserfarenhet. Pojkar med invandrabakgrund deltar i mycket hög utsträckning i idrottsrörelsen i allmänhet medan flickorna är sämre representerade men, som man kan läsa, ”ändå betydligt mer än vad man kunde befara med tanke på den förda debatten”.

De två idrottsgrenar som lockar mest är som ovan nämnt fotboll och basket. Här finns också en intressant könsproblematik. Så kallade

¹ Forskningen om idrott, etnicitet och integration i Sverige är begränsad men har ökat sedan slutet av 1990-talet, se t.ex. Carlsson 2001, Franzén och Peterson 2002, Fundberg 1996, Fundberg 2000, Fundberg 2001, Peterson 2000b. Dessutom finns forskningsöversikterna Norberg 2002 och den nordiska översikten Strandbu 2002.

invandrarpojkar spelar fotboll i högre grad än pojkar i allmänhet. Jag kommer att problematisera kategorierna ”invandrare” och ”invandrarungdom” och i fortsättningen skriver jag inte ”så kallade”, det får läsaren själv hålla minnet. Även basket har liknande mönster, den lockar invandrarungdomar mer än ungdomar i allmänhet. Dessutom tycks basket locka särskilt invandrarflickor. I denna artikel kommer därför fotboll och basket att granskas närmare mot bakgrund av frågor om etnisk mångfald och integration. Enkätundersökningen visar alltså att invandrarungdomar finns med inom idrottsrörelsen i relativt stor utsträckning, vilket anses visa att idrotten kan fungera som ”verktyg för integration”, som man skriver i rapporten. Men i vilken utsträckning verksamheten faktiskt fungerar integrerande i social mening ger det rent kvantitativa underlaget inget svar på. Vad tänker och tycker ungdomar själva om sitt idrottande i relation till frågor om migration och etnicitet?

Detta är bakgrunden till min artikel.² Syftet är att problematisera relationer mellan idrott, etnisk mångfald och integration. De frågor som kommer att diskuteras är: Vilka strategier använder sig ungdomar av inom respektive idrottsgren? I vilka avseenden är idrotten integrerande? Jag kommer därför att föra ett övergripande resonemang om idrott, etniska relationer och integration. Men jag vill också problematisera dessa frågor på en konkret, individuell och vardagsnära nivå. Vilka erfarenheter har ledare och aktiva ungdomar av etnisk mångfald och integration inom idrotten? Vilken betydelse har etnicitet för idrottandet? Vilken mening har idrott för ungdomar med så kallad invandrarbakgrund?

De två nivåerna, den övergripande och allmänna samt den individuella och vardagliga hänger naturligtvis ihop, men på vilket sätt återkommer jag till.

Efter denna syftes- och bakgrundsbeskrivning problematiserar jag begreppen idrott, invandrare och integration. Därefter redovisar jag vilken metod jag använt och vilket material som samlats in. Under följande två rubriker resonerar jag om ungdomars erfarenheter av och tankar om idrott inom pojkfotboll och flickbasket. Till sist diskuterar jag ungdomarnas erfarenheter i relation till tankar om integration och idrott.

² De empiriska delarna i denna artikel har tidigare presenterats i rapporten *Etnisk mångfald och integration – visar idrotten vägen?* utgiven av Riksidrottsförbundet 2003a.

Idrott som strategi och integration

Idrotten får ofta tjäna som en arena för kamp. Detta gäller både den konkreta fysiska kampen, kropp mot kropp, liksom den mer abstrakta symboliska kampen. Inom idrottens värld tävlar de flesta både för sin egen lust samt för viljan att vinna och att prestera det yttersta. Men idrottstävlingen kan ofta också ses som en tävlan där den enskilde eller laget representerar något utöver sig själv(a): social grupp, nation, ras, kön, etnisk grupp, ålder eller något annat. Den politiska sprängkraften i OS och världsmästerskap är välkänd, liksom jämställdhetsdebatten som tar ny kraft när kvinnor ”utmanar” män i olika sportgrenar. Boxaren, som ofta har sina rötter i samhällets lägre skikt, som bokstavligt och symboliskt slår sig fram till ära och berömmelse, kan också jämföras med invandrarens kamp för både guldmedalj och erkännande. Dessa symboliska kamper gör idrotten till en intressant arena för diskussioner om vad tävlandet kan ”ses som”, ”användas till” eller ”förstås i termer av”.

Allt sedan invandraren introducerades i svensk terminologi och svenskt tänkande i mitten av 1960-talet har också kategorin varit tack-sam att använda för idrottens indelningssystem: ”vi” och ”dom” (Ronström 1992). Bilden av invandraren i det svenska idrottslivet är en blandning av fascination och avståndstagande. Invandraren omnämns ofta som den som bryter mönster, utmanar självklarheter och traditioner och testar gränser. Men invandraren ses också som alltför styrd av känslor och oförmögen till kyla och rationalitet. Till detta kommer bilden av invandrarflickan som inte får idrotta för familjetraditionernas skull och som, om hon i alla fall skulle vilja, inte kan för att slöjan hänger i vägen (Fundberg 2001:275–293). Bilden är alltså inte entydig, men inte desto mindre stereotyp.

I idrottsrörelsens förståelse av integration märks ett intressant sätt att resonera kring kvantitet. På ledarsida i Dagens Nyheter hösten 2003 ställer sig flera av idrottens förbunds- och ledarrepresentanter bakom orden: ”Det andra talar om genomför vi – varje dag.” Det man syftar på är integration. Det stora antalet invandrare, särskilt ungdomar, som deltar inom idrottsrörelsen är det tydligaste tecknet på detta, menar man. Ett liknande resonemang, men en annorlunda utgångspunkt, finns till exempel inom bostadsdebatten. Ju fler invandrare inom samma område, desto mer segregation beskrivs det som. Det går kanske inte att jämföra dessa två diskussioner. Men det visar att integration bör förstås i termer av kvalitet. *Vad* är det som ska ske eller förändras, snarare än hur många, hur länge, hur ofta. Min förståelse av integration i denna artikel handlar om människors möjlig-

heter att påverka viktiga beslut för det egna livet, vilket också kan kallas ”politisk integration”. Sett på det viset handlar idrott och integration om olika strategier såväl för enskilda individer som grupper. Det är dessa olika strategier som artikeln handlar om. Jag väljer att skildra idrotten från utövarnas perspektiv – hur de ser på sitt idrottande och vad de vill använda idrotten till. Vad idrottsrörelsen vill med utövarna och vad idrottsrörelsen vill med integration får behandlas i något annat sammanhang.

Metod och material.

Hur tar man reda på om idrott är ett (bra) ”verktyg” för integration, som det uttrycks i Riksidrottsförbundets rapport? (Idrott och integration 2002). Jag har valt att låta ungdomar och ledare diskutera hur de ser på sitt eget idrottande och vad de anser vara integration när det gäller idrott. Jag kommer att presentera intervjuer och samtal i början av artikeln och avsluta med diskussion och analys. Material kommer från flera olika håll. Det är intervjuer med sjutton ungdomar och fyra ledare inom fotboll och basket (genomförda under våren/sommaren 2003), samt observationer och intervjuer från tidigare egen forskning om idrott och integration.³

I inledningen diskuterades vilka frågor och idrotter som närmare skulle granskas. RF:s egna rapport visade att fotboll och basket verkade intressanta av flera skäl. Fotbollen är den största idrotten i Sverige och bland invandrarungdomar finns det en överrepresentation där. Basket är intressant för att idrotten lockar flickor med invandrarbakgrund i mycket hög grad. Det hade varit möjligt, och det är nödvändigt i framtida forskning som jag ser det, att välja andra frågor och andra idrotter för att vidga och nyansera förståelsen för relationer mellan idrott och integration. Till exempel är det intressant att se närmare på de idrotter som lockar invandrarungdomar minst. Det kan också vara intressant att göra regionala jämförande studier, t.ex. att jämföra storstad och landsbygd. Ytterligare en viktig fråga är övergången från junior till senior: Varför finns det så många invandrarungdomar i juniorverksamhet men relativt få i seniorverksamhet inom idrotten? En fjärde aspekt är hur den etniska sammansättningen ser ut inom olika förbund, i styrelser och ledningsuppdrag på olika nivåer.

³ Av de sjutton intervjuerna är sex genomförda av Tomas Peterson vid Malmö högskola sommaren 2000.

I urvalet av aktiva som kunde vara aktuella för intervju fanns en del problem som hade att göra med kategorisering och identitetsmarkering. I en studie om integration kan olika faktorer vara av intresse som till exempel klass, kön, sexualitet och etnicitet. Denna artikel har, i linje med RF:s rapport, fokus på frågor om etnicitet och integration. Därför handlar också artikeln om ungdomar som har migrationserfarenhet. Det är denna kategori som i vanligt tal brukas kallas invandrare eller personer med invandrarbakgrund. Jag betonar att detta handlar om en kategori, vilket betyder att människor inom en kategori inte nödvändigtvis har något gemensamt eller att de själva uppfattar sig som en del av denna kategori. Invandrarbegreppet är användbart för att synliggöra diskriminering, (bristen på) delaktighet och integration. Däremot är begreppet problematiskt för förståelse av identitet. De som intervjuats i denna artikel har själva migrerat till Sverige. Ungdomarna kommer från Kongo, Bosnien, Turkiet, Irak (kurd), Chile, Filippinerna och Grekland. Deras ålder är mellan femton och tjuogoett. Av de sjutton ungdomarna är sju flickor och tio pojkar. Jag har också intervjuat både manliga och kvinnliga ledare.

Intervjuerna med fotbollspelarna har skett i två omgångar. Dels var jag med på Svealandsläget i Enköping i slutet av maj 2003. Dit kom spelare som blivit uttagna till respektive distriktslag i Mellansverige. De övriga intervjuerna genomfördes i samband med elitläget i Halmstad 2000 där de spelare som anses vara aktuella för juniorlandslaget samlades. De basketspelande ungdomarna har samtliga anknytning till Fryshusets verksamhet i Stockholm. Antingen är de själva aktiva eller ledare. Några av dem spelar i föreningen Söderbasket och/eller går på gymnasiet med basketinriktning.

Samtliga intervjuer har spelats in på band. Jag har använt mig av tematiska frågor som mer liknar samtalsintervju än en styrd intervju med frågelista. Jag bad ungdomarna och ledarna att berätta om sig själva, sin familj, sitt inträde i idrottsvärlden och sina erfarenheter av idrottande med betoning på frågor om etnicitet och integration. Jag har intervjuat dem både om egna erfarenheter och om hur de ser på idrott och integration i generella termer. Efteråt har jag lyssnat på intervjuerna och transkriberat dem. Jag använder citat och resonemang från intervjuerna för att beskriva och analysera materialet. Samtliga personer som nämns i artikeln har anonymiserats, det vill säga fått andra namn och delvis andra levnadsberättelser.

Fotboll – en alternativ karriärväg?

Någonting händer inom svensk fotboll. Namnen på spelarna i allsvenskan är inte längre självklart "svensson"-efternamn. Man kan med blotta ögat se att något har förändrats den senaste tiden om man ser en match i Allsvenskan. Den etniska sammansättningen i spelartrupperna blir alltmer heterogen. Orsakerna är säkert flera. Den internationella spelarkarusellen med sälj och köp av spelare snurrar snabbt. Att spela fotboll i Sverige är för många spelare i Latinamerika och Afrika ett steg på vägen till en hägrande professionell tillvaro i en rik europeisk storklubb. Men det finns också allt fler spelare i lagen som är födda och uppvuxna i Sverige eller som kommit hit i unga år och fostrats till fotbollspelare i invandratäta områden som Rosengård, Skärholmen, Angered och Tensta. I den studie där jag själv varit med och samlat in material, *De avgörande åren*, visar det sig att andelen med invandrabakgrund bland spelarna ökar ju längre fram i fotbollens selekteringsprocess vi tittar (Peterson 2000a). Detta gäller i första hand pojkarna. Drygt 80 procent av de pojkar från studien av 1100 spelare som gick vidare till elitläger och landslagsläger har invandrabakgrund. Varför är det så? Hur resonerar pojkar med invandrabakgrund om fotboll? Vilka möjligheter och hinder ser de?

Att börja spela fotboll

När jag lyssnar på pojkarnas berättelser om sig själva och sin syn på sitt fotbollsspelande upptäcker jag flera skillnader och likheter. De skiljer sig i ålder när de börjat spela fotboll, vilka föreningar de tillhör och var i Sverige de bor. Några har spelat fotboll i hemlandet medan andra började spela när de kom till Sverige. En av likheterna är hur de berättar om när de började spela fotboll. Goran som är femton år och kommer från Bosnien berättar så här:

Jag började spela när jag var åtta år. Jag hade många kompisar i X-stad, nästan alla invandrare. Min pappa kände tränaren också. Innan var vi alla kompisar som spelade där mellan husen. Ibland, när jag inte har träning, så gör jag det fortfarande.

Goran berättar om det som jag i tidigare forskning uppmärksammat som "spontanfotbollens riddare", det vill säga pojkar med invandrabakgrund som spelar fotboll utanför organiserad föreningsverksamhet (Fundberg 2001). Men det är också en annan sak som Goran tar upp

som tycks vara viktig för introduktionen av fotboll: pappan. Få personer nämns så ofta som pappan när pojkarna berättar om vilka som introducerat dem till fotbollen och vilka som varit viktiga personer för deras fotbollsspelande. I några fall är papporna tränare för laget, i andra fall är han med och tittar, skjutsar och intresserar sig för sonens spel. Flera av papporna har själva varit aktiva inom fotboll eller annan idrott. Detta förklarar säkert en del av intresset men också att de har en annan slags förståelse för vad som krävs och hur mycket arbete man måste satsa på att bli bra och att nå framgångar. Andy som är sexton år och född i Kongo berättar:

Min farsa sa en dag att jag kunde bli något. Mina kusiner hade lyckats. Jag har en farbror som är proffs i England. Så vi körde lite varje dag efter skolan. Min farsa spelade fotboll i Kongo, men det var kris och krig, fattiga tider.

När pojkarna berättar om sina pappors intresse uppfattar jag det som just ett positivt stöd. Forskning kring föräldraengagemang och barns och ungdomars idrottande beskriver ibland detta positiva stöd, men också press och hets (Patriksson 1987). I min egen tidigare forskning noterade jag bland svenska föräldrar en negativ syn på föräldrar med invandrarbakgrund. De svenska föräldrarna menade att invandrarföräldrarna var alltför engagerade, med press och hets, eller så var de inte alls engagerade, de var helt enkelt inte närvarande (Fundberg 2003b). Denna syn på föräldrar känner jag inte igen hos de pojkar som intervjuats. Bilden hos dem är betydligt mer positiv. Dock förekommer i en del berättelser att föräldrar till deras vänner sätter stor press på sina barn att lyckas. Pojkarna förmedlar en positiv bild av de egna föräldrarna, medan det i vissa fall kan finnas inslag av en mer negativ bild av "andras" föräldraengagemang. Men även den bilden är tveksam. Kelim som är femton berättar så här:

Vi har större press på oss än svenskar. Invandrarföräldrar ställer större krav på att man sköter sig. Det är tuffare hemma. Man ska inte hålla på med tjejer, komma hem i tid. De menar att allt är avgörande, allt man gör. Jag känner ingen press. Jag sköter skolan och fotbollen. De har faktiskt rätt. Vi måste lyckas.

Det som kan uppfattas som press hemifrån kommenterar Kelim med medgivande realism. Han håller med föräldrarna och ger dem rätt. Pressen att lyckas, med livet och fotbollen, tycks han mer se som ett faktum och som en del av villkoren för honom som invandrare i

Sverige. Som invandrare bör man vara särskilt framgångsrik för att accepteras, tycks han mena.

Hur ska en bra fotbollspelare vara?

När jag intervjuar pojkarna har de flera års erfarenhet av fotbollsspelande. I stort sett alla har med framgång tagit sig vidare i fotbollens gallringssystem. De tränar i genomsnitt 12–14 timmar i veckan. Flera av dem spelar både i sitt pojklag och i föreningens A- eller B-lag. Pojkarna som intervjuas vet med andra ord hur man bör och ska vara för att lyckas inom fotbollen. Elie som är född i Algeriet samtalar med mig och Nihad som är född i Bosnien om hur en bra fotbollspelare ska vara:

Elie: Man ska vara komplett, positiv [] Och vara uthållig, snabb [] det är en stor fördel om man är snabb. Tänka fotboll är nog viktigast. Man kan inte bara gå in och slakta, dra iväg bollen. Man måste tänka.

Nihad: Man måste sköta sig annars också. Inte gå ut så mycket, äta rätt och dricka mycket [] vatten alltså. Självrespekt och envishet.

Både Elie och Nihad uttrycker teman som återkommer i samtalen jag har med de andra pojkarna: disciplin och målmedvetenhet. När jag frågar dem om vad som är det bästa med fotbollsspelandet tillägger de en aspekt som tycks vara ”motorn” i deras spelande. Nihad:

Man blir glad av att spela. Man känner att man bara måste spela, jag blir nästan beroende. Det viktigaste är att man tycker det är kul.

När jag frågar Andy samma sak bekräftar han glädjen som drivkraft för fotbollsspelandet:

Man har roligt. Det är kul. Alla vill så klart lyckas. Men lyckas man inte så har man inte slösat bort tiden. Man har haft roligt, träffat vänner. Lärt sig massa saker.

Pojkarnas berättelser om hur de börjat spela och vad som utmärker en bra fotbollspelare påminner i många avseenden om de svar jag fått av svenska pojkar i tidigare forskning (Fundberg 2003b). Här skiljer sig alltså inte invandrapojkar från svenska pojkar. Men ser de själva några skillnader mellan dem vi kallar svenskar och invandrare? Och hur förklarar de eventuella skillnader?

Olika pojkar – ojämlik fotboll?

När jag intervjuade pojkar i studien ”Möten på fotbollsplan” om skillnader mellan olika gruppers fotbollsspelande vidgade de min förståelse och mina perspektiv på mångfaldsfrågor (Fundberg 1996). De talade då om klasskillnader, olika åldrar och spelstil blandat med frågor om etniska och kulturella skillnader. I denna studie har frågorna inte varit lika sökande utan mer fokuserade på just etniska relationer. Skillnader som har att göra med etnisk bakgrund kanske inte är de som är mest betydelsefulla för förståelse av skillnader, konflikter och motsättningar på en fotbollsplan. Men vilka skillnader är det som framträder i samtalen med pojkarna när jag ber dem tänka i termer av svenskar och invandrare?

Nihad menar till exempel att det finns både fysiska och sociala skillnader. Invandrapojkar utvecklas snabbare fysiskt, säger han, och menar att det är därför de är bättre än svenskar när de börjar spela fotboll. Senare växer de andra ikapp och då blir det svårare att sticka ut, fortsätter Nihad.

Svenskar har inte lika bråttom att bli lika bra fort. De har inte samma press. De skyndar långsamt, till skillnad från invandrare som bara skyndar.

Problemen, enligt pojkarna, kommer när de fysiska skillnaderna inte märks lika tydligt längre upp i tonåren. ”Då måste man bevisa sig igen”, säger Nihad, och då är man inte van vid att det går dåligt. Vidare menar han att invandraren har en annan press på sig att lyckas än svenskar. Pressen kommer hemifrån men även inifrån pojken själv. Vad handlar pressen om? Goran tror att det handlar om att kompensera ett sämre utgångsläge. Har man inte samma bakgrund och villkor som andra i ett samhälle vill man lyckas på ett annat sätt, resonerar han. ”Det kan handla om att bli känd i sitt hemland eller att bli rik och framgångsrik”, säger Goran.

Fler än Nihad talar om ”press” när jag frågar om skillnader mellan svenskar och invandrare inom fotbollen. Kelim uttrycker sig så här:

Vi har press på oss. Vi måste göra allt två gånger bättre än en svensk. Vi har press på oss [] vi ska göra det och det. Det är därför vi lyckas. Svenskarna tänker inte så. Svenska föräldrar tillåter flickvänner och gå ut och så [] men det blir svårare att bli en bra fotbollsspelare. Det är inställningen som avgör. Det är skillnad i inställning mellan svenskar och invandrare. Vi tänker att vi ska träna varje dag, inget festande. Men invandraren tror också att de är stjärnor för tidigt.

Kelims resonemang rymmer flera intressanta aspekter på föreställda skillnader. För det första ser han pressen som en positiv sida, något som gör att man lyckas. Men han ser också faror med att lyckas för tidigt och därmed vaggas in i falsk trygghet av att vara stjärna i unga år. Kelim ser kopplingar mellan inställning till fotbollsspelande i ett vidare sammanhang där familj och övrig livsstil påverkar och sätter gränser (jfr Carlsson 2001). Den hårdare disciplin som han tillskriver invandraren och hans familj kan vara till hjälp, menar Kelim.

En annan av pojkarna som också resonerar utifrån skilda uppväxter och olika villkor är Ali, som är kurd från Irak:

Där vi kommer ifrån finns inte förutsättningar, inte kunskaper. Inte som i Sverige. Det är svårt att hitta spelare och ledare. Men här [...] svenskar tröttnar snabbare än vi invandrare. Mina kompisar är så [...] de vill sitta inne framför datorn, de vill gå ut. Men jag vill bli något inom fotbollen, då går det inte att sitta framför datorn. Då måste man träna.

Drivkraften och viljan att lyckas och att bli något återkommer i intervjuerna. Elie menar att svenskar är bortskämda och att invandrare har större vilja att nå framgång. Han menar att detta hänger ihop med att invandrare inte har samma villkor i samhället och att viljan att bli något därför är större hos dem. ”Man har inte så mycket att luta sig mot”, säger han. Flera av pojkarna föreställer sig att svenska pojkar har en annan slags trygghet att falla tillbaka på, resurser inom familjen och ett samhälle som gynnar majoriteten. Elie uttrycker det väl när han säger: ”Invandrare har det svårt i samhället, så en utväg är att bli stor i fotbollen [...] och musik.” Och han fortsätter: ”Invandrarbarnen hämtar sina pengar utomlands för här i Sverige finns det ju inte mycket för oss.” Den professionella karriären tycks också ses i ljuset av att ha sämre villkor som invandrare i Sverige. Tankarna om det professionella fotbollslivet rymmer därmed både något som pojkarna *lockas till* och något som de *söker sig ifrån*. De lockas av och till det goda livet som välbetald och erkänd fotbollsspelare och vill samtidigt söka sig ifrån den underordnade position som de upplever att de har i Sverige som invandrare.

Några saker som är gemensamma i intervjuerna är, förutom det jag ovan beskrivit, hur pojkarna tänker sig samband mellan villkor i samhället (som de menar är sämre för dem som invandrare) och deras fotbollsspelande. Eftersom det är svårare att få arbete som invandrare, menar de, så är drivkraften att lyckas inom fotbollen större hos dem än hos ”svenska” pojkar. Ett annat gemensamt drag är att när de talar om svenskar och invandrare är det sällan som de syftar på sig själva.

Svensken och invandraren tycks vara kategorier av människor som de och jag känner igen, men inte alltid som personliga erfarenheter. När de berättar om invandraren så frågar jag om de har personliga erfarenheter av det som de beskriver. Det är sällan som de har det, visar det sig då. Orsakerna till detta mönster i intervjuerna kan vara flera. De personliga erfarenheterna och livet är kanske mer komplext än att rymmas i två kategorier som svensk och invandrare. Trots det tycks uppdelningen vara aktuell för dem och högst relevant, inte enbart en fråga från en forskare utifrån. Jag återkommer till varför jag menar det längre fram.

Så långt de fotbollsspelande pojkarna. Vad sker då inom en annan gren som basket? Varför lockas flickor med migrationserfarenhet till den sporten? Hur tänker flickor om de frågorna? Efter ett antal dagar på Fryshuset i södra Stockholm där jag samtalat med ledare och spelare finns en möjlighet att komma närmare svaren på de frågorna.

Basket – en livsstil som ger mer?

Basket är den sport i Sverige som attraherar flickor med migrationserfarenhet mest. Sporten får, i jämförelse med fotboll, liten massmedial uppmärksamhet. Förhoppningar fanns att detta skulle ändras i samband med att Sverige arrangerade europamästerskapen i basket hösten 2003.⁴ Det var till och med så att Svenska basketbollförbundet satsade extra mycket på att marknadsföra detta mästerskap med ”invandrarungdomar” som målgrupp. I ett internationellt perspektiv är stjärnorna inom basketsporten svarta amerikanska män. Att spela collegebasket i USA är en dröm, och potentiell verklighet, för några av dem jag intervjuat.

Fryshuset i södra Stockholm har både gymnasieprogram med inriktning mot basket och är huvudsäte för basketklubben Söderbasket, vilken består av cirka 270 lag.⁵ Mer än hälften av spelarna är flickor. En stor andel av dem har migrationserfarenhet, de som ibland kallas invandrarflickor. Varför lockas de till att spela basket?

⁴ Svaret på frågan om större medial uppmärksamhet kan kanske inte fullt ut besvaras ens ett drygt halvår senare, men någon markant massmedial intresseökning för basket är hittills svår att se.

⁵ Mer om Fryshusets verksamhet kan man läsa i *Idrottens Själ* (2001).

Varför väljer man basket?

Jag träffar Leyla som är sjutton år och kom som treåring från Kongo. Hennes första möte med basket var snarare negativt än positivt. Det var i skolan där de skulle spela basket på idrottslektionerna. Leyla gillade inte den sortens basket som man spelar i skolan. Men så hände något:

Jag följde med brorsan till Slussen arena. Jag tyckte det såg coolt ut. Jag kände väl till Fryshuset lite innan så jag gick fram till en tränare. Han tyckte jag skulle prova och så började det. Det var helt annorlunda än i skolan. Jag fastnade direkt. Jag har spelat fotboll, bandy, handboll innan men basket var min grej. Man märker vilket som är ens gren, vad man vill syssla med. Det var också fel träningstider i fotboll. Och jag gillar lagsport.

Leyla berättar om en storebror som får henne intresserad och hon menar att hennes föräldrar inte frågar särskilt mycket om hennes idrottande. Hennes pappa har spelat fotboll men basketspelandet får hon sköta mestadels på egen hand. Det är snarare kompisar som varit stöttande och påverkat henne att fortsätta, menar hon. Sofia som är sexton och kommer från Bosnien har en liknande berättelse om vem som varit betydelsefull för hennes basketintresse:

Farsan har varit viktig, det är klart. Han har ju själv idrottat och så. Men brorsan har varit viktigare. Han var med mig när jag började och frågade alltid hur det gick. Jag har inte tänkt på att mina föräldrar inte varit så engagerade [...] eller jo det är de väl, men om man ska fråga om råd när det gäller just basket så är det definitivt brorsan.

En av ledarna, eller coacherna som man säger inom basketsporten, Anna som är trettio år och vars pappa kommer från Grekland berättar om att vara ”hallbarn” och ha en engagerad mamma:

Pappa spelade fotboll och mamma sysslade med friidrott. Men jag var snarare ett hallbarn [...] hängde alltid i hallen och ville hjälpa till. I början var mamma med. Men hon var med nästan för mycket, gapade och skrek. Ibland tyckte man ju det var pinsamt. Fick säga åt henne, men det lugnade ner sig.

När jag samtalar med Maria som är tjugotvå år och kommer från Filippinerna lyfter hon fram vänner som viktiga personer när hon började spela basket. Först spelade de på gården där det fanns en basketkorg och sedan började hon och några av hennes kompisar spela i

en förening. Maria säger att hennes föräldrar inte engagerat sig så mycket, vilket hon inte tyckte var något problem i början. Nu, flera år senare, när hon slutat spela men fortfarande är kvar som coach menar hon att föräldraengagemang är viktigt. Det är viktigt att de bryr sig på något sätt, säger Maria.

Mer än bara en sport

Leyla menar att hon ”brinner för” basket. Hennes sätt att berätta är engagerat och hon beskriver nästan basket som ett tillstånd, en känsla och ett sammanhang där allt annat glöms bort. Leyla:

Har man haft en dålig dag i skolan [...] När man kommer ner till plan glöms man allt. Man brinner för det, Swosch, allt bara försvinner. Alla problem. Man blir helt tom i skallen och mår bara så bra.

Maria ser också basket som en positiv kraft som lockar henne mer än mycket annat. Men hon ser, till skillnad mot Leyla, snarare kopplingar mellan livet på och utanför planen:

Basket är positivt tänkande. Det finns ingenting som basket. I fotboll kan man inte avgöra när det är 0,5 sekunder kvar, men det kan man i basket. Det är spänningen [...] in i det sista. Basket är för mig även disciplin. Basketen utvecklar en sådan person utanför och i skolan. Först måste skolan komma, sedan basket. Många har talangen men inte disciplinen, det måste man ha.

Jesper: Vad är disciplin för dig då?

Maria: Komma i tid, sköta sin skola, ringa när man inte kan komma, vara öppen. Man ska säga sina åsikter, det älskar jag. Det är så man utvecklas.

Flera av dem jag intervjuar förklarar att basket är mer än bara en sport, det är en del i en livsstil. Helena berättar om några aspekter som hon förknippar med denna livsstil:

Basket är en del av mig, medan fotboll som jag också spelat inte var min grej. Man lever basket. Jag tränar 8–9 gånger i veckan. Jag har bara basketkompisar. Basket var klick. Men jag visste ju inte om det innan [...].

De flesta av dem som jag samtalat med har provat flera olika idrotter innan de började med basket. Men så gott som alla menar att basket ”kändes rätt”, var deras ”grej” och att basket är mer än en sport. Leyla förklarar vad livsstilen basket innebär:

Basket är en del av en livsstil. Personerna är likadana, lyssnar på hip-hop, men är lika. Man ser om det är en basketspelare på stan. Sättet också [...] folk som spelar basket är likadana. Klädstil.

När jag undrar om alla verkligen köper denna livsstil, om det är ett måste för att spela basket så säger spelarna att det visst inte är så. Men ganska snart återvänder samtalen till musik, kläder och attityder som de menar finns där och som de flesta redan identifierar sig med innan de började spela basket.

När vi fortsätter samtalen om drömmar och mål tycks däremot den ovan nämnda livsstilen komma i andra hand. Leyla berättar om sina mål:

Jag vill spela collegebasket i USA. Jag tror också att jag kommer att göra det. Det räcker faktiskt med att man är bra, man behöver inte vara världsbäst. Jag har en kompis som är där nu.

Collegebasket återkommer i samtalen om vad som är målet med basketspelandet. Och det beskrivs som ett realistiskt mål. Flera av spelarna känner någon som är eller har varit i USA. Detta bekräftas också av Anna som berättar att tio flickor från hennes klubb är där detta år. I andra sporter är också en professionell karriär ett mål. Men vägen dit brukar också innefatta en plats i landslaget. Vad säger flickorna om det? Helena funderar på college och landslag:

Mål? Det är ju att spela collegebasket, se hur långt man kommer. Men landslag? Nä [...] kanske [...].

Denna tveksamhet inför landslagsspel bekräftas i intervju efter intervju. Det verkar nästan som om ingen av flickorna ens tänker i termer av landslag. Den basket som skildras i media kanske också förstärker deras inställning. Marija berättar att hon ser NBA-basket (proffsligan i USA, min anm.) på TV ibland. Några av flickorna går och ser på basket, men nästan alltid herrbasket. Även om Leyla menar att man lär sig mer av att se "tjejmatcher". Det går lite långsammare och man kan ta efter enklare då. Men "killmatcher" är häftigare att se, säger Leyla.

Basket tycks alltså vara en sport där många influenser kommer från en livsstil som förknippas med de svartas USA: hip-hop, kläder, vara en i en tät gemenskap, en känsla och där drömmen är att få åka till USA och spela collegebasket. Här lämnar jag berättelserna som enbart rör basket. Jag kommer nu att se på några, eventuella, gemensamma drag i berättelserna om fotboll och basket.

Att vara ”invandrare”, pojke eller flicka – spelar det roll?

Jag har nu beskrivit skillnaderna mellan berättelserna om fotboll och basket. Jag kommer nu att se närmare på hur pojkarna i fotbollen och flickorna i basketen ser på hur de behandlats av andra spelare och ledare när det gäller gallring, hierarkier och eventuell diskriminering. Har de erfarenheter av att behandlats annorlunda på grund av sin migrationsbakgrund eller av andra skäl? Jag kommer i samband med detta också att problematisera hur pojkarna och flickorna själva resonerar kring bakgrund och villkor, i vid mening, för sitt idrottande. Den andra frågan som jag kommer att problematisera är kön. Hur resonerar spelare och ledare kring kön i relation till olika idrotter? Avslutningsvis kommer jag att beskriva och analysera hur pojkarna och flickorna ser på relationen mellan idrott och integration.

Erfarenheter av diskriminering

Det urval av ungdomar jag intervjuat för denna artikel är sådana som lyckats i sin idrott. Flera av dem har kommit långt i uttagningsprocesser, ägnar många timmar i veckan åt att träna och tävla och alla tycker mycket om sitt idrottande. Detta bidrar till att erfarenheter och exempel på gallring, hierarkisering och diskriminering är få i mitt material.⁶ När de talar om utslagning och diskriminering blir det mest i generella termer, om andra. Etnicitet som utpekande av olikhet och kriterium för ojämlig behandling nämns sällan. De talar alltså inte om att ”svenskar”, ”turkar” eller ”chilenare” är ”si eller så” eller att de eller någon annan behandlas annorlunda för att man kommer från till exempel Sverige, Turkiet eller Chile. En av flickorna säger att hon nästan aldrig tänker i termer av etnicitet eller att hon blir behandlad annorlunda för att hon är från Kongo. Detta mönster känner jag igen från egen tidigare forskning (Fundberg 1996, Fundberg 2001). Det kan ibland vara så att forskare och journalister gör ungdomar till etniska representanter genom ensidiga frågor och snävt perspektiv. Till vardags är tänkandet om etnicitet sällan närvarande. Flera av ungdomarna som jag samtalat med menar tvärtom att det är svårt att uppträda på ett

⁶ Det ”positiva urvalet” kan problematiseras vidare för att till exempel diskutera utslagningsprocesser bland invandrarungdomar i ett tidigare skede av idrottskarriären. Det är dock inte min avsikt att fokusera dessa frågor i denna text. Snarare tycker jag det är intressant att problematisera den negativa och positiva kritik som de intervjuade riktar mot idrotten trots eller tack vare sina idrottsliga framgångar.

rasistiskt eller främlingsfientligt sätt inom deras idrotter. Men samtidigt har de trots allt erfarenheter av ojämlik eller diskriminerande behandling i samband med idrottandet. Jag ska återge några exempel. Leyla minns ett tillfälle när hon spelade match att en pappa i ett annat lag skrikit åt henne att ”sticka hem till Afrika, klättra i träd och äta bananer.” Nihad berättar om när han provtränat för en större klubb att han blivit behandlad på ett annorlunda sätt som han tolkar som främlingsfientligt. Det hade hänt hans bror också. Jag får inte reda på exakt vad som hade hänt, men Nihad är säker på att det rörde sig kring hans bakgrund. Ibland kan det vara andra aspekter än etnicitet som spelar en avgörande roll för hierarkisering och olika bemötande. Leyla åter om en matchsituation:

Vi hade match mot Drottningholm i Brännkyrkahallen (strax söder om Stockholm, min anm.) och då var det en tjej som sa åt sin pappa att hon var tvungen att åka snabbt hem från slummen.

När jag lyssnar på samtalen återkommer just klassperspektivet, i termer av olika villkor, olika hemförhållanden och utbildningsbakgrund som förklaringsmodell. Ibland vävs klassaspekten ihop med att vara invandrare, ofta en underordnad position i samhället, i samtalen om vad som är viktigt för förståelsen av både möjligheter och hinder för idrottsutövande. De fotbollsspelande pojkarna och basketspelande flickorna ser alltså inga kopplingar mellan intresse och förutsättningar för en idrott och någon särskild etnisk grupp. Det är snarare invandran som en socialt underordnad position, vilket mer påminner om klassperspektiv än etnicitet, som lyfts fram när jag ber dem resonera kring hierarkier och diskriminering. De har alltså erfarenheter av och resonerar kring möjligheter, drivkrafter och fördelar med att vara en så kallad invandrare inom idrotten. Likaså har de erfarenheter och ser hinder och risker med den position som invandrarskapet innebär, enligt dem, när det gäller idrott. Jag börjar med att diskutera möjligheter, drivkrafter och fördelar.

Möjligheter? Drivkrafter? Fördelar?

När det gäller sina möjligheter för idrottande nämner ungdomarna att deras respektive idrott är billig, att alla kan vara med och lättillgängligheten i att det finns föreningar och idrottsplatser i närheten av bostaden. En ytterligare aspekt är att fotboll och basket är två stora sporter internationellt sett. Helena menar att ”utanför är basketen stor

och många invandrarfamiljer känner igen det [...] och fotboll också.” Flera av ungdomarna berättar ju också att deras föräldrar, särskilt papporna, har varit aktiva inom idrotten vilket säkert bidrar till förståelse för idrottsintresse.

Att vara med i en förening och idrotta är ett första steg. Vad är det sedan som lockar att fortsätta? Vad är drivkraften? Flera av de fotbollsspelande pojkarna talar om ”att bli någon”, ”bli känd” och att ”tjäna pengar”. En professionell karriär i en europeisk storklubb är drömmen. För flickorna är det collegespel i USA som hägrar. Detta kallar jag ”lockelse-aspekterna”. Det är något som hägrar i framtiden, något som är värt att kämpa för och något som de kan vinna. Det finns en annan drivkraft som mer handlar om vad som händer om man inte satsar på idrotten. Jag hämtar ett citat från intervju med Anna:

Man tänker inte på om någon är invandrare eller inte, men om man kollar på ett lag från Tensta så känner man att de slår underifrån. De är minst lika ambitiösa. De kämpar nästan hårdare, det är deras chans.

Det är deras chans. Annas resonemang rymmer en viss motsägelse när hon först talar om att man inte tänker på om någon är invandrare eller inte och därefter berättar om skillnader i inställning och villkor i en bredare mening. Det är deras chans. Andy talar mer personligt om samma tema:

Många i Förorten (som han nämner vid namn) gick det snett för och jag tänkte att fan det vill inte jag. Jag lade ner mycket tid på fotbollen. Min inställning är att jag la all tid på idrott så att jag inte skulle ha tid för annat. Idrotten har räddat många invandrare från att bli kriminella. Om man är stökig i skolan ska man inte ta idrotten ifrån dem. Det kanske är det enda man lyckas inom. Men helst vill jag bli skådespelare.

Den alternativa karriären kommenteras också av Elie:

För vi invandrare [...] det är inte ofta man blir IT-ansvarig [...] man får sopa. Allt sånt skitjobb, så det är idrotten man vill satsa på. Jag vet att jag är dålig i skolan, så jag tackar Gud att jag fått den här talangen.

Jag kallar de här aspekterna för ”hot” respektive ”alternativet”. Men det finns ytterligare en aspekt som hänger samman med ”hot” och ”alternativet” vilket jag kallar ”revanschen”. Det är Goran som också ser idrotten i relation till invandrarskapet och därmed förmodade tillkortakommanden på en framtida arbetsmarknad (Hertzberg 2003):

Det är en fördel om man är svensk och vill ha arbete. Så [...] man vill vara bättre än dom i något.

Ungdomarna ser också fördelar hos sig själva när det gäller idrottandet i relation till invandrarskapet. Tidigare har jag nämnt hur de talar om en annan och seriösare inställning till sitt idrottande. Förutom detta så ser de på sina framgångar ur mer än ett individuellt vinnarperspektiv. Kelim säger så här:

Jag tror att jag redan är en förebild för många i fotboll. Vi har visat vägen med teknisk, kaxighet [...] dörrar öppnas för de andra i Förorten (min anonymisering).

Paradoxalt nog så kan de krassa och minimala villkoren i samhället för invandraren vara ett hinder som gör att några inte börjar med idrotten. Men om man väl kommer in i idrotten så kan samma position växlas till ett kapital i termer av drivkraft att lyckas och att visa sig duglig och kanske till och med göra karriär. Den sköra tråd som skiljer positionen mellan hinder och drivkraft när det gäller att satsa, vilja vinna och bli bäst är därför både intressant och svår att definiera. Det finns nämligen både hinder och risker på vägen, enligt ungdomarna.

Hinder och risker

Det finns två kategorier av hinder i de samtal som jag haft. Den ena kategorin handlar om hinder som kopplas till själva spelet, idrotten. Kelim säger att han måste göra allt två gånger bättre än en svensk. Vidare tror han, liksom flera av de andra fotbollsspelande pojkarna, att det svenska landslaget aldrig kan bestå av enbart invandrare. Elie säger så här om landslaget:

Det kan givetvis inte enbart vara invandrare i landslaget. Hälften av de invandrare som är här (på lägret, min anm.) kommer inte med. Frankrike är helt annorlunda. Svenskarna släpper inte fram. Det skulle hjälpa landslaget. Men tio invandrare och en svensk målvakt, det kommer aldrig att hända. Det kommer att ske en förändring i Allsvenskan, men inte i landslaget.

Kelim är inne på samma linje men tillägger en viktig sak:

Man kan inte ha ett landslag med bara invandrare. Det går inte. Man måste ha några som är svenskar från början.

Jesper: Känner du att det är ett hinder för dig?

Kelim: Nej, inte för mig. Man är inte så långt från de spelarna som spelar på TV. Varför skulle inte jag kunna ta mig dit? Bara några steg till. Man vet att inte många invandrare lyckas, men man måste vara kaxig. Vara bättre.

Att skilja på egna erfarenheter och generella resonemang är som jag visat tidigare vanligt i samtalen. Kelim tänker att han ska lyckas, trots de hinder som kanske ligger framför honom på grund av att han kan identifieras som invandrare. Kelim menar att han måste vara kaxig och ha en speciell stil. En annan aspekt av hinder som kan kopplas till stil, närmare bestämt spelstil, berättar Elie:

De flesta bra spelare i Stockholm är invandrare. Men när man ska ta steget upp så är det invandrarna som plockas bort. Antingen är du tio gånger bättre än svensken eller så ramlar du ur. Min spelstil missgynnas i svenska lag. Jag passar bättre utomlands.

Ett sätt att tolka Elies resonemang är att han vill ha en yttre orsak att skylla på om han inte skulle lyckas. För trots att pojkarna talar om hårdare krav på dem än på svenskar så lyckas de ju trots allt bra i gallringsprocessen.

Den andra kategorin av hinder är just yttre omständigheter som till exempel krav hemifrån och hårda levnadsvillkor. Anna menar att många ungdomar med invandrarbakgrund slutar idrotta för att de har ”strul, mycket problem i sitt liv”. Flera menar att föräldrarna ställer hårdare krav på dem än vad svenska föräldrar gör. Goran säger att ”de tror att allt är avgörande, allt man gör”. Kraven och förväntningarna hemifrån har en tydlig könsaspekt, enligt ungdomarna. Det tycks råda olika förhållningssätt bland föräldrar när det gäller pojkars och flickors idrottande.

Varför spelar flickor basket men inte fotboll?

När jag samtalar med flickorna som spelar basket får jag olika förklaringar till varför de valde just basket. Deras berättelser handlar om de allmänna villkor som redan nämnts, att det är billigt och tillgängligt. Anna ser fler aspekter.

Jag tror det blir som en spiral. Det är naturligt att de börjar. Många bor i förorten och där spelar man basket. I tjejernas hemländer spelas det basket. Det

är känt. Det är accepterat. Kanske också för att basketsporten är jämställd [...] kanske. Man kan identifieras sig lite med äldre tjejer som spelar.

Anna menar att acceptansen från föräldrars sida och att det redan finns många flickor som spelar ger en positiv ”spin-off”-effekt. Mellan raderna kan man kanske tolka Leylas uttalande att ”man söker sig till något där ingen bryr sig” i samma anda. Det finns ingen som höjer på ögonbrynen om en flicka med invandrarbakgrund spelar basket. Marija menar att hon tycker att det är kul att vara förebild för andra tjejer. Jag återvänder till Annas resonemang om att basketsporten är mer jämställd. Jag ber henne utveckla vad hon menar. Anna:

Man kan spela basket på ett kvinnligt sätt. Och det håller långt. I fotbollen är det mer killiga tjejer. Men det är ju mest fördomar. Tjejbasket är lite annorlunda än killbasket. Det är tajming och feeling i tjejbasket.

Annas tankar handlar om att själva sporterna i sig förknippas med maskulina respektive feminina drag. Hon menar att det går att spela basket på ett kvinnligt sätt medan fotbollen är så mycket präglad av maskulint tänkande, jargong och sätt att uppträda. De fotbollsspelande pojkarna tror att flickor antingen inte själva vill spela fotboll eller att föräldrarna hindrar dem från att idrotta överhuvudtaget. Andy säger så här om sina föräldrars syn på systrarnas relation till idrott:

De vill hellre att de är hemma och fixar käk. De gör så i Afrika. Men det tycker jag är dumt. Man borde få göra det man tycker om. Pappa vill att syrran ska spela fotboll. Mamma och mormor vill ha kvar den tokiga traditionen att hon ska hjälpa till hemma. Men pappa tycker det är bra för hälsan.

Pojkarna tänker inte i termer av att fotbollsspelet skulle kunna vara impregnerat av en sorts manlighet som eventuellt gör att flickorna hellre väljer basket. Däremot är det fler flickor som liksom Anna menar att basket känns mer välkomnande än fotboll. Helena säger så här:

Fotbollen känns mer som på killarnas villkor. Det är ju lite speciella tjejer som spelar fotboll också. Alltså, jag tycker att man kan vara cool i basket, men på ett annat sätt. Jag tror att mina föräldrar också tycker att basket är [...] eller passar bättre för tjejer. Jag håller med dem. Man kan vara tjejcool i basket.

Tankarna om att respektive idrott är präglad av olika könsrelationer väcker en del tankar kring hur relationer mellan kön och invandrar-

skapets position flätas in i varandra. Man kan vara tjejcool i basket men inte i fotboll, enligt Helena. Finns det fler tankar kring det relativt stora antalet invandrartjejer inom basketsporten? När jag lyssnar till spelarna och ledarna inom basketen så upprepas ofta vikten av det relativt stora antalet unga ledare. Föreningen satsar medvetet på att rekrytera ledare genom att behålla de ungdomar som vill sluta spela aktivt. Inte minst har detta fungerat bra när det gäller flickorna. Flera av ledarna tror att detta påverkar attityden hos föräldrar att låta deras döttrar spela basket då till exempel grannens storasyster är ledare. Som jämförelse är till exempel fotbollens ledarrekrytering starkt knuten till pappors engagemang. Ledarprofilen för en idrottsgren och/eller en förening kan därför vara en viktig aspekt både i relation till föräldrar och när det gäller rekrytering av nya spelare.

Idrott och integration – för vem och till vad?

Relationer mellan etniska grupper är sällan konfliktfria (Barth 1969). Någon form av maktaspekt finns ofta med även om det kanske inte är uppenbart för alla inblandade parter. Eftersom etnicitet är ett sätt att skapa identitet är det viktigt att skilja mellan självvald och tillskriven identitet. Det förra, det självvalda, är det sätt som människor själva väljer att lyfta fram när de berättar om sig själva. Helt enkelt det sätt på vilket de vill presentera sig för omvärlden. Tillskriven identitet är omgivningens sätt att se på och berätta om någon eller några. Dessa två identitetsaspekter behöver nödvändigtvis inte vara i harmoni. Den självvalda identiteten kan skilja sig mer eller mindre från den tillskrivna identiteten. När majoriteten i ett samhälle definierar en grupp människor på ett annorlunda sätt än vad de själva vill så är det ett exempel på maktutövning (Eriksen 1993). Denna diskrepans mellan tillskriven och självvald identitet tydliggörs också i sina konsekvenser. Majoritetens syn på en etnisk minoritet kan till exempel påverka minoritetens möjligheter när det gäller att söka arbete, val av boende, utbildningsvägar och så vidare (Hertzberg 2003, Runfors 2003). Minoriteter ses i dessa sammanhang ofta som en del av en grupp istället för som individer. Omgivningens föreställningar reducerar och förenklar bilden av hur minoriteten lever sitt liv, vilka normer och värderingar de har och vilka synsätt de har i olika frågor (Pripp 2001). Denna maktordning är dock, som redan sagt, sällan uppenbar för dem som utövar makt.

Varje samhälle har sitt sätt att tala om majoritet och minoriteter, om normalitet och avvikelse. I Sverige finns den problematiska men

mycket vanliga uppdelningen mellan svenskar och invandrare. Invandrarbegreppet fick sitt fotfäste i mitten av 1960-talet men den tankemässiga uppdelningen mellan en tänkt etnisk majoritet (svenskar) och en sammanslagning av olika etniska minoriteter (invandrare) har funnits länge (Ronström 1992). "Invandrare" är således ingen etnisk grupp, utan en kollektiv identitet tillskriven en kategori människor: icke-svenskar, ett sätt att kategorisera utanförskap och annorlundahet (Eriksen 1993). Forskning kring relationer mellan svenskar och invandrare betonar att invandrarbegreppet i mångt och mycket har övertagit klasstänkandet i Sverige (Runfors 2003). I debatter och forskning har invandraren i många sammanhang kommit att överta rollen, eller positionen, som underordnad grupp i samhället. Detta belyser två, av alla tänkbara, problem med själva invandrarbegreppet. För det första har kategorin invandrare begränsade möjligheter i det svenska samhället vad gäller ekonomisk och identitetsmässig självständighet. Dessutom är själva invandrarbegreppet starkt reducerande. Trots lika stora variationer som hos majoritetsbefolkningen (i fråga om klass, sexualitet, ålder, kön, utbildning, religion, livsstil) förknippas ofta invandraren med underklass, låg utbildning och bundenhet till tradition och kultur.

Dagens syn på bemötande av och förhållningssätt till olika minoriteter präglas mycket av den politiska omsvängningen på 1970-talet. Den svenska invandrapolitiken tog intryck av de etniska rörelser och de krav på erkännande av olikhet som fördes fram på en global nivå (Ronström 1992, Runfors 2003). I Sverige blev ordet valfrihet, i invandrapolitiken, det som kom att möta kravet på erkännande av olikhet. Etniska minoriteter skulle ha valfrihet att utöva och bibehålla sitt eget språk, sina egna traditioner och sin kultur. Invandraren skulle ta plats och integreras i samhället på sina egna villkor var tanken.

Men valfrihetsparollen visade sig ha flera problematiska sidor. Var går gränsen för annorlundahet? Kan allt accepteras för att det kallas kultur? Dessutom har det visat sig att förändringsidén, i kontrast till valfrihetstanken, fortsatt att prägla många samhällsinstitutioners vardag och praktik. Forskning visar att till exempel lärare och arbetsförmedlare ser goda språkfärdigheter i svenska och frigörelse från hemlandets traditioner och kultur som nödvändiga förmågor hos barn och ungdomar med så kallad invandrarbakgrund för att lyckas i det svenska samhället (Hertzberg 2003, Runfors 2003).

Definitioner av och diskussioner om begreppet integration är därmed präglade av samhällssyn. En definition som omfattar både ekonomiska och identitetsmässiga aspekter är att människor ska kunna påverka viktiga beslut som rör deras eget liv (Trondman och Bunar

2001). Här handlar det inte bara om att bli tilldelad resurser utan också om att kunna påverka beslutsprocesser. Filosofen Iris Young menar att bristen på deltagande i beslutsprocesser bland minoriteter är lika mycket maktutövning som en orättvis fördelning av resurser. Ofta sker denna maktutövning inom ramen för goda avsikter (Young 1990). Ett exempel är när svenska tjänstemän, politiker, forskare och projektledare, med goda avsikter, planerar livet åt invandrargrupper snarare än att dessa beslut tas i dialog och med någon form av beslutsmässig representation. Forskare, administratörer, lärare, arbetsförmedlare och projektledare tror sig veta vad olika minoriteter lider brist på och vill ”hjälpa” dem med att lösa dessa brister *åt dem*. Ett vanligt exempel på denna ”problemlösning” är projekt som riktas mot en grupp människor som anses ha brister som hindrar dem på olika sätt (Fundberg 2000). Detta sker dock ofta utan dialog och medinflytande från dem det gäller. Ett alternativ till sådana projekt när det gäller integrationsarbete är att fokusera på de grundläggande villkor som finns eller snarare inte finns, så att dessa förändras på ett sätt som kommer människor till godo så att de själva kan finna lösningar på problem. På det sättet kan integration ses som deltagande i beslutsprocesser på olika nivåer; såväl kollektiva och politiska som individuella och vardagliga.

Jag kommer avslutningsvis att problematisera ovanstående diskussioner med det material som tidigare presenterats. Hur kan frågor om etnisk mångfald och integration förstås i relation till idrott?

Idrottsrörelsen har stora anspråk om att vara en god förebild i samhället när det gäller integration. När jag lyssnar till de ungdomar som jag samtalat med finns det skäl att vara förhoppningsfull och samtidigt oroad inför framtiden. I många svar om idrottens mening och betydelse finner jag paradoxer. Ibland upplever ungdomarna att de behandlas annorlunda på grund av sin migrationsbakgrund och i andra sammanhang menar de att idrotten är en frizon som enbart tar hänsyn till talang och individualitet, att idrotten är etniskt blind. Trots att samtalen gav få konkreta exempel på erfarenheter av diskriminering så upplevde flera av ungdomarna att de bedöms annorlunda på grund av sin bakgrund. Jag hittar få exempel på etniskt tänkande men däremot tycks uppdelningen svenskar-invandrare vara aktuell för såväl spelare som ledare. Invandraren verkar i dessa sammanhang ha positionen som underordnad grupp.

Klasstänkande var mer påtagligt än etniskt tänkande i samtalen. Det som samtalen kom att handla om var snarare villkor och levnadsförhållanden än kultur och traditioner. Dock fanns det ett särskilt intressant inslag av etniskt tänkande i intervjuerna – ungdomarnas konstruerande av svensk etnicitet. Det handlade om hur de ser på så

kallade svenska ungdomar: hur de tänker, prioriterar, vill och kan. Den svenska etniciteten skapas på det sättet i möten och relationer både på och utanför idrotten. Intervjuerna med ungdomarna som primärt skulle handla om deras idrottande gav många inblickar i just deras erfarenheter inom idrotten, men intervjuerna kom också att handla om livet utanför arenan. Etnicitet och klass vävdes in i våra samtal om livet i och utanför idrotten.

Den könsproblematik som jag nämner i inledningen och som givit upphov till många debatter, särskilt när det gäller frågor om "invandrantjebers idrottande", kommenteras av ungdomarna på ett intressant sätt. De intervjuade unga kvinnorna talar just i termer av genus när de förklarar valet av idrottsgren. Det är den manliga jargongen och "stilen" inom till exempel fotbollen som gör att de väljer basket. Den vanliga förklaringsmodellen i de nyss nämnda debatterna brukar vara "kultur", det vill säga att flickor med en "annan kulturell bakgrund" inte vill/får idrotta och att det eventuella valet av idrott också har kulturella orsaker bekräftas därmed inte i intervjuerna (jfr Fundberg 2001). Jag tycker samtidigt att det finns påtagligt lika beskrivningar av relationerna till idrott bland pojkarna och flickorna. Varför man börjar idrotta, hur man ser på sitt idrottande och viljan att fortsätta att idrotta tycks vara mer lika än olika bland de intervjuade. I ett vidare perspektiv är det också tydligt att många av de ovan nämnda erfarenheterna av idrottande gäller idrottande ungdomar i allmänhet. Erfarenheterna hos de intervjuade visar på en del skillnader men också på betydande likheter mellan svenska och invandrade ungdomars idrottande, liksom mellan pojkar och flickor.

Det finns inga entydiga svar på frågor om integration och idrott. Däremot tycker jag mig se ett antal frågor som är intressanta för fortsatt diskussion. Ett sätt att resonera kring idrott och integration är att idrotten är vad den är, att den inte kan användas för något syfte, men att den kan användas som mätare på sakernas tillstånd, som en *spegel*. Utgångspunkten är att det som händer på idrottsarenan händer därför att samhället ser ut som det gör. När ungdomarna talar om sämre villkor för invandrare i samhället menar de att dessa villkor bidrar till att många söker sig till idrotten, ett område där man upplever att man kan lyckas. Därför, menar de, ser vi många invandrare i idrotten och även många som lyckas. Villkoren i samhället ses som hot och idrotten lockar med alternativ och social revansch. Samtidigt menar ungdomarna att de blir bedömda på ett hårdare vis även inom idrotten, som en slags spegel av samhället runt omkring. Därför satsar de ännu hårdare för att lyckas. Om man ser idrotten som en spegel så blir idrotten till en begränsad, men bitvis lyckad arena för integration. Vad

idrottsrörelsen kan och bör göra, sett ur det perspektivet, är att hålla rent framför egen dörr. Men man kan inte ta ansvar längre än så, eftersom förmågan inte sträcker sig utanför arenan. I den mån som det uppstår problem kan man välja att antingen förändra eller rensa ut dem som inte passar in i idrotten, kan man säga lite tillspetsat. En viktig del av idrottens positiva sidor gällande integration är den stora attraktionskraften bland ungdomar med migrationserfarenhet. Med detta perspektiv är idrottens betoning av talang och intresse i kombination med dess "blindhet" för spelares bakgrund och levnadsvillkor den väg som kanske gynnar integration bäst. Här kan man möjligtvis tala om integration inom idrotten och att den verkar lyckad. Men det är inte lätt att separera idrotten från samhället runtomkring, kanske inte ens möjligt.

Ett annat perspektiv är då att se idrotten som *mål i sig*, det vill säga en aktivitet som i sig själv åstadkommer något – bra eller dåligt – även utanför idrotten.⁷ På det sättet ser man idrotten som något: som en väg till. Ett exempel på detta är att se idrotten som karriärväg eller som alternativ livsstil. Idrotten lockar med att vara en ekonomisk och social språngbräda som ger erkännande och status åt både den enskilde spelaren och omgivningen. Drivkraften är att lyckas och att skapa egna och bättre villkor vilket ungdomarna i studien menar att de saknar utanför idrotten.

Här finns dock faror och risker. Den tidiga gallring som visserligen tycks gynna de fotbollsspelande invandrapojkarna men där den ensidiga fokuseringen på idrott i unga år kan få negativa resultat högre upp i åldern. Det krävs mycket energi och uppbackning under en lång tid för att bli professionell spelare. Denna drivkraft och uppbackning hemifrån tycks finnas hos flera av dem jag intervjuat. Det tycks till och med som om de har en starkare drivkraft att lyckas än andra ungdomar, att de ser idrotten som sin "chans" och försöker kompensera upplevd orättvisa och ojämlikhet utanför idrotten. Risken är dock stor för den som satsar allt på ett kort, idrotten, och ett misslyckande eller en skada kan få allvarliga konsekvenser. Fallet blir hårt för dem som inte lyckas och som har sämre villkor utanför idrotten. De ungdomar som jag samtalat med är hittills vinnare, de har lyckats. Men det kanske bara är tillfälliga och begränsade segrar.

Samtidigt kan idrotten, sett i ett vidare perspektiv, trots allt ge goda grunder för integration. Idrotten har potential för att förmedla till

⁷ Idrott och integration i termer av spegel och mål i sig kan jämföras med Tomas Petersons resonemang om idrotten som mötesplats, förberedelse och karriärväg i artikeln *Idrotten som integrationsarena?* (2000:142–143).

exempel gemenskap, föreningsfostran, kontaktnät och självförtroende. Detta ska samtidigt ställas mot en satsning på utbildning och annat socialt liv och kontaktnät utanför idrotten. Valet är kanske inte ofta så polariserat som jag vill framställa det här, men man bör hålla i minnet att olika strategier och olika val ofta rymmer ett försakande av något annat.

Idrotten kan sägas vara en värld i världen. Det finns en del hinder, som de intervjuade ungdomarna erfarit, för att komma till idrottsarenan. Man måste ha gott föräldrastöd, ekonomiska möjligheter att utöva idrott, egen drivkraft att träna hårt, acceptans från omgivningen att satsa på sin idrott, bli sedd för sin talang och sitt intresse och så vidare. När man väl är på idrottsarenan tycks bakgrund spela lite roll. Dock förekommer det erfarenheter av att väljas bort på grund av bakgrund och att framgångar beror på att man är ”dubbelt så bra som svenskar”. Idrotten är en god integrationsarena i den meningen att alla kan vinna matchen. Men det är en begränsad integrationsarena. Möjligheterna att ta sig till matchen är olika och att vinna matchen får olika konsekvenser för olika grupper, för att tala med idrottstermer. Idrotten har en potential för integration, vilket uppmärksammas allt oftare både inom och utanför idrottsrörelsen. Det tydligaste exemplet är att många olika grupper i samhället är med och idrottar och det är möjligt att lyckas oavsett bakgrund. Men möjligheterna tycks vara begränsade till just idrottsarenan. Vill idrotten se sig som en god integrationsarena i ett vidare sammanhang krävs mycket arbete så att de som inte lyckas eller de som plötsligt faller inte faller så hårt. För om möjligheterna ser goda ut för olika grupper av ungdomar att lyckas inom idrotten så vet vi att möjligheterna är ojämnt fördelade utanför, vilket påverkar möjligheterna att idrotta *och* att lyckas utanför idrotten.

Idrotten är en mötesarena. Där träffas människor med olika erfarenheter och bakgrunder. Dessa möten kan fungera på olika sätt. I några fall är de gränsöverskridande och ger ökad förståelse, förbrödning och glädje. I andra fall är de gränsbevakande och ger upphov till konflikter. Hur dessa möten laddas och vad de leder till är inte givet. Det beror på vad ledare, spelare, föräldrar och andra aktiva inom idrotten gör med dessa möten. Idrotten som integrationsarena bör inte begränsas till en fråga om vilka eller hur många som deltar i idrottens verksamhet. Det handlar, kanske trivialt sagt, också om vad idrottens aktörer gör, hur olika grupper möts på vilket sätt människor tillåts påverka verksamhetens mål och mening.

Referenser

- Barth, Fredrik. 1969. Ethnic groups and boundaries. *The social organisation of culture difference*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Carlsson, Rolf. 2001. *Etnicitet och social mångfald. Belastning eller tillgång inom barn- och ungdomsidrotten*. Stockholm: Idrotts-högskolan.
- Franzén, Mats och Tomas Peterson. 2002. "Football involvement and male ethnic differences among soccer youth in Sweden." Uppsats presenterad vid Nordisk sociologikongress, Reykjavik, Island 15–17 augusti 2002.
- Fundberg, Jesper. 1996. *Möten på fotbollsplan. Om den mångkulturella idrotten*. Botkyrka: Mångkulturellt centrum.
- Fundberg, Jesper. 2000. "Invandrare och idrott. Om hur normalitet och avvikelser skapas." I Bo G. Nilsson, red. *Idrottens själ*. Stockholm: Nordiska museet.
- Fundberg, Jesper. 2001. "Lyssna lär och lira! Om pojkfotboll som investering och diskvalificering." i Mats Trondman och Nihad Bunar, red. *Varken ung eller vuxen. "Samhället idag är ju helt rubbat"*. Stockholm: Atlas.
- Fundberg, Jesper. 2003a. *Etnisk mångfald och integration – visar idrotten vägen?* Stockholm: Riksidrottsförbundet.
- Fundberg, Jesper. 2003b. *Kom igen, gubbar! Om pojkfotboll och maskuliniteter*. Stockholm: Carlsson.
- Hertzberg, Fredrik. 2003. *Gräsrotsbyråkrati och normativ svenskhet. Hur arbetsförmedlare förstår en etniskt segregerad arbetsmarknad*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Eriksen, Thomas Hylland. 1993. *Etnicitet och nationalism*. Nora: Nya Doxa.
- Idrottens Själ*. 2001. Stockholm: Hjalmarsson & Högberg.
- Idrott och integration. En statistisk undersökning 2002*. Stockholm: Riksidrottsförbundet.
- Norberg, Johan. 2002. *Idrott och integration. En kunskapsöversikt 2002*. Stockholm: Riksidrottsförbundet.
- Patriksson, Göran. 1987. *Idrottens barn. Idrottsvanor, stress, "utslagning"*. Stockholm: Friskvårdscentrum.
- Peterson, Tomas. 2000a. Delrapport från projektet "De avgörande åren". Lund: Lunds universitet: Sociologiska institutionen.
- Peterson, Tomas. 2000b. "Idrotten som integrationsarena?" i Göran Rystad och Svante Lundberg, red. *Att möta främlingar*. Lund: Arkiv.

- Pripp, Oscar. 2001. *Företagande i minoritet. Om etnicitet, strategier och resurser bland assyrier och syrianer i Södertälje*. Botkyrka: Mångkulturellt centrum.
- Ronström, Owe. 1992. *Sverige och de nya svenskarna*. Stockholm: Etnologiska institutionen.
- Runfors, Ann. 2003. *Mångfald, motsägelser och marginaliseringar. En studie av hur invandrarskap formas i skolan*. Stockholm: Prisma.
- Strandbu, Åse. 2002. "Idrettens betydning som flerkulturell integrasjonsarena." i Seipell och Ørnulf. red. *Idrettens bevegelser. Sosiologiske studier av idrett i et moderne samfunn*. Oslo: Novus forlag.
- Trondman, Mats och Nihad Bunar. red. 2001. *Varken ung eller vuxen. "Samhället idag är ju helt rubbat."* Stockholm: Atlas.
- Young, Iris Marion. 1990. *Justice and the politics of difference*. New Jersey: Princeton University Press.

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

Lise Togeby

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

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

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

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

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

Indvandringen til Danmark efter 2. verdenskrig

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

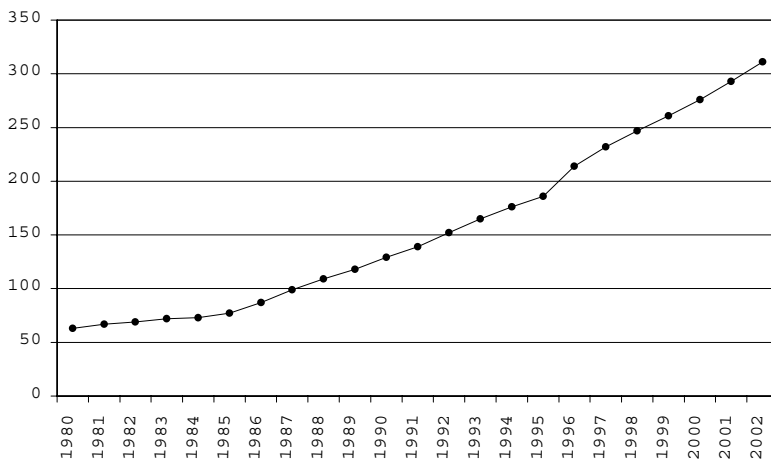
Alligevel fortsatte antallet af indvandrere med at stige, fordi fremmedarbejderne fik deres familier til Danmark, og efterhånden giftede de unge sig med unge fra hjemlandet. Reglerne for familiesammenføring er med tiden blevet strammet, men alligevel sker der fortsat en indvandring fra de traditionelle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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

Regler og rettigheder

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Det samlede organisationsbillede og udviklingen på landsplan

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De lokale foreninger

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

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

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

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

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

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

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

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

^a Bl.a. fra Irak (5 foreninger), Iran (2 foreninger) og 1 palæstinensisk forening.

^b Bl.a. fra Tanzania (1 forening), Nigeria (1 forening), Gambia (1 forening) og Sydafrika (1 forening).

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

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

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

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

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

Tabel 3. Hvilke opgaver varetager foreningerne i Århus, 2000?^a Pct

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

^a Flere svar mulige.

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

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

Økonomisk støtte til indvandrerforeningerne ydes i Århus Kommune på lige fod med tilskud til andre foreninger. Der findes i princippet ingen særlige regler eller ordninger. Dog har kommunen stillet en ejendom til rådighed for flygtninge- og indvandrerforeningerne. Efter de generelle regler ydes der tilskud til lokaleudgifter, fritidsaktiviteter for børn og forskellige former for socialt arbejde. Som det fremgår af tabel 4, modtager lige ved to tredjedele af foreningerne en eller anden form for tilskud fra Århus Kommune, først og fremmest tilskud til lokaleudgifter. Heller ikke hvad indtægtskilder angår, adskiller indvandrerforeningerne sig noget videre fra andre lokale

Tabel 4. Organisationernes indtægtskilder, Århus, 2000.^a Pct

	Alle foreninger	Tyrkiske foreninger
Tilskud fra Århus Kommune, herunder:	62	67
Lokaleleje, lokaler til rådighed	42	58
Fritidsaktiviteter	38	58
Undervisning	16	25
Socialt arbejde	18	33
Andre offentlige tilskud	24	25
Penge fra medlemmerne	84	83
Tilskud fra landsorganisation	6	0
Tilskud fra hjemlandet	0	0
Indsamlinger, salg af varer	28	50
N	51	12

^a Flere svar mulige.

foreninger (Torpe og Kjeldgaard 2003). En sammenligning med Aalborg tyder dog på, at Århus kommune er forholdsvis gavmild med økonomiske tilskud.

En anden hovedindtægtskilde er kontingenter fra medlemmerne. Mange foreninger indsamler også penge f.eks. gennem salg af varer. Derimod er der ingen foreninger, der oplyser, at de modtager penge fra hjemlandet, og kun et par enkelte får tilskud fra en landsorganisation.

Meindert Fennema og Jean Tillie (1999), der har analyseret de etniske organisationer i Amsterdam, argumenterer i forlængelse af Putnam (1993, 2000) for betydningen af ikke blot antallet af organisationer men også af tætte horisontale relationer mellem organisationerne. Horisontale relationer skaber ifølge Fennema og Tillie social tillid og ansvarlighed og muliggør en hurtig spredning af information. Det er deres opfattelse, at den sociale tillid og ansvarlighed kan overføres til andre organisationer og til offentlige institutioner. Allerbedst er det naturligvis, hvis relationerne mellem organisationerne ikke er begrænset til en enkelt etnisk gruppe, men går på tværs af grupper og også omfatter modtagerlandets organisationer.

I forbindelse med undersøgelsen af organisationerne i Århus er der blevet stillet detaljerede spørgsmål om, hvilke andre organisationer

Tabel 5. Samarbejde med andre organisationer, Århus, 2000.^a Pct

	Alle foreninger	Tyrkiske foreninger
Samarbejde med andre organisationer fra egen etniske gruppe i Århus ^b	73	100
Samarbejde med andre indvandrersorganisationer i Århus	57	50
Tilknyttet sammenslutning på landsplan	26	17
Samarbejder med danske organisationer	46	41
Kontakt til organisationer uden for landets grænser	40	33
N	51	12

^a Flere svar mulige.

^b Her er set bort fra de tværkulturelle organisationer.

der samarbejdes med. Ikke alle organisationer har besvaret disse spørgsmål lige omhyggeligt, men ved at kombinere oplysningerne fra de forskellige organisationer er det alligevel muligt at få en god fornemmelse af omfanget og arten af samarbejde. Tabel 5 viser de relationer mellem organisationerne, som vi har fået kendskab til gennem spørgeskemaundersøgelsen. Tallene i tabellen er minimumstal, da næppe alle samarbejdsrelationer er blevet nævnt.

Det fremgår klart, at der er meget omfattende horisontale relationer mellem organisationerne i Århus Kommune. Tre fjerdedele samarbejder med andre organisationer fra deres egen etniske gruppe. Og det er stort set alle dem, som har mulighed for det, da der også er etniske grupper, som kun er dækket af en enkelt forening. Derudover samarbejder mere end halvdelen med organisationer for andre etniske grupper eller med de tværkulturelle foreninger. For de tyrkiske foreninger gælder, at de alle samarbejder med andre tyrkiske foreninger. Derudover er der en del, der samarbejder med lokale danske organisationer. Det drejer sig først og fremmest om Mellemløst Samvirke og Dansk Flygtningehjælp, men også om sportsklubber og arbejderbevægelsens organisationer.

Kun en mindre del af foreningerne, nemlig en fjerdedel, oplyser, at de er tilsluttet en sammenslutning på landsplan. De tyrkiske foreninger er gennemgående ret snævert lokale og indadvendte i deres virksomhed. Det er faktisk kun alevier og kurdere, der oplyser, at de har tilknytning til landsdækkende eller europæiske organisationer.

Tabel 6. Kontakter til Århus Kommune, 2000.^a Pct

	Alle foreninger	Tyrkiske foreninger
Modtager økonomisk støtte	66	67
Kontakt til lokale politikere	32	42
Kontakt til:		
Borgmesterens kontor	44	17
Socialafdelingen	36	25
Børn- og Unge-afdelingen	26	17
Beskæftigelsesafdelingen	20	17
Bolig- og ejendomsafdelingen	4	0
Ældreafdelingen	12	8
Skoleforvaltningen	24	17
Fritids- og kulturforvaltningen	82	75
En eller anden form for kontakt til kommunen	100	100
N	51	12

^a Flere svar mulige.

Samtidig fremgår det, at der er vertikale relationer mellem indvandrerorganisationerne og de offentlige myndigheder i Århus (tabel 6). Faktisk har alle de organisationer, der indgår i undersøgelsen, oplyst, at de har en eller anden form for relation til kommunen. To tredjedele får som nævnt økonomisk støtte, og en tredjedel har derudover kontakt til en eller flere af de lokale politikere. Århus Kommune har også inddraget de lokale indvandrerorganisationer i forberedelsen af det integrationsråd, der blev oprettet i 1999, og kommunen har givet integrationsrådet en formel høringskompetence, uanset at dette ikke er forudsat i loven (Øhrberg 2003).

En sammenligning med Aalborg viser, at organisationerne i Århus har bedre kontakter til politikerne end organisationerne i Aalborg. Men i Århus har man også i flere år haft repræsentanter for indvandrergrupperne valgt ind i byrådet, mens der i Aalborg hverken er valgt eller opstillet kandidater. Ved kommunalvalget i 1993 blev Hüseyin Arac, der er dansk statsborger, men født i Tyrkiet, valgt ind i byrådet for Socialdemokraterne, og han er siden blevet genvalgt. I 1997 blev der på den socialdemokratiske liste yderligere valgt en pakistansk kandidat, men han genopstillede ikke i 2001. I 2001 blev

der til gengæld valgt yderligere et medlem med tyrkisk baggrund, men denne gang for partiet Venstre. Det nyvalgte medlem, Bünyamin Simsek, var før valget i 2001 formand for Integrationsrådet og samtidig formand for en af byens største tyrkiske foreninger. I Århus er der således tætte relationer mellem de politiske partier og indvandrernes egne organisationer.

Det er muligt ud fra nogle ældre undersøgelser at få en fornemmelse af organisationsudviklingen blandt tyrkerne i Århus (Dehn og Sinding 1985; Pedersen og Selmer 1991). Det ser ud til, at udviklingen i 1990'erne er gået i retning af, at der er blevet oprettet flere moskéer og bedesteder som et udtryk for, at islam er kommet til at spille en større rolle for tyrkerne i Danmark. Derudover er der blev oprettet flere særlige kvindeforeninger, mens der tidligere knap nok var foreninger, hvor også kvinderne kunne mødes. En yderligere nyskabelse er Dansk Alevi Forbund. Men mange af de organisationer, som er virksomme i 2000, har eksisteret forholdsvis længe og har vist sig at være meget levedygtige.

De tyrkiske foreninger synes i dag at være opdelt i to grupper. Det drejer sig for det første om de verdslige og mere indvandrerpolitisk orienterede foreninger. Og det drejer sig for det andet om de islamiske og religiøst orienterede, der ofte organiserer moskéer, bedesteder og koranskoler. Ud over de nævnte foreninger er der også blevet oprettet tre islamiske friskoler i Århus, heraf én for primært tyrkiske elever. Der er næppe tvivl om, at disse religiøse foreninger fylder mere i billedet, end de gjorde tidligere.

Samtidig ser det imidlertid ud til, at der er forholdsvis stærke netværk på tværs af alle de tyrkiske foreninger i Århus. Der samarbejdes på kryds og tværs, og der samarbejdes også med andre indvandrerorganisationer i Århus. Afstandene mellem foreningerne er formodentlig mindre i dag end tidligere, og måske mindre i Århus end andre steder. De mange relationer mellem de tyrkiske foreninger i Århus er en god illustration af Eva Østergaard-Nielsens (2002) påstand om, at tyrkerne i Danmark kun i begrænset omfang har bragt hjemlandets konflikter med ind i det danske samfundsliv. Det er således også karakteristisk, at meget forskellige foreninger har nævnt, at de har kontakter til det socialdemokratiske byrådsmedlem, Hüseyin Arac.

Organisationsudviklingen blandt tyrkerne i Århus viser, hvad der sker, når fremmedarbejdere bliver til indvandrere. De første gruppedannelser blandt tyrkerne havde til formål at samle og støtte de tyrkiske mænd, der midlertidigt havde arbejde i Danmark. Efter at familierne var kommet til Danmark, begyndte man gradvist at indstille

sig på, at opholdet blev af længere varighed, og man begyndte at orientere sig mod det danske samfund. I dag har den tyrkiske befolkningsgruppe tydeligvis set i øjnene, at dens fremtid ligger i Danmark. Man har derfor oprettet stabile islamiske institutioner, man arbejder på at få bygget en stormoské, der er skabt tilbud for kvinder, børn og unge, og tyrkerne er på vej ind i de danske organisationer og institutioner.

Meget taler for, at indvandrerorganisationerne er bedre integreret i det politiske liv i Århus end i mange andre kommuner. Også dette skal formentlig forklares af indvandringshistorien og den politiske mulighedsstruktur. Flere af de etniske grupper er i dag så store, at der er grundlag for en mere omfattende organisering. Der kom tidligt en forholdsvis stor gruppe af tyrkere til Århus, og tyrkerne har haft mange år til at opbygge deres organisationer. Men vigtigt er det antagelig også, at der allerede for ti år siden blev valgt en repræsentant ind i Århus Byråd. Dette har bidraget til at skabe stabile kontakter mellem organisationerne og de politiske partier, og disse blev forstærket ved oprettelsen af integrationsrådet.

Valg og repræsentation i kommunalpolitikken

Ligesom i Sverige har udenlandske statsborgere i Danmark ret til at stemme til kommunalvalgene og til at blive valgt ind i kommunalbestyrelserne tre år efter, at de har fået opholdstilladelse. Og reglerne for valg og repræsentation synes at bidrage til integrationen af også indvandrernes egne foreninger i det politiske liv i Danmark.

Indvandrernes repræsentation i danske kommunalbestyrelser er overraskende stor. Det er måske ikke det indtryk, man umiddelbart får. Kun 1,1 pct. af de kommunalbestyrelsesmedlemmer, der blev valgt i 2001, havde baggrund i et tredjeland, mens det samme gjaldt for 3,5 pct. af de valgberettigede. Det giver imidlertid ikke et retvist billede af repræsentationen at sammenligne disse to tal, fordi indvandrere og flygtninge er koncentreret i et mindre antal kommuner.

I de mange små kommuner i Danmark, der vælger det store antal kommunalbestyrelsesmedlemmer, er der næsten ingen valgberettigede fra tredjelande. Man bliver derfor nødt til at dele kommunerne op efter, hvor stor en andel af de valgberettigede der har en anden baggrund end dansk (tabel 7).

Også målt på denne måde er indvandrergrupperne underrepræsenteret i de danske kommunalbestyrelser, men ikke særlig meget. Relativt set er de langt bedre repræsenteret end eksempelvis kvinder. I en

Tabel 7. Andel repræsentanter og andel valgberettigede fra tredjelande, opdelt efter andel valgberettigede fra tredjelande i kommunerne. 2001. Pct

	Kommuner opdelt efter andel valgberettigede				
	0–2,99 pct.	3,00–3,99 pct.	4,00–5,99 pct.	6,00– pct.	Hele landet
Andel valgberettigede	1,1	3,5	5,0	9,7	3,5
Andel repræsentanter	0,2	2,6	3,7	8,8	1,1
Antal kommuner	232	19	15	9	275

række større byer er indvandregrupperne overrepræsenteret. Den største overrepræsentation findes i Gladsaxe, Herning, København, Tornved⁴ og Køge kommuner, men indvandrerne er også overrepræsenteret i Århus og Odense.

Forklaringen på denne gode repræsentation er reglerne i den kommunale valglov med dens kombination af forholdstalsvalg og muligheden for at stemme personligt. Hvis man er opstillet på et af de store partiers lister, skal der kun forholdsvis få personlige stemmer til for at blive valgt ind i en kommunalbestyrelse. I Københavns Kommune blev i 2001 det sidste mandat på den socialdemokratiske liste tildelt en kandidat, der havde fået 361 personlige stemmer. Til sammenligning var der mere end 400 000 valgberettigede vælgere i Københavns Kommune. I Århus Kommune, hvor der var mere end 200 000 valgberettigede, blev den sidste kandidat på Venstres liste valgt med 191 personlige stemmer. Når der skal så få personlige stemmer til, skyldes det, at borgmestercandidaterne trækker en meget stor del af de personlige stemmer.

Dette valgsystem giver således gode muligheder for at få indvalgt indvandrer kandidater i hvert fald på de store partiers lister, og det har indvandregrupperne opdaget. Det viser sig da også, at en meget stor del af disse kandidater "sprænger listerne" i den forstand, at de bliver valgt, selvom de af partiet er placeret på en plads, der ikke skulle give valg. Derimod er det svært at få indvalgt repræsentanter fra særlige indvandrerlister, idet der skal 4–6 pct. af stemmerne til, for at et parti eller en liste kan blive repræsenteret i en kommunalbestyrelse.

Valglovens regler har derfor også betydning for, hvad det er for kandidater, der bliver valgt. Ved valget i 2001 var godt og vel 60 pct.

⁴ Tornved er en forholdsvis lille kommune med mindre end 9 000 indbyggere, hvor kun 1,3 pct. af de valgberettigede har baggrund i et tredjeland. Alligevel er der i den socialdemokratiske gruppe indvalgt et medlem, der kommer fra Somalia.

af de valgte kandidater med indvandrerbaggrund socialdemokrater. Det er også de socialdemokratiske indvandrer kandidater, der har den største valgchance, idet godt og vel 60 pct. af de opstillede er blevet valgt. Til gengæld blev der ikke valgt nogen repræsentanter fra de særlige indvandrerlister, og der blev kun valgt meget få blandt de forholdsvis mange opstillede kandidater fra de mindre (og indvandrer-venlige) partier.

Om de valgte kandidater i 2001 gælder i øvrigt, at lige ved halvdelen af dem er af tyrkisk afstamning, at 14 pct. er kvinder, og at det derudover drejer sig om personer, der også i andre henseender har fungeret som brobyggere mellem indvandrergrupperne og det danske samfund. Forholdsvis mange er ansat som tolke, projektmedarbejdere eller tosprogede lærere. Der er også forholdsvis mange, der har siddet i de kort tid før oprettede integrationsråd. Og i 2001 blev der for første gang valgt et større antal kandidater, der var født i Danmark eller kommet hertil som børn, og som således havde haft deres opvækst i Danmark (Togeby 2003).

De forholdsvis gode muligheder for at blive valgt til danske kommunalbestyrelser har også haft betydning for valgdeltagelsen blandt indvandrergrupperne. I forbindelse med valgene i 1997 og 2001 er der blevet foretaget registerbaserede analyser af valgdeltagelsen i et mindre antal kommuner. I 2001 omfattede undersøgelsen 25 kommuner, heriblandt dog alle de største kommuner i Danmark. Alt i alt omfattede undersøgelsen omkring 1,4 mio. valgberettigede, heriblandt omkring 93 000 med baggrund i et tredjeland svarende til omkring to tredjedele af alle valgberettigede fra denne gruppe. Tabel 8 viser valgdeltagelsen for forskellige grupper af valgberettigede – dels valgdeltagelsen i de 25 kommuner, der indgik i undersøgelsen, dels en estimeret valgdeltagelse for hele landet.⁵

Som det fremgår af tabellen, er valgdeltagelsen blandt indvandrergrupperne, uanset om de har opnået dansk statsborgerskab eller ej, lavere end blandt alle valgberettigede. Samtidig er valgdeltagelsen for personer uden dansk statsborgerskab lavere end for personer med dansk statsborgerskab.

Sammenlignet med, hvad vi ved om valgdeltagelsen i de andre lande, der har givet udenlandske statsborgere valgret til lokalvalgene, er valgdeltagelsen i Danmark høj. Hvor den estimerede valgdeltagelse

⁵ Når det er nødvendigt at foretage denne estimering, skyldes det, at valgdeltagelsen i de udvalgte kommuner er lavere end i landet som helhed. Forklaringen er først og fremmest, at Københavns Kommune, hvor valgdeltagelsen er lavere end i resten af landet, tæller forholdsvis tungt i den samlede undersøgelse.

Tabel 8. Estimering af valgdeltagelsen i hele landet for forskellige grupper af valgberettigede ved kommunalvalget 2001.^a Pct

	Den målte valgdeltagelse i de 25 kommuner	Den estimerede valgdeltagelse for hele landet	Antal personer i undersøgelsen
Alle valgberettigede	82	85	1 391 734
Danske statsborgere med oprindelse i tredjelande	68	71	42 068
Udenlandske statsborgere med oprindelse i tredjelande	40	47	51 181
Tyrkiske statsborgere	53	55	9 566

^a Valget i 2001 adskilte sig fra andre valg i Danmark ved, at valget til kommunalbestyrelsen foregik på samme dag som valget til Folketinget.

for tyrkiske statsborgere i Danmark er 55 pct., er den i Norge 26 pct. (Bjørklund og Kval 2001), i Sverige 35 pct. (SCB 2003), og i Holland er valgdeltagelsen blandt alle vælgere af tyrkisk oprindelse 39 pct. (Fennema og Tillie 1999). Der kan ikke være nogen tvivl om, at valgdeltagelsen blandt indvandrergupperne i Danmark er væsentligt højere end i de andre lande. Og forklaringen er antagelig igen den kommunale valglov. Fordi det er så forholdsvis let at få repræsentanter valgt ind i de danske kommunalbestyrelser, er motivationen til at stemme også stor.

Om valgdeltagelsen er der yderligere at fortælle, at der er betydelige variationer mellem de etniske grupper. I undersøgelsen varierer valgdeltagelse for udenlandske statsborgere fra 53 pct. for personer fra Tyrkiet til 22 pct. for personer fra Libanon. Der er også ganske betydelige forskelle mellem kommunerne. Gennemgående er valgdeltagelsen lavest i Københavns Kommune og højest i Københavns omegnskommuner og i de mindre provinsbyer. Valgdeltagelsen blandt kvinder er en smule større end blandt mænd, og det gælder uanset om de har dansk eller udenlandsk statsborgerskab. I nogle etniske grupper, men ikke i alle, kan man iagttage, at valgdeltagelse er højest i de byer, hvor der er repræsentanter fra gruppen opstillet til kommunalvalget. Det gælder f.eks. for tyrkerne (Togeby 2003).

Når valgloven har disse integrative effekter skyldes det også, at den presser de politiske partier og indvandrergupperne til at samarbejde. De politiske partier vil gerne tiltrække indvanderstemmerne, og indvandrergupperne ved godt, at de skal opstilles på de etablerede

partiers lister, hvis de skal have en chance for at blive valgt. Begge parter har således fordele af et samarbejde, og derfor bliver samarbejdet også etableret. Og meget tyder på, at relationerne mellem de lokale myndigheder og indvandrerorganisationerne er bedre i de kommuner, hvor der er indvalgt indvandrerrepræsentanter, end hvor der ikke er.

Den politiske mulighedsstruktur

Som forventet er der i indvandrergruppernes organisationsdannelse og politiske deltagelse klare nedslag af, hvad der ovenfor er blevet kaldt den politiske mulighedsstruktur, defineret ved de institutionelle rammer, assimilationskravene og indvandringshistorien.

Indvandrerne organisationer er efterhånden blevet modelleret efter de danske foreningstraditioner med offentlige vedtægter, medlemskontingenter, årlig regnskabsaflæggelse og valg af formand og bestyrelse. Dette har været en betingelse for at blive opfattet som legitime repræsentanter af de danske myndigheder, og det har under alle omstændigheder været en betingelse for at modtage offentlig støtte til organisationens virksomhed.

At det er det lokale organisationsliv og ikke det nationale, der er kommet til at fungere bedst, er formodentlig en følge af, at det er kommunerne, der har fået ansvaret for integrationsindsatsen, at det er kommunerne, der giver økonomisk støtte til indvandrerorganisationerne, og at den kommunale valglov i Danmark tilskynder til et samarbejde mellem indvandrergrupperne og de politiske partier i lokalområdet. Når de nationale indvandrerorganisationer, det være sig i form af landsorganisationer for de enkelte etniske grupper eller i form af tværetniske paraplyorganisationer, aldrig er kommet til at spille en større rolle, skyldes det antagelig, at der sjældent har været penge og aldrig indflydelse at hente for organisationerne i et samarbejde med de nationale myndigheder.

Der er aldrig i Danmark på indvandrerområdet blevet skabt et korporativt system som det svenske, hvor indflydelse og penge er blevet tildelt nationale forbund. I stedet har man fra dansk side i et vist omfang inddraget og finansieret de tværnationale paraplyorganisationer. Men også de landsdækkende tværnationale paraplyorganisationer er forblevet svage, bl.a. fordi der aldrig er blevet skabt organer, hvor igennem en effektiv interessevaretagelse har kunnet kanaliseres.

Den høje valgdeltagelse og den relativt store repræsentation i kommunalbestyrelserne skal igen forklares af de helt konkrete regler i

den kommunale valglov. Reglerne for personvalg indeholder stærke incitamenter for indvandrerne til både at stille op til valgene og til at stemme. Samtidig indeholder den incitamenter til at samarbejde med danske organisationer og partier.

At indvandrergruppernes virksomhed i Danmark primært er rettet mod aktiviteter i Danmark og kun i begrænset omfang er transnational og rettet mod forhold i hjemlandet, skyldes formodentlig, at de politiske institutioner i Danmark trods alt giver forholdsvis gode muligheder for at øve indflydelse på livet i Danmark.

Man kan så spørge, hvilken betydning den til tider ophedede indvandrerdebat i Danmark og det stærke pres i retning af assimilation har for relationerne mellem indvandrerorganisationerne og de politiske myndigheder. Det vigtigste er formodentlig, at handlingsrummet i Danmark og Sverige er forskelligt. I Sverige tilsiger normsystemet de politiske myndigheder at lytte til indvandrergrupperne og deres organisationer. Det ville være politisk uklogt for en socialdemokratisk minister i Sverige at handle på en måde, der opfattes som stridende mod de etniske organisationers interesser. Omvendt i Danmark, hvor sådanne handlinger snarere bliver tolket som udtryk for handlekraft og politisk mod. Der er da også inden for de seneste år foretaget en række indgreb, der begrænser indvandrerorganisationernes handlemuligheder.

Derudover kan man konstatere, at der gennem de senere år har været en tendens til, at de muslimske organisationer er kommet til at fylde mere i organisationsbilledet, og at de spiller en større rolle end tidligere. Det kan være et resultat af, at debatten i Danmark i så stort omfang er kommet til at handle om religion og kultur. Men i øvrigt er de største stramninger på både det økonomiske og kulturelle område af så ny dato, at de næppe endnu har sat sig spor i indvandrernes organisationsadfærd.

En række af de forskelle, der kan iagttages mellem indvandrernes adfærd og organisationsdannelser i Danmark og Sverige, ser således ud til at have sammenhæng med den forskellige politiske mulighedsstruktur i de to lande. Kapitlet har imidlertid også demonstreret, at medbragte traditioner for organisationsdannelse og deltagelse spiller en rolle. Der er således betydelige forskelle mellem de forskellige etniske gruppers foreningsliv i Danmark. Det gælder både antallet af organisationer, arten af organisationer og deres relationer til myndighederne. Nogle af disse forskelle har sammenhæng med den etniske gruppes størrelse, og hvor længe gruppen har opholdt sig i Danmark, men andre forskelle kan ikke forklares på denne måde. De må for-

klares af de erfaringer og vaner, som de forskellige grupper har bragt med sig fra hjemlandet.

Referencer

- Andersen, Ole Stig og Torben Nielsen. 1989. *Stem sort. Indvandrerne og kommunevalget*. Præstø: Kitab.
- Bjørklund, Tor og Karl-Eirik Kval (2001). *Innvandrere og lokalvalget 1999*. Oslo: Institutt for Samfunnsforskning.
- Bäck, Henry och Soininen Maritta. 1996. *Invandrarna, demokratin och samhället: Om invandrarnas politiska deltagande i dagens Sverige*. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet.
- Betænkning nr. 761. 1975. *Udenlandske arbejderes sociale og samfundsmæssige tilpasning her i landet*. København: Socialministeriet.
- Dehn, Lauge og Odd Sinding. 1985. *Muslimere i Danmark*. Utrykt speciale. Aarhus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Elklit, Jørgen, Birgit Møller, Palle Svensson og Lise Tøgeby. 2000. *Hvem stemmer – og hvem stemmer ikke?* Århus: Magtudredningen.
- Fennema, Meindert and Jean Tillie. 1999. "Political participation and political trust in Amsterdam: civic communities and ethnic networks." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 25:703–26.
- Hammer, Ole og Inger Bruun. 2000. *Etniske minoriteters indflydelseskanaler*. Århus: Magtudredningen.
- Hussain, Mustafa. 2002. "Etniske minoriteters organisering i Danmark." i Flemming Mikkelsen. red. *Bevægelser i demokrati. Foreninger og kollektive aktioner i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Johansen, Karen-Lise. 2002. *Muslimske stemmer. Religiøs forandring blandt unge muslimer i Danmark*. København: Akademisk Forlag.
- Koopmans, Ruud and Paul Statham. 2000a. "Migration and ethnic relations as a field of political contention: An opportunity structure approach." i Ruud Koopmans and Paul Statham. red. *Challenging immigration and ethnic relations politics. Comparative European perspectives*. Oxford: Oxford University Press.
- Koopmans, Ruud and Paul Statham. 2000b. "Challenging the liberal nation-state? Postnationalism, multiculturalism, and the collective claims-making of migrants and ethnic minorities in Britain and Germany." i Ruud Koopmans and Paul Statham. red. *Challenging immigration and ethnic relations politics. Comparative European perspectives*. Oxford: Oxford University Press.

- Mikkelsen, Flemming. red. 2003. *Indvandrerorganisationer i Norden*. København: Nordisk Ministerråd.
- Pedersen, Lars and Bodil Selmer. 1991. *Muslimsk indvandrerungdom. Kulturel identitet og migration*. Århus: Aarhus Universitets Forlag.
- Putnam, Robert. 1993. *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. New Jersey: Princeton University Press.
- Putnam, Robert. 2000. *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster.
- Quraishy, Bashy. 2000. "Etniske minoriteters selvorganisering." *Social Forskning* Temanummer Etniske minoriteter i velfærdssamfundet, december 94–103.
- SCB. 2003. *Valdeltagandet blandt udlændiske medborgere ved kommunfullmäktigeval 2002*. Stockholm: Statistiska Centralbyrån, ME 14SM0301.
- Simonsen, Jørgen Bæk. 1990. *Islam i Danmark. Muslimske institutioner i Danmark 1970–1989*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Togeby, Lise. 2003. *Fra fremmedarbejdere til etniske minoriteter*. Århus: Magtudredningen: Århus Universitetsforlag.
- Torpe, Lars og Torben Kjeldgaard. 2003. *Frivillige foreninger, politisk deltagelse og social kapital. En case om foreningerne i Aalborg*. Århus: Magtudredningen.
- Udlændinge i danske kommuner og amtskommuner. 2001. Integrationsministeriet.
- Årbog om udlændinge 2002* (2002). Ministeriet for flygtninge, indvandrere og integration.
- Øhrberg, Sisse. 2003. "Integrationsrådenes effekt på de etniske minoriteters politiske inddragelse: en caseanalyse af 3 kommunale integrationsråd." Speciale ved Institut for Statskundskab. Århus: Aarhus Universitet.
- Østergaard-Nielsen, Eva. 2002. *Politik over grænser. Tyrkeres og kurderes engagement i det politiske liv i hjemlandet*. Århus: Magtudredningen.

På sidelinjen?

Vilkår for deltakelse i politikk og organisasjonsliv i Norge

Grete Brochmann og Jon Rogstad

Frivillige organisasjoner representerer en av bærebjelkene i det norske sosialdemokratiet – substansielt og ideologisk. Organisasjonene er – både historisk og nåtidig – vesentlige kanaler for innflytelse i samfunnet, og er samtidig fora for å skape tilhørighet og ansvarlighet for fellesskapet. Ulike grupper har historisk skapt rom for innflytelse gjennom organisering og deltakelse. Denne artikkelen analyserer maktfeltet innvandrere inngår i som medlemmer av minoriteter i det norske samfunnet; videre hvilke forutsetninger nykommere har for å øve innflytelse gjennom valgdeltakelse og organisering. I siste del av artikkelen presenteres en undersøkelse av innvandreres politiske integrasjon i den eneste norske storbyen – Oslo.¹

Maktfeltet – majoritet/minoriteter

Tilhørighet i en minoritet blir ofte forbundet med noe underordnet – man er plassert i en svakere posisjon enn majoriteten. Denne asymmetrien er nærliggende å studere i makftermer. Makt er åpenbart en vesentlig del av relasjoner mellom majoritet og minoritet i svært mange sammenhenger, men har, underlig nok, i liten grad vært studert som eksplisitt tema, verken internasjonalt eller i norsk sammenheng. Dette kan skyldes det *selvfølgelige* som ofte knyttes til majoritetsmakt og nasjonalstatlig suverenitet. I demokratier bestemmer flertallet, som former den sosiale orden over tid, og som har definisjonsmakt til å

¹ Artikkelen er en del av publiseringen på prosjektet Flerkulturelle demokratier og politisk integrasjon i storbyer, finansiert av Norges forskningsråd, samt ISFs strategiske instituttprogram: Internasjonalisering, migrasjon og medborgerskap i flerkulturelle samfunn. Artikkelen skrives i en tidlig fase av en studie basert på en omfattende survey av organisasjoner og individer.

etablere det symbolske univers. Minoriteter og nykommere får tilpasse seg gjeldende forhold: *When in Rome...*

Selv om dette forenklede bilde neppe noen gang har stemt, har forståelsen av innvandrere og minoriteter i lange perioder vært preget av en statisk vi-dere-tenkning, der en ensidig tilpasning var det man forventet av mindretallsgrupper. ”Det flerkulturelle samfunn”, som ble skapt i kjølvannet av det som har blitt kalt *den nye innvandringen* (innvandringen fra ikke-OECD-land som startet på 1960–70-tallet) har satt det selvfølgelig på prøve. Internasjonalisering – eller globalisering om man vil, – utfordrer forståelsen av nasjonalstaten på flere måter: Internasjonal mobilitet rokker ved forbindelsen mellom bosted og etnisk/nasjonal identitet. Porøse grenser og mangslungne identiteter – på individ og gruppenivå – underminerer ideen om kulturell tilhørighet som en forutsetning for *politisk* tilhørighet.

Etniske minoriteter befinner seg i skjæringen mellom to forskjellige *makt-logikker* i majoritetssamfunnet. Den ene omhandler økonomiske og funksjonelle temaer som kontrollpolitikk, arbeidsmarked, og nasjonaløkonomi; den andre nasjon, kultur, identitet og tilhørighet. Det er snakk om makt i forhold til både ny innvandring og funksjonsdyktigheten i flerkulturelle samfunn. Innenfor den første logikken opererer myndighetene og arbeidslivets parter i en motsetningsfylt diskusjon om hvem og hvor mange som skal slippe inn. I den andre sfæren står den alminnelige befolkningen mer sentralt: Hvem skal få innpass i livet mellom husene; hvem skal velges til ulike verv; hvem skal inkluderes i selskapslivet; hvem sine helligdager skal feires; og hvem sine metaforer skal spilles ut i offentligheten og i dagliglivet? Retorikk om nasjonal identitet henter næring fra begge logikkene, og handler om et samspill mellom etnisitet, stat og medborgerskap. Hvert ledd i dette samspillet kan være kilder til makt – operativ makt og symbolsk makt – men det er et empirisk spørsmål hvordan utvikling, legitimering og reproduksjon av maktrelasjoner utspiller seg i ulike kontekster.

På den andre siden er også innvandrere og minoriteter *aktører* som har muligheter for deltakelse og maktutøvelse i forskjellige sfærer og på forskjellige måter. Vi kan snakke om motmakt eller deltakelse – i form av *omgåelsesstrategier* og anomi, i form av *interessebasert* mobilisering, og i form av *tallmessig* tyngde og appell til individuelle eller gruppebaserte *menneskerettigheter*. Maktutøvelse mellom individer internt i minoritetene, basert på kjønn, religion, kaste og klasse, og *mellom* minoriteter hører også hjemme i studier av makt i det flerkulturelle Norge. Man kan vurdere minoritetsrepresentanter både som gjenstand for maktutøvelse og som selvstendig handlende aktører,

som kan endre posisjoner og ressursfordeling. De raske endringsprosessene som pågår i dagens nasjonale og internasjonale samfunn åpner for nye spillerom og utradisjonelle kanaler for innflytelse, der maktrelasjoner kan ta nye former.

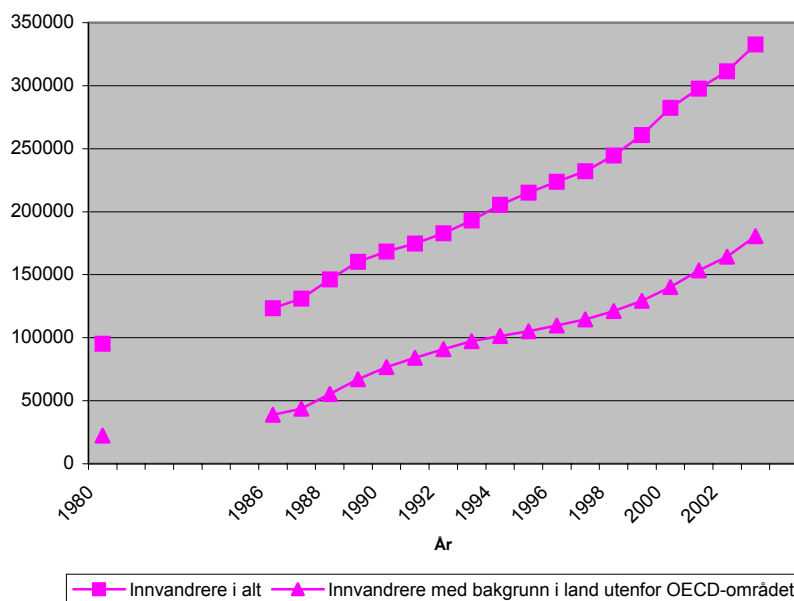
Like fullt, asymmetrien mellom majoritet og minoriteter i makt og innflytelse ligger som en sentral antakelse og konstatering i offentlig minoritetspolitikk i de fleste vest-europeiske stater. I moderne flerkulturelle nasjonalstater er minoritetsrettigheter og en politikk for å fremme integrasjon etablert for å bøte på eller redusere de "handicap" minoritetsmedlemmer blir ansett å ha. Intensjonelt skal integrasjonspolitikken legge til rette for deltakelse og ressurstilgang for minoritetsmedlemmer på lik linje med majoritetsbefolkningen. I Norge – som i en rekke andre vest-europeiske land – har det blitt utviklet en mangefasettert politikk i denne hensikt. I denne artikkelen skal vi fokusere på én dimensjon i dette feltet – politikken for å fremme deltakelse gjennom valg og organisering, samt resultatene av denne.

Utviklingstrekk

Norge har hatt lovbestemmelser for utlendingers adgang til riket siden 1901, da en generell Fremmedlov ble vedtatt. Loven ble senere revurdert både i 1956 og i 1969. Og i likhet med mange andre europeiske land innførte Norge en såkalt "innvandringsstopp" på 1970-tallet. I Norge ble den gjeldende fra 1. februar 1975. Ordningen var i utgangspunktet midlertidig, men allerede i 1976 ble loven utvidet på ubestemt tid, og fra 1981 ble den gjort varig. I dag bestemmes utlendingers adgang til å komme til Norge av utlendingsloven av 24. juni 1988.

Helt siden innvandringsstoppen ble innført har det politiske målet vært at Norge skal ha en begrenset og kontrollert innvandring. Unntak fra de generelle reglene kan gjøres ved gjenforening av familie og ulike typer av asyl- og flyktningepolitikk, for eksempel kvoteflyktninger. I tillegg finnes det unntak knyttet til kortere opphold (for eksempel sesongarbeid) og særlig kvalifisert arbeidskraft.

Aud Korbøl (1988:2) deler innvandringen til Norge i tre faser: Den første startet på slutten av 1960-tallet og besto i hovedsak av unge enslige menn som søkte *arbeid*, gjerne innen industri og serviceyrker. Etter "innvandringsstoppen" i 1975 har arbeidsimmigrantene vært knyttet til olje og skipsfart, som er unntatt fra lovreglene. Den andre bølgen av innvandrere besto gjennomgående av mannlige arbeidsimmigrantere *familiemedlemmer* (det vil si koner, barn og foreldre).

Figur 1. Antall innvandrere og personer med bakgrunn i land utenfor OECD-området. Ulike år

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Lie 2002.

Det var mulig for disse gruppene å komme til landet ettersom familie-gjenforening var, og fortsatt er, unntatt fra bestemmelsene for innvandring. Den siste bølgen har bestått av *flyktninger* og *asylsøkere*. Økningen av denne gruppen startet fra slutten av 1970-tallet. Som en grov periodisering kan man da si at innvandringen var dominert av arbeidsimmigranter på 1970-tallet, mens familie-gjenforening var viktig på begynnelsen av 1980-tallet. I den tredje og siste fasen, fra midten av 1980-årene og fram til i dag, har innvandringen i stor grad vært preget av asylsøkere og flyktninger.

Figur 1 viser utviklingen i antall innvandrere fra 1980 til 2003, samt endringer i sammensetningen av innvandrerbefolkningen – forstått som personer med to utenlandsfødte foreldre. Tidsseriene gir en illustrasjon som viser at det har vært en stabil, men markant økning i antallet gjennom hele perioden.

I 2003 bestod innvandrerbefolkningen av 332 800 personer, mens antallet var omlag 215 000 i 1995 og 95 000 i 1980. Vi har imidlertid ikke inkludert opplysninger om hele befolkningen i Norge i samme

periode. Men samholdes endringene i innvandrerbefolkningen med utviklingen i befolkningen for øvrig, går det fram at også den relative andelen innvandrere har økt: Ved inngangen til 2003 utgjorde innvandrere 7,3 prosent av befolkningen, mot 4,9 prosent i 1995 og 2,3 prosent i 1980.

En annen endring som har skjedd i perioden er at sammensetningen innad i innvandrerbefolkningen er endret. Av figur 1 framgår det at andel innvandrere med bakgrunn i land utenfor OECD-området (Asia, Afrika, Sør- og Mellom-Amerika, samt Tyrkia) utgjorde under en fjerdedel (23,5 prosent) i 1980, mens disse gruppene utgjorde mer enn halvparten (54,2 prosent) i 2003. Den største gruppen har bakgrunn i Pakistan. Deretter følger Sverige, Danmark, Vietnam og Ex-Jugoslavia. Det er imidlertid svært mange grupper som kun utgjør et meget begrenset antall.

Bosettingsmønstret er et annet trekk ved innvandrerbefolkningen i Norge som fortjener en kommentar. Omlag en tredjedel av den totale innvandrerbefolkningen er bosatt i Oslo. Det innebærer at innvandrere utgjorde 21,1 prosent av Oslos befolkning i 2003. Blant denne gruppen er det 80 prosent som har bakgrunn i land utenfor OECD (Statistisk sentralbyrå).

Minoritet = avmektig?

Innen mye samfunnsforskning har hovedutfordringen tradisjonelt vært å løfte fram utsatte grupper og synliggjøre deres livsbetingelser. Når det gjelder etniske minoriteter foreligger det også en mengde forskning som dokumenterer at de gjennomgående ikke har de samme mulighetene som majoritetsbefolkningen, som følge av individuell diskriminering og mer strukturelle og klassebaserte hindre. Kunnskap om de ulike barrierene er politisk svært viktig, fordi det er gjennom forståelse av årsakene til det asymmetriske forholdet at det er mulig å peke ut mest mulig treffsikre virkemidler for å endre forholdene.

I utgangspunktet skulle en også tro at jakten på virkemidler ville skape et behov for å gjøre maktperspektivet eksplisitt. Én forklaring på at maktdimensjonen likevel forblir implisitt, kan være at mange analyser tar det for gitt at minoriteter *ikke* har makt. Situasjonen er tilsynelatende så åpenbar at det heller ikke er nødvendig å gjøre den til et empirisk spørsmål – som potensielt funn. I stedet anses minoritetenes avmakt som premiss for analyse. Følgelig er det ikke spørsmål *om* de er avmektige, men på hvilke *områder* de er avmektige og hvilke *følger* dette har for dem. Konsekvensen av en slik forståelse er at

etniske relasjoner, som i utgangspunktet er en nøytral betegnelse, i stedet blir forstått nærmest synonymt med relasjonen offer vs. maktutøver.

At forskningen tar de svakes parti er ikke noe nytt. Det har vært regelen snarere enn unntaket innen det som gjerne omtales som ”den kritiske skolen innen samfunnsforskningen”. Det er imidlertid grunn til å betone at forskningen faktisk selv kan ha en stigmatiserende (utilisitet) effekt som følge av at det settes et usynlig likhetstegn mellom minoritet og maktesløshet. Man kan også gå glipp av substansielt viktig kunnskap ved å forutsette avmektighet. I stedet kunne man spørre: hva skiller minoriteter som lykkes i å få gjennomslag fra andre? Og i tillegg til å spørre hvorfor minoriteter blir diskriminert på arbeidsmarkedet, kan man spørre hva som er forskjellen på de som gjør karriere og de som stanger i glasstaket? Begge typene av spørsmål støtter seg på idealer om komparative design. Forskere som Pickvance (1986) og Ragin (1987) legger vekt på verdien av å sammenlikne – for å forstå og forklare.

Ideen bak denne artikkelen kan sies å være forankret i slike komparative idealer. Mer konkret mener vi at en studie av maktutøvelse i relasjonen mellom minoriteter og majoritet både kan gi mer forståelse av årsakene til minoritetens situasjon, men at det også kan gi innsikt i hvordan etablerte majoritetsinstitusjoner fungerer under press (Brochmann, Borchgrevink og Rogstad 2002:22), i dette tilfellet, som følge av at nye befolkningsgrupper, med andre forutsetninger for samfunnsdeltakelse, skal fungere på lik linje i samfunnet. Følgelig gir kunnskap om situasjonen for etniske minoriteter ikke bare innsikt i disse gruppenes levekår, men også et inntak til innsikt i majoritets-samfunnet mer generelt.

Iris Marion Young (2000) framsetter en deliberativ modell som ideal for flerkulturelle demokratier. Hun legger vekt på to forhold: For det første *inkludering*, hvilket innebærer at et systems legitimitet er basert på at alle som påvirkes av en beslutning har mulighet til å påvirke utfallet. For det andre politisk *likhet*, som betegner et ideal om at alle skal ha like muligheter til å delta i samfunnsdebatten, uten dominans av fysisk eller ideologisk art.

Det er ikke intuitivt forståelig om Young legger noe annet i ideologisk dominans enn hun legger i hegemoni. Uansett er det en svært streng forutsetning at majoritetens tradisjoner, antall og kultur ikke skal legge føringer på minoritetene. Mer interessant enn å studere hvorvidt denne forutsetningen brytes, er det derfor å utfordre den deliberative modellen gjennom å undersøke vilkårene som må være tilstede for at minoriteter likevel skal kunne gjøre en sak gjeldende i

beslutningsprosessen. Koopmans og Statham (2000:37) peker på tre forhold: For det første, *synlighet*, som i stor grad handler om å få gjennomslag i media, og dermed ha mulighet til å bli en del av det offentlige ordskiftet. For det andre kreves det en viss *resonans*, hvilket innebærer reaksjoner fra motdebattanter. Og til sist, *legitimitet*, slik at argumentene og deltakerne anses å være en del av den sentrale debatten. Alle disse forholdene kan omformes til empiriske spørsmål, som det er mulig å studere i en norsk kontekst.

En etnisk minoritetselite?

I forbindelse med den siste Makt- og demokratiutredningen i Norge ble det foretatt en studie av eliten i samfunnet. I undersøkelsen tok forskerne utgangspunkt i ti grupper eller samfunnsområder: politikk, sentralforvaltning, næringsliv, forskning og høyere utdanning, kultur, organisasjon, politi og justis, media, forsvar, og kirken. Eliten ble forstått som personer i en ledende posisjon i minst én av disse ti gruppene (Gulbrandsen m.fl. 2002).

Dataene kan altså brukes til å gi et bilde av hvor stor andel blant eliten i Norge som har etnisk minoritetsbakgrunn. I følge undersøkelsen utgjorde eliten i Norge totalt 1988 personer i 2001 (ibid:286). Dette antallet er altså den totale populasjonen, og ikke et utvalg av eliten. Blant denne gruppen var det kun to personer med minoritetsbakgrunn (begge menn). Mens etniske minoriteter fra ikke vestlige land omfattet ca. 3 prosent av befolkningen i 2001, utgjorde de kun 1 promille av det totale antallet personer i eliten. En tallmessig avspeiling av befolkningen, skulle tilsi at 60 av de 1988 personene, hadde minoritetsbakgrunn. Konklusjonen er at etniske minoriteter i liten grad finnes blant eliten i majoritetssamfunnet.

Nå er det ikke bare etniske minoriteter som er underrepresentert. Mangel på kvinner blant eliten har blitt gjenstand for betydelig debatt i Norge. Hege Skjeie og Mari Teigen har regnet ut at andelen kvinner i eliten kun er 16 prosent (2003:70). Kvinner fyller følgelig bare 1/3 av de eliteposisjonene de burde inneha dersom de skulle utgjøre 50 prosent av elitebefolkningen. Relativt sett er imidlertid etniske minoriteter betydelig mer underrepresentert blant eliten. Personer med etnisk minoritetsbakgrunn fyller kun 1/30 av de omlag 3 prosentene de burde ha besatt i henhold til deres andel av folket i 2001.

Det finnes forklaringer på at forskerne bare fant to personer med minoritetsbakgrunn blant eliten. En mulighet er at de anvendte en for snever definisjon av elite, en annen at de har studert eliten på for få

områder. Nå er det selvsagt ikke forskerne som skal ha skylden for at ikke mer enn to personer med etnisk minoritetsbakgrunn har en lederposisjon på ett av de ti utvalgte områdene. Trolig ville det heller ikke vært en god strategi å benytte en videre definisjon av ledere, slik at flere med etnisk minoritetsbakgrunn kom med. Da ville også mange flere etniske nordmenn inngå, slik at det totale antall personer i eliten ville blitt urimelig høyt.

Hvis vi i stedet gjør etniske minoriteter til en egen gruppe, endrer bildet seg. I stedet for å spørre om det er noen med etnisk minoritetsbakgrunn blant eliten, rettes oppmerksomheten mot eliten innen minoritetene. Et slikt fokus er både symbolsk og faktisk relevant i en maktstudie – symbolsk fordi etniske minoriteter utgjør en gruppe som er satt høyt opp på den politiske dagsorden, og faktisk fordi gruppene har rettigheter og makt i kraft av å være anerkjent som minoriteter.

Nå kan selvsagt også et slikt opplegg kritiseres. Ikke minst kan man hevde at det er mange andre grupper man også burde inkludert dersom man tok med etniske minoriteter særskilt i undersøkelsen, men interessen her er altså avgrenset til etniske minoriteter.

Den definisjonen av minoritetselite vi legger til grunn, er følgende: Minoritetselite representeres av personer med minoritetsbakgrunn som har en posisjon hvor de kan målbare interesser og/eller ha innflytelse innad i minoritetsgruppene og på majoritetsarenaene. Definisjonen er vid, noe som kan være hensiktsmessig i en studie hvor feltet er lite kjent på forhånd. Konsekvensen er imidlertid at kriteriene for å bli en del av eliten ikke er entydige. Like fullt, ambisjonen er ikke å få med alle, men snarere å illustrere at det finnes en elite med minoritetsbakgrunn, og at den kan utøve makt.

Et neste spørsmål er hvilke *arenaer* som bør studeres for å analysere minoritetseliten. Vi har her valgt to kanaler for innflytelse: Politisk påvirkning gjennom valg og representasjon gjennom den korporative kanal i form av organisasjoner og utvalg. Disse to kanalene er valgt ut fordi de antas å være sentrale i den demokratiske beslutningsprosess.

Politisk innflytelse gjennom valg

En av demokratiets grunnideer er at de som påvirkes av politiske beslutninger også skal ha tilgang til selv å kunne påvirke utfallet av beslutningene. Videre skal samfunnsborgerne ha like rettigheter og plikter, og i tillegg bør befolkningssammensetningen gjenspeiles i samfunnets institusjoner og i det politiske liv. Spørsmålet er imidlertid

hvordan mindretallets rettigheter ivaretaes i praksis. Dels berører det hvilke institusjonelle ordninger som må være tilstede for å sikre like muligheter for deltakelse, dels om hva som kan forventes av minoritetene til selv å fremme krav og å delta i de relevante beslutningsprosessene.

Rett til å stemme er blant de institusjonelle ordningene som må være tilstede for fullverdig deltakelse. I 1983 fikk utenlandske statsborgere med minst tre års sammenhengende botid stemmerett og valgbarhet ved lokalvalg. På dette tidspunktet var det bare Sverige og Danmark som hadde innført tilsvarende rettigheter i Europa. Begrunnelsen var eksplisitt et ønske om å stimulere til deltakelse og tilhørighet i lokalsamfunnet. Innvandrere som har varig opphold, men ikke stemmerett, representerer en anomali eller en forstyrrelse i forhold til de demokratiske grunnprinsipper. Dels vil innvandreres interesser og holdninger da ikke uttrykkes gjennom de tradisjonelle demokratiske kanalene, og dels behøver ikke politikere å forholde seg til migranter som potensielle velgere.

Ettersom deltakelse i valg er den mest grunnleggende formen for innflytelse samfunnsborgere har i et demokratisk system, er det bekymringsfullt når minoriteter gjennomgående bruker denne retten i langt mindre utstrekning enn majoriteten (Bjørklund og Kval 2001, Lie 2002): Ved lokalvalget i 1999 var det en forskjell på 20 prosentpoeng mellom ikke-vestlige innvandrere og majoriteten (Bjørklund og Kval 2001:96).² Og i stortingsvalget 2001 var det kun 52 prosent av de norske statsborgerne med innvandrerbakgrunn som benyttet stemmeretten, hvilket er hele 23 prosentpoeng lavere enn resten av befolkningen (75 prosent) (Lie 2002:97).

En forklaring på den lave deltakelsen er knyttet til sosiodemografiske forhold: Blant ikke-vestlige innvandrere er unge enslige menn med kort botid overrepresentert. Denne kategorien er tradisjonelt mindre aktiv ved valg. Andelen innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn har også økt markert i perioden fra 1983 til 1995, noe som der ved kan gi noe av forklaringen på nedgangen.³ En annen forklaring er at deltakelse henger sammen med oppslutningen om de politiske institusjonene. Følgelig kan en nedgang i politisk aktivitet tolkes som en indikator på at minoritetenes tillit til systemet også er nedadgående (jf. Fennema og Tillie 2001).

² Med innvandrere regner Bjørklund og Kval (2001:15) både personer som er utenlandske statsborgere, men med stemmerett ved lokalvalg (minst 3 års botid), og norske statsborgere med utenlandsk bakgrunn.

³ Kval og Bjørklund (1996).

Et gjennomsnittsbilde av minoriteter som mindre politisk aktive enn majoriteten, dekker imidlertid over vesentlige variasjoner innad blant minoritetsgruppene. I en studie fra Oslo viser Bjørklund og Kval (2001) at hele 65 prosent av norsk-pakistanerne stemte ved lokalvalget i 1999, hvilket er en høyere andel enn i resten av landet. Mer oppsiktsvekkende er det likevel at deltakelsen blant norsk-pakistanerne var høyere enn blant etniske nordmenn i Oslo, samt at det i særlig grad var de norsk-pakistanske kvinnene som var aktive med stemmeseddelen.

Det er imidlertid uklart om, og i tilfelle hvordan politisk integrasjon er relatert til andre former for samhold, slik som sosial og kulturell integrasjon. Kompleksiteten illustreres av Bjørklund og Kval (2001:98), som hevder at ghettoisering øker deltakelsen blant de ikke-vestlige innvandrere. De mener at konsentrasjonen fremmet deltakelse ved å gjøre kollektiv mobilisering lettere: Jo flere pakistanere som bor i ett område, jo flere pakistanere derfra er aktive i valget. Dessuten, der det bor mange innvandrere er listerettingsfrekvensen størst (omfanget av kumulering og stryking av kandidater). Den viste seg å være større enn for etniske nordmenn ved dette valget. Bokonsentrasjon viste seg å fremme organisert valgadfærd, som faktisk fikk betydelig uttelling: Ikke-vestlige velgere utgjorde 9,2 prosent av elektoratet i dette valget i Oslo. Resultatet viste at 13,6 prosent av bystyrepreressantene hadde ikke-vestlig bakgrunn. Ikke-vestlige innvandrere ble således overrepresentert i Oslo bystyre.⁴

Nå kan det påpekes at ghettoisering alene neppe kan forklare den høye valgdeltakelsen i Oslo. Trolig er det også en rekke andre forhold som har virket stimulerende. Blant annet er Oslo spesiell fordi det er mange stemmeberettigete med innvandrerbakgrunn som er bosatt i byen. Dette har medført at de også har blitt en målgruppe for politisk mobilisering (fenomenet blir inngående diskutert nedenfor). Et annet moment som er uklart hos Bjørklund og Kval (2001) er hvorfor ghettoisering skulle virke mest på borgere med pakistansk bakgrunn. Det er jo også andre grupper i Oslo som lever mer isolert – for eksempel de somaliske miljøene. Om det var ghettoisering alene som forårsaket høy valgdeltakelse var det grunn til å vente at også de skulle være svært aktive. Det er likevel svært interessant at Bjørklund og Kvals (2001) studie indikerer at segregasjon ikke virker negativt på

⁴ For den pakistanske gruppen var resultatet enda mer slående: Den representerer 2,2 prosent av de stemmeberettigete, men fikk 11,9 prosent av representantene i bystyret (Bjørklund og Kval 2001).

politisk deltakelse – slik det er nærliggende å tro ut fra det som sies av mange i det offentlige ordskiftet.

Etter valget i 2003 hadde hver femte representant ikke-vestlig opprinnelse i Oslo bystyre. Dette er en overrepresentasjon i forhold til det totale folketallet i Oslo. I overkant av 20 prosent i bystyret har ikke-vestlig bakgrunn, mens 13, 8 prosent av Oslos befolkning har samme bakgrunn. Samtidig skal det også nevnes at om andelen med ikke-vestlig bakgrunn er overrepresentert, er kvinner underrepresentert: Kun 26 av 59 representanter i bystyret er kvinner. I forrige periode var det 8 representanter med etnisk minoritetsbakgrunn fra et ikke-vestlig land. Sju av disse var fra Pakistan. I den nåværende perioden er sammensetningen langt bredere: 12 av 59 representanter har bakgrunn fra Pakistan, Somalia, Tyrkia, Sri Lanka, Bangladesh og Marokko. Mange av politikerne med minoritetsbakgrunn appellerte for å få sine nasjonale grupper til å bruke stemmeretten. En av representantene hadde sågar delt ut ferdig utfylte stemmesedler før valget.

Hvordan vi skal tolke disse funnene i en integrasjonssammenheng, er en større diskusjon, men uansett vitner valgdeltakelsen om *politisk* integrasjon på systemets premisser. Og uten å trekke diskusjonen for langt er det interessant å konstatere at en situasjon som gjerne omtales som sosial og kulturell segregasjon går sammen med politisk integrasjon. Dette er overraskende, men illustrerer samtidig hvordan de empiriske studiene og de teoretiske perspektivene er inntak til å problematisere forutsetninger for, innholdet i, forståelsen av politisk integrasjon i samfunnet mer generelt.

Fra objekt til subjekt

At minoritetene kan utgjøre en maktbase i form av antall stemmeberettigede begynte for alvor å sive inn i politikernes bevissthet på slutten av 1990-tallet. Innvandrerbefolkningen var i ferd med å bli såpass omfangsrik, at den utgjorde et velgerpotensial. Ved valget i 1999 utgjorde personer med innvandrerbakgrunn om lag 15 prosent av velgergrunnlaget i Oslo – en ikke ubetydelig gruppe. Valgdeltakelsen hadde tradisjonelt vært svak blant innvandrere ved lokalvalg, så mobilisering i disse gruppene kunne vise seg å være avgjørende for utfallet. ”De er 61 389 mennesker. De kommer fra hele verden. Og Oslo-politikerne sloss om dem”, het det i Aftenposten.⁵

⁵ Aftenpostens aftenutgave 2. juni 1999. Sitert i Hagelund 1999:52.

De fleste partiene, særlig i Oslo – byen med sterkest innvandrerkonsentrasjon – hadde spesielle tiltak myntet på innvandrere under valgkampen. Alle de største partiene i hovedstaden, unntatt Fremskrittspartiet, ga ut brosjyrer på flere språk, og flere partier hadde særskilte opplegg for å komme innvandrerevelgere i møte. Høyre arrangerte møter med imamene, Arbeiderpartiet hadde en egen gruppe som jobbet med innvandrersaker, Sosialistisk Venstreparti delte ut materiell i moskeer, Venstre besøkte sikhenes tempel på Alnabru og Kristelig folkeparti hadde annonser i innvandrereviser.

Størst oppmerksomhet fikk Høyres valgkampstrategi overfor innvandrerevelgerne, og særlig den pakistanske gruppen. To arrangementer fikk spesielt stor oppmerksomhet – en grillfest med servering av halal-lam på Ekebergsgletta, samt en norsk-pakistansk kulturaften i Konserthuset. Høyre ønsket dels å mobilisere nye velgere for sine saker, men de argumenterte også med at det i seg selv var verdifullt å øke valgdeltakelse blant innvandrere. ”For meg er det viktig å prøve å øke den politiske aktiviteten blant dem. Og så er jeg overbevist om at mange av dem vil stemme Høyre når de får vite hva vi står for”, uttalte ordfører i Oslo, Per Ditlev-Simonsen.⁶ Rapporter fra tidligere valg hadde vist at få ikke-vestlige innvandrere brukte stemmeretten sin, og at de som gjorde det stort sett stemte på venstresidens partier.

Disse nye og noe uvante innslagene i en valgkamp fikk ulik motakelse i forskjellige leire. Justisminister Odd Einar Dørum fra Venstre møtte opp på grill-festen fordi han syntes det var et prisverdig arrangement uavhengig av partitilknytning. Fremskrittspartiets leder Carl I. Hagen, derimot, anklaget Høyre for å ”smiske”. Han likte også dårlig at de andre partiene hadde begynt ”å tilpasse sin politikk til innvandrene på innvandrernes egne premisser. At de får seg til å lage valgkampmateriell på utenlandske språk, beviser hvor vanvittig det er at folk ikke kan norsk”.⁷

Uansett, Høyre – ”Kebab-Høyre”, som partiet ble kalt etter valgkampen – gjorde et godt valg, og mange fremhevet Ditlev-Simonsens holdning i innvandringsaker som en av hovedårsakene til det gode resultatet i Oslo. Carl I. Hagen hadde mistet noe av kontrollen over innvandringsdebatten, og den innvandrerkritiske politikken slo ikke like godt an som tidligere. Valgdeltakelsen blant innvandrere derimot, ble den laveste noensinne. Bare 36 prosent av de stemmeberettigede utenlandske statsborgerne stemte, som nevnt, ved valget i

⁶ *Aftenpostens aftenutgave*, 4. august 1999. Sitert i Hagelund 1999:57.

⁷ *Aftenpostens aftenutgave*, 6. august 1999. Sitert i Hagelund 1999:59.

1999.⁸ Derimot ble åtte politikere med innvandrerbakgrunn innvalgt i Oslo bystyre. For første gang ble representasjonen av innvandrere i bystyret større enn andelen de utgjorde av velgermassen. Valgkampen hadde også frembrakt mye aktivitet blant innvandrerorienterte organisasjoner. OMOD (Organisasjonen mot offentlig diskriminering), Minoritetspolitisk forum, Antirasistisk senter og Kontaktutvalget mellom innvandrere og norske myndigheter var blant dem som lanserte kampanjer. Selv om mobiliseringen til valg ikke ble noen stor suksess, gjorde valgkampen i 1999 det helt tydelig at innvandrere betydde noe i det politiske Norge.

Den økte betydningen i kraft av antall stemmeberettigete la grunnlag for et mer grunnleggende skifte i synet på minoriteters rolle i det politiske samfunn. Bjørklund og Kval (2001:95) omtaler dette som en dreining fra *objekter* for politiske beslutninger til *subjekter* i beslutningene. Interessant nok skjedde denne endring omtrent parallelt med et liknende perspektivskifte innen den økonomiske sfære. Mens etniske minoriteter gjennomgående var assosiert med problemer som diskriminering og arbeidsløshet tidligere, ble innvandring i økende grad sett som et samfunnsgode – som tilskudd av arbeidskraft. På mange områder har følgelig pendelen svingt fra problem til potensial (Djuve og Rogstad 1999:13). Et retorisk argument som går igjen i denne delen av debatten er følgelig at ”uten innvandrere stopper Norge”.

Politisk representasjon

Demokratisk styring forutsetter at borgerne direkte eller indirekte skal være med på planlegging og samfunnsstyring. Til forskjell fra direkte deltakelse, innebærer representasjon at man påvirker indirekte, for eksempel gjennom valg. Nettopp fordi styringen er indirekte, blir *legitimitet* viktig.

To politikere med minoritetsbakgrunn har vært særlig synlige i det politiske landskapet i Norge. De er interessante å bruke som illustrasjoner på dilemmaer og konflikter i debattene om det politiske flerkulturelle demokratiet. Den ene er Afshan Rafiq, som i 2001 ble den første folkevalgte på Stortinget med ikke-vestlig minoritetsbakgrunn. Hun representerer Høyre. Den andre er Saera Kahn, som representerer Arbeiderpartiet. Kahn ble ikke valgt inn ved Stortingsvalget, men

⁸ Nyhetsbrev om norsk flyktning- og innvandringspolitikk, nr. 3 2000.

sitter i Oslo Bystyre. Rafiq er av pakistansk opprinnelse, mens Kahn har bakgrunn i Bangladesh.

Godt hjulpet av pressen, ble valgkampen før Stortingsvalget i 2001 en personstrid mellom disse to kvinnene. Oppmerksomheten de fikk, skyldtes ikke bare plassen de hadde på listen, partitilhørighet eller saker de var opptatt av. Snarere belyser striden mellom dem en mulig spenning mellom å representere etniske minoriteter i majoritets-samfunnet på den ene siden, og å ha minoritetsbakgrunn og representere partiinteresser på den andre. Felles for Rafiq og Kahn var at de både ble sett som talspersoner for partiet de var nominert for, og som representanter for etniske minoriteter. Nå trenger det ikke å være noen motsetning mellom å være representant for gruppene av etniske minoriteter og et politisk parti. Men det er grunn til å spørre om etnisk bakgrunn virker inn på hvilke saker denne gruppen av representanter kan ta opp, og ikke minst om etniske minoriteter må snakke om minoritetssaker for å bli lyttet til.

Dilemmaet illustrerer forholdet mellom å representere en gruppe og å representere saker, hvilket kan forstås i lys av to former for representasjon – en askriptiv og en substansiell. Mer enn bare å være en beskrivelse, dreier spenningen seg om former for deltakelse og legitimitet i et flerkulturelt demokrati. I *askriptiv* representasjon, er representantene typiske, gjerne i form av synlighet eller felles erfaringer, for dem de representerer (Mansbridge 2000:100–101). Noen hevder at det skal være best å bli representert av ”sine egne”. Dette synspunkt har det vært rettet kritikk mot blant annet fordi det langt fra er noen selvfølge at alle i én gruppe har sammenfallende interesser (Mansbridge 2000:109). Det er også et spørsmål om det alltid er best eller mest effektivt å bli representert av personer som er lik en selv. Det viktigste for å få gjennomslag, er at representanten har legitimitet og at argumentene som brukes, er gyldige og overbevisende.

Substansiell representasjon viser til at saker, interesser og konflikter blir representert av personer med særlig kunnskap. Ettersom det da er saker og ikke personer som gjøres til gjenstand for debatt, vil mange hevde at denne formen for representasjon er en styrke for et demokrati. Men bildet er ikke entydig. Blant annet gir det betydelig legitimitet når personer som har opplevd et problem på kroppen forteller om det spesifikke temaet. Når det gjelder etniske minoriteter, er for eksempel mange av de vanskelighetene de møter i samfunnet relatert til det å ha et navn og en hudfarge som skiller dem fra majoriteten.

I rapporten *Kolleger eller alibier. En studie av politikere med minoritetsbakgrunn* (Ansari og Qureshi 1998) er konklusjonen at

politikere med minoritetsbakgrunn fungerer som fotsoldater for sine partier. Forfatterne betrakter dem som partienes gisler, fordi de først og fremst blir sett som viktige for å sanke stemmer blant velgere med minoritetsbakgrunn. Videre kritiseres partiene for ikke å ha ambisjoner om å få fram politikere med minoritetsbakgrunn (ibid:5). Dessuten er minoritetsperspektivet fraværende, hevder de, både når det gjelder hvem partiene ønsker som ledere, og i utformingen av politikken. Forfatterne påpeker også at politikere med minoritetsbakgrunn ikke ønsker å være såkalte innvandrerrepresentanter, men at de likevel har til felles at de er opptatt av innvandrersaker (ibid:46).

Hvordan man skal tolke dette er imidlertid uklart. Det kan synes som om politikere med etnisk minoritetsbakgrunn ønsker å tone ned egen bakgrunn, og det faktum at den kan ha vært avgjørende for posisjonen de besitter. Samtidig er representantene opptatt av å fremme og styrke situasjonen for etniske minoriteter i Norge. På den måten er minoritetspolitikere en gruppe som lett kan bli klemt mellom å få gjennomslag på grunn av sin personlige bakgrunn på den ene siden, samtidig som bakgrunnen gjør at de betraktes som talspersoner for særinteresser på den andre. Kort sagt, det som gir dem legitimitet i saker som omhandler minoriteter, svekker deres legitimitet i andre saker.

Tradisjoner for organisering

Deltakelse og tilhørighet kan imidlertid uttrykkes på andre måter enn ved valgdeltakelse.

Frivillige organisasjoner har lange tradisjoner i Norge. Norge top- per faktisk skalaen i verden når det gjelder frivillig innsats per innbygger (svakt foran Sverige og langt foran andre vest-europeiske land). Dugnadstradisjonen har røtter tilbake til førmoderne tid, med basis i jordbrukssamfunnet: Dugnaden var en måte å organisere kollektiv arbeidsinnsats på, og fungerte som en forsikringsordning for medlemmer av lokalsamfunnet. På slutten av 1800-tallet utviklet det seg nye organiseringsformer der ungdoms- og kulturorganisasjoner etter hvert dominerte. Arbeiderbevegelsen bidro også etter hvert med en rik organisasjonsflora (Lorentzen 2004).

Frivillige organisasjoner har bidratt til å gjøre Norge til et av Europas mest gjennomorganiserte land. Organisasjons-Norge består ved begynnelsen av det 21. århundret av et bredt spektrum av organisasjonstyper – foreninger, lag og klubber: Kulturorganisasjoner, idrettebevegelsen, humanitære foreninger og organisasjoner,

borettslag, velforeninger, ungdomsorganisasjoner, politiske bevegelser, kor osv. Omtrent halvparten av befolkningen er hvert år engasjert i frivillig innsats (ibid.)

Betydningen av organisering i det norske sosialdemokrati – historisk og nåtidig – er et viktig bakteppe når man skal vurdere kanaler for innflytelse i samfunnet og i forhold til maktapparatet. Frivillig organisering har hatt en korporativ side – vært en del av maktstrukturen i landet; en substansiell side – bidratt med et høyt antall årsverk innen det sivile samfunn – og en ideologisk side: blir sett på som et gode – en meningsfylt og riktig måte å aktivisere og innlemme personer på i større fellesskap. Frivillig organisering i Norge bærer preg av sterke slik-gjør-vi-det-hos-oss-holdninger, beskrevet av Charles Taylor (1994).

Det politiske (korporative) systemet har i høy grad basert seg på organisasjonene som *demokratiske aktører*. Medlemmene blir sosialisert som gode samfunnsborgere, og det offentlige apparatet forholder seg til organisasjonene gjennom høringer og direkte dialog eller forhandlinger. *Deltakelse* er nøkkelordet, og danner grunnlag for både den formelle kanalen gjennom *valg*, og den mer diffuse kanalen som skal skape *tilhørighet* og *ansvarlighet* overfor fellesskap utenfor en selv og de nærmeste. *Sosial kapital*, definert som personlige bånd som hver enkelt kan aktivisere for å realisere egne mål (Lorentzen 2004), blir vurdert som et resultat av deltakelse og sivilt engasjement, og er en uvurderlig ballast når man skal fungere i samfunnet.

Det finnes imidlertid ingen automatikk i at sivilsamfunnet skaper muligheter til deltakelse, innflytelse og tilhørighet. Gjennom det sivile samfunn kan sterke grupper konsolidere sin styrke og dominans, gjennom definisjonsmakt, kulturbasert kunnskap og vilje og evne til å inkludere nye deltakere. Det sivile samfunn kan også reproducere betingelsene for en ”vi-dere”-tenkning. Men sivilsamfunnet rommer også muligheter for innvandrere til å være deltakere – til å påvirke samfunnet gjennom handling og til å utøve innflytelse. I stortingsmelding nr. 39 (1987–88) heter det til og med at innvandrere har *plikt* til å delta, og ikke stille seg utenfor samfunnet. Norske myndigheter posisjonerer seg her i kontrast til mye av det øvrige tankegodset i integrasjonspolitikken, der man ofte vektlegger individenes *rett* til *ikke* å delta, så lenge man ikke bryter loven. I samme stortingsmelding ble innvandrersorganisasjonenes rolle viet en viss oppmerksomhet. Det slås fast at etableringen av statlige støtteordninger og utformingen av disse har påvirket dannelsen av organisasjoner: Myndighetene startet med å bare gi støtte til én organisasjon per nasjonalitet, mens de i fortsettelsen ga samme grunnstøtte til alle organisasjoner med et mini-

mumsantall medlemmer. Fra 1985 ble det innført en ordning der man desentraliserte tildeling av støtte. Kommunene fordeler midler de må søke om fra staten. Meldingen konstaterer at innvandrersorganisasjoner bare i begrenset grad fungerer som interesseorganisasjoner, og anser dette som et problem i et demokratisk samfunn der prinsipper om likestilling står sterkt, og der innvandrergupper gjennom manglende organisering har begrensede muligheter til innflytelse i spørsmål som angår dem.

Man kan følgelig konstatere at innvandrersorganisasjonene på dette tidspunktet ikke ble betraktet av myndighetene som tilstrekkelig funksjonelle og relevante for å oppfylle innvandrene "plikt til å delta".

Gitt dette bakteppet – den sterke betydningen av organisering og deltakelse i det norske systemet – hvilke begrensninger (og evt. muligheter) står *nykommere* overfor når de skal gjøre seg gjeldende; realisere sine rettigheter, ha innflytelse og føle tilhørighet?

Et kart over organisasjonslandskapet

Den spede begynnelsen til en "etnisk korporativisme" i Norge går mer enn tjue år tilbake i tid. Allerede på slutten av 1970-tallet så myndighetene behov for en viss organisering og formalisering av kontakten med innvandrermiljøene. Initiativet ble tatt under behandlingen av en stortingsmelding om Norges innvandrerspolitikk i 1980 – (St.meld. 74 1979/80), hvor Stortinget ba regjeringen om å opprette et kontaktorgan for innvandrere. I Stortingsmeldingen heter det:

[...] vil være en praktisk ordning for å styrke kontakten med norske myndigheter, at det opprettes et kontaktorgan med representasjon fra organisasjonene for å samordne innvandrene syn på saker som angår dem. En slik styrket kontakt og et forbedret samarbeid mellom myndighetene og innvandrersorganisasjonene synes å være helt påkrevet i svært mange sammenhenger for å sikre innvandrene innflytelse på saker som angår dem og for å sikre de mest hensiktsmessige løsninger på problemer som oppstår, samt å forhindre at misforståelser oppstår blant annet som følge av manglende informasjon.

I 1984 ble *Kontaktutvalget mellom innvandrere og offentlige myndigheter (KIM)* opprettet. Utvalget skulle være rådgivende, og bestå av representanter for innvandrersorganisasjoner, politiske partier og fagmyndighetene. KIM eksisterer fortsatt, og er et viktig koordinerende organ.

I perioden etter at KIM ble opprettet har egenorganiseringen av innvandrere økt, og innvandrergupper har etter hvert også blitt representert i enkelte råd og utvalg på kommunalt og statlig nivå. Dagens organisasjonslandskap består derfor av en omfattende flora av innvandrersorganisasjoner, i alt flere hundre. De fleste av disse er lokale, etnisk, religiøst eller kulturelt baserte organisasjoner som har *identitetsforvaltning* og *miljøbygging* som hovedformål. De skal gjøre det lettere for nykommere å finne seg til rette; de skal opprettholde kontakten til hjemlandet; de skal i en viss grad skape kontakt med majoritetsbefolkningen og de skal holde en nasjonal eller etnisk identifikasjon ved like.

En mer saksorientert *interesseorganisering* var imidlertid lite framtrekkende før mot slutten av 90-tallet, samtidig har flere av største innvandrersorganisasjonene i Norge en lang historie. I dag finnes det åtte landsdekkende organisasjoner som arbeider med flyktning- og innvandrerspørsmål. Disse er økonomisk støttet av Kommunal- og regionaldepartementet, og i 1999 var tilskuddet på nesten ni millioner kroner. De fem største var etter hvert blitt en del av norsk offentlighet; Antirasistisk senter (fra 1984), Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) (fra 1984), Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF) (fra 1986), Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD) (fra 1992) og Mira ressurscenter for innvandrere- og flyktningkvinner (fra 1989).

Det blir imidlertid ikke stilt så strenge krav til hva man mener med "landsdekkende" i denne sammenheng, og det er heller ikke snakk om *medlemsorganisasjoner*. Norske myndigheter bidrar med sentrale støtteordninger i forhold til innvandrersorganisasjonene, som på sin side må følge vanlige administrative spilleregler, som rapportering, medlemsregistrering og regnskap for å få økonomisk støtte. De landsdekkende innvandrersorganisasjonene er viktige i kraft av å fungere som pressgrupper, høringsinstanser og samarbeidspartnere i sentrale spørsmål. På mange måter kan de fleste av disse betraktes som et potensielt korrektiv, i hovedsak finansiert over offentlige budsjetter. Begrunnelsen for å finansiere innvandrersorganisasjonene er ønsket om å få samfunnet til å fungere som et flerkulturelt demokrati (St. meld. 17 1996–97). Mer konkret antas det trolig at deltakelse i innvandrersorganisasjoner vil kunne bidra til stabilitet og oppslutning, samt til å eliminere noen typer konflikter. Organisasjonene betraktes som en viktig måte å sikre kommunikasjon på, ved at minoriteter får en kanal for å fremme egne interesser.

I lys av de ideale fordringene knyttet til innvandrersorganisasjonenes rolle i det flerkulturelle samfunnet er det imidlertid påfallende

hvor lite kunnskap som foreligger om deres faktiske innhold og virkemåte. Jørgen Mjelve (2003) har nedlagt et betydelig arbeid i å kartlegge antall innvandrersorganisasjoner i Norge. Hans beregninger er langt fra endelige. Det vil si, ulike kriterier gir svært store utslag. Mjelve (2002:202) tegner derfor et organisasjonslandskap med et minimumsanslag på 350 og et maksimum på 1000 organisasjoner. Lavest antall får man ved å avgrense til de organisasjonene som får driftsstøtte.

Kriterier for støtte finner man blant annet på Utlendingsdirektoratets hjemmeside. Om formålet med lokale organisasjoner heter det:

* Formålet er å støtte virksomhet som øker aktiviteten og deltakelsen i lokale innvandrersorganisasjoner, og som kan gi innvandrere tilgang til flere sosiale nettverk. Målet er også at innvandrerne gjennom disse organisasjonene skal kunne ivareta felles interesser i forhold til lokale myndigheter.

* Tiltak som bidrar til flerkulturelt mangfold, dialog og samhandling i lokalsamfunn: Formålet med denne delen av ordningen er å bidra til å øke kontakten, samhandlingen og nettverksbyggingen mellom personer med innvandrerbakgrunn og resten av befolkningen, fremme toleranse mellom ulike grupper av befolkningen, motvirke rasisme og diskriminering i lokalsamfunnet og at flere personer med innvandrerbakgrunn rekrutteres til frivillige organisasjoner og annen frivillig virksomhet på tvers av befolkningsgrupper.

Målsettingen synes å romme en todelt ambisjon: På den ene siden ønsker man å skape etnisk baserte organisasjoner for å styrke og ivareta deres egne interesser, samtidig er det, på den andre siden, et mål å legge grunnlag for dialog, toleranse og kommunikasjon gjennom å lage felles møtepunkter. De to målsettingene synes intuitivt å stå i et motsetningsforhold, men de kan også forstås som uttrykk for en ambivalens, og at man ønsker å nå flere mål gjennom ett virkemiddel.

Det overordnede målet er uansett at organisasjonene skal inngå som en del av demokratiet. Innen en mer overordnet ramme knyttes det an til lokal korporatisme, hvor man flytter makt fra politiske myndigheter og ned til et nivå dominert av organisasjoner eller kombinasjoner av organisasjoner og politiske myndigheter. Denne sivile delen av samfunnet er kjennetegnet av en stor mengde ulike frivillige organisasjoner – hvorav innvandrersorganisasjonene kun utgjør en del.

Har organisasjonene innflytelse?

De landsdekkende organisasjonene er i størst grad ment å utgjøre en kanal for medvirkning: Dels i kraft av å være pressgrupper, dels som høringsinstanser og samarbeidspartnere i sentrale minoritetsspørsmål. For begge typer av organisasjoner er en hovedbegrunnelse for offentlig støtte at et rikt organisasjonsliv vil styrke det flerkulturelle demokratiet (St. meld. 17 1996–97). Den demokratiske betydning antas både være direkte, i kraft av organisasjonenes innflytelse på beslutninger som omfatter minoriteter, og indirekte gjennom å være en arena for læring i demokratiske ferdigheter.

Men hvilken innflytelse har innvandrerorganisasjonene faktisk? Og representerer organisasjonene dem de er ment å representere? I rapporten *Innverknad i lokale avgjerdsprosessar*, stiller Mjelve (2002) spørsmål om etniske minoriteter har innflytelse gjennom deltakelse i lokale dialogfora. Hans gjennomgang gir ikke noe entydig bilde. Han konkluderer med et ”betinget ja” på at de har innflytelse (ibid:95). De har mulighet til å fremme egne saker, og i noen grad får de også respons fra andre aktører. Når Mjelve likevel er reservert, skyldes det at ingen av hans informanter kan vise til konkrete resultater av at deres interesser er ivaretatt.

Innledningsvis refererte vi til Koopmans og Statham (2000), som framsatte tre vilkår – synlighet, resonans og legitimitet – som må være tilstede for at minoriteter skal kunne gjøre en sak gjeldende i beslutningsprosesser. De to første synes å være tilstede, i følge Mjelves funn. Når det gjelder legitimitet, konkluderer Mjelve med at myndighetene ser organisasjonene som legitime. Nå er ikke det så underlig, ettersom de også er finansierte av myndighetene. Derfor er det mer interessant hvordan medlemmer og deltakere oppfatter organisasjonene. I følge Mjelve er de i liten grad representative i en askriptiv forstand (jf. Mansbridge 2000). Derimot er de i desto større grad substansielt representative (ibid:89). Det innebærer i tilfelle at organisasjonene har stor oppslutning om sakene de kjemper for.

En annen studie har fokusert på kvinneorganisasjoner som en uformell vei til makt (Predelli 2003). Denne studien består av intervjuer med 26 informanter fra 13 organisasjoner. Predelli konkluderer med at organisasjonene har makt, fordi de fleste av informantene *sier at de har innflytelse* (ibid: 96). Det er vanskelig å avgjøre hvor valid denne konklusjonen er, så lenge heller ikke Predelli viser til konkrete saker hvor representantene kan vise at deres stemme faktisk har gjort en forskjell. Predelli siterer en informant som sier det på følgende måte:

Selv om minoritetskvinnene som inviteres til dialog og samarbeid ikke utøver makt, så tilegner de seg makt gjennom det de sier [...]. Samtidig er det vanskelig for byråkratene å identifisere konkrete tiltak med spesifikke organisasjoner (ibid:99).

Det er videre interessant at de fleste av representantene for organisasjonene mener at statlige myndigheter og politikere er lydøre. Andre derimot er mer usikre på om de først og fremst bidrar til å legitimere majoritetens beslutninger. Det sistnevnte er en parallell til det dilemma som minoritetspolitikere sto i. Man må delta på majoritetsarenaer for å være med i de sentrale beslutningene, samtidig som man da bidrar til en legitimering av beslutningene som fattes.

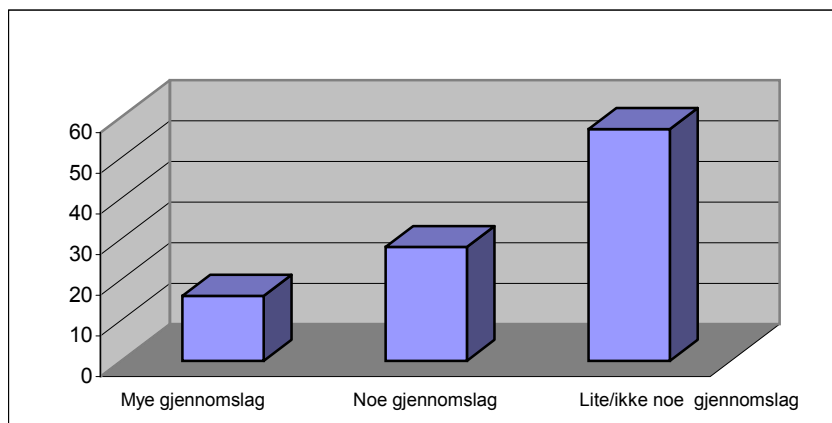
Et av de sentrale spørsmålene er i hvilken grad organisasjonene faktisk har innflytelse. Det er ikke overraskende at de selv sier at de har innflytelse. Det er med på å begrunne deres eksistens. Mer interessant er det om de også kan vise til konkrete saker der de har oppnådd resultater, eller saker der de har bidratt til å sette dagsorden. Dette er spørsmål som til nå i liten grad er blitt undersøkt Norge. I det pågående prosjektet (se note 1) ønsker vi å bote på dette. Datainnhenting til dette prosjektet er ennå ikke avsluttet, men det foreligger en del intervjuer som gir noen indikasjoner. Utvalget vi i denne artikkelen baserer oss på består av 32 organisasjoner, alle i Oslo. I utvalget inngår seks av de landsdekkende organisasjonene. De øvrige er knyttet til tyrkere, pakistanere og personer fra det tidligere Jugoslavia. Antallet organisasjoner er lite, men det kan gi et bilde av situasjonen for en del grupper i Oslo.

I undersøkelsen stiller vi representanter for organisasjonen et ganske åpent spørsmål – ”I hvilken grad har organisasjonen politisk gjennomslag?” Omlag 16 prosent svarer at de har mye gjennomslag, mens 28 prosent mener de har noe, jf. figur 2. Over halvparten av organisasjonene svarer følgelig at de ikke har noe gjennomslag i det hele tatt.

En del av årsakene til den høye andelen som sier at de ikke har noe gjennomslag kan skyldes deres målsettinger. At de ikke har som mål å drive politisk virksomhet, og derfor heller ikke har innflytelse.

Når det gjelder mer konkrete saker å ha innflytelse over, har vi stilt to spørsmål. For det første om de kan nevne en konkret sak der de fikk satt dagsorden i media, for det andre hvorvidt de påvirket en politisk avgjørelse. 34 prosent svarer at de har bidratt til å sette en sak på dagsorden gjennom media. Nå vet ikke vi hva de mener med å sette dagsorden, men det er en indikator på at også personer som represen-

Figur 2. I hvilken grad har organisasjonen gjennomslag. Prosent. (n=32)



terer organisasjonene får slippe til i majoritetsdominerte organer – ikke bare som objekter for artikler, men også som subjekter. Innen den politiske sfæren er gjennomslaget omtrent det samme. 28 prosent mener at de har fått gjennomslag, og påvirket en konkret politisk avgjørelse.

De nye tallene indikerer at organisasjonen faktisk har noe innflytelse – i alle fall at de kan trekke fram konkrete saker hvor organisasjonenes representanter opplever å ha fått gjennomslag for sitt syn.

Et annet tema som var interessant i den foreliggende forskningen var hvorvidt minoritetene bidrar til å legitimere beslutningene. En enkel form for legitimering er at de får lov til å uttale seg og tilsynelatende er med i prosessen fram mot en beslutning, men at de ikke blir hørt når beslutningen fattes. I undersøkelsen har vi prøvd å hente inn informasjon om dette ved å spørre om organisasjonene a) har hatt *kontakt* med ulike typer av myndigheter, om de b) har blitt spurt om å *delta* i konkrete beslutningsprosesser, og c) om de faktisk har fått være med på *beslutningene*. I tabell 1 har vi framsatt en oversikt over andel som svarer ja på de tre spørsmålene på henholdsvis kommunalt og nasjonalt nivå.

Resultatene indikerer at det er en ganske omfattende kontaktvirksomhet, men at det er en mindre andel som faktisk er med når beslutningene fattes. Dette er ikke nødvendigvis oppsiktsvekkende. Mange av beslutningsforaene er lukkede forsamlinger, men hvor avgjørelsene fattes blant annet på grunnlag av innhentet informasjon.

Tabell 1. Representanter for organisasjoner som svarer ja på at de har hatt kontakt, blitt spurt om å delta eller faktisk deltatt i beslutningsprosesser på kommunalt og nasjonalt nivå. Prosent. (N=32)

	Kommunalt nivå	Nasjonalt nivå
Har hatt kontakt med politikere/ myndigheter	50	46,9
Blitt spurt om å delta i offentlig beslutningsprosess	12,5	18,8
Har deltatt i offentlig beslutningsprosess	12,5	15,6

Dette vil i stor grad skje gjennom kontakter med og lobbying av ulike aktører.

Samlet gir foreliggende forskning og den pågående undersøkelsen et bilde av at organisasjonene har noe makt, men at den er begrenset i omfang. Den handler stort sett om å være høringsinstans. Men samtidig synes det flerkulturelle demokratiet å fungere til en hvis grad. Det er en betydelig kontakt mellom myndighetene og minoritetsorganisasjonene.

Avslutning

Vi startet denne artikkelen med å stille spørsmål om hvilke betingelser som må være tilstede for at etniske minoriteter skal kunne hevde sine interesser. Framstillingen var avgrenset til politisk innflytelse og organisering av interesser.

Det er til slutt fristende å trekke inn enda et forhold, som det ikke har vært rom til å diskutere tidligere. I Norge kan det se ut som om minoritetseliten er en kvinneelite. I diskusjonen av politikere med minoritetsbakgrunn nevnte vi to representanter – som begge er kvinner. Den ene av dem, Afshan Rafiq, var også den første med ikke vestlig bakgrunn som ble valgt inn på Stortinget, men det stopper ikke der. I de tilfellene innvandrere-representanter faktisk har kommet i eliteposisjon i majoritetssamfunnet, er det gjerne snakk om kvinner. Vi vil trekke fram tre eksempler: Long Litt Woon, Direktør ved Likestillingssenteret; Nita Kapoor, kultursjef i Norsk rikskringkastning (NRK); og innen media og humor, Shabana Rehman.⁹ Sist-

⁹ Disse ble ikke fanget opp av den omtalte eliteundersøkelsen.

nevnte har vært en svært kontroversiell figur i norsk offentlighet. Etter mange oppslag og i rollen som fast spaltist i Dagbladet ble hun kritisert for å være et hinder for demokratiet, fordi hun skygget for andre. Samme år fikk hun den prestisjetunge ”Fritt ords pris” (for modig opptreden) – blant annet med begrunnelsen av at hun sprengte stereotypier innenfra. Kvinnene kommer, og om de kommer først, er det et meget interessant fenomen som krever selvstendig analyse langt ut over rammene for denne artikkelen.

Deltakelse er et fundament for legitim maktutøvelse og for konfliktløsning i samfunnet. Majoritetssamfunnet har derfor også *behov for* deltakelse fra nye grupper. Store skjevheter i deltakelse medfører at enkelte verdier, erfaringer og interesser ikke fanges opp i beslutningsfatning, og at politikken som følge av dette kommer til å reflektere visse gruppers interesser og perspektiv mer enn andres. Det etablerte demokratiet må utvides til å anerkjenne forskjellige religiøse, verdimeslige og estetiske forankringer for ikke å tape legitimitet under nye omstendigheter. Hvis demokratiet ikke klarer dette, tydeliggjøres den etniske og kulturelle basisen for staten, noe som etter hvert kan føre til tunge konflikter. *Hvordan* dette skal gjøres uten at man støter an mot majoritetens, også legitime, rett til å definere sentrale verdispørsmål i samfunnet, er den store flerkulturelle utfordring. Trolig vil langsomme utviklingsprosesser gjøre noe av jobben, men det kan også være snakk om institusjonelle nydannelser som er i stand til å eliminere forskjellige eksklusjons-mekanismer (March og Olsen 1989). Institusjonelle løsninger må imidlertid balanseres hårfint for ikke å utfordre likebehandlingsprinsippet, og majoritetens rettferdighetsforståelse.

Majoriteten må på sin side erkjenne at det er betydelig makt i det å være majoritet. Ikke minst fordi samfunnet har tatt hva historikeren Francis Sejersted (1997:218) omtaler som en ”kommunikativ vending” hvor mediene blir en stadig viktigere del av beslutningsprosessen. Sejersted skriver at:

”[...] makten ligger ikke da først og fremst hos dem med økonomisk makt, den virkelige makt ligger kanskje mer hos dem som kjenner språket, som kan fange virkeligheten inn i begreper, som behersker diskursen og som har adgang til de viktige begrepene” (ibid).

Noen forandringer vil skje gjennom det tradisjonelle demokratiske handlingsfeltet – gjennom representativitet, organisasjonsdeltakelse og stemmegivning. Men det er høyst sannsynlig at det også utvikler seg nye handlingsmønstre og former for deltakelse – handlingsmønstre

som ikke nødvendigvis gir majoritetssamfunnet gevinst i form av legitimitet, men som like fullt kan bidra til å skape betydelig samfunnsendring.

Spørsmålet er da hvordan det kan skapes flerkulturelle samfunnsborgerskap der innvandrere og minoriteter i størst mulig grad kan inkluderes i det fellesskap som teller i beslutningsprosessene? Sivilsamfunnet med dens organisasjoner og uformelle strukturer har ofte blitt ansett som det langsiktige svaret når det gjelder å skape flerkulturelt medborgerskap. I USA har fraværet av en velferdsstat gjort kombinasjonen tid og sivilsamfunn til selve løsningen: Staten har i liten grad styrt integrasjonsprosessen og har bidratt med få ressurser. Tilpasning av nykommere har skjedd gjennom langsomme prosesser avhjulpet av lokale organisasjoner og av samfunnet selv. Men troen på sivilsamfunnet har slått sprekker de senere årene, og analyser av disse ikke-offentlige strukturene har synliggjort komplekse maktordninger og lokale hegemonier. Hva sitter en så igjen med – hva kan påvirke samfunnsutviklingen i en retning der personers utfoldelse og uttelling ikke blir bestemt av kombinasjonen etnisitet og klasse?

Svarene i dette lendet er trolig ikke mer magiske enn de har vært i andre sosiale kontekster og historiske epoker. I bunn og grunn må folk handle selv – ta makt över det egna livet, som det heter i den svenske Storstadsutredningen.¹⁰ ”Ultimately, they have to bring themselves in”, som Michael Walzer formulerer det (Walzer 1998:50). Denne nødvendige mobiliseringen vil i en norsk sammenheng høyst sannsynlig måtte understøttes institusjonelt – gjennom velferdsstatens generelle og gruppe-tilpassede virkemidler.

Samfunnsmessige endringer vil skje gjennom deltakelse – gjennom et aktivt *citizenship* om man vil – og gjennom konflikt. Som før i historien er det gjennom brytninger og motstand at nye ideer, og legitimitet for nye livsformer skapes. Flere forfattere ser at handling – mobilisering – er en forutsetning for demokrati i flerkulturelle samfunn. Denne mobiliseringen kan med tiden føre til liknende gevinster som arbeiderklassen tidligere vant gjennom klassekamp – ved det historiske kompromiss mellom arbeid og kapital som muliggjorde opprettelsen av velferdsstaten. Men mobiliseringen vil høyst sannsynlig ta andre former enn klassekonflikter før i tiden.

¹⁰ Utredningen ble gjennomført i siste halvdel av 1990-tallet i Sverige. Se Dahlstedt 1998.

Referenser

- Ansari, Attar og Naushad Ali Qureshi. 1998. *Kolleger eller alibier*. Oslo: HIO.
- Bjørklund, Tor og Karl Eirik Kval. 2001. *Innvandrere og lokalvalget 1999*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Brochmann, Grete, Tordis Borchgrevink og Jon Rogstad. 2002. *Sand i maskineriet. Makt og demokrati i det flerkulturelle Norge*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Dahlstedt, Magnus. 1998. *Politisk medborgarskap, integration och mångkulturell demokrati. Segregation, utanförskap och politiska reformsträvanden i Sverige från 70-tal. Översikt och forskningsfrågor*. Umeå: Partnerskap för multietnisk integration.
- Djuve, Anne Britt og Jon Rogstad. 1999. "Innvandrere – Fremtidens olje?" i Anne Britt Djuve, Jon Rogstad, Jan Arild Snoen og Erik Bruce. *Innvandrere – Fremtidens olje?* Oslo: ECON.
- Fennema, Meindert and Jean Tillie. 2001. "Civic community, political participation and political trust of ethnic groups." *Connections* 24:26–41.
- Gulbrandsen, Trygve, Fredrik Engelstad, Trond Beldo Klausen, Hege Skjeie, Mari Teigen og Øyvind Østerud. 2002. *Norske makteliter*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Hagelund, Anniken. 1999. *Kampen om anstendigheten. Innvandringsdebatt i kommunevalgkampen 1999*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Korbøl, Aud. 1988. *Kulturforskjeller og gjensidig forståelse*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Koopmans, Ruud and Paul Statham. 2000. "Migration and ethnic relation as a field of political contention: An opportunity structure approach." i Ruud Koopmans og Paul Statham. *Challenging immigration and ethnic relations politics. Comparative European perspectives*. Oxford: Oxford University Press.
- Kval, Karl-Eirik og Tor Bjørklund. 1996. *Valgdeltakelse og partistemmegivning blant utenlandske statsborgere fra 1987 til 1995*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Lie, Benedicte. 2002. *Innvandrere og innvandring 2002*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Lorentzen, Håkon. 2004. *Fellesskapets fundament – sivilsamfunnet og individualismen*. Oslo: Pax.
- Mansbridge, Jane. 2000. "What does a representative do? Descriptive representation in communicative settings of distrust, uncrystallized interests and historically denigrated status." i Will Kymlika og

- Wayne Norman. red. *Citizenship in diverse societies*. Oxford: Oxford University Press.
- March, James G. og Johan P. Olsen. 1989. *Rediscovering institutions. The organizational basis of politics*. New York: The Free Press.
- Mjelve, Jørgen. 2002. *Innverknad i lokale avgjersprosessar. Lokale dialogfora som grunnlag for innverknad for minoritetar og deira organisasjonar*. Oslo: IMER-Bergen.
- Mjelve, Jørgen. 2003. "Innvandrerorganisasjoner i Norge." i Flemming Mikkelsen. red. *Innvandrerorganisationer i Norden*. København: Nordisk ministerråd.
- Nyhetsbrev om norsk flyktning- og innvandringspolitikk. 2000. "Færre utenlandske statsborgere stemte ved lokalvalget." vol 7, nr. 3, 22 februar.
- Pickvance, C. G. 1986. "Comparative urban analysis and assumptions about causality." *International Journal of Urban and Regional Research* 10:162–184.
- Predelli, Line Nyhagen. 2003. *Uformelle veier til makt: Om minoritetskvinners politiske innflytelse*. Rapport 60 i Makt og demokratiutredningen. Oslo: Unipub forlag.
- Ragin, Charles C. 1987. *The comparative method. Moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Berkeley: University of California Press.
- Skjeie, Hege og Mari Teigen. 2003. *Menn imellom. Mannsdominans og likestillingspolitikk*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Statistisk sentralbyrå. 2004. "02.01.10 Innvandrerbefolkningen". [<http://ssb.no/emner/02/01/10/innvbef/arkiv/artikler.html>]
- Stortingsmelding nr. 17. 1996–97. *Om innvandring og det flerkulturelle Norge*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- Stortingsmelding nr. 39. 1987–88. *Om innvandringspolitikken*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- Stortingsmelding nr. 74 1979–80. *Om innvandrere i Norge*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- Sejersted, Francis. 1997. "Den gamle og den nye kommunikasjonsstat." *Nytt norsk tidsskrift* 14:216–228.
- Taylor, Charles. 1994. "The politics of recognition." i Amy Gutman red. *Multiculturalism*. New Jersey: Princeton University Press.
- Walzer, Michael. 1998. "Pluralism and social democracy." *Dissent* 45:47–53.
- Young, Iris Marion. 2000. *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Politisk integration via det allmänna föreningslivet – en kunskapsöversikt*

Bo Bengtsson

Denna antologis tyngdpunkt på invandrarföreningar återspeglar som nämnts forskningsläget vad gäller föreningsliv och politisk integration. Det finns inte mycket svensk forskning publicerad om deltagande från invandrade och barn till invandrade i andra föreningstyper, och ännu mindre om betydelsen av detta engagemang för den politiska integrationen.¹ Detta kan i sig tyckas anmärkningsvärt om man tänker på vilken betydelse föreningslivet tillmäts i det svenska samhället.

Av artiklarna i boken är det framför allt Gunnar Myrbergs och Jesper Fundbergs som primärt intresserar sig för andra delar av föreningslivet än det etniskt grundade. De inriktar sig på föreningsengagemang respektive idrott som väg till integration för den enskilde individen, vad som i inledningsartikeln betecknades som den *indirekta och individuella* mekanismen för politisk integration. På detta tema finns också några tidigare studier som redovisas i Gunnar Myrbergs artikel, framför allt Per Admans och Per Strömblads specialanalyser av data från 1997 års medborgarundersökning (Adman och Strömblad 2000).

En bok om föreningsliv och politisk integration vore dock ofullständig om inte någonting sades också om förutsättningarna för den *direkta och kollektiva* mekanismen för integration inom andra delar av föreningslivet än det etniskt grundade, d.v.s. i vilken utsträckning personer med utländsk bakgrund kan påverka samhället via deltagande i det allmänna föreningslivet. I det följande diskuterar jag därför, med hänvisning till aktuell forskning, statistik och debatt, tre förenings-

* Jag vill tacka mina medförfattare i antologin samt integrationsintresserade kolleger vid Institutet för bostads- och urbanforskning vid Uppsala universitet för stimulerande diskussioner och värdefulla kommentarer.

¹ Beträffande begreppet ”politisk integration” hänvisas till introduktionsartikeln. Beträffande terminologiska frågor kring ”invandrare”, ”invandrade”, ”etniska föreningar” och andra uttryck hänvisas till not 1 i samma artikel.

typer av särskilt stort intresse i sammanhanget, nämligen fackföreningsrörelsen, boendeorganisationerna samt idrottsrörelsen.

Valet av just dessa föreningstyper är inte svårt att motivera. *Fackföreningsrörelsen* är urtypen för den svenska folkrörelsen och anses väl allmänt vara den organisation som haft och har det största politiska inflytandet i Sverige, i kraft av sina speciella maktresurser, men även genom sin långvariga samverkan med det socialdemokratiska partiet. De fackliga organisationerna har ett betydande inflytande på den arena som kanske betyder mest för den sociala och ekonomiska integrationen i det svenska samhället, nämligen arbetsmarknaden. Den som intresserar sig för organisationer och makt bör först och främst rikta sina blickar mot facket, och kanske gäller samma rekommendation för den som intresserar sig för politisk integration via föreningslivet.

Medan facket är en betydelsefull organisation i de flesta länder är de stora institutionaliserade *boendeorganisationerna* en karakteristisk svensk företeelse. Den svenska hyresgäströrelsen är unik i världen i fråga om organiseringsgrad, marknadsmakt och politiskt inflytande; det är bara i Sverige som hyror – och så gott som alla hyror – sätts i kollektiva förhandlingar mellan fastighetsägaren och hyresgästföreningen. Även den svenska bostadskooperationen har en utbredning och ett inflytande som i stort sett saknar motsvarighet – det enda land där det kooperativa boendet spelar en liknande roll är Norge.

Idrottsrörelsen skiljer sig från facket och boendeorganisationerna genom att den inte har samma institutionaliserade korporatistiska relation till staten. Men idrotten har ändå stor politisk betydelse och ett avsevärt inflytande, inte minst på normbildningen i samhället. Det faktum att idrotten i stor utsträckning engagerar unga människor gör det också särskilt motiverat att diskutera dess betydelse för den politiska integrationen.

Om vi bortser från dels Svenska kyrkan – som i och för sig inte kallar sig förening – där åtta svenskar av tio är medlemmar (år 2002), de flesta sedan födseln, dels konsumentkooperationen med sina 2,8 miljoner medlemmar, av vilka flertalet gått med då de någon gång ansökt om ett betalkort, är facket, boendeföreningarna och idrottsrörelsen med sina 2,9 miljoner, 1,6 miljoner respektive 2,1 miljoner medlemmar också de tre föreningstyper i Sverige där flest svenskar har medlemskort (Vogel m.fl. 2003, Svenska kyrkan 2004, Kooperativa Förbundet 2004).

Facket och den politiska integrationen

Fackföreningsrörelsen är alltså genom sitt inflytande på arbetsmarknaden av särskilt intresse i ett integrationsperspektiv. Att vara med i arbetslivet – snarare än faktisk medverkan i beslutsfattande på arbetsplatsen – tycks därtill i sig ha betydelse för det politiska deltagandet (Adman 2004). Också av den anledningen är det ett allvarligt bekymmer att utrikes födda allmänt sett fått en successivt försvagad position på arbetsmarknaden sedan slutet av 1970-talet. Även om det finns stora skillnader mellan olika grupper har i stort sett sysselsättningsgraden minskat, arbetslösheten ökat och lönenivån sjunkit i förhållande till svenskfödda (se Gustafsson, Hammarstedt och Zheng 2004 samt Nelander, Acchiardo och Goding 2004 för aktuella översikter). Till bilden hör också att fyra av tio utrikes födda akademiker som varit i Sverige i minst fem år har ett arbete som inte motsvarar deras utbildningsnivå (Integrationsverket 2004).

Här skall vi alltså koncentrera oss på facket och den politiska integrationen, där en del intressant forskning och statistik redovisats under senare år. År 2000 var ca 80 procent av alla med anställning i Sverige medlemmar i en facklig organisation. Bland utländska medborgare var motsvarande andel 64 procent och bland ”naturaliserade invandrare”² hela 86 procent (Vogel m.fl. 2003:147–50). Den lägre siffran för anställda med utländskt medborgarskap kan till stor del förklaras med svårigheter att få fotfäste på arbetsmarknaden, som tar sig uttryck i korttidsanställningar, provanställningar och så kallade behovsanställningar (se t.ex. Nelander, Acchiardo och Goding 2004:20–22). Organisationsgraden är generellt sett lägre bland personer med sådana anställningsformer, vilket även framgår av den lägre organiseringen i gruppen yngre anställda födda i Sverige (Nelander och Goding 2003b:24–25, Vogel m.fl. 2003:153).

Anställda med utländsk bakgrund tycks alltså organisera sig fackligt i ungefär samma utsträckning som andra anställda. Eftersom deras sysselsättningsgrad är lägre och arbetslöshet högre än vad som gäller för svenskfödda blir dock anslutningsgraden räknad som andel av *samtliga invånare* lägre än för infödda svenskar. Trots detta var år 2003 var sjunde LO-medlem född utomlands.³ Detta gör LO till ”Sveriges största invandrarorganisation” (Knocke 1996). I vissa förbund är andelen väsentligt högre, särskilt i Fastighetsanställdas

² ”Naturaliserade invandrare” definieras som utomlands födda svenska medborgare med minst en förälder som har eller har haft utländskt medborgarskap.

³ Andelarna i TCO och SACO var 7 respektive 8 procent.

förbund och Hotell- och restaurangfacket, där fyra medlemmar av tio antingen själva är födda utanför Sverige eller har minst en förälder som är det (Nelander och Goding 2003a).

Trots den likartade organisationsgraden är andelen invandrade med *förtroendeuppdrag* i facket betydligt lägre än bland infödda svenskar: knappt 3 procent bland de utländska medborgarna och knappt 5 procent av de naturaliserade invandrarna mot hela 11 procent av infödda anställda. Vad gäller medlemskap är mönstret detsamma för män och kvinnor, medan andelen anställda som har *förtroendeuppdrag* är dubbelt så hög bland invandrade män som bland invandrade kvinnor (Vogel m.fl. 2003:155; jfr Nelander och Goding 2003b:25–26).

En något annan bild ges av LO:s egna undersökningar – även de ofta genomförda av SCB. Svenskfödda kvinnliga LO-medlemmar har visserligen oftare *förtroendeuppdrag* än kvinnliga medlemmar födda utanför Norden (9 procent respektive 6 procent), men bland manliga medlemmar ligger båda grupperna på samma nivå (15 procent).⁴ Samma könsmönster återkommer då det gäller att delta i och yttra sig vid fackliga möten. Intressant i sammanhanget är också att kvinnliga medlemmar födda utanför Norden är den grupp där den högsta andelen (37 procent) kan tänka sig att ta ett fackligt uppdrag om de skulle bli tillfrågade – vilket samtidigt tyder på att de sällan faktiskt blir det! Andelen som beskriver sig själva som fackligt aktiva är också högre bland medlemmar med utomnordisk bakgrund än bland övriga (Nelander och Goding 2003c:21, 28–29, 37, 50).

Om fördelningen mellan infödda och invandrade är skev på fackliga *förtroendeposter* i stort är den flagrant skev på topposterna. Enligt en undersökning av TT från april 2003 var det av drygt 800 personer i ledande befattningar i 18 fackliga organisationer och 3 arbetsgivarorganisationer inte mer än en dryg procent som var födda utomlands. En liknande undersökning av några LO-förbund genomförd av Dagens Arbete ger samma bild (Dagens Nyheter 2003, Dagens Arbete 2003).

En möjlig förklaring till underrepresentationen på *förtroendeposter* ges av den forskning om den svenska fackföreningsrörelsen och invandrarna som presenterats av sociologerna Diana Mulinari och Anders Neergaard i en rad artiklar och en nyutkommen bok. De har bland annat studerat nätverket FAI (Fackligt aktiva invandrare).⁵ I sina

⁴ Skillnaderna mellan ULF-materialet och LO:s undersökningar i fråga om *förtroendeuppdragen* kan möjligen sammanhånga med att andelen anställda med utländsk bakgrund som har sådana uppdrag är lägre inom tjänstemannafacken än i LO.

⁵ Enligt de ursprungliga planerna – som dessvärre inte kunde genomföras – skulle Diana Mulinari och Anders Neergaard ha medverkat med en artikel i denna antologi.

analyser bygger de på det kontroversiella begreppet *rasifiering*, som kan sägas stå för en process där socialt konstruerade och generaliserande bilder av biologiska eller kulturella skillnader mellan människor får legitimera social ojämlikhet och rådande arbetsfördelning som varande något ”naturligt” (Mulinari och Neergaard 2004:19–21, 30–32; jfr Miles 1993).

I sin empiriska forskning identifierar Mulinari och Neergaard en rad olika mekanismer – eller maktutövningsstrategier – för en sådan rasifiering, strategier som dels primärt bidrar till en utestängning, dels sekundärt förnekar förekomsten av en sådan med hjälp av specifika och individualiserande förklaringar eller andra kringgående manövrer. Några begrepp som antyder vad det rör sig om är förnekande, falsk universalism, generaliserande kulturalism, paternalism och infantilisering (Mulinari 2002, Mulinari och Neergaard 2004:kap. 9–10).

Mulinari och Neergaard pekar på fackets dubbla och paradoxala roll i rasifieringsprocessen på arbetsmarknaden. Samtidigt som delar av fackföreningsrörelsen alltid gått i bräschen för en antirasistisk, solidarisk och inkluderande politik – och retorik – bidrar den fackliga praktiken på olika nivåer till skapandet och upprätthållandet av rasifieringsprocesser i samhället. FAI:s verksamhet syftar bland annat till att peka på rasifierande fackliga institutioner och processer och att föra upp den dolda och omedvetna vardagsrasismen på den fackliga dagordningen, och i en tidigare artikel tycker sig Mulinari också se en ökad lyhörddhet i dessa frågor inom facket. Slutdiskussionen i boken har dock en mera pessimistisk ton och författarna menar att FAI bara kan räkna med stöd från den fackliga ledningen så länge nätverket formulerar sin dagordning försiktigt (Mulinari 2002:57–59, Mulinari och Neergaard 2004:308).

Det kan tilläggas att den ambivalenta roll till invandring och invandrare som Mulinari och Neergaard noterar inte är något nytt utan tycks ha genomsyrat fackföreningsrörelsens agerande under hela efterkrigstiden (jfr Knocke 1996).

Begreppet rasifiering förefaller fruktbart för att förstå utestängande attityder, processer och institutioner i det så kallade majoritetssamhället, och Mulinari och Neergaard visar också i sin forskning att det går att operationalisera på ett fruktbart sätt. Däremot finner jag termen ”rasifiering” mera diskutabel, trots dess polemiska kraft. Genom den starka laddningen och associationerna till öppen rasism kan det vara problematiskt att använda den på mera vardagliga former

av etniskt generaliserande exkludering.⁶ I det följande kommer jag i stället att använda termen ”etnifiering” med motsvarande innebörd (jfr Ålund och Schierup 1991, Schierup 2001:113).

Förekomsten av rasifierings- eller etnifieringsprocesser är naturligtvis inte något unikt för fackföreningsrörelsen. Med tanke på fackets betydelse, såväl för den enskilde anställde eller arbetssökande, som för den allmänna utvecklingen på arbetsmarknaden, förtjänar frågan dock särskild uppmärksamhet här. Den kan också relateras till de lokala politiska möjlighetsstrukturerna för den etniska organiseringen. Om den fackliga arbetarrörelsen av socioekonomiska och klassmässiga skäl i princip kan ses som en naturlig allierad för det etniskt organiserade föreningslivet innebär naturligtvis förekomsten av exkluderande föreställningar och tekniker att allvarliga hinder sätts upp för en samverkan.

Hyresgäströrelsen och den politiska integrationen

Boendeorganisationernas stora betydelse är som nämnts ett karakteristiskt särdrag för den svenska bostadsmarknaden och bostadspolitikerna. Av särskilt intresse är *hyresgäströrelsen*, som i Sverige har en korporatistisk roll som motsvarar den som facket har på arbetsmarknaden. Hyresgästföreningen är en viktig aktör i hyrespolitikens beslutsfattande och implementering, och i dag sätts i stort sett inga hyror utan kollektiva förhandlingar. Hyresgäströrelsen är inte en lika renodlad partsorganisation som facket, utan de lokala hyresgästföreningarna – som är rörelsens minsta enheter – har också till uppgift att bedriva fritidsverksamhet i sina områden.⁷ Människor med utländsk bakgrund bor ofta i hyresområden, och de utgör därför en betydande del av det potentiella medlemsunderlaget för hyresgäst-

⁶ Molina och de los Reyes framhåller att den skepsis mot att använda rasbegreppet och termen ”rasism” som finns i dagens Sverige ofta bottnar i ”en farlig omedvetenhet om att rasismen inte är eller har varit en historisk parentes” (Molina och de los Reyes 2002:297–98). En sådan omedvetenhet är dock inte skälet till att jag föredrar att använda termen ”etnifiering” för etniskt generaliserande exkludering. Vi vet att det finns både öppen rasism och mera dold (”strukturell”) diskriminering i dagens Sverige. Att fösa ihop dessa båda företeelser med hjälp av en och samma etikett löser emellertid knappast några problem utan fördunklar bara debatten. Därtill finns det en risk att termens starka laddning kommer att försvåra självinsikten hos dem (oss?) som själva till äventyrs medverkar i olika former av etniskt generaliserande exkludering – utan att för den skull känna igen sig i beteckningen rasist.

⁷ Detta gör att en lokal hyresgästförening, liksom en invandrarförening, åtminstone i princip kan beskrivas som *flerfunktionell*, med materiella, kulturella och sociala aspekter sida vid sida (jfr Emami 2003:50–51).

föreningen. Detta gör det särskilt angeläget att fråga sig vilken roll organisationen kan spela för den politiska integrationen.

Allmänt sett är forskningen om hyresgäströrelsen betydligt mindre omfattande än den om fackföreningsrörelsen, och såvitt jag vet har det inte publicerats några studier som behandlar rörelsens betydelse för den politiska integrationen av personer med utländsk bakgrund. Det ligger dock nära till hands att fråga sig om de tendenser till etniskt generaliserande exkludering som observerats inom facket har sin motsvarighet i boendets föreningsliv, detta särskilt som tidigare forskning påvisat betydande inslag av social exkludering på bostadsmarknaden i stort. Många hushåll har ingen reell möjlighet att välja var de skall bo, vilket bidragit till en allt starkare etnisk boendesegregation (Molina 1997, Andersson 2001, Popoola 2001, Integrationsverket 2003:109–16). Samtidigt bör framhållas att hyresgästföreningarnas formella möjligheter att påverka den enskilde hyresgästens situation är begränsade, vid sidan av själva hyressättningen. Rörelsen har inga maktresurser motsvarande fackets kontroll över arbetslöshetskassan, förhandlingsrätt vid uppsägning på grund av arbetsbrist, vetorätt enligt arbetsmiljölagen och rätt till MBL-förhandlingar kring enskilda arbetstagares förhållanden.

I SCB:s föreningsstudie från 2000 sade sig 23 procent av de svarande vara medlemmar i någon boendeförening.⁸ Av dem som var medlemmar uppgav 15 procent att de hade förtroendeuppdrag och ytterligare 8 procent betecknade sig som aktiva medlemmar (Vogel m.fl. 2003:173–77). Vi vet också att många hyresgäster som inte själva är medlemmar ändå deltar i hyresgästföreningarnas aktiviteter. Dels är medlemskapet i realiteten knutet till hushållet och inte till individen⁹, dels bedriver lokala hyresgästföreningar som nämnts fritidsverksamhet i sina områden. I sådana frågor och då det gäller inflytandet på områdets förvaltning ("boinflytandet") har den lokala hyresgästföreningen ett avtalsgrundat ansvar för att bevaka alla boendes intressen och inte bara de egna medlemmarnas.

"Naturaliserade invandrare"¹⁰ är medlemmar i boendeföreningar rent av i något högre utsträckning än infödda svenskar, något som

⁸ Fördelningen mellan olika typer av boendeföreningar framgår inte av redovisningen. Att döma av de svarandes fördelning på boendeformer torde ungefär en tredjedel vara medlemmar i hyresgästföreningar, en tredjedel i bostadsrättsföreningar eller andra bostadskooperativa organisationer och en tredjedel i villaägareföreningar, samfällighetsföreningar eller andra organisationer med anknytning till boende i ägda småhus (Vogel m.fl. 2003:183).

⁹ Detta gäller även bostadsrättsföreningar och andra boendeorganisationer.

¹⁰ Definition enligt not 2 ovan.

säkerligen helt och hållet förklaras av skillnader i boendemönster.¹¹ Däremot har de förtroendeuppdrag i något mindre utsträckning än infödda svenskar. Utländska medborgare är klart underrepresenterade, både bland medlemmar, aktiva och förtroendevalda (Vogel m.fl. 2003:179). Denna bild förstärks av en studie från 1997/98 av de lokala hyresgästföreningarna. Andelen invandrade styrelseledamöter i dessa uppskattades till 4 procent, och tre styrelser av fyra saknade helt invandrade ledamöter. Detta kan ställas mot den totala andelen utrikes födda i hyresrätt som närmar sig 20 procent (Bengtsson och Svensson 2000:47–48). Någon mer omfattande undersökning av representationen på högre nivåer har såvitt jag vet inte gjorts. Det är dock oomstritt att personer med utländsk bakgrund är underrepresenterade på ledande positioner även i hyresgäströrelsen.

Andelen förtroendevalda med utländsk bakgrund inom hyresgäströrelsen tycks alltså vara ännu lägre än inom facket, och mycket tyder på att de tendenser till etnifiering som Mulinari och Neergaard påvisat i facket förekommer även inom hyresgäströrelsen. En diskursanalytisk studie i en förening i en ”invandrartät” stadsdel i Örebro pekar på en rad sådana mekanismer (Kullander 1999, Johansson och Khakee 2001:98–101).¹² Andra undersökningar pekar på att lokala hyresgästaktiviteter inom och utanför boendeföreningarnas ram ofta domineras av infödda svenskar också i sådana bostadsområden där merparten av de boende har utländsk bakgrund. De förklaringar till detta som ges av de aktiva hyresgästerna liknar inte sällan de bortförklaringsmekanismer som Mulinari och Neergaard pekar på, alltså ofta välmenande, men också generaliserande, föreställningar om ”den andre” (Bengtsson, Svensson och Ugglå 2000:164–66).

Ett högre deltagande från personer med utländsk bakgrund noteras i en studie av ”lokal demokrati och självförvaltning” i bostadsföretaget Poseidon i Göteborg, där verksamheten byggd på löpande och formlös samverkan mellan hyresgäster och företagets lokala ”husvärdar”. Denna organisationsform tycks ha attraherat personer med utländsk bakgrund som tidigare inte deltagit i föreningsaktiviteter, och i flera fall har dessa verkat som ledare och pådrivare (Bengtsson m.fl. 2003:317–28). Dessa resultat antyder möjligen att socialt konstruerad

¹¹ Sannolikheten för att vara medlem i en boendeförening ökar i stort sett med bostadsortens storlek (Vogel m.fl. 2003:182).

¹² Ett tankeväckande exempel av något annan karaktär kan också framhållas. Margareta Popoola beskriver i sin doktorsavhandling en lokal hyresgästförening med arabiskt dominerad styrelse där bland annat meddelandena på föreningens anslagstavla skrevs på arabiska, vilket verkade exkluderande på andra hyresgäster, med eller utan utländsk bakgrund (Popoola 1998:191–98).

etnifiering inte är den enda förklaringen till det låga deltagandet från personer med utländsk bakgrund.

Det kan tyckas att den politiska integrationen borde vara en särskild utmaning för hyresgäströrelsen i förortsområden med en hög andel invånare med utländsk bakgrund. Sådana ”utsatta” områden har under senare år gjorts till föremål för en rad politiska åtgärder, bland annat inom ramen för den så kallade storstadspolitiken.¹³ Åtgärderna har i stor utsträckning varit inriktade på demokratiskt deltagande och delaktighet – för övrigt ett av delmålen i storstadspolitiken. På många håll har särskilda ”boenderåd” och liknande organ inrättats för att få till stånd en dialog mellan myndigheter och boende, med i stort sett nedslående resultat: ”Gemensamt för samtliga områden är att de boende inte vill delta i den utsträckning som efterfrågas i kommunerna” (Integrationsverket 2002:109–19, cit. 114). Samtidigt ses, enligt en kunskapsöversikt, ”... de boendes medverkan som den viktigaste grundbulten i framgångsrika interventioner” (Lahti Edmark 2002:60).

Hyresgästföreningarna lyser i stort sett bara med sin frånvaro i de nationella utvärderingarna av storstadspolitiken (t.ex. Integrationsverket 2000; Integrationsverket 2002, Storstadsdelegationen 2004). Inte heller i en intressant utvärdering i Botkyrka kommun, där tonvikten ligger just på de boendes delaktighet, tilldelas den lokala hyresgäströrelsen någon roll.¹⁴ Hyresgäströrelsens osynlighet behöver naturligtvis inte enbart bero på passivitet från organisationens sida utan kan även förklaras av projektens uppläggning – eller av utvärderarnas perspektiv. Men oavsett var problemet ligger är det anmärkningsvärt att en förening med så utvecklad organisation i just denna typ av områden inte är mera synlig.

Annars borde hyresgäströrelsen, i likhet med facket, kunna vara en tänkbar allierad för det etniska föreningslivet då det gäller att driva lokala frågor. Hyresgästföreningarna och invandrarföreningarna finns på samma orter och i samma stadsdelar, och deras potentiella medlemsunderlag sammanfaller i stor utsträckning. Båda föreningstyperna har dessutom ofta en geografiskt avgränsad verksamhet som innefattar såväl direkt intressebevakning som social verksamhet och rena fritidsaktiviteter. Trots detta tycks de sällan samarbeta. Drygt hälften av

¹³ För en översikt se Hertting 2003:kap. 3.

¹⁴ Däremot tycks *invandrarföreningarna* ha bidragit till mobiliseringen av lokalbefolkningen i Botkyrka. Medlemskap i invandrarföreningar har ett statistiskt säkert samband med invandrades deltagande i möten ordnade av projektet, medan medlemskap i föreningar inte inverkar positivt på svenskfödda personers deltagande (Hosseini-Kaladjahi 2002:80–81).

de lokala hyresgästföreningarna i den ovan nämnda studien sade sig samverka med andra föreningar, men bara 6 procent hade någon samverkan med en invandrarförening (Bengtsson och Berger kommande).

Idrottsrörelsen och den politiska integrationen

I Jesper Fundbergs artikel har vi sett hur utövande av lagidrott kan fungera som både resurs och hinder för en politisk integration kopplad till det reella medborgarskapet.¹⁵ De mekanismer som identifieras av Fundberg är i huvudsak knutna till själva idrottsverksamheten, så det kan finnas anledning att också något reflektera över vilken funktion idrotten som folkrörelse och de enskilda idrottsklubbarna som föreningar kan ha för den politiska integrationen.¹⁶

Eftersom idrottsrörelsen till stor del består av unga människor kan den uppfattas vara intressantare som ”skola i medborgerliga färdigheter” än t.ex. pensionärsföreningar – även om ingen skall anses vara för gammal heller då det gäller sådana färdigheter. Som idrotts-sociologen Tomas Peterson framhåller är ett specifikt särdrag hos idrotten i förhållande till andra folkrörelser kombinationen av föreningsfostran och *tävlingsfostran*, en kombination som ibland kan vara problematisk genom att tävlingsfostran har betydande inslag av selektering, rangordning och elitisering (Peterson 2000:148).

År 2000 var närmare en tredjedel av den vuxna befolkningen medlemmar i någon idrottsförening (inklusive supporterklubbar och funktionärsföreningar). Hälften av medlemmarna sade sig också vara aktiva, vilket är en vida högre andel än i facket och boendeorganisationerna. Av personer som invandrat från andra länder var andelen som var medlemmar i någon idrottsförening hälften så stor som i hela befolkningen, alltså en sjättedel. Av kvinnor med utländskt medborgarskap var bara 5 procent med i någon idrottsförening. För kvinnorna kan också en statistiskt säkerställd minskning noteras sedan den förra undersökningen 1992 (Vogel m.fl. 2003:363–65).

Eftersom idrotten i stor utsträckning är en ungdomsverksamhet ger siffrorna för den vuxna befolkningen inte hela bilden. Dessutom är det inte säkert att barn och ungdomar som är aktiva i en idrottsklubbs verksamhet också är registrerade som medlemmar. I en SCB-

¹⁵ Jämför begreppsdiskussionen i introduktionsartikeln.

¹⁶ Det finns ett betydande antal etniskt definierade idrottsföreningar, liksom det finns etniskt grundade kulturföreningar, religiösa föreningar, politiska föreningar och pensionärsföreningar (jfr Fundberg 1996:17, Peterson 2000:145). Dessa etniska idrottsföreningar behandlas dock inte särskilt här.

undersökning våren 2002 beställd av Riksidrottsförbundet tillfrågades i stället 3 000 ungdomar mellan 13 och 20 år, födda utomlands eller med någon förälder född utomlands, om sina idrotts- och motionsvanor (svarsfrekvens 51 procent). Resultaten jämfördes med en likadan undersökning från 1998 av ett statistiskt urval av samtliga ungdomar i motsvarande åldersgrupp.

Resultaten från denna undersökning ger mycket riktigt en annan bild än SCB:s föreningsstudie. Det visar sig att 48 procent av alla ungdomar med utländsk bakgrund tränade eller tävlade i en idrottsförening (2002) mot 51 procent av alla ungdomar i studien från 1998. Ingen större skillnad alltså. Bland pojkarna var andelarna 58 respektive 56 procent och bland flickorna 39 respektive 45 procent. Om vi bara ser till pojkar som själva var födda utomlands var dessa betydligt *mer* aktiva än sina jämnåriga födda i Sverige, medan invandrade flickor var betydligt *mindre* aktiva än svenskfödda (Riksidrottsförbundet 2002:2–4).¹⁷

Att vara med i en idrottsförening kräver i och för sig inte några kunskaper i svenska språket eller någon djupare förståelse av svensk kultur och svenska sociala normer. Men det är kanske en annan sak att vara ledare? I Jesper Fundbergs artikel såg vi vilken betydelse föräldrar och särskilt fäder hade för ungdomarnas idrottsutövning. Det är också välkänt att en stor del av ungdomsledarna inom idrotten själva är föräldrar till aktiva ungdomar. Men är det de stödjande och pådrivande invandrapapporna som också blir lagledare eller är det etniskt svenska föräldrar som tar på sig – eller utses till – dessa uppgifter? Och, i det senare fallet, har detta att göra med de mekanismer för etnifiering som diskuterats ovan?

En undersökning av 88 ledare för pojk- och flickfotbollslag med trettonåringar tyder på att en viss exkludering kan förekomma. Medan 23 procent av spelarna hade minst en förälder född utomlands var det bara 8 procent av ledarna som var födda utanför Sverige. De – fullt rimliga – förklaringar som diskuteras har också drag av etnifiering. Invandrade föräldrar sägs dra sig för att träda in i det svenska folk-rörelserummet och för att uppfostra ”svenska” barn i en verksamhet som bygger på så starkt engagemang från både deltagare och föräldrar. Även ungdomarnas och övriga föräldrars etniskt generaliserande attityder kan få den effekten (Peterson 2000:159–60).¹⁸

¹⁷ Mönstret är alltså ett annat än det som Gunnar Myrberg finner (bland vuxna) i sitt material, där de som själva invandrat – men inte barn till invandrade – deltar *mindre* i idrottsföreningar än svenskar utan utländsk bakgrund.

¹⁸ Jfr även Andreas Sandbergs avhandling, som citeras i Gunnar Myrbergs artikel (Sandberg 1998:175).

Ovanstående resultat förvånar knappast den som bekantat sig med etnifieringens mekanismer, även om det empiriska underlaget alltså är litet. Om vi ser till ett par andra, och större, datamaterial får vi dock en annan bild. SCB:s föreningsundersökning bekräftar visserligen att det i stor utsträckning är fäder till idrottsutövande ungdomar som bär upp idrottsrörelsen. Av den vuxna befolkningen har knappt 7 procent något förtroendeuppdrag i en idrottsförening, men bland män med barn är andelen hela 15 procent. Liksom då det gäller medlemskap är andelen ungefär dubbel så hög bland svenskfödda som utlandsfödda (Vogel m.fl. 2003:363–65). Men inte mer än så. Här finner vi alltså inte samma tendens som i facket och boendeorganisationerna att invandrade *medlemmar* är underrepresenterade på förtroendeuppdragen. Mönstret skiljer sig även från Petersons studie av fotbollsledare – åtminstone om vi gör det rimliga antagandet att SCB:s intervjupersoner ser åtagandet att leda ett ungdomslag som ett förtroendeuppdrag.¹⁹

I Riksidrottsförbundets ungdomsstudie ställdes också några frågor om ledarskap. Närmare en tredjedel av ungdomarna var eller hade varit ledare eller tränare såväl av dem med utländsk bakgrund 2002 som i urvalet av alla ungdomar från 1998. Återigen var andelen något högre bland pojkarna med utländsk bakgrund och något lägre bland flickorna. Intresset för att gå på ledarutbildning är betydligt större bland utlandsfödda än svenskfödda ungdomar – och större bland flickor än pojkar – men de blir mera sällan tillfrågade, något som möjligen skulle kunna vara ett uttryck för etnifierande processer i föreningarna (Riksidrottsförbundet 2002:11–12).

Det torde inte vara alltför djärvt att hävda att personer med utländsk bakgrund är underrepresenterade i ledande positioner också inom idrottsrörelsen, även om exakta uppgifter ännu saknas. Jesper Fundberg, som medverkar i denna antologi, håller dock för närvarande på med en undersökning av den etniska representationen inom Riksidrottsförbundet och dess olika special- och distriktsförbund.

¹⁹ En alternativ tolkning skulle kunna vara att medelålders och äldre personer som är medlemmar i idrottsföreningar så gott som alltid är ledare av något slag, och att redan de lägre *medlemstalen* bland utrikes födda därför skulle vara ett uttryck för etnifieringsprocesser. Inte heller denna tolkning får dock något tydligt stöd av SCB-materialet, eftersom andelen medlemmar som betecknar sig som passiva snarast stiger med svarspersonernas ålder (Vogel m.fl. 2003:363).

En sammanfattande jämförelse

Den gjorda översikten visar på en del skillnader men också betydande likheter i förutsättningarna för den politiska integrationen via facket, hyresgäströrelsen och idrottsrörelsen. En exakt jämförelse försvåras dock av skillnaderna mellan materialen och de olika sätten att precisera ”invandrare”.

Vad gäller *organisationsgraden* finns det stora skillnader mellan invandrade med och utan svenskt medborgarskap. Hos den förra gruppen ligger medlemstalen i såväl facket som boendeorganisationerna i nivå med de inföddas, medan organisationsgraden för utländska medborgare är klart lägre.²⁰ Inom idrotten ligger medlemstalen – för vuxna – lägre än bland infödda även i den ”naturaliserade” gruppen. Ungdomar, och särskilt pojkar, med utländsk bakgrund är dock mycket aktiva inom idrotten.

Medlemmar med utländsk bakgrund tycks däremot vara klart underrepresenterade på *förtroendeposterna* i facket och hyresgäströrelsen, medan bilden här är mindre entydig inom idrotten.

I alla tre rörelserna kan vi se tecken på *etniskt generaliserande exkludering* av personer med utländsk bakgrund, och sådana processer kan åtminstone delvis förklara den sneda rekryteringen till ledarposter och förtroendeuppdrag. Medvetenheten om problemen tycks för närvarande vara större inom facket än i de båda andra rörelserna. Förekomsten av ett särskilt nätverk för invandrare kan i sig ses som ett uttryck för det, samtidigt som nätverkets arbete säkerligen bidragit till att fästa uppmärksamhet på problematiken.²¹

²⁰ I studier av integration och politiskt deltagande ses det formella medborgarskapet ofta som en oberoende variabel. Då det gäller personer som varit bosatta i det nya hemlandet tillräckligt länge för att erhålla medborgarskap förefaller det dock mera fruktbart att se detta som en beroende variabel, som en av flera indikatorer på integration i en ny politisk gemenskap (jfr Westin 2004:222–25). Det blir då åtminstone något mindre anmärkningsvärt – och delvis en selektionseffekt – att valdeltagandet successivt gått ner bland personer med utländskt medborgarskap som tillhör grupper som funnits länge i Sverige (se t.ex. Dahlström och Möller 2004:152–54).

²¹ Statsvetaren Magnus Dahlstedt pekar på motsvarande exkluderande processer inom de politiska partierna (Dahlstedt 2004). I denna antologi behandlas alltså inte partierna som föreningar (jfr not 16 i inledningsartikeln), men vägen till politisk integration via föreningslivet framstår onekligen som svårframkomlig om både medlet (föreningarna) och målet (partierna) genomsyras av samma etnifierande processer och strukturer.

Referenser

- Adman, Per 2004. *Arbetslöshet, arbetsplatsdemokrati och politiskt deltagande*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Adman, Per och Per Strömblad. 2000. *Utanför Demokratin? Del 3. Resurser för politisk integration*. Norrköping: Integrationsverket.
- Andersson, Roger. 2001. ”Skapandet av svenskglea bostadsområden.” i Lena Magnusson. red. *Den delade staden*. Umeå: Boréa.
- Bengtsson, Bo och Tommy Berger. kommande. *Gräsrot, språkrör och träffpunkt. Lokal organisering och demokrati i boendet*. Gävle: Institutet för bostads- och urbanforskning vid Uppsala universitet.
- Bengtsson, Bo, Tommy Berger, Niklas Fransson, Jan-Erik Lind och Birgit Modh. 2003. *Lokal kontroll och kollektivt handlande. En utvärdering av självförvaltning i Bostads AB Poseidon i Göteborg*. Gävle: Institutet för bostads- och urbanforskning vid Uppsala universitet.
- Bengtsson, Bo och K. A. Stefan Svensson. 2000. *Demokrati, boinflytande och socialt kapital. De lokala hyresgästföreningarnas tre roller*. Gävle: Institutet för bostads- och urbanforskning vid Uppsala universitet.
- Bengtsson, Bo, K. A. Stefan Svensson och Cathrine Ugglå. 2000. *Hyresgästens dilemma. Om hållbart samarbete i bostadsområden*. Gävle: Meyers.
- Dagens Arbete. 2003. ”Facket bara för svenskarna...” 8 maj.
- Dagens Nyheter. 2003. ”Få invandrare på topposter i facket.” 21 april.
- Dahlström, Carl och Ulrika Möller. 2004. ”Statens väljarskola – strategin för att öka valdeltagandet bland utländska medborgare i Sverige, 1976–2002”. i Karin Borevi och Per Strömblad. red. *Engagemang, mångfald och integration. Om möjligheter och hinder för politisk jämlikhet*. SOU 2004:49. Stockholm: Fritzes.
- Dahlstedt, Magnus. 2004. ””En av 1,8 miljoner!”: Röster från ett monokulturellt partiliv.” i Karin Borevi och Per Strömblad. red. *Engagemang, mångfald och integration. Om möjligheter och hinder för politisk jämlikhet*. SOU 2004:49. Stockholm: Fritzes.
- Emami, Abbas. 2003. *Att organisera oenighet. En sociologisk studie av Iranska Riksförbundet och dess medlemsorganisationer*. Stockholm: Acta Universitatis Stockholmiensis.
- Fundberg, Jesper. 1996. *Möten med föreningar. En studie av invandrarers föreningsliv i Botkyrka kommun*. Botkyrka: Mångkulturellt Centrum.

- Gustafsson, Björn, Mats Hammarstedt och Jinghai Zheng. 2004. ”Invandrades arbetsmarknadssituation – översikt och nya siffror.” i Jan Ekberg. red. *Egenförsörjning eller bidragsförsörjning? Invandrarna, arbetsmarknaden och välfärdsstaten*. SOU 2004:21. Stockholm: Fritzes.
- Hertting, Nils. 2003. *Samverkan på spel. Rationalitet och frustration i nätverksstyrning och svensk stadsförnyelse*. Stockholm: Égalité.
- Hosseini-Kaladjahi, Hassan. 2002. *Stora fiskar äter fortfarande små fiskar. Helhetsutvärdering av storstadssatsningen i Botkyrka kommun*. Botkyrka: Mångkulturellt Centrum.
- Integrationsverket. 2000. *Organisation för demokrati och delaktighet*. Norrköping: Integrationsverket.
- Integrationsverket. 2002. *På rätt väg? Slutrapport från den nationella utvärderingen av storstadssatsningen*. Norrköping: Integrationsverket.
- Integrationsverket. 2003. *Rapport Integration 2002*. Norrköping: Integrationsverket.
- Integrationsverket. 2004. *Rapport Integration 2003*. Norrköping: Integrationsverket.
- Johansson, Marcus och Abdul Khakee. 2001. ”Exkludering och maktlöshet i den mångkulturella staden”. i Ingemar Elander. red. *Den motsägelsefulla staden. Vardagsliv och urbana regimer*. Lund: Studentlitteratur.
- Knocke, Wuokko. 1996. ”Facket och invandrarna.” *Invandrare och minoriteter* nr 4, 5–9.
- Kooperativa Förbundet. 2004. *Vad innebär medlemskapet?* [http://www.kf.se/templates/Page___263.aspx, 2004-03-29].
- Kullander, Björn. 1999. ”Invandrarernas representation i föreningslivet – en statistisk översikt samt en fallstudie av Hyresgäströrelsen”. Örebro universitet: Institutionen för samhällsvetenskap (C-uppsats i statskunskap).
- Lahti Edmark, Helene. 2002. *Förort i fokus – interventioner för miljöner. En kunskapsöversikt*. Norrköping: Integrationsverket.
- Miles, Robert. 1993. *Racism after race relations*. London: Routledge.
- Molina, Irene. 1997. *Stadens rasifiering. Etnisk boendesegregation i folkhemmet*. Uppsala: Kulturgeografiska institutionen vid Uppsala universitet.
- Molina, Irene och Paulina de los Reyes. 2002. ”Kalla mörkret natt! Kön, klass och ras/ethnicitet i det postkoloniala Sverige.” i de los Reyes, Paulina, Irene Molina och Diana Mulinari. red. *Maktens (o)lika förklädnader. Kön, klass & ethnicitet i det postkoloniala Sverige*. Stockholm: Atlas.

- Mulinari, Diana. 2002. ”’Det är inte rasism...’ – om facket och invandrarna.” i Ingemar Lindberg. red. *Det slutna folkhemmet – om etniska klyftor och blågul självbild*. Stockholm: Agora.
- Mulinari, Diana och Anders Neergaard. 2004. *Den nya svenska arbetarklassen*. Umeå: Boréa.
- Nelander, Sven, Maria-Paz Acchiardo och Ingela Goding. 2004. *Integration 2004. Fakta och kunskap*. Stockholm: LO.
- Nelander, Sven och Ingela Goding. 2003a. *Andelen medlemmar i facket med utländsk bakgrund 2003*. Stockholm: LO.
- Nelander, Sven och Ingela Goding. 2003b. *Myter och vanföreställningar eller fakta och kunskap?* Stockholm: LO.
- Nelander, Sven och Ingela Goding. 2003c. *Röster om facket och jobbet*. Stockholm: LO.
- Peterson, Tomas. 2000. ”Idrotten som integrationsarena?” i Rystad, Göran och Svante Lundberg. red. *Att möta främlingar*. Lund: Arkiv.
- Popoola, Margareta. 1998. *Det sociala spelet om Romano Platso*. Lund: Sociologiska institutionen vid Lunds universitet.
- Popoola, Margareta. 2001. ”Hyresvärdarnas inflytande över segregationen.” i Lena Magnusson. red. *Den delade staden*. Umeå: Boréa.
- Riksidrottsförbundet. 2002. *Idrott och integration. En statistisk undersökning*. Stockholm: Riksidrottsförbundet.
- Sandberg, Andreas. 1998. *Integrationens arenor. En studie av flyktmottagande, arbete, boende, förenings- och församlingsliv i tre kommuner*. Uppsala: Kulturgeografiska institutionen vid Uppsala universitet.
- Schierup, Carl-Ulrik. 2001. ”Uteslutningens politiska ekonomi: Mot en transatlantisk konvergens.” *Sociologisk Forskning* nr 3–4, 71–114.
- Storstadsdelegationen. 2004. *Storstadsdelegationens årsrapport 2003*. Stockholm: Storstadsdelegationen.
- Svenska kyrkan. 2004. *Medlemstal 1972–2002*. [http://www.svenskakyrkan.se/statistik/Medlemstal_1972-2002.htm, 2004-03-29].
- Vogel, Joachim, Erik Amnå, Ingrid Munck och Lars Häll. 2003. *Föreningslivet i Sverige. Välfärd. Socialt kapital. Demokratiskola*. Stockholm: Statistiska Centralbyrån.
- Westin, Charles. 2004. ”Mångfald, nationalitet och samhörighet”. i Karin Borevi och Per Strömblad. red. *Kategorisering och integration. Om föreställda identiteter i politik, forskning, media och vardag*. SOU 2004:48. Stockholm: Fritzes.

Ålund, Alexandra och Carl-Ulrik Schierup. 1991. *Paradoxes of multiculturalism. Essays on Swedish society*. Aldershot: Avebury.

Föreningsliv, makt och integration – lägesöversikt och slutdiskussion*

Bo Bengtsson

I denna antologins sista artikel försöker jag, med stöd av de resultat som presenterats i övriga artiklar och en del annan forskning och statistik, säga något om (1) vad vi i dag vet om föreningsliv, makt och politisk integration av personer med utländsk bakgrund i Sverige¹, (2) vad vi skulle behöva veta mer om samt (3) vilka de politiska implikationerna kan vara av denna vår kunskap.²

Utgångspunkten för artikeln är det perspektiv som utvecklades i introduktionsartikeln, där politisk integration uppfattas som ett uttryck för ett reellt medborgarskap och en socialt bestämd tillhörighet till en politisk gemenskap. Framställningen kommer också att röra sig kring de fyra möjliga vägar till politisk integration via föreningar som presenterades i introduktionsartikeln: (1) den direkta och kollektiva vägen via etniskt organiserade föreningars påverkan på samhället, (2) den direkta och kollektiva vägen via andra föreningars påverkan på samhället, (3) den indirekta och individuella vägen via enskilda män-

* Jag vill tacka mina medförfattare i antologin samt integrationsintresserade kolleger vid Institutet för bostads- och urbanforskning vid Uppsala universitet för stimulerande diskussioner och värdefulla kommentarer. Jag vill särskilt tacka Karin Borevi och Gunnar Myrberg för kritisk och uppslagsrik läsning av tidigare versioner.

¹ Beträffande begreppet ”politisk integration” hänvisas till introduktionsartikeln. Beträffande terminologiska frågor kring ”invandrare”, ”invandrade”, ”etniska föreningar” och andra uttryck hänvisas till not 1 i samma artikel.

² Redan här finns det skäl att understryka att svaren på de tre frågorna måste kringgärdas med varsin reservation. (1) De författare som medverkar i antologin har inbjudits därför att de utvecklat intressanta perspektiv på frågor om föreningsliv och politisk integration och därför att de har aktuella forskningsresultat att förmedla. Tanken har däremot inte varit att artiklarna tillsammans skall ge någon samlad helhetsbild av forskningsläget. (2) Begreppet forskningsbehov bygger – åtminstone i vissa tolkningar – på den lätt naiva föreställningen att vår kunskap om samhället är som ett pussel där vissa bitar kommit på plats och vissa luckor återstår att fylla. (3) Att diskutera policyimplikationer av forskningsresultat är alltid vanskligt, eftersom politiskt beslutsfattande vanligen kräver ett bredare perspektiv än det akademiska. Hur jag hanterar dessa problem kommer att framgå i det följande.

Figur 1. Fyra vägar till politisk integration

	via etniska föreningar	via andra föreningar
kollektivt	(1) etniska föreningars makt	(2) invandrades makt i andra föreningar
individuellt	(3) deltagande i etniska föreningar	(4) invandrades deltagande i andra föreningar

niskors engagemang i etniskt organiserade föreningar samt (4) den indirekta och individuella vägen via enskilda människors engagemang i andra typer av föreningar. Dessa fyra tänkbara vägar till politisk integration via föreningslivet sammanfattas i figur 1, som är identisk med den i introduktionsartikeln.

I det följande kommer jag först att diskutera vad vi kan säga om politisk integration via föreningslivet med utgångspunkt från artiklarna i antologin. Därefter presenteras några idéer till fortsatt forskning inom området, inspirerade av innehållet i boken. I artikelns avslutande del ställs frågan om vi kan dra några politiska slutsatser av vår kunskap om föreningslivets och den politiska integrationens institutioner och mekanismer.

Den vanliga pessimismen – eller en gnutta optimism?

Bidrar föreningsliv och föreningsengagemang till politisk integration? Kan personer och grupper med utländsk bakgrund uppnå ett reellt inflytande på politiken genom samfällt agerande via föreningar? Eller fungerar det etniska föreningslivet bara som en gisslan som ger integrationspolitisk legitimitet åt stat och kommun? Ökar invandrade personers engagemang i föreningsaktiviteter deras förutsättningar för att också delta i den svenska politiken i olika sammanhang? Eller bidrar det bara till ökad isolering från det omgivande samhället?

Som vanligt i samhällsvetenskaplig forskning är svaren varken enkla eller entydiga. Antologin har en tyngdpunkt på det etniska föreningslivet, och det är – som så ofta då det gäller forskning om integra-

tion – lätt att ge en pessimistisk bild om vi väljer att betona vissa delar av resultaten.

Karin Borevis analys av den politiska diskursen avslöjar en statsmakt som vacklar mellan olika ståndpunkter i politiken gentemot det etniska föreningslivet. De korporatistiska samråd³ som Osman Aytar studerar är i hög grad asymmetriska, där staten sätter dagordningen och bestämmer villkoren i övrigt, och missnöjet med såväl process som utfall är utbrett hos båda parter. Den politiska möjlighetsstrukturen i Malmö, som Pontus Odmalm granskar, är präglad av traditionellt klasstänkande där invandrarnas föreningsliv har svårt att finna utrymme för sina frågor, samtidigt som föreningarnas autonomi undergrävs av deras ekonomiska beroende av kommunen. Trots att sverigefinnarna, som Henry Bäck studerar, är den största och mest etablerade gruppen i Sverige med utländsk bakgrund, vågar de sällan satsa på en kollektiv integrativ strategi för service på finska utan nöjer sig med separerande särlösningar. Det sverigeiranska föreningslivet, som Abbas Emami undersöker, har i en utdragen process fått anpassa sin organisation efter den svenska föreningskulturen, och organisationernas framtid är oviss. Gunnar Myrberg visar att invandrade deltar betydligt mindre än infödda svenskar i viktiga föreningstyper som facket och idrottsrörelsen – och därmed drar mindre nytta av föreningsengagemangets positiva effekter på politiskt deltagande. Jesper Fundberg finner att idrottsungdomar med utländsk bakgrund inte uppfattar sig delta på samma villkor som ”svenska” ungdomar ens inom idrotten där det ju ofta framhålls att det bara är resultaten som räknas. Pär Zetterberg visar visserligen att finska och somaliska föreningar kan fylla en roll som ”skolor i demokrati”, men det rör sig om en avgränsad studie och inte någon bredare kartläggning. Min kunskapsöversikt om de stora folkrörelserna visar att personer med utländsk bakgrund är underrepresenterade på förtroendeposter och riskerar att utsättas för exkluderande etnifiering.⁴

Om vi i stället tar fasta på Grete Brochmanns och Jon Rogstads råd att inte ta maktlösheten för given utan leta efter positiva exempel och granska förutsättningarna för dessa kan vi dock även visa upp en något ljusare bild. Läser vi artiklarna med dessa glasögon tycks det etniska föreningslivet åtminstone under vissa omständigheter ha den

³ Liksom i introduktionsartikeln används begreppet korporatism här i vid mening, med innebörden att organiserade intressen under institutionaliserade former medverkar i *samråd eller informationsutbyte* med staten kring offentligt beslutsfattande (jfr not 23 i introduktionsartikeln).

⁴ Jag föredrar termen ”etnifiering” framför ”rasifiering” av skäl som utvecklas i kunskapsöversikten, se särskilt not 6 i denna.

legitimitet, synlighet och responsivitet som är en förutsättning för reellt inflytande.

Integrationspolitiken må framstå som vacklande, men detta kan också uppfattas som att politikområdet faktiskt tas på allvar; som Karin Borevi visar har omprövningarna hela tiden motiverats med upplevda problem med den tidigare politiken. Samrådet mellan staten och invandrarorganisationerna må vara asymmetriskt, men Osman Aytar pekar ändå på vissa öppningar. Organisationerna har visserligen inga ekonomiska maktresurser att ta till, som deras motsvarigheter t.ex. på arbetsmarknaden och inom jordbruket, men hur många frivilliga organisationer kan hävda en sådan förhandlingsposition gentemot staten?⁵ Det institutionaliserade samrådet erbjuder ändå en mötesplats där föreningarna har direkt och regelbundet tillträde hos regeringens företrädare. Om integrationspolitiken tas på allvar – och det tycks den trots allt fortfarande göra i Sverige – och organisationsrepresentanterna uppfattas ha legitimitet hos sina huvudmän, ger detta unika möjligheter att föra fram idéer och frågor, och i vissa lägen även sätta press på regeringen. Som Lise Togeby påpekar är förutsättningarna för detta säkerligen sämre i Danmark där det i dag kan uppfattas som uttryck för handlingskraft och politiskt mod att gå emot invandrarorganisationerna.

Även på den kommunala nivån finns positiva inslag. Eftersom de etniska frågorna i realiteten ofta handlar om ekonomi borde den jämlikhetsinriktade politiska möjlighetsstrukturen som Pontus Odmalm beskriver ändå ge vissa möjligheter till allianser och samarbete kring gemensamma angelägenheter. Åtminstone kan det tyckas att informella regler baserade på jämlikhet och korporatism borde ge etniska organisationer ett större utrymme än ett normsystem baserat på individuell valfrihet och ekonomiska marknader. Henry Bäck visar hur de sverigefinska föreningarna under vissa omständigheter kunnat påverka politiken genom allianser med positivt inställda tjänstemän och kommunpolitiker, och finska klasser och senare friskolor har också startats i flera kommuner. I ett internationellt perspektiv har sverigeiranierna varit framgångsrika i sin organisering, och det iranska föreningslivet

⁵ Möjligen skulle man kunna hävda att de etniska riksorganisationerna är mer beroende av staten än många andra metaorganisationer, eftersom de i huvudsak är finansierade genom statliga bidrag (Bäck 1983:25, 49–52, Emami 2003:152). I så fall rör det sig dock på sin höjd om en gradskillnad, eftersom huvuddelen av det svenska föreningslivet erhåller betydande offentliga bidrag (jfr not 22 i inledningsartikeln). Därtill kommer att de etniska riksorganisationerna verkar inom ett politikområde som är ovanligt kontroversiellt, och där en regering av politiska skäl kan förväntas undvika allvarliga konflikter med föreningslivet.

har, som Abbas Emami påpekar, i realiteten lyckats behålla en betydande autonomi i fråga om den egna verksamheten.

Och om vi synar organisationernas inre liv med den försiktige optimistens glasögon på näsan framstår Pär Zetterbergs finska och somaliska föreningar inte som udda fall utan som positiva exempel på vad som är möjligt. Även om invandrade deltar mindre i föreningslivet än infödda visar Gunnar Myrberg att föreningsengagemang har en positiv inverkan på det politiska deltagandet även för denna grupp, och det lägre deltagandet tycks inte gå i arv till de invandrades barn. Jesper Fundbergs intervjuer pekar på att idrotten under lyckliga omständigheter både kan fungera som en fristad från ett ofta påfrestande vardagsliv och uppfattas som en språngbräda till en ljusare framtid för ungdomar med utländsk bakgrund. Och även om det är svårt att se optimistiskt på resultatet av min kunskapsöversikt kan kanske det faktum att både facket och idrottsrörelsen genomför ambitiösa undersökningar av invandrades deltagande tolkas som uttryck för en gryende medvetenhet om problemen. Även nätverket FAI (Fackligt aktiva invandrare) och dess aktiviteter kan ses som uttryck för att situationen inte är helt låst.

Även de danska och norska erfarenheterna kan tolkas på ett sätt som bidrar till denna försiktiga optimism. Som Lise Togeby visar finns i Danmark, trots den hårdnande invandringspolitiken, en politisk möjlighetsstruktur för lokal samhandling mellan etniska föreningar och politiska partier som i dag synes vara mera gynnsam än i svenska kommuner. Bland annat erbjuder reglerna om kommunala integrationsråd en grund för lokala korporatistiska samråd och en rekryteringsväg till politiken som i dag saknar motsvarighet i Sverige – men som möjligen skulle kunna importeras. Och Grete Brochmann och Jon Rogstad visar med material från lokalvalen i Oslo att den partipolitiska vägen till integration ingalunda uppfattas som stängd för personer med utländsk bakgrund. Detta styrks inte minst av norgepakistaniernas höga valdeltagande och valframgångar 1999. I flera fall kan de etniska organisationerna i Oslo också peka på konkreta frågor där de påverkat politiken.

Vilken bild är den mest rättvisande, den resignerat pessimistiska eller den försiktigt optimistiska? Det skulle vara bekvämt att hänskjuta frågan till framtida forskning, men jag vill i stället argumentera för den försiktigt optimistiska tolkningen. Som jag ser det bygger nämligen den pessimistiska synen till stor del på att verkligheten jämförs med orimligt höga förväntningar, i detta fall med folkrörelsetankens ideal om kollektivt inflytande, demokratiskt deltagande, skolning och

deliberation, ideal som är fjärran från verkligheten i svenskt föreningsliv över huvud taget – och som nog alltid har varit det.

Det är svårare att hävda en pessimistisk tolkning om man i stället jämför det etniskt organiserade föreningslivets betydelse med en situation helt utan invandrarföreningar, helt utan korporatistiskt samråd och helt utan föreningsstöd. Och även om föreningsengagemangets betydelse för invandrade personers politiska deltagande kan förefalla måttlig är det svårt att tro att den politiska integrationen skulle vara större om människor med utländsk bakgrund helt avstod från att vara med i föreningar.

Med en försiktigt optimistisk utgångspunkt kan vi säga att föreningsengagemang trots allt tycks spela en positiv roll för den politiska integrationen av personer med utländsk bakgrund, om än inte så stor som föreningslivets mest entusiastiska anhängare kunde hoppas på – och kanske inte ens så stor som vore möjligt med andra institutionella förutsättningar.⁶

Vad vill vi veta mer om?

Vetenskaplig kunskapstillväxt är inte något enkelt sökande efter nya pusselbitar för att till slut få bilden komplett. Åtminstone inom samhällsvetenskaperna har valet av teoretiskt perspektiv stor betydelse för vad vi ser. Då jag nu till sist pekar på några ämnen för ytterligare forskning kring föreningsliv och integration handlar det därför inte om att försöka fylla kvarvarande luckor utan om att, med inspiration från bokens artiklar, lyfta fram några idéer om forskningsinsatser som skulle kunna öka vår förståelse av de konflikter och dilemman som diskuterats i föregående avsnitt.⁷

Den integrationspolitiska diskursen behandlas i Karin Borevis artikel – och mera generellt i hennes doktorsavhandling (Borevi 2002). Borevis analys utgår från de idealtypiska spänningarna mellan styrning och kontroll respektive mellan att främja demos och etnos. Det skulle vara intressant att jämföra den svenska integrationspolitikens

⁶ Jag återkommer till den senare frågan sist i artikeln. Vi bör inte heller glömma att de viktigaste förutsättningarna för den politiska integrationen bestäms på andra håll än i föreningslivet: på arbetsmarknaden, på bostadsmarknaden, i skolan, i media, i de politiska partierna och i de svenska myndigheternas agerande. Att diskutera om det finns någon anledning till ”försiktig optimism” även beträffande dessa sektorer ligger dock utanför ramen för denna bok.

⁷ Möjligen kan man därför tala om att fylla luckor i det speciella pussel som konstruerats av det övergripande perspektivet för denna artikel.

hantering av dessa spänningar med andra länders politik gentemot det etniska föreningslivet. Detta skulle kunna relateras till de internationella jämförelser av medborgarskapsregimer som Lise Togeby hänvisar till i sin artikel (jfr Koopmans och Statham 2000).

Det korporatistiska systemet för samråd behandlas i Osman Aytars artikel och i hans kommande doktorsavhandling. Det borde även vara fruktbart att jämföra relationen mellan staten och organisationerna inom detta område med motsvarande samspel inom andra samhällssektorer för att på så sätt få en tydligare bild av maktresurser och exkluderingens mekanismer. Här, liksom på den kommunala nivån, skulle det också vara intressant att jämföra vad organisationerna försökt påverka med vad de faktiskt påverkat – eller anser sig ha påverkat – på motsvarande sätt som Grete Brochmann och Jon Rogstad gör i sin artikel.

Motsvarande studier av *politiska möjlighetsstrukturer* som Pontus Odmalm genomfört i Malmö skulle kunna genomföras i andra kommuner med andra politiska, ekonomiska och sociala förutsättningar. Även här är naturligtvis internationella jämförelser av stort intresse, som den som Odmalm själv gjort med Rotterdam i sin doktorsavhandling (Odmalm kommande). Sådana jämförelser ger inte bara bättre möjligheter till teoriutveckling än enskilda fallstudier, de ger också en relief och utblick som ökar förståelsen av den egna nationella kontexten.⁸

En väg att fördjupa denna typ av lokala studier kan vara att gå in på *kritiska beslutsprocesser* i olika kommuner för att mer i detalj studera samspelet mellan etniska organisationer och andra aktörer, ungefär som i de fallstudier som åberopas i Henry Bäcks artikel. Det är då viktigt att, som Pontus Odmalm gör, också studera frågan om koalitionsbildning med det etniska föreningslivet *i andra aktörers perspektiv*. På detta tema, liksom övriga som berör den politiska möjlighetsstrukturen, finns det både inom- och utomvetenskapliga skäl att – i Grete Brochmann och Jon Rogstads anda – särskilt studera ”lyckade fall”, som kan peka på eventuella sprickor i den etnifierande muren. Djupstudier av oväntade händelser som norgepakistanernas

⁸ Värdet av internationella jämförelser som kontrasterande relief bekräftas inte minst av de danska och norska bidragen till denna antologi, liksom av Henry Bäcks jämförelse mellan sverigefinnar och finlandssvenskar. ”Blott Sverige svenska invandrarföreningar har” lär någon ha sagt, men detta är i så fall ett argument *för* och inte mot internationell komparation.

höga valdeltagande 1999 kan ge värdefulla ledtrådar till motstrategier som kan användas även i andra situationer.⁹

Ett teoretiskt perspektiv som borde vara särskilt fruktbart inom detta område är Steven Lukes' berömda distinktion mellan maktens tre ansikten – låt oss kalla dem beslutsmakt, dagordningsmakt och diskursiv makt (Lukes 1974). Begränsningarna i de etniska föreningarnas beslutsmakt har redan diskuterats, problemen med dagordningsmakten framgår med all önskvärd tydlighet i Osman Aytars och Pontus Odmalms artiklar, och även den diskursiva makten – makten över tanken – borde vara problematisk för den som har att agera i en ny och främmande politisk och kulturell kontext.

Det breda studiet av *en viss etnisk grupp s organisering* i Sverige som Abbas Emami presenterar i sin artikel – och i sin doktorsavhandling (Emami 2003) – skulle naturligtvis kunna genomföras på andra etniska grupper och i andra värdländer. Det förefaller vara ett högst rimligt antagande att även dessa står inför de dubbla anpassningsprocesser – en yttre och en inre – som Emami pekar på.¹⁰ Däremot har varje grupp sina särskilda förutsättningar för organisering i ett nytt land, sammanhängande med traditioner och historik, omständigheter kring immigrationen, social sammansättning och annat. Sådana skillnader skulle också kunna leda till att organisationerna gör olika prioriteringar mellan olika funktioner.¹¹

⁹ Ett liknande fall är de turkiska invandrarnas höga valdeltagande – 67 procent mot 57 procent i hela befolkningen – i de lokala valen i Amsterdam 1994 (Fennema och Tillie 2001). I Amsterdam förklaras detta med det utvecklade och sammanflätade föreningslivets betydelse för amsterdamturkarnas sociala kapital, i Oslo med oslo-pakistaniernas koncentration till vissa bostadsområden (Fennema och Tillie 2001:33–34, Björklund och Kval 2001:98, se vidare Grete Brochmann och Jon Rogstads artikel i antologin). Det krävs dock en kompletterande förklaring, i termer av specifika mekanismer på aktörsnivå, till varför valdeltagandet för de båda grupperna var så extremt högt just ett visst år, i båda fallen över genomsnittet för hela befolkningen.

¹⁰ I det sammanhanget kan man naturligtvis ifrågasätta det meningsfulla i att dra slutsatser om det etniska föreningslivet från studier av en viss grupp s organisering. Är det inte att dra alla invandrargrupper över en kam? Som påpekades i introduktionsartikeln kan det just då det gäller den politiska integrationen faktiskt finnas anledning att dra alla grupper med utländsk bakgrund över en kam, nämligen den kam vars tänder består av värdlandets institutioner och attityder.

¹¹ Det finns olika förslag till klassifikationer av etniska organisationers funktioner. Ett av de mest välkända har lanserats av den sydafrikanske sociologen John Rex, som skiljer mellan (1) att hjälpa invandrare att övervinna social isolering, (2) att lösa personliga och materiella problem, (3) att hantera konflikter med majoritetssamhället och (4) att utveckla den egna kulturen. I senare arbeten lyfter Rex också fram funktionen (5) att upprätthålla och stärka länkarna till det ursprungliga hemlandet (Rex 1973, Rex och Josephides 1987:19). Henry Bäck står för en svensk fyrdelning där han skiljer mellan (1) en kulturell funktion som går ut på att bevara den egna gruppens identitet,

Ett område som hittills inte ägnats mycket uppmärksamhet i forskningen är *de traditionella folkrörelsernas betydelse för den politiska integrationen*, som var ämnet för min översiktsartikel. Den typ av studier av "rasifieringens mekanismer" som Diana Mulinari och Anders Neergaard genomfört inom fackföreningsrörelsen (Mulinari och Neergaard 2004) och som refererades i min artikel bör kunna genomföras även inom andra organisationer, vilket också skulle ge underlag för intressanta jämförelser. I det sammanhanget kan studiet av nätverk motsvarande FAI, på nationell eller lokal nivå, användas för att identifiera lyckade och mindre lyckade fall av motstrategier mot etnifiering.¹²

Jesper Fundbergs artikel i antologin handlar om relativt framgångsrika idrottsungdomar. Som han själv påpekar skulle det vara intressant att även studera *idrottens utslagningsmekanismer* i ett tidigare skede av karriären. Han betonar också vikten av att studera andra idrotter än fotboll och basket, t.ex. dem som lockar invandrarungdomar minst. De delvis elitistiska och tävlingsinriktade mekanismer för inklusion och exklusion inom idrotten, som Fundberg identifierar i sin artikel, kan också ha sin motsvarighet inom andra delar av ungdomars föreningsliv, t.ex. musiklivet. I dessa sammanhang är det kanske inte främst föreningsformen som är det intressanta utan interaktionen mellan ledare och ungdomar, pojkar och flickor, svenskfödda och invandrade.

Då det gäller frågan om *föreningsengagemang som väg till politisk participation* (ruta 3 och 4 i figur 1), som behandlas i Gunnar Myrbergs artikel, finns det i dag inte mycket forskningsresultat som gäller personer med utländsk bakgrund. Det som finns – framför allt Adman och Strömblad (2000), vars resultat presenteras av Myrberg – tyder dock, liksom Myrbergs artikel, på att samma positiva samband skulle föreligga i denna grupp som tidigare identifierats mera generellt av Verba, Schlozman och Brady (1995) och andra. Undersökningar baserade på större material skulle dock behövas för att vi skulle känna

(2) en politisk funktion som går ut på att tillvarata gruppens intressen i det nya hemlandet, (3) en funktion som försöker minska avståndet till majoritetskulturen och (4) en funktion inriktad på ursprungslandets politik (Bäck 1983:5–7). Som synes finns både överlappningar och skillnader mellan de båda indelningarna. (Ytterligare en besläktad indelning, hämtad från Vermuelen 2002, presenteras i Pontus Odmalms artikel.)

¹² Nätverket FAI är intressant också som exempel på en transektisk eller *mångkulturell* invandrarorganisation. Dessa organisationer har i stort sett givits en underordnad roll i integrationspolitiken med dess betoning av föreningarnas kulturbevarande funktion. I ett perspektiv av makt och politisk integration, som sätter relationen till den "svenska" politiska kulturen i fokus, borde de mångkulturella organisationerna kunna spela en viktig roll, inte minst i kampen mot diskriminering och etnifiering.

oss säkra på sambandet, och här kommer Integrationspolitiska maktutredningens medborgarundersökning – som redovisas under år 2005 – att ge oss säkrare och mer nyanserad kunskap. Resultaten från medborgarundersökningen kan förhoppningsvis också användas för att komma närmare de mekanismer genom vilka ett sådant samband i så fall verkar. För detta behövs dock även kvalitativa studier på individnivå (se nedan).

Ett problem som lyfts fram i Gunnar Myrbergs artikel är att personer som själva invandrat i så liten utsträckning deltar i vissa typer av föreningar. Detta motiverar att sökljuset riktas mot olika *formella och informella spärrar för medlemskap*. Här ger Myrbergs artikel inget svar, utan vi behöver, som han själv understryker, mer data om föreningsengagemang, sociala nätverk och rekrytering på individnivå.¹³ Förhoppningsvis kommer vi också snart att ha sådana kvantitativa data, dels genom Integrationspolitiska maktutredningens medborgarundersökning, dels genom det pågående projektet ”Etnisk organisering och politisk integration i storstaden”, finansierat av Riksbankens jubileumsfond, i vilket chilenaers, kurdernas och turkarnas föreningsengagemang och politiska deltagande studeras i Stor-Stockholm.¹⁴

Som framhålls i introduktionsartikeln bygger tanken på politisk integration genom enskilda individers föreningsdeltagande på möjliga positiva bieffekter i form av uppbyggandet av tillit och nätverk, skoling i demokrati och annat. Den empiriska frågan är då i vilken utsträckning sådana bieffekter verkligen uppstår, och i så fall genom vilka mekanismer. Här pekar Pär Zetterbergs artikel på ett angreppssätt som borde vara fruktbart även för bredare studier av *organisationernas inre liv*. Denna typ av studier av mikroförutsättningarna för föreningslivets betydelse för politiskt deltagande är ovanliga både då det gäller etniska föreningar och andra delar av föreningslivet. Här finns också en intressant koppling till Abbas Emamis begrepp ”föreningskompetens”, som är bredare än vad som vanligen läggs in i ”medborgerliga färdigheter” och även innefattar sociala normer kring kollektivt handlande i organiserad form.

¹³ Abbas Emami rapporterar i sin doktorsavhandling att flera personer som han intervjuat – medlemmar i iranska föreningar – tidigare gått med i svenska föreningar men sedan lämnat dessa. ”Man hade varken känt sig hemma eller välkommen, utan främmande och dessutom chanslös vad karriärmöjligheter beträffar” (Emami 2003:67–68). Detta tyder på att även diskriminering och etnifiering kan ha betydelse för det låga deltagandet i ”svenska” föreningar.

¹⁴ Dessa båda material kommer också att användas i projektet ”Föreningsliv och politisk integration ur ett könsperspektiv” finansierat av Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS).

En typ av forskning har inte diskuterats tidigare i antologin, nämligen *kvalitativa studier av föreningslivets betydelse* för enskilda personer, familjer och mindre grupper med utländsk bakgrund. Om föreningsmedverkan inverkar på det politiska deltagandet borde detta vara synligt även på individnivå. Genom att närgånget undersöka enskilda medlemmars attityder och handlingar i anslutning till konkreta situationer och händelser borde det då vara möjligt att precisera de mekanismer som kan göra föreningen och medlemskapet till en individuell politisk resurs och en grogrund för ömsesidig tillit. Är det t.ex. i egenskap av skola i demokrati, nod i nätverk eller replipunkt i förhållande till majoritetsamhället som en etnisk förening bäst bidrar till politisk integration?

Det borde också vara möjligt att undersöka om och i så fall hur föreningslivet och dess nätverk kan fungera som rekryteringsbas och resurs för personer med utländsk bakgrund som uppnått ledande positioner i det svenska samhället, så kallade *karriärstudier*.¹⁵ Båda dessa ansatser kommer att prövas inom ramen för det ovannämnda Riksbanksprojektet, liksom i FAS-projektet ”Föreningsliv och politisk integration ur ett könsperspektiv” (FAS).

Bortsett från det nämnda FAS-projektet är *könsperspektivet* i stort sett frånvarande i svensk forskning om föreningsliv och politisk integration. Detta gäller i huvudsak också för denna bok, även om Grete Brochmann och Jon Rogstad i sin slutdiskussion väcker frågan om den norska minoritetseliten kanske är en kvinnoelit.

En mer utbredd föreställning är annars att männen dominerar det etniska föreningslivet; att döma av Osman Aytars beskrivning finns den föreställningen åtminstone i regeringskansliet. Pär Zetterberg efterlyser i sin artikel *studier av etniska kvinnoorganisationer*. I hans egen studie utmärker sig de båda kvinnoföreningarna, och i synnerhet den somaliska, både i fråga om interndemokratiska processer och konfliktlösande funktioner, samtidigt som en av hans intervjupersoner pekar på svårigheten att driva en förening tillsammans med män.

Utrymmet medger inte någon längre utveckling av vad ett uttalat könsperspektiv skulle innebära i detta sammanhang. Det krävs dock inte särskilt mycket eftertanke för att inse att en sådan utgångspunkt borde vara fruktbar för studiet av samtliga de fyra tänkbara vägar till politisk integration som sammanfattas i figur 1 ovan. Villkoren för (1)

¹⁵ Eller inom den egna minoritetsgruppen – för att knyta an till Grete Brochmann och Jon Rogstads diskussion om minoritetseliter. Politiker med invandrarbakgrund ställs ofta inför det strategiska valet mellan att i första hand söka stöd av sina landsmän eller av majoritetsbefolkningen (Togeby 2003:180–83). Sannolikt spelar den egna gruppens föreningsliv en större roll i den förra strategin.

etniska föreningars makt, (2) invandrades makt i andra föreningar, (3) deltagandet i etniska föreningar och (4) invandrades deltagande i andra föreningar kan till att börja med undersökas i ett *jämställdhetsperspektiv*, vad som ibland brukar kallas ”kön som variabel”, ungefär som i min kunskapsöversikt om facket, hyresgäströrelsen och idrottsrörelsen. I debatten florerar olika uppfattningar kring föreningsliv, jämställdhet och integration, och det finns all anledning att utreda hur det faktiskt förhåller sig, något som också kommer att ske i det ovan nämnda FAS-projektet.

Detta borde i princip vara relativt okomplicerat. Men för att förstå den politiska integrationens mekanismer måste vi också granska hur *föreställningar om manligt och kvinnligt*, i kombination med etnicitet, konstrueras och institutionaliseras i organisationer, offentliga maktrelationer och politiska möjlighetsstrukturer (jfr t.ex. Lovenduski 1998; Einwohner, Hollander och Olson 2000). Vikten av att fokusera på skärningspunkten mellan kön och etnicitet betonas ofta inom svensk IMER-forskning¹⁶ (se t.ex. Knocke 2001; de los Reyes, Molina och Mulinari 2002). I den empiriska forskningen om föreningsliv, makt och politisk integration har denna skärningspunkt hittills inte ägnats tillräcklig uppmärksamhet.¹⁷

Om man inte accepterar det enkla pusselbitstänkandet finns det ingen enkel princip för att rangordna ”behovet” av olika forskningsprojekt. Två viktiga områden förefaller dock särskilt eftersatta i forskningen om föreningsliv och politisk integration. Det ena är just forskning som kombinerar kön och etnicitet. Det andra är forskning om andra delar av föreningslivet än det etniskt organiserade, där såväl maktfrågan (ruta 2 i figur 1) som deltagandefrågan (ruta 4) framstår som både problematiska och tämligen utforskade, liksom förutsättningarna för koalitionsbildning mellan de traditionella folkrörelserna och det etniskt organiserade föreningslivet (ruta 1).

Vad bör göras? Några politiska implikationer

Det är sällan enkelt att dra politiska slutsatser av forskningsresultat. Gott beslutsfattande kräver kontextuell insikt, politisk vidsyn och beaktande av alla relevanta aspekter av en fråga. Forskningens ideal är

¹⁶ Förkortningen IMER står för internationell migration och etniska relationer.

¹⁷ Den danska samhällsvetaren Birte Siim har genomfört en studie av etniska minoritetskvinnor som är aktiva i föreningslivet och deras erfarenheter av politiskt deltagande (Siim 2003). Det kunde vara intressant att diskutera hennes resultat i relation till en svensk kontext och kanske genomföra en motsvarande studie här.

tvärtom universalitet, teoretiskt djup samt avgränsning och fokusering. Forskare är ofta dåliga politiker, och forskningsresultat är i bästa fall ofullständiga beslutsunderlag. En mera rimlig roll för samhällsvetenskapen än att komma med konkreta policyförslag är enligt min mening att på basis av vetenskapligt grundad kunskap peka på problem, dilemman och faktorer som kan behöva beaktas i den politiska debatten och beslutsfattandet. Detta är vad jag försöker göra i detta avsnitt på basis av de forskningsresultat som redovisats i boken.¹⁸

Mot bakgrund av denna syn på forskning och politik kan det finnas anledning att först påminna om de generella spänningar som genomsyrar den del av integrationspolitiken som riktas mot föreningslivet. Pontus Odmalm påpekar i sin artikel att staten i sin relation till sociala rörelser har tre motsägelsefulla funktioner som ”mål, sponsor och motståndare”. Flera av antologins artiklar illustrerar detta genom att lyfta fram de inbyggda motsägelser som kan finnas mellan ett stöd till ett etniskt organiserat föreningsliv och ett mål om politisk integration.

Närmare bestämt rör det sig om två olika spänningar. Den ena är spänningen mellan föreningslivets autonomi och den offentliga politikens ambitioner om styrning och kontroll. Den andra är den mellan föreningarnas roll för att upprätthålla medlemmarnas hemlandsspråk och ursprungskultur å ena sidan, och deras betydelse för integrationen i det svenska samhället å den andra. Det är just dessa båda spänningar, mellan kontroll och autonomi, respektive mellan att ”främja etnos” och ”främja demos”, som Karin Borevi pekar på i sin artikel om synen på föreningslivet i svensk integrationspolitik. Antologins övriga artiklar bekräftar på så sätt att detta är ett fruktbart perspektiv på frågan, samtidigt som de belyser vilka konkreta uttryck spänningarna kan ta sig.

*Spänningen mellan kontroll och autonomi*¹⁹ kommer tydligast till uttryck på den lokala nivån. Pontus Odmalm och Abbas Emami betonar i sina artiklar olika aspekter av den. Abbas Emami noterar å ena sidan, med utgångspunkt från sitt material om sverigeiraniernas föreningsliv, att kommunernas ambitioner och möjligheter att styra måste ses mot bakgrund av den sedan länge institutionaliserade terräng där

¹⁸ En ytterligare komplikation är att frågor om föreningsliv och politisk integration berör en rad olika aktörer med ibland motstridiga intressen: enskilda medlemmar – infödda och invandrade, organisationerna – centralt och lokalt, de politiska partierna samt företrädare för stat och kommun. Den som föreslår konkreta åtgärder bör därför också ange vem som skall genomföra dem. Den som nöjer sig med att identifiera problem och dilemman slipper däremot peka ut någon verkställande aktör.

¹⁹ Carl-Ulrik Schierup har diskuterat denna spänning i olika sammanhang (se t.ex. Schierup 1987, 2001).

mötet mellan stat och organisationer äger rum, och att föreningarna i realiteten har en betydande handlingsfrihet.²⁰ Pontus Odmalm finner å andra sidan, med utgångspunkt från sitt material från Malmö, att kommunens krav och rutiner i kombination med ett normsystem som utgår från ett traditionellt klassperspektiv innebär betydande begränsningar i de etniska föreningarnas möjligheter att driva sina frågor. Ställer vi de båda artiklarna mot varandra får vi en bild av en slags maktlös autonomi, där föreningarna tillåts välja sin verksamhet tämligen fritt, men har starkt begränsade möjligheter att verkligen påverka politiken.

Spänningen mellan att främja etnos och demos kommer – förutom i Karin Borevis artikel – tydligast till uttryck i relationen mellan staten och organisationerna på den nationella nivån, som den skildras i Osman Aytars artikel och i Grete Brochmann och Jon Rogstads bidrag om Norge. Efter övergången ”från invandrapolitik till integrationspolitik” har viss oro kunnat skönjas över att det etniskt grundade föreningslivet i alltför stor utsträckning är inriktat på aktiviteter med relation till medlemmarnas hemland och ursprungskultur och alltför litet på ”integrationsbefrämjande” projekt som syftar till möten mellan invandrade och infödda svenskar.

Då vi nu går över till mera konkreta frågor kring politiken gentemot det etniska föreningslivet kommer vi att konstatera att spänningarna mellan autonomi och styrning samt mellan etnos och demos inte bara löper som röda trådar genom antologins artiklar utan förefaller vara eviga dilemman i relationen mellan staten och det etniska föreningslivet.

De båda politiska medel som stått i centrum för uppmärksamheten då det gäller föreningslivets roll i integrationspolitiken är alltså det korporatistiska samrådet och stödet till det etniskt organiserade föreningslivet. Båda är under omprövning i dag.

Hindrar rådgivande institutioner invandrarnas oberoende politiska aktivitet eller är de en användbar kanal för invandraropinion? Detta är den övergripande fråga som Osman Aytar ställer i sin artikel, med hänvisning till Uwe Andersen. Fördelarna med det *centrala samrådet* mellan staten och invandrarorganisationerna har redan framhållits. Det finns en risk för att det missnöje med samrådets former, som båda parter givit uttryck för, och som skildras i Aytars artikel, kan komma att undanskymma det allmänna värdet av den institutionaliserade dialogen. Integrationspolitiken är ett extremt känsligt politikområde, där

²⁰ Pär Zetterbergs artikel antyder också att de svenska föreningsformerna inte nödvändigtvis behöver innebära problem för t.ex. sverigesomaliska föreningar.

vi ständigt påminns om vad ytterlighetsståndpunkter kan innebära. En fortlöpande seriös dialog mellan legitima företrädare för staten och organisationerna borde då vara av betydande värde för båda parter. Samtidigt torde hoten i form av rasism och diskriminering – också erkända av båda parter – ge förutsättningar för en ömsesidig påverkan, alldeles oavsett att den formella relationen är så asymmetrisk.

Det *ekonomiska stödet* till invandrarorganisationerna har under senare tid förändrats så att det blivit alltmer likt det allmänna föreningsstödet i det att det huvudsakligen går till verksamhet för ungdomar. Det särskilda organisationsstödet har vidare minskat till förmån för bidrag till projekt inriktade på social integration. Bakgrunden till det senare tycks vara att det etniska föreningslivet i alltför stor utsträckning anses ägna sig åt kulturbevarande aktiviteter i stället för att bekymra sig om medlemmarnas integration i det svenska samhället.²¹

I ett perspektiv av politisk integration, snarare än social, kan ett sådant resonemang ifrågasättas. Att bevara och låta medlemmarna dra nytta av den gemensamma kulturella identiteten är också en viktig uppgift för det etniska föreningslivet. I ett mångkulturellt samhälle kan denna identitet mycket väl vara ett stöd för medlemmarnas politiska integration. Politisk integration kan ske via många kanaler såsom arbetsliv, egen utbildning och barnens skola, men gemensamt för alla utom föreningslivet är det svenska språket. Att hela tiden behöva uttrycka sig på ett nytt språk i en ny kultur är alltid tröttande och ofta frustrerande (jfr Hosseini-Kaladjahi 2002:86–87).²²

Den etniska föreningen kan i det sammanhanget fungera som en replipunkt från majoritetskulturen där medlemmarnas möten med denna kultur kan ”beredas” och ”utvärderas” tillsammans med landsmän.²³ Som sådan replipunkt kan en etnisk förening ha en mer positiv

²¹ Om de senaste årens förskjutningar i regler och praxis också i realiteten kommer att ändra på den etablerade balansen mellan parterna är dock ännu osäkert. Som Abbas Emami framhåller åtnjuter föreningslivet en betydande autonomi i den svenska institutionella terrängen. Som framgår av Karin Borevis artikel kan vi på senare tid också se tecken på en viss omprövning i den politiska diskursen, och läget i bidragsfrågan tycks för närvarande mer oklart än någonsin.

²² Jämför också beskrivningen i Henry Bäcks artikel av det rika utbudet på föreningsliv på det egna språket som står till de politiskt synnerligen välintegrerade finlands-svenskarnas förfogande.

²³ Abbas Emami talar i sin artikel om samvaroorganisationernas ”emotionella stöd”. En sådan roll för det etniska föreningslivet antyds också i den senaste stora integrationspolitiska propositionen, dock bara under den första tiden i Sverige (Prop. 1997/98:16:37). Som framgår av Pär Zetterbergs artikel kan även de finska före-

inverkan på deltagandet i det svenska samhället än aldrig så många svenskspråkiga integrationsprojekt.²⁴ Detta skulle i så fall vara en annan och mera specifik mekanism för den indirekta vägen till politisk integration via etniska föreningar (ruta 3 i figur 1) än de typer av positiva bieffekter som behandlas i Gunnar Myrbergs och Pär Zetterbergs artiklar.

I debatten brukar ibland framhållas att bidragen och bidragsberoendet i sig skulle vara ett hot mot det etniska föreningslivets autonomi.²⁵ I formell mening kan detta naturligtvis vara sant, å andra sidan gäller det i så fall för allt föreningsliv i Sverige; få svenska föreningar torde vara helt självförsörjande. Det avgörande här är om bidragen knyts till villkor i fråga om verksamhetens inriktning, t.ex. krav på ungdomsverksamhet eller ”integrationsprojekt” (se Pontus Odmalms och Pär Zetterbergs artiklar). Fram till de senaste åren har dock de villkor som ställts i huvudsak avsett den interna föreningsdemokratin, och om vi skall döma av Abbas Emamis studie av de sverigeiranska föreningarna har dessa villkor egentligen inte varit problematiska.²⁶

Vad som sagts ovan gäller till stora delar också för *samråden på lokal nivå*, även om samrådsformerna där sällan är lika institutionaliserade som de som Osman Aytar beskriver. Här kan begreppet politisk möjlighetsstruktur vara användbart också i ett policyperspektiv, genom att det pekar ut var hinder och möjligheter finns. Att rådande politiska möjlighetsstrukturer i kommunerna verkar begränsande på de etniska organisationernas handlingsutrymme är uppenbart och en viktig insikt, men kännedom om begränsningarnas närmare karaktär kan också ge underlag för strategiska analyser av vad som ändå kan vara möjligt, t.ex. via allianser med andra aktörer.

Ett institutionellt stöd för byggandet av sådana allianser skulle möjligen kunna bestå i återkommande samråd även på den kommu-

ningarna, med sina förhållandevis välintegrerade medlemmar, fylla en liknande funktion.

²⁴ Till detta kommer att invandrарorganisationerna, som nästan helt bygger sin verksamhet på ideellt arbete och dessutom är mindre bevärdade i den svenska förenings- och bidragskulturen, kan ha svårt att konkurrera med de professionaliserade svenska folkrörelserna om medel till ”integrationsprojekt”.

²⁵ Denna föreställning har även förekommit i den officiella politiska diskursen (jfr Karin Borevis analys av 1980-talets politik).

²⁶ En strategi kan ju vara att offra ekonomin till förmån för autonomi genom att avstå från bidrag, i likhet med en av föreningarna i Pär Zetterbergs studie. I någon mån kan kanske redan den formella föreningsformen som sådan uppfattas som ett hot mot en etnisk identitet (jfr Björklund 1981, Peterson 2000:146–47). Frågan – som Abbas Emami också reser i sin artikel – är dock vad som annars skulle vara alternativet.

nala nivå, liknande de danska integrationsråden. Lise Togeby understryker visserligen i sin artikel att erfarenheterna är blandade, men institutionaliserade samrådsformer kan ändå tänkas innebära en positiv förändring av den lokala möjlighetsstrukturen i svenska kommuner. Här är den integrationspolitiska diskurs som betraktas som legitim – åtminstone ännu så länge – mindre polariserad än i Danmark.

De danska och norska erfarenheterna pekar vidare på *valsystemets betydelse*. Personvalen i Danmark har genomgående gynnat kandidater med utländsk bakgrund, både via stöd från egna landsmän och genom att integrationspositiva infödda har lyft fram invandrade kandidater på valsekeln. I Norge, där man kan ge även negativa personröster genom att stryka kandidater, är bilden mindre entydig (Togeby 2003:kap. 8). Ett starkare personvalssystem i Sverige skulle säkerligen ge de etniska organisationerna en tydligare roll i valkampanjerna och därmed kanske även öka de invandrades intresse för kommunalvalen.²⁷

Vilken effekt detta skulle få på representationen beror förstås på detaljutformningen. Att fungera som mötesplats och informationsförmedlare mellan väljare och kandidater skulle dock kunna vara en mer framkomlig väg till politiskt inflytande för de etniska föreningarna än att själva stänga sig blodiga mot en svårbearbetad lokal möjlighetsstruktur.

Detta för oss in på frågan om den *etniska representativiteten i det svenska organisationslivet*, t.ex. i facket, hyresgästföreningen och idrottsrörelsen som diskuterades i min översiktsartikel. En stärkt etnisk representativitet på högre nivåer i dessa rörelser skulle möjligen göra dem till mera villiga allierade till det etniska föreningslivet då det gäller att driva gemensamma intressen. På sikt skulle en ökad representation av personer med utländsk bakgrund sannolikt också bidra till att motverka den etnifiering som Diana Mulinari och Anders Neergaard observerat och analyserat inom facket, men som vi också ser exempel på inom de båda andra rörelserna. I den frågan torde

²⁷ Svenska undersökningar av kommunalvalen 2002 bekräftar indirekt detta. Medlemskap i invandrarföreningar ökar sannolikheten för att delta i valet, förmodligen via information och mobilisering (Bäck 2003:103, 117, 121–22). Kandidater födda i utomeuropeiska länder drev personvalskampanjer i större utsträckning än andra kandidater, och två tredjedelar av utrikes födda kandidater som drev personvalskampanj vände sig specifikt till invandrare som väljargrupp (Rodrigo Blomqvist 2003:141–42). De valda ser sig i stor utsträckning som representanter för ”invandrare” – även om de upplever en liknande kluvenhet mellan olika roller som redovisas beträffande norska invandrapolitiker i Grete Brochmann och Jon Rogstads artikel. De valda är ofta aktiva i en rad invandrarföreningar eller religiösa samfund och har bedrivit en betydande del av sitt kampanjarbete i dessa (Schierenbeck och Schütt 2003:162–66).

också nätverk för aktiva invandrare kunna göra viktiga insatser; för närvarande finns såvitt jag vet inga motsvarigheter till FAI inom hyresgäst- eller idrottsrörelsen.

Om den generella tesen att föreningsengagemang inverkar positivt på det politiska deltagandet gäller också för invandrade personer, vilket Gunnar Myrbergs artikel tyder på, skulle en ökad etnisk representativitet inom våra stora folkrörelser samtidigt bidra till politisk integration via den indirekta och individuella vägen.²⁸

Vågar vi säga något om framtiden? Vilken betydelse kommer föreningslivet att ha framöver för den politiska integrationen av personer med utländsk bakgrund? Svaret beror inte bara på vad som händer med de frågor som diskuterats ovan, utan lika mycket på utvecklingen av den allmänna immigrations- och integrationspolitiken.

Att sja om framtiden är därför nästan ännu svårare än vanligt, och den ende författare som egentligen tar sig an uppgiften i denna bok är Abbas Emami. För det sverigeiranska föreningslivet innebär den avstannade nyinvandringen och medlemmarnas stigande ålder svårigheter med nyrekryteringen, och liknande problem sammanhängande med immigrationsströmmarna och föreningarnas livscyklar drabbar även andra delar av det etniska föreningslivet.²⁹

Men Emami pekar också på en uppgift som möjligen skulle kunna stärka mobiliseringen och ge invandrarorganisationerna en tydligare roll i den politiska integrationen, nämligen kampen mot diskriminering. Den etniska diskrimineringen har ju på senare tid fått stor uppmärksamhet i den politiska debatten, och för närvarande arbetar två offentliga utredningar med frågor om strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet (Direktiv 2003:118, Direktiv 2004:54). Detta antyder en möjlighet till samverkan med staten inom detta område. Kampen mot diskriminering borde också vara ett område där de etniska organisationerna har gemensamma intressen, vilket kan ge ett ökat utrymme för transetniska allianser och nätverk av den typ som det fackliga FAI representerar.

²⁸ Här finns alltså ett samband mellan ruta 2 och ruta 4 i figur 1.

²⁹ Se Bäck 1989:273–81 för en principiellt intressant diskussion kring dessa frågor i anslutning till det jugoslaviska föreningslivet på 1980-talet, som då befann sig i en liknande situation som det iranska i dag. Konklusionen utifrån förutsättningarna vid den tiden är att mycket talar för ett ”successivt utsläckande av det jugoslaviska organisationslivet i Sverige”. Bäck understryker dock att ”större exogena förändringar” kan ändra denna prediktion – och på den punkten har han fått rätt.

Referenser

- Adman, Per och Per Strömblad. 2000. *Utanför Demokratin? Del 3. Resurser för politisk integration*. Norrköping: Integrationsverket.
- Björklund, Tor och Karl Eirik Kval. 2001. *Innvandrere og lokalvalget 1999*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Björklund, Ulf. 1981. *North to another country. The formation of a Suryoyo community in Sweden*. Stockholm: Socialantropologiska institutionen vid Stockholms universitet.
- Borevi, Karin. 2002. *Välfärdsstaten i det mångkulturella samhället*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Bäck, Henry. 1983. *Invandrarnas riksorganisationer*. Stockholm: Liber.
- Bäck, Henry. 1989. *Jugoslaviska invandrarföreningar i Sverige*. Stockholm: Centrum för invandringsforskning.
- Bäck, Henry. 2003. ”Väljarnas mottagande av informationen.” i Henry Bäck och Maritta Soinin. red. *Politisk annonsering eller nätverkande? Uppföljning och utvärdering av partiernas särskilda informationsinsatser till invandrarväljare vid 2002 års val*. Göteborg: Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet.
- de los Reyes, Paulina, Irene Molina och Diana Mulinari. red. 2002. *Maktens (o)lika förklädnader. Kön, klass & etnicitet i det postkoloniala Sverige*. Stockholm: Atlas.
- Direktiv 2003:118. *Strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- Direktiv 2004:54. *Makt, integration och strukturell diskriminering*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- Einwohner, Rachel L., Jocelyn A. Hollander och Toska Olson. 2000. ”Engendering social movements: Cultural images and movement dynamics.” *Gender & Society* 14:679–99.
- Emami, Abbas. 2003. *Att organisera oenighet. En sociologisk studie av Iranska Riksförbundet och dess medlemsorganisationer*. Stockholm: Acta Universitatis Stockholmiensis.
- Fennema, Meindert och Jean Tillie. 2001. ”Civic communities, political participation and political trust of ethnic groups.” *Connections* 24:26–41.
- Hosseini-Kaladjahi, Hassan. 2002. *Stora fiskar äter fortfarande små fiskar. Helhetsutvärdering av storstadssatsningen i Botkyrka kommun*. Botkyrka: Mångkulturellt Centrum.
- Knocke, Wuokko. 2001. ”Om klass, kön och etnicitet.” i *Det nya motståndet. Om regnbågar mot förtryck. Agoras årsbok 2001*. Stockholm: Agora.

- Koopmans, Ruud och Paul Statham. 2000. "Migration and ethnic relations as a field of political contention: An opportunity structure approach." i Ruud Koopmans och Paul Statham. red. *Challenging immigration and ethnic relations politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Lovenduski, Joni. 1998. "Gendering research in political science." *Annual Review of Political Science* 1:333–56.
- Lukes, Steven. 1974. *Power. A radical view*. Basingstoke och London: MacMillan.
- Mulinari, Diana och Anders Neergaard. 2004. *Den nya svenska arbetarklassen*. Umeå: Boréa.
- Odmalm, Pontus. kommande. *Migration policies and political participation: Inclusion or intrusion in Western Europe?*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Peterson, Tomas. 2000. "Idrotten som integrationsarena?" i Göran Rystad och Svante Lundberg. red. *Att möta främlingar*. Lund: Arkiv.
- Prop. 1997/98:16. *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrarpolitik till integrationspolitik*.
- Rex, John. 1973. *Race, colonialism and the city*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Rex, John och Sasha Josephides. 1987. "Asian and Greek Cypriot associations and identity". i John Rex, Daniele Joly och Czarina Wilpert. red. *Immigrant associations in Europe*. Aldershot: Gower.
- Rodrigo Blomqvist, Paula. 2003. "Kandidater och personval." i Henry Bäck och Maritta Soininen. red. *Politisk annonsering eller nätverkande? Uppföljning och utvärdering av partiernas särskilda informationsinsatser till invandrarväljare vid 2002 års val*. Göteborg: Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet.
- Schierenbeck, Isabell och Sara Schütt. 2003. "Invandrare som folkvalda." i Henry Bäck och Maritta Soininen. red. *Politisk annonsering eller nätverkande? Uppföljning och utvärdering av partiernas särskilda informationsinsatser till invandrarväljare vid 2002 års val*. Göteborg: Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet.
- Schierup, Carl-Ulrik. 1987. "Integration och invandrapolitiska ideologier." *Sociologisk Forskning* nr 2.
- Schierup, Carl-Ulrik. 2001. "Uteslutningens politiska ekonomi: Mot en transatlantisk konvergens." *Sociologisk Forskning* nr 3–4, 71–114.
- Siim, Birte. 2003. *Medborgarskabets udfordringer – etniske minoritetskvinders politiske myndiggørelse*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

- Togeby, Lise. 2003. *Fra fremmedarbejdere til etniske minoriteter*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Verba, Sidney, Kay Lehman Schlozman och Henry E. Brady. 1995. *Voice and equality: Civic voluntarism in American politics*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Vermuelen, Floris. 2002. "Why do migrant organisations exist? A theoretical approach to the formation and development of migrant organisations." European Social Science History Conference, 27 februari 2002.

Författarna

Osman Aytar, doktorand i sociologi, är verksam vid Stockholms universitet.

Bo Bengtsson, docent i statskunskap, är verksam vid Institutet för bostads- och urbanforskning, Uppsala universitet.

Karin Borevi, fil. dr i statskunskap, är verksam vid Uppsala universitet.

Grete Brochmann, professor i sociologi, är verksam vid Institutt for samfunnsforskning, Oslo.

Henry Bäck, professor i offentlig administration, är verksam vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.

Abbas Emami, fil. dr i sociologi, är verksam vid Södertörns högskola.

Jesper Fundberg, fil. dr i etnologi, är verksam vid Stockholms universitet.

Gunnar Myrberg, doktorand i statskunskap, är verksam vid Uppsala universitet.

Pontus Odmalm, fil. dr i statskunskap, är verksam vid Sussex European Institute, University of Sussex.

Jon Rogstad, fil. dr i politisk sociologi, är verksam vid Institutt for samfunnsforskning, Oslo.

Lise Togeby, professor i statskunskap, är verksam vid Århus universitet.

Pär Zetterberg, doktorand i statskunskap, är verksam vid Uppsala universitet.

Rapporter från Integrationspolitiska maktutredningens forskningsprogram

1. *Diskrimineras invandrarföretagare i Sverige? En empirisk studie av småföretagskonkurser under 1990-talet.* (SOU 2003:17)
Författare: Annette Tegnemo.
2. *Egenförsörjning eller bidragsförsörjning? Invandrarna, arbetsmarknaden och välfärdsstaten.* (SOU 2004:21)
Redaktör: Jan Ekberg.
3. *Kunskap för integration. Om makt i skola och utbildning i mångfaldens Sverige.* (SOU 2004:33)
Redaktörer: Karin Borevi och Per Strömblad.
4. *Kategorisering och integration. Om föreställda identiteter i politik, forskning, media och vardag.* (SOU 2004:48)
Redaktörer: Karin Borevi och Per Strömblad.
5. *Engagemang, mångfald och integration. Om möjligheter och hinder för politisk jämlikhet.* (SOU 2004:49)
Redaktörer: Karin Borevi och Per Strömblad.
6. *Föreningsliv, makt och integration.* (Ds 2004:49)
Redaktör: Bo Bengtsson

Enligt regeringsbeslut 2004-04-22 publiceras rapporter från Integrationspolitiska maktutredningens forskningsprogram från och med volym 6 i den så kallade Departementsserien (Ds).

Departementsserien 2004

Kronologisk förteckning

1. Mer trä i byggandet. Underlag för en nationell strategi att främja användning av trä i byggandet. N.
2. Högre utbildning i utveckling. Bologna-processen i svensk belysning. U.
3. Ändringar i mönsterskyddslagen på grund av EG-förordningen om gemenskapsformgivning. Ju.
4. Samråd efter folkinitiativ. Ju.
5. Rätt nivå på socialbidraget. Är det lönsamt att inte arbeta? S.
6. Sprutbytesverksamhet för injektionsmissbrukare. S.
7. Ökad användning av intensivövervakning med elektronisk kontroll. Ju.
8. Ökad säkerhet i pass m.m. Ju.
9. Genomförandet av EU:s jordbruksreform i Sverige. Jo.
10. Försäkringsförmedling. Fi.
11. Förbättrad djurskydds- och livsmedelstillsyn. Jo.
12. Några frågor om säkerhetsskyddslagen. Ju.
13. Formerna för den framtida läkemedelsreklamen. S.
14. Genomförande av EG:s direktiv om gemenskapsåtgärder för bekämpning av mul- och klövsjuka. Jo.
15. Tillstånd vid förvärv av lantbruksegendom i glesbygd. Jo.
16. Drivkrafter för minskad sjukfrånvaro. S.
17. Svensk OECD-strategi – övergripande prioriteringar och organisation. UD.
18. Kommunal medverkan i landstingets sjuktransporter. Fi.
19. Föräldraskap vid assisterad befruktning för homosexuella. Ju.
20. Diskriminering inom det sociala området på grund av sexuell läggning. Ju.
21. Finansiering av starka forskningsmiljöer – en internationell utblick. U.
22. Öppna dörrar – Sänkta trösklar. Slutrapport från arbetsgruppen Samverkan för arbetsmarknadsintegration. N.
23. Förbättrade ersättningsmöjligheter vid oljeskador till sjöss. Ju.
24. Effektivare regler om förverkande av fordon vid trafikbrottslighet. Ju.
25. Sjätte AP-fonden i det reformerade pensionssystemet. Fi.
26. Ändringar i det kommunala utjämnings-systemet enligt proposition 2003/04:155. – preliminära utfallsberäkningar. Fi.
27. Ersättningar och förmåner till statsråd m.m. SB.
28. Legitimation och skyddad yrkestitel. S.
29. Århuskonventionen. M.
30. Försvar för en ny tid. Försvarspolitisk rapport från Försvarsberedningen. Fö.
31. The Swedish Local Government Act. Fi.
32. Förstärkt kontroll av vapen m.m. Ju.
33. Ändringar i Arbetsgivarverkets instruktion. Fi.
34. Strukturella brister inom polisen. Ju.
35. Genetiska fingeravtryck. Ju.
36. Innovativa Sverige. En strategi för tillväxt genom förnyelse. N.
37. Samordnad upphandling. Fi.
38. Sveriges tillträde till FN:s tilläggsprotokoll mot människosmuggling. UD.
39. Det går långsamt fram... – jämställdheten inom jord- och skogsbrukssektorn. Jo.
40. Lag om tillträdesförbud. Ju.
41. Ekonomiskt utsatta barn. S.
42. Registerkontroll inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg. U.



43. Byggentreprenadavdrag samt omvänd skattskyldighet (moms). Fi.
44. Sweden's third national report under the Convention on Nuclear Safety. Swedish implementation of the obligations of the Convention. M.
45. Myndigheternas skrivregler. SB.
46. Tänka om världen. Rapport från Omvärldsanalysutredningen. UD.
47. Lönegaranti vid gränsöverskridande situationer. N.
48. Godkännande och registrering av läkemedel m.m. S.
49. Föreningsliv, makt och integration. Ju.



Departementsserien 2004

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Ersättningar och förmåner till statsråd m.m. [27]

Myndigheternas skrivregler. [45]

Justitiedepartementet

Ändringar i mönsterskyddslagen på grund av EG-förordningen om gemenskapsformgivning. [3]

Samråd efter folkinitiativ. [4]

Ökad användning av intensivövervakning med elektronisk kontroll. [7]

Ökad säkerhet i pass m.m. [8]

Några frågor om säkerhetsskyddslagen. [12]

Föräldraskap vid assisterad befruktning för homosexuella. [19]

Diskriminering inom det sociala området på grund av sexuell läggning. [20]

Förbättrade ersättningsmöjligheter vid oljeskador till sjöss. [23]

Effektivare regler om förverkande av fordon vid trafikbrottslighet. [24]

Förstärkt kontroll av vapen m.m. [32]

Strukturella brister inom polisen. [34]

Genetiska fingeravtryck. [35]

Lag om tillträdesförbud. [40]

Föreningsliv, makt och integration. [49]

Utrikesdepartementet

Svensk OECD-strategi – övergripande prioriteringar och organisation. [17]

Sveriges tillträde till FN:s tilläggsprotokoll mot människosmuggling. [38]

Tänka om världen. Rapport från Omvärldsanalysutredningen. [46]

Försvarsdepartementet

Försvar för en ny tid. Försvarspolitisk rapport från Försvarsberedningen. [30]

Socialdepartementet

Rätt nivå på socialbidraget. Är det lönsamt att inte arbeta? [5]

Sprutbytesverksamhet för injektionsmissbrukare. [6]

Formerna för den framtida läkemedelsreklamen. [13]

Drivkrafter för minskad sjukfrånvaro. [16]

Legitimation och skyddad yrkestitel. [28]

Ekonomiskt utsatta barn. [41]

Godkännande och registrering av läkemedel m.m. [48]

Finansdepartementet

Försäkringsförmedling. [10]

Kommunal medverkan i landstingets sjuktransporter. [18]

Sjätte AP-fonden i det reformerade pensionssystemet. [25]

Ändringar i det kommunala utjämnings-systemet enligt proposition 2003/04:155. – preliminära utfallsberäkningar. [26]

The Swedish Local Government Act. [31]

Ändringar i Arbetsgivarverkets instruktion. [33]

Samordnad upphandling. [37]

Byggentreprenadavdrag samt omvänd skattskyldighet (moms).[43]

Utbildningsdepartementet

Högre utbildning i utveckling. Bologna-processen i svensk belysning. [2]

Finansiering av starka forskningsmiljöer – en internationell utblick. [21]

Registerkontroll inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg. [42]

Jordbruksdepartementet

Genomförandet av EU:s jordbruksreform i Sverige. [9]



Förbättrad djurskydds- och livsmedels-
tillsyn. [11]

Genomförande av EG:s direktiv om
gemenskapsåtgärder för bekämpning av
mul- och klövsjuka. [14]

Tillstånd vid förvärv av lantbruksegendom
i glesbygd. [15]

Det går långsamt fram...
– jämställdheten inom jord- och skogs-
brukssektorn. [39]

Miljödepartementet

Århuskonventionen. [29]

Sweden's third national report under the
Convention on Nuclear Safety.
Swedish implementation of the obligations
of the Convention. [44]

Näringsdepartementet

Mer trä i byggandet. Underlag för en nationell
strategi att främja användning av trä i byg-
gandet. [1]

Öppna dörrar – Sänkta trösklar. Slutrapport
från arbetsgruppen Samverkan för
arbetsmarknadsintegration. [22]

Innovativa Sverige. En strategi för tillväxt
genom förnyelse. [36]

Lönegaranti vid gränsöverskridande
situationer. [47]