

Institutt for samfunnsforskning
Notat 17. oktober, 2014
Til Distrikksenteret

Etniske minoriteters deltagelse og posisjon i lokaldemokratiet

Guro Ødegård og Johannes Bergh

Institutt for samfunnsforskning
Munthes gate 31
PO Box 3233 Elisenberg
NO-0208 Oslo, Norway

Innhold

1	Innledning	3
2	Lokale innflytelseskanaler	5
3	Minoriteters deltakelse i valgkanalen	9
4	Frivillige organisasjoner som sosial- og politisk integrasjonsarena	14
5	Kommunale rådsorganer og dens dilemma	23
6	Avslutning: Sammenheng mellom politisk- og sosial kapital sammen	27
	Litteratur	29

1 Innledning

Det lokale selvstyret knyttes gjerne til demokrati og deltakelse av innbyggerne. Hvor godt dette fungerer vil naturligvis avhenge av flere forhold. Inspirert av Robert Dahl mener Jacob Aars (2007) at et godt lokaldemokrati avhenger to forhold. For det første i hvilken grad borgerne opplever at det politiske systemet er åpent og mottakelig for forskjellige slags ytringer, og for det andre at de folkevalgte har råderett over ressurser og dagsorden. Det er den første delen – som Aars betegner som *borgereffektivitet*, vi i dette notatet skal befatte oss med. I hvilken grad fungerer lokaldemokratiet integrerende i den forstand at de som ønsker det, har mulighet for å delta for å påvirke politiske beslutninger?

Notatet vil primært være en oppsummering av forskning vi og kolleger ved *Institutt for samfunnsforskning og Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor* har utført på tema lokaldemokrati, representativitet og deltagelse blant etniske minoriteter. Vi retter et særlig fokus på valgkanalen og den korporative kanalen (sivilsamfunnet gjennom frivillige organisasjoner), men vil gjennom en drøftelse av representativitet diskutere dilemma også ved den nærdemokratiske ordningen rundt kommunal rådsstruktur – med et særlig fokus på kommunale ungdomsråd. Årsaken til dette er at slike nærdemokratiske ordninger har blitt svært vanlig på flere områder, samt at rådene kan karakteriseres som demokratiske hybrider (se Lidén & Ødegård, 2002).

I den innledende delen av notatet vil vi kort presentere en modell for lokalpolitisk deltagelse – og betingelser rundt deltagelse, påvirkning og makt, før vi går over til den empiriske presentasjonen av foreliggende forskning rundt etniske minoriteters deltagelse. Fokuset vil være på deltagelse i valgkanalen og det representative demokrati, samt deltagelse i sivilsamfunnet. På bakgrunn av dette vil i avslutningsvis drøfte mulige betingelser for å øke etniske minoriteters deltagelse og innflytelse i lokaldemokratiet innenfor disse arenaene. I drøftelsen vil lokale myndigheters rolle i utviklingen av et inkluderende lokaldemokrati være helt sentral.

2 Lokale innflytelseskanaler

Bærebjelken i lokaldemokratiet er mulighetene for å påvirke egne livsbetingelser gjennom politisk påvirkning og stemmegivning ved valg. Samspillet mellom på den ene siden politiske beslutningsorganer og forvaltning – og på den andre siden – borgere som velgere, interessegrupper eller brukere av offentlige tjenester, utgjør en avgjørende bestanddel av den lokaldemokratiske prosessen. Vi tenker ofte at høy deltagelse innenfor de ulike områdene indikerer en høy legitimitet til demokratiet. Men, som Bjørklund (2005, 207) påpeker, kan høy deltagelse i enkelte tilfeller skyldes fravær av et velfungerende lokaldemokrati. Aars (2007) på sin side påpeker at lav deltagelse ikke nødvendigvis indikerer lav legitimitet, men rett og slett at borgerne opplever at demokratiet fungerer så godt at det er undøvelig å delta. Poenget er at det ikke er gitt hva som indikerer et velfungerende lokaldemokrati (se også Aars 2007).

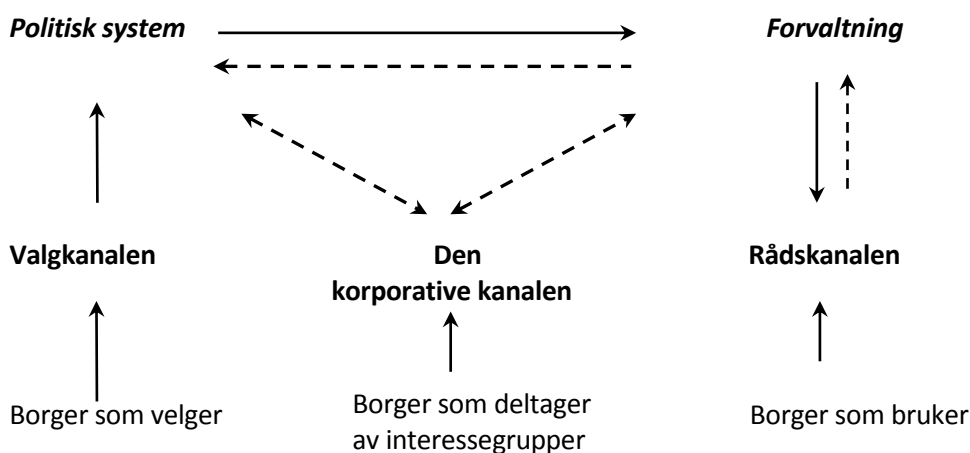
Vi skal ikke her diskutere om høy eller lav deltagelse indikerer et velfungerende demokrati eller ei. Vårt fokus er at flere innvandrergupper er underrepresenterte på viktige arenaer hvor politiske beslutninger fattes. Dette i seg selv er utgjør en demokratisk utfordring.

Det er flere kanaler for å påvirke lokalpolitiske prosesser. Gjennom framveksten av nye sosiale medier er det ikke lenger utelukkende snakk om fysiske rom, men også virtuelle. Facebook, blogger, meningsytringer gjennom Twitter og andre kanaler for mobilisering og politiske diskusjoner, reduserer ikke nødvendigvis deltagelse på de mer tradisjonelle arenaene, som partier og organisasjoner. I en omfattende studie konkluderte Enjolras og kolleger (2013) at samfunnsdebatten som foregår på sosiale medier er politisk relevant, og at «...dette har bidratt til en styrket offentlige i den forstand at de sosiale mediene har åpnet for bredere deltakelse og for nye kollektive mobiliseringsformer» (s. 200). Politisk deltagelse på sosiale medier er på et vis frikoblet tid og rom. Man kan delta hvor som helst og når som helst.

Når vi her skal drøfte lokaldemokratiets betingelser for etniske minoriteters deltagelse, begrenser vi oss til de fysiske møteplassene

som eksisterer i lokalsamfunnet, enten det dreier seg om valglokalet, partimøtene, frivillig organisasjonsdeltagelse – eller kommunale brukerråd. Inspirert av Liden og Ødegårds deltagelse- og påvirkningsmodell (2002), er det særlig tre relevante deltagelses- og påvirkningskanaler: (1) valgkanalen (2) den korporative kanalen og (3) deltager- og brukerorienterte kanalen. Det oppstår naturlig nok andre typer arenaer lokalt, men disse representerer ulike prinsipper knyttet til representasjon og dermed rolle i lokaldemokratiet, indikert i figur 1.

Figur 1: Politiske påvirkningskanaler. (Stiplede linjer indikerer påvirkningsmuligheter. Heltrukne linjer indikerer beslutningsmyndighet).



Figuren indikerer at borgerne har muligheter til å påvirke politiske beslutningsprosesser, men innehar ulike roller avhengig av hvilken kanal man deltar på.

Den arena det oftest tenkes på når man snakker om demokratisk deltagelse, er den *representative valgkanalen*. Gjennom offentlige valg, som gjennomføres i Norge hvert andre år (henholdsvis lokale valg og parlamentsvalg) velger borgerne over 18 år hvilke partier og politikere som skal representere dem den kommende fireårs perioden. Borgerne karakteriseres som *velgere* og hver enkelt stemme teller likt. Valgkanalen blir gjerne skilt fra brukermedvirkning og den korporative innflytelse fordi en her velger de representantene som skal utforme politikken. I den korporative og deltagerorienterte kanalen har man ikke denne muligheten, men gjennom forhandlinger kan

mulighetene til å påvirke politikken likevel være stor. Disse to deltagelsesformene blir også framhevet som positive både når det gjelder de instrumentelle som de integrative sider av politiske deltagelsen (Petersson et al. 1989). Gjennom innspill fra ulike interesse- og brukergrupper, bidrar deltagelsen til å fremme synspunkter utenom den representative valgkanalen. Samtidig fører den til en sosialisering til generell samfunnsdeltagelse. Vi vil kort knytte noen kommentarer til disse deltagelseskanalene. Først den korporative kanalen.

I Norge er det lange tradisjoner for at individet gjennom frivillige organisasjoner har kunnet fremme særinteresser av ulikt slag. Disse sammenslutningene bidrar i det politiske felt på to måter. For det første antas det at organisasjonene bidrar til å utvikle demokratiske medborgeridentiteter som rekker ut over organisasjonslivet. For det andre inngår organisasjonene i offentlige drøftelser med andre organisasjoner eller representanter for det politisk/administrative system. Ideelt sett skal dette styrke den offentlige debatt, samt redusere avstanden mellom borgere og de som treffer og implementerer politiske beslutninger (Torpe 2000). Slik sett fyller organisasjonene både en intern- og eksterndemokratisk rolle i samfunnet. Organisasjonenes medlemmer vil kunne ha en reell påvirkningsmulighet i organisasjonens hierarkiske og demokratiske strukturer – og denne type interesse-sammenslutninger fungerer som bindeledd mellom enkeltindivider og myndigheter. Den senere tid har foreningslivet betydning for dannelsen av tillit og nettverk blitt løftet fram som viktig for både individenes men også lokalsamfunns sosial kapital (for drøftelse i en norsk kontekst, se Ødegård, Loga, Steen-Johnsen og Ravneberg, kommer). I teorien om sosial kapital – slik den er presentert av den amerikanske statsviteren Robert Putnam (2000) – betones betydningen av foreningslivet som arena for dannelsen av tillitsdannende nettverk mellom mennesker. Putnam definerer sosial kapital som «trekk ved sosial organisasjon som tillit, normer og nettverk som kan forbedre samfunnets effektivitet ved å lette samordnet handling» (Putnam et al. 1993, 169). Det er særlig beskrivelse av de to kapitalformene *sammenbindende* (bonding) og *brobyggende* (bridging) som gjør teorien velegnet for å forstå foreningslivet som både integrasjonsarena og politisk deltagelsesarena. Et sammenbindende nettverk vil koble sammen individer som deler viktige kjennetegn – eksempelvis etnisitet, språk, religion og ideologisk tilhørighet. Kapitalformen er viktig, fordi det gir deltagernes tilhørighet og identifikasjon med gruppen. Brobyggende nettverk bidrar til å koble enkeltindivider sammen på tvers av slike forskjelligheter. Brobyggende nettverk er dermed utadrettede – for eksempel mot nye sosiale

grupper, andre formelle nettverk, offentligheten eller politiske myndigheter. Nettverksressurser som er opparbeidet gjennom deltagelse, hevdes å ha en mobiliserende effekt på kollektiv handling, og bidrar slik sett til både demokratisk legitimitet og stabilitet i et samfunn (Warren, 1999; Putnam, 2000). Så til tross for at interesseorganisasjonene og deres medlemmer ikke har politisk beslutningsmyndighet, har de en viktig rolle i lokaldemokratiet, som forhandlingsorgan med lokale myndigheter og som arena for dannelse av sosial kapital. Frivillige organisasjoner har i prinsippet et autonomt forhold til det politiske makt-sentrum i den forstand at myndighetene ikke kan gå inn og styre organisasjonenes agenda. Samtidig kan myndighetene til en viss grad styre organisasjonenes aktiviteter gjennom målrettede økonomiske støtteordninger.

I økende grad konsulterer sentrale og lokale myndigheter ulike grupper man antar representerer brukere av offentlige tjenester. Målsettingen med det som blir betegnet som den moderne deltagerdemokratiske tradisjon, er at borgerne aktivt skal involveres på alle nivåer og at utbredelsen av demokratiet skal omfatte alle samfunnets sfærer (Andersen 2000). Utviklingen av *rådsorganer* har aksellerert de senere år, og er opprettet for å etablere kontakt og samhandling mellom offentlige myndigheter og ulike samfunnsgrupper og brukergrupper. Rådsorganene gir sivile sammenslutninger en vei til politikken. Eksempler på dette er kommunale ungdomsråd, eldreråd og råd for funksjonshemmede. Rådene opererer i et grenseland mellom stat og sivilsamfunn (Andreassen 2009). Slike påvirkningskanaler har oppstått fordi fornyelsen av offentlig forvaltning har vært knyttet til markeds-ideologi der brukerorientering og -medvirkning står sentralt: Forvaltningen skal ta «hensyn til de krav og forventinger som brukerne har, og som er effektiv i sin produksjon av offentlige velferdsordninger» (St.prp.nr. 82 2000–2001). Medvirkningstiltak er igangsatt fra kommunalt hold, og det er etablert formelle kanaler til forvaltningen. De som deltar i medvirkningsprosjektene er enten utpekt av myndighetene, av organisasjonen de representerer eller de deltar ut fra eget initiativ – og innehar primært rollen som brukere av offentlige velferdstjenester.

I de følgende avsnittene vil vi drøfte disse deltagelsesarenaene som politiske integrasjonsarenaer for etniske minoriteter. Det er særlig valgkanalen og sivilsamfunn hvor det finnes empirisk forskning på området, men vi vil ha en kort diskusjon rundt brukerrådene, da disse har økt i omfang – og de «kiler» seg inn i en lokaldemokratisk infrastruktur hvor de står i et spenningsforhold mellom lokale myndigheter og autonome organisasjoner.

3 Minoriteters deltakelse i valgkanalen

Innvandrere og minoriteters deltakelse i valgkanalen blir gjerne sett på som et mål på politisk integrasjon i majoritetssamfunnet. Fravær av deltakelse og mangel på representasjon i representative organer kan være et tegn på at minoritetene ikke er integrerte i det «politiske Norge» (Bjørklund og Bergh 2013).

Innvandrerens valgdeltakelse har vært gjenstand for forskning og oppmerksomhet helt siden utenlandske statsborgere fikk stemmerett ved lokale valg i 1983. Det ble da bestemt at Statistisk sentralbyrå (SSB) skulle kartlegge den nye velgergruppens deltakelse. Denne kartleggingen har fortsatt ved hvert lokale valg siden 1983, og har fra og med 1999 også inkludert norske statsborgere med innvandrerbakgrunn.¹ I sum har SSB samlet inn betydelig større mengder data om innvandrernes valgdeltakelse enn om deltakelsen til befolkningen for øvrig.²

Personer med innvandrerbakgrunn som har stemmerett ved lokale valg er en heterogen og voksende gruppe i det norske samfunnet. Når fokuset er på etniske minoriteter, som i dette notatet, kan det være naturlig å se særlig på personer med bakgrunn fra det «Globale sør» (Asia, Afrika og Latin-Amerika). Ingen slike avgrensninger er perfekte (og heller ikke ukontroversielle). Det personer fra det globale sør har felles er en lang avstand, både geografisk og kulturelt, fra opprinnelseslandet til Norge. Forskningen på minoritetenes politiske deltakelse i Norge har derfor særlig sett på velgere fra Asia, Afrika og Latin-Amerika, og det er denne forskningen vi støtter oss på i dette notatet.

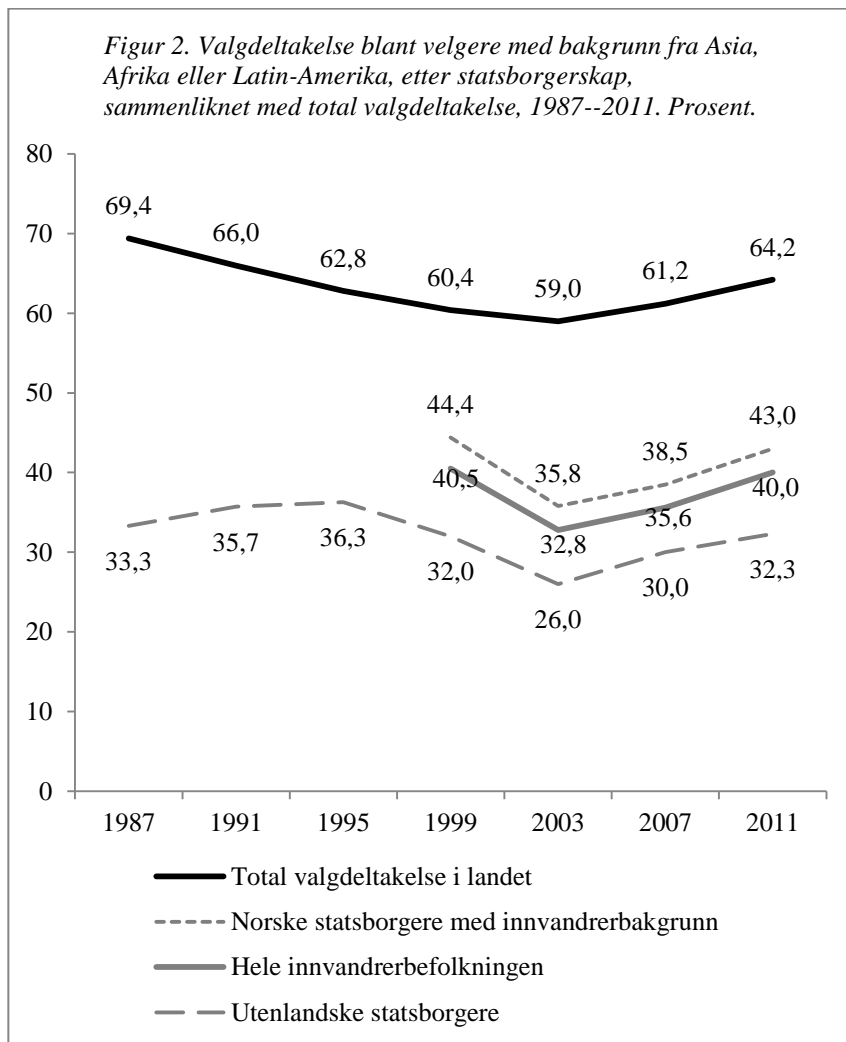
Figur 2 viser valgdeltakelsen til denne gruppen fra 1987 til og med siste lokalvalg i 2011.³ Figuren viser tall for utenlandske statsborgere (helt fra 1987), samt for norske statsborgere med

¹ Det inkluderer personer som enten selv har innvandret til Norge og de som er født i Norge av to foreldre som er innvandrere.

² Dette er nå i ferd med å endres, ved at det ved senere valg samles inn store representative datasett for hele befolkningen.

³ Tallene fra den første undersøkelsen i 1983 har gått tapt, derfor starter tidsserien i 1987.

innvandrerbakgrunn og de to gruppene samlet (fra 1999). Valgdeltakelsen i hele elektoratet i Norge er tatt med som sammenlikningsgrunnlag.



Det mest iøynefallende resultatet i figur 2 er forskjellen i valgdeltakelse mellom minoritetsbefolkningen og velgere for øvrig. Nivået på deltakelsen til utenlandske statsborgere er omtrent halvparten av det generelle deltakelsesnivået ved norske lokalvalg. Norske statsborgere med innvandrerbakgrunn deltar i noe større grad enn utenlandske statsborgere. Denne forskjellen var på nesten 11 prosentpoeng ved det siste lokalvalget i 2011. Til sammen gav

det en deltakelse på 40 prosent blant personer med innvandrerbakgrunn fra Asia, Afrika og Latin-Amerika. Av alle stemmeberettigede ved dette valget deltok 64 prosent.

Forklaringene på minoritetenes relativt lave valgdeltakelse knyttes gjerne til fire forhold.

1) Sammensetningen av minoritetsbefolkningen. Velgere med innvandrerbakgrunn er i snitt yngre enn befolkningen for øvrig; de har lavere utdanningsnivå og lavere inntekt enn andre velgere. Dette er forhold som henger sammen med lav valgdeltakelse (uansett etnisk bakgrunn). Når man kontrollerer for slike forhold i en statistisk analyse blir forskjellen i valgdeltakelse mellom majoritets- og minoritetsbefolkning mindre.⁴

2) Botid og integrering i det norske samfunnet. Det er en sammenheng mellom botid og ulike mål på integrering i det norske samfunnet på den ene siden, og valgdeltakelse på den andre. Samtidig må det sies at sammenhengen mellom botid og valgdeltakelse har blitt svakere med tiden. Det er ikke lenger utvetydig slik at et er de som har bodd lengst i landet som har høyest deltakelse.

3) Deltakelse i sivilsamfunnet henger sammen med valgdeltakelse (Bay mfl. 2010). Personer som er medlemmer av og er aktive i ulike typer av organisasjoner er mer tilbøyelige til å stemme enn andre. Medlemskap i det som gjerne kalles «bonding» organisasjoner – organisasjoner av og for minoritetenes selv, som har lite utadrettet virksomhet mot samfunnet for øvrig – har også en positiv effekt på valgdeltakelsen (se kapittel 4).

4) Politisk representasjon av innvandrere ser ut til å ha en positiv effekt på valgdeltakelsen. I kommuner hvor det er aktive politikere med minoritetsbakgrunn er deltakelsen til minoritetsvelgere høyere enn i andre kommuner (Bergh og Bjørklund 2010).

Politisk representasjon av innvandrere er altså ikke bare et viktig tema i seg selv – som en indikator på innvandrernes politiske integrering – representasjonen har også en effekt på valgdeltakelsen til innvandrerbefolkningen. Hva er så status for minoritetsbefolkningens politiske representasjon i norske kommuner?

Det vanlige bildet som tegnes av innvandrernes politiske representasjon er at gruppen er underrepresentert i kommunestyrene. Dette bildet kan underbygges av følgende statistikk: ved lokalvalget i 2011 hadde 1,4 prosent av innvalgte

⁴ I en analyse av valgdeltakelsen ved 2007-valget i Bergh og Bjørklund (2010) reduseres forskjellen fra 31 prosentpoeng til 23 prosentpoeng.

kommune-/bystyrerepresentanter innvandrerbakgrunn fra Asia, Afrika eller Latin-Amerika. Det er betydelig mindre enn denne gruppens andel av befolkningen på samme tid: 6,1 prosent.

Problemet med denne statistikken er at den ikke tar hensyn til den skjeve geografiske spredningen av innvandrerbefolkningen. Det viktige er jo at minoritetsbefolkningen er representert der hvor de bor.

Bosettingsmønsteret til minoritetsbefolkningen i Norge er preget av en konsentrasjon i Oslo og noen sentrale østlandskommuner (Drammen, Lørenskog, Skedsmo), og de andre store byene i landet (Bergen, Stavanger, Trondheim). Hver kommune i landet har ett by-/kommunestyre. I statistikken over alle kommunestyre i landet vil derfor små kommuner med en liten innvandrerbefolkning utgjøre en stor andel.

For å få en bedre statistikk over innvandrerbefolkningens representasjon bør man derfor sammenlikne befolkningssammensetningen og sammensetningen av by-/kommunestyret i hver enkelt kommune.

I tabell 1 har vi beregnet et forventet antall representanter med minoritetsbakgrunn i hver enkelt kommune i landet, basert på størrelsen på minoritetsbefolkningen og hvor mange representanter det er i kommunestyret.

Antall forventede representanter (gitt perfekt representasjon av minoritetsbefolkningen) varierer fra 0 til 11. I hele 231 kommuner er det ingen grunn til å forvente en eneste representant med minoritetsbakgrunn. Til sammen er det likevel valgt inn en håndfull representanter i disse kommunene (0,02 representanter i snitt). Videre er det i ytterligere 150 kommuner bare grunn til å vente én representant med minoritetsbakgrunn. Her er det en klar underrepresentasjon av denne gruppen: 0,19 innvalgte i snitt.

Hvis vi ser på de kommunene hvor det forventes 6 eller flere representanter med minoritetsbakgrunn, altså de kommunene hvor minoritetsbefolkningen er størst, så finner vi et motsatt mønster. Antall innvalgte representanter er like stort eller større enn antall forventete representanter. Minoritetsbefolkningen er slik sett overrepresentert i disse kommunene. I de seks kommunene som er nevnt i tabellen bor omtrent halvparten av minoritetsbefolkningen i Norge. Slik sett er minoritetsbefolkningen godt representert der hvor de faktisk bor.

Tabell 2 Forventet antall representanter med bakgrunn fra Asia, Afrika og Latin-Amerika i norske kommuner, gitt perfekt deskriptiv representasjon, samt faktisk representasjon av denne gruppen i 2011

Forventet representasjon	Gjennomsnittlig faktisk antall representanter	Antall kommuner
0	0,02	231
1	0,19	150
2	0,88	26
3	2,60	10
4	3,29	7
6	6,00	3 (Lørenskog, Stavanger, Skedsmo)
7	10	1 (Drammen)
11	16	1 (Oslo)
Sum: 296	150	429

Integreringen av politikere med minoritetsbakgrunn i norsk kommunepolitikk kan dermed sees på som ganske god, og klart bedre enn på nasjonalt nivå (Bergh og Bjørklund 2011). Den relativt gode representasjon av politikere med minoritetsbakgrunn kan for det første forklares av at partiene nominerer kandidater med minoritetsbakgrunn. Likevel er slike kandidater sjelden blir nominert på sikre plasser. Det er derfor velgernes personstemmer som har vært avgjørende for de fleste av disse politikerne. Det at det finnes mange velgere med minoritetsbakgrunn i en kommune og at kandidater har tilknytning til et miljø av velgere med minoritetsbakgrunn har vært en suksessformel for flere minoritetspolitikere (Bergh og Bjørklund 2011).

4 Frivillige organisasjoner som politisk integrasjonsarena

Hovedfokuset i norsk integrasjonspolitikken har først og fremst vært den såkalte «arbeidslinja». I dette ligger det at den politiske tilretteleggingen for inkludering av innvandrere i første rekke har vært rettet mot arbeidslivdeltakelse og kvalifisering til arbeidsdeltakelse. Når sivilsamfunnet i økende grad framheves som en viktig integrasjonsarena vil integrasjonsdebatten favne bredere og omfatte spørsmål omkring sosial, politisk og kulturell inkludering. Dermed blir det også tydelig at etniske minoriteter er underrepresenterte i den delen av sivilsamfunnssektoren som i særlig grad har som sitt oppdrag å påvirke politikken på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Dette er samfunnsorienterte organisasjoner som også fungerer som politiske pressgrupper og som er viktige korrektiver i politiske beslutningsprosesser. Det er uheldig at enkeltgrupper er sterkt underrepresenterte i slike nettverk, både fordi viktige stemmer står i fare for ikke å bli hørt, og fordi dette på sikt vil kunne svekke demokratiets legitimitet.

Svak representasjon i tradisjonelle organisasjoner

I en undersøkelse fra 2010 fant Enjolras og Wollebæk at innvandrerbefolkningen var sterkt underrepresenterte som medlemmer i frivillige organisasjoner. Underrepresentasjonen er særlig tydelig i organisasjoner knyttet til fritidsaktiviteter. Deltagelsesnivå synes å avhenge av flere kontekstuelle faktorer som botid i Norge, grad av yrkesdeltagelse og språkferdigheter i norsk (Enjolras og Wollebæk 2010). Menn med innvandrerbakgrunn er langt mer integrert i tradisjonelle organisasjoner enn kvinner med samme landbakgrunn (se også Henriksen 2008). Samtidig har det vært en økning i kvinners deltagelse i alle typer organisasjoner mellom 1996 og 2006. Det er likevel langt igjen før kvinnene er like integrerte medlemmer som menn. Til forskjell fra mennene, har ikke botid noen selvstendig effekt på kvinners medlemskap, dersom de ikke behersker norsk. Når vi ser at andelen kvinner med medlemskap, særlig i idrettsorganisasjoner har økt, kan dette være indikasjoner på at

språkkunnskapene blant innvandrerkvinner har økt. Både sosial og politisk integrasjon er resultater av en prosess over tid. Det gir derfor mening at det er blant de gruppene med lengst botid og norskkunnskaper at medlemskapsantallet er høyest.

I internasjonale sammenligninger skiller de nordiske landene seg ut med et stort og velutviklet kultur- og fritidsfelt, særlig for barn og unge. Undersøkelser av endringer i det norske organisasjonslandskapet over tid viser at barne- og ungdomsorganisasjonene utgjør et sentralt tyngdepunkt i deltakelsen (Christensen, Strømsnes, & Wollebæk, 2011; Selle & Øymyr, 1995; Wollebæk & Selle, 2002). Barn med etnisk minoritetsbakgrunn er underrepresenterte i de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene (Friberg, 2005; Krange & Strandbu, 2004; Ødegård, 2006). Tatt i betraktning mange av organisasjonenes tilgjengelighet, både med tanke på geografiske utbredelse og lavterskelaktiviteter (som eksempelvis idretten), kunne man tenke seg at dette var en arena som var blind for både etniske og kulturelle forskjeller. Selv om vi vet lite om årsaker til fraværet, har forskningsinstituttet NOVA vist at til tross for at unge innvandrere og etterkommere er mer integrert i idretten enn sine foreldre, deltar de i betydelig lavere grad enn majoritetsungdommen⁵ (Krange og Strandbu, 2004). Det er særlig jentene med innvandrerbakgrunn som er fraværende. Selv om forskjellene er tydelige også blant guttene (ibid.).

Deltagelsesbarrierer

I en studie gjennomført ved Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor, forsøkte forskerne Ødegård, Steen-Johnsen og Ravneberg (2012) å komme på sporet av barrierer som bidro til innvandreres svake deltagelse i det lokale foreningslivet – primært idretten. Studien var basert på feltarbeider i fire flerkulturelle lokalsamfunn (for ytterligere informasjon se Ødegård mf. 2013). Forskerne identifisert tre typer barrierer for et likestilt sivilsamfunn (1) Individuelle barrierer, (2) Organisatoriske barrierer, (3) Systembetingede barrierer.

De *individuelle barrierene* er de som er mest kjente – og knyttes i særlig grad til svak økonomi. Forskerne avdekket imidlertid flere hindringer enn svake økonomiske ressurser. Særlig kom manglende norskkunnskaper fram som hindre for foreldre å

⁵ Utvalget i «Ung i Norge»-undersøkelsen omfatter tenåringer med to utenlandsfødte foreldre (fra «ikke-vestlige» land).

orientere seg om det lokale fritidstilbudet for unge. Også den tradisjonelle organisasjonsdriften og forventninger til både betaling og dugnad, framsto som fremmed for mange. I enkelte miljøer framsto også etablerte religiøse og/eller kulturelle praksiser som hinder for unges organisasjonsdeltagelse. Særlig gjaldt dette jenter fra enkelte muslimske miljøer (for en ytterligere drøftelse, se Ødegård et. al. kommr). Sist, men ikke minst, avdekket forskerne at lokalsamfunnene som ble studert var preget av høy andel familier i en særlig sårbar situasjon. Dette gjaldt ikke bare fattigdom, men sårbarhet knyttet til svak psykisk helse, rusproblematikk m.m. Dette var barrierer som ikke primært var knyttet til innvandrerbefolkningen, men som framsto som viktige deltagelsesbarrierer for barn generelt i slike familier.

De individuelle barrierene var faktorer både skolen og skolen var klar over – og arbeidet systematisk med å redusere. En uttalt målsetting i samtlige lokalsamfunn var å redusere disse for å øke andelen minoritetetniske barn og unge til en aktiv fritid (se også Ødegård et al, kommer).

De organisatoriske barrierene dreier seg om hindringer som er knyttet til de frivillige organisasjonene. Frivillige organisasjoner har noen særpregede trekk: de er i stor grad avhengige av frivillig innsats og må dermed ha en forankring lokalt som gjør at de er i stand til å mobilisere frivillighet. Avhengigheten av frivillig innsats og involvering utgjør en sårbarhet, men er også en mulig ressurs i forhold til å binde sammen ulike nettverk lokalt. Når rekrutteringsgrunnet i mange lokalsamfunn har blitt etnisk, religiøs og kulturelt mangfoldig, skaper det spesielle utfordringer for det tradisjonelle foreningslivet. I denne situasjonen kan ulike organisasjonsforhold fremstå som barrierer for deltagelse, avhengig av hvor godt det lokale foreningslivet tilpasser seg den nye konteksten. Forskerne pekte blant annet på fire faktorer som nyttes til organisasjonsnivået. For det første handler dette om en tradisjonell og sementert organisasjonskultur som hindrer nyteknisk når det gjelder drift og fordeling av frivillig arbeid. Det handler også om at lokale foreninger primært drives av frivillige krefter, og det er manglende økonomiske ressurser, kompetanse og tid til å mangfoldsarbeid med tanke på å rekruttere nye grupper. I flere lokale foreninger speilet ikke ledelsen eller støtteapparatet rundt det flerkulturelle rekrutteringsgrunnet Lokale foreninger mangler dermed flerkulturelle ledere som både kan tjene som viktige rollemodeller og døråpnere, samt har nettverksressurser som foreningen mangler. Dette er forhold forskerne mener er en

medvirkende årsak til at etniske minoriteter også har liten tilgang til et bredere sivilsamfunnsnettverk lokalt.

Strategiene for rekruttering av innvandrere knytter seg i praksis ofte til å redusere effekten av manglende individuelle ressurser. Det er langt vanskeligere å redusere de organisatoriske barrierene som er knyttet til formelle organisasjonsstrukturer med eksklusive posisjoner, samt uuttalte normer for drift og frivillig innsats. Å endre organisasjonskultur og -praksis er krevende. Med begrensede ressurser drives ofte arbeidet «slik som man alltid har gjort det». Studien har vist at dette ikke nødvendigvis er ensbetydende med en organisatorisk endringsvegring, men mange lokalforeninger har man mer enn nok med å gjennomføre den ordinære lagsdriften og opprettholde aktivitetstilbudet. De har ikke den nødvendige organisasjonskapasiteten eller -ressursene – økonomiske og kompetansemessig – til å foreta nødvendige løft. Dette løftes fram som en betydelig hindring for utviklingen av et bærekraftig integrasjonsarbeid – både av leder som strever med å fornye seg, og av ledere som har evnet dette (Ødegård mfl 2012, kommer).

Disse strukturelle utfordringene betoner viktigheten av de *systembetingede barrierer* forskerne avdekket i sine studier. Disse er ikke like intuitive som de individuelle og organisatoriske. Likevel framtrer de som svært viktige hindringer for å utvikle langsiktig og bærekraftig rekrutteringsarbeid i flerkulturell lokalsamfunn forskerne har studert. Raske demografiske endringer og drabantbypregede boligområder, hvor villabebyggelse – om disse finnes – er geografisk adskilt fra mindre leiligheter, skaper nye forutsetninger for organisering av fritidsaktiviteter i lokalsamfunnene. Økt boligsegregering hvor lokalsamfunn preges av fraflytting av majoritetsbefolkningen, fører videre til at de sosiale og økonomiske skillelinjene forsterkes. Skillelinjene kan forsterkes geografisk dersom de manifesterer seg i avstand mellom for eksempel blokk- og småhusbebyggelse eller ved at fattige familier og familier med minoritetsbakgrunn bosettes, eller bosetter seg i et bestemt strøk, gater eller bydeler. Slike bakenforliggende faktorer har bidratt til at det lokale foreningslivet, slik vi tradisjonelt kjenner det, sliter med å rekruttere både deltagere og frivillige.

I tillegg til slike demografiske barrierer, synliggjorde forskernes feltarbeid også andre barrierer på systemnivå. For det første handlet dette om manglende fysiske møteplasser i lokalsamfunnet. Når mennesker ikke møtes, utvikles heller ikke en felles lokalsamfunnsidentitet. Forskerne avdekket et manglende

institusjonelt samarbeid mellom offentlige, frivillige og private aktører lokalsamfunnsaktører, noe som bidro til at nettverkene og institusjonene opererte hver for seg, uten at man fikk et felles løft for å delta formingen av lokalsamfunnet. Forskerne pekte videre på at det fra myndighetenes side var utviklet en svak helhetlig politikk- og strategiutforming, som i kombinasjon med svake økonomiske tilskudd for å drive integrasjonsarbeid for organisasjoner og andre sivilsamfunnsaktører, bidro til å forsterke adskillelsen mellom majoritets- og minoritetsbefolkningen. I tillegg etableres et parallelt foreningsliv, basert på etnisk, kulturelt og/eller religiøs identitet.

Innvandrerforeninger: Omfang og betydning

Innvandrere generelt er ikke ukjente med frivillig arbeid eller deltagelse i sosiale og politiske fellesskaper. At forskningen viser at innvandrerbefolkningen utfører frivillig arbeid nesten i like stor grad som den etnisk norske majoritetsbefolkningen (Eimhjellen & Seggaard, 2010), forteller oss at det finnes formelle fellesskap som vanskelig fanges opp i landsrepresentative survey-undersøkelser. Det vi vet er at personer med innvandrerbakgrunn deltar i betydelig større grad enn etnisk norske i religiøse foreninger og i innvandrer- og flyktningeforeninger (Enjolras og Wollebæk 2010). Dette tyder på at et nytt foreningsliv hvor interessefellesskap baseres på etnisk, kulturelt og/eller religiøs tilhørighet og identitet, ekspanderer i Norge. I sine studier viser Ødegård og kolleger (2010, 2012, kommer) at i motsetning til de tradisjonelle organisasjonene, er disse initierte, organiserte og administrerte av personer med innvandrerbakgrunn. Det finnes generelt lite kunnskap om innvandrerorganisasjoner, hvor mange som finnes, hvordan de er organisert, hvordan de drives og hvem som er med, er mangelvare i en norsk kontekst. Det vi vet er at de i liten grad følger den tradisjonelle, nordiske organisasjonsformen der lokale organisasjoner er knyttet til en demokratisk overbygning til et nasjonalt og eventuelt regionalt nivå (for en gjennomgang se Ødegård, Loga, Steen-Johnsen, & Ravneberg, kommer). Men også det tradisjonelt norske foreningslivet er i endring. Wollebæk (2002) har vist at et markant endringstrekk er at organisasjonslandskapet i økende grad et blitt todelt i den forstand at koblingen mellom lokalt og nasjonalt nivå er svekket. Dette gjelder også foreninger generelt knyttet opp mot lokale politiske saker og aktiviteter.

Det er altså på lokalt nivå de formelle interessefelleskaper for etniske minoriteter oppstår. I 2003 ble det anslått at det fantes rundt 1000 lokale innvandrereforeninger, hvorav omlag én tredjedel (350) falt innenfor det offentliges kriterier for støtteverdige organisasjoner (se Hagelund & Loga, 2009; Mjelve, 2003). I dag er sannsynligvis antallet mye høyere. «Enhet for mangfold og integrering» sin statistikk viser at andelen registrerte lokale foreninger med vedtekter i Oslo var på hele 227 foreninger i 2013. Økningen er identifiserbar i lokalsamfunnene. I en studie fra Furuset – et flerkulturelt lokalsamfunn i Groruddalen – har Ingebjørg Eikenes (2012) vist at det lokale foreningslivet består av like mange lokale foreninger i dag som for 30 år siden. Forskjellen er at det er mange nye typer organisasjoner, hvor den største andelen består av nyetablerte foreninger med forankring i etniske-, religiøse- eller kulturelle fellesskap. Det er særlig det siste tiåret at dette foreningslivet har vokst fram.

Generelt sett vet vi lite om omfanget av dette foreningslivet, interndemokratiske strukturer, i hvilken grad de samhandler med lokale myndigheter eller inngår i en sivilsamfunnsstruktur lokalt. Ødegård et al (kommer) viser at det i flerkulturelle lokalsamfunn finnes innvandrernettverk som ikke er formalisert som foreninger, og som dermed heller ikke tar del i de støtteordninger som finnes for det lokale foreningslivet. Forskerne viser eksempler på hvordan lokale myndigheter har arbeidet for å styrke disse minoritetsnettverkene ved at de ble formelle foreninger med en intern- og eksterndemokratisk struktur. Dette ville løfte nettverkene fra en marginal posisjon – inn i en større sammenheng – som del av den korporative kanal – og dermed bidra til en «mektiggjøring» (empowerment).

Segregerende fellesskaper?

Fra faglig hold har innvandrereorganisasjoner blitt kritisert for å være internt orientert, der nettverkene ofte overlappes av slektskap og økonomiske forbindelser, og i liten grad orienterer seg til nettverk og aktører i majoritetssamfunnet (for en generell oversikt se Hagelund og Loga 2009, samt drøftelser hos Lidén 2001; Rogstad 2007). Slike fellesskap bidrar dermed til å sveise grupper som er allerede er like hverandre sammen, mens de mangler evnen til å bygge broer til majoritetsnettverk og til å inkludere individer og grupper man ikke deler viktige kjennetegn med. Dette hindrer integrasjon (se også Putnam, 2007).

Også Ødegård et al. (kommer) viser gjennom sin forskning hvordan innvandrernettverk kan hindre sosial og politisk integrasjon, men også hvordan disse – sammen med trossamfunn – kan være viktige ressurser i det lokale integrasjonsarbeidet. I stedet for å fortrenger deltagelse i det tradisjonelle norske kan de ses på som trappetrinn på veien til integrasjon? Det er særlig fire roller som blir løftet fram: som *sosial arena* for nyankomne innvandrere, som *arena for læring av kultur og språk* for barn med minoritetsetnisk bakgrunn født i Norge, som arena for håndtering av en *tokulturell identitet*, særlig for unge med etnisk minoritetsbakgrunn, og som politisk arena for etniske eller religiøse grupper som har flyktet fra hjemlandet. Forskerne peker samtidig på viktigheten av at innvandrersamfunnsorganisasjoner og trossamfunn er bevisste sin rolle som lokalsamfunnsaktør. Dersom foreningene i liten grad forholder seg til andre frivillige organisasjoner, andre trossamfunn både innenfor og utenfor egen religion og til ulike offentlige aktører, kan den sammenbindende sosiale kapitalen gå på bekostning av brobygging med majoritetssamfunnet. I den grad de utelukkende opererer innadvent, vil dette kunne være et hinder for medlemmene i å skaffe seg viktige nettverksressurser. At det legges til rette for at innvandrersamfunn inngår i en bredere sivilsamfunnsstruktur hvor muligheten for å ta del i utviklingen av eget lokalsamfunn, blir framhevet som viktig. Forskerne mener at selv om det tas initiativ for religionsdialog på nasjonalt, politisk nivå, finner de lite av dette på lokalt nivå.

Hvordan styrke minoriteters demokratiske deltagelse?

Studiene fra flerkulturelle lokalsamfunn, som det her refereres til, viser at mangel på felles møteplasser mellom grupper med forskjellig kulturell-, religiøs- og/eller landbakgrunn, bidrar til å svekke innbyggernes identitet og tilhørighet til lokalsamfunnet. Mange grupper tar ikke del i det lokalpolitiske arbeidet og foreningslivet eller nettverkene er i liten grad i berøring med lokale myndigheter eller andre aktører i sivilsamfunnet. Det er også uheldig dersom det etableres parallellsamfunn hvor minoritet og majoritet bor adskilt, går på ulike skoler og driver med fritidsaktiviteter på forskjellige arenaer. Dette kan skape grobunn for mistillit, og svekke innbyggerne og lokalsamfunnets sosiale kapital (se drøftelse Ødegård et al, kommer).

Men hvordan bygge tillit og brobyggende nettverk når det eksisterende foreningslivet er så skjørt at det ikke evner å drive utadrettet nettverksbygging – eller når innvandrernettverkene ikke har ressursene eller kunnskapen om hvordan å koble seg på den mer formelle delen av sivilsamfunnets arenaer?

En av forskernes konklusjoner er at en «top-down»- initiert integrasjonsstrategi virker hemmende på det lokale integrasjonsarbeidet». Integrasjonsarbeidet i flere lokalsamfunnene preges både av manglende koordinering mellom ulike aktører, manglende helhetlig planlegging av hva som er målet med integrasjonsarbeidet og hvilke strategier som skal legges til grunn (Ødegård et al, kommer). Der det finnes slike planer og strategier, er disse sjelden forankret hos de som er involvert – som tradisjonelle organisasjoner, innvandrerforeninger, menigheter, fritidsklubber og skoler. En «ovenfrastyrt» strategi framfor en «bottom-up»-tilnærming, bidrar ofte til at tiltakene blir kortsiktige og uten bærekraft over tid. Offentlige integreringstiltak kan oppleves som "tredd nedover hodet" på de frivillige i lokal organisasjoner. I dette ligger også foreningenes autonome posisjon. Frivillige organisasjoner må ikke ses som redskaper for iverksetting av offentlig politikk. Dersom lokalt integrasjonsarbeid *ensidig* preges av økonomiske bevilgninger det knyttes sekundære føringer til (som eksempelvis kriminalitetsforebyggende tiltak) har ikke lokale aktører eierskap til dette, og synes dermed å ha liten bærekraft på sikt. Studien fra Ødegård et al (kommer) viser at det lokale foreningslivet etterlyser ressurser i form av faglig kompetanse, økonomi og koordinerende nettverk som overskrider sektorer. Lokale myndigheter er slik sett viktige – ikke for å styre frivilligheten – men for å legge til rette for at frivillighetens rammebetingelser er avklarte og for at frivillige organisasjoner kan fungere godt som inkluderingsarenaer uten at det legges et for stort ansvar eller arbeidsbyrde på frivillige. En tydeligere rolle- og arbeidsfordeling mellom frivillige, offentlige aktører og lokale myndigheter, er en nøkkel i dette arbeidet.

Men hva med det innvandrerorienterte foreningslivet? Paradoksalt nok planlegges det i mange lokalsamfunn integrerende tiltak uten at de det gjelder er med. Det er det ingen grunn til. Forskerne reiser spørsmål om integrasjonspolitik i tilstrekkelig grad favner om sivilsamfunnet og ses i sammenheng med den statlige frivillighetspolitikken og andre politiske områder det lokale foreningslivet må forholde seg til. Gjennom casebeskrivelser har de vist hvordan flerkulturelle lokalsamfunn sliter mellom å oppfylle nasjonale målsettinger om sivilsamfunnets rolle i

integrasjonsarbeidet og samtidig implementere en treffsikker lokal integrasjonsstrategi som integrerer dem det gjelder. Hvordan utvikle strategier som både ivaretar foreningslivets egenart, dets evne til både å være sammenbindende og brobyggende – og som bidrar til å gjøre foreningslivet til en lokal ressurs i integrasjonsarbeidet?

Når forfatterne løfter fram lokale myndigheters rolle for å styrke sivilsamfunnet som sosial og politisk integrasjon, knyttes dette til begrepet «lenkende sosial kapital». Denne formen for sosial kapital begrenser oss ikke bare til å beskrive og analysere relasjoner gjennom formelle eller uformelle nettverk som hos Putnam (2000), men erkjenner at makt, politikk og ideologi preger relasjonen mellom staten, myndighetene og sivilsamfunnet. Dermed overføres ansvaret for å bygge sosial kapital fra enkeltindividet eller mindre gruppers evne til å skape møteplasser, til politiske valg, bevilgninger og institusjonenes oppbygging (se også Wollebæk, 2009). Lenkende sosial kapital knyttes slik sett opp mot begrepet *empowerment* og dens todimensjonale prosess hvor målet er å mektig- og myndiggjøre borgerne (Goul Andersen 2004). Mektiggjøring skjer gjennom en styrking av borgernes formelle og institusjonelle rettigheter, mens myndiggjøring relateres til en mer subjektiv deltagelsesdimensjon, som handler om muligheter, ikke bare til å delta, men også til å påvirke samfunnsforholdene rundt seg. Lenkende sosial kapital kan sies å ivareta begge dimensjoner- og viktige dimensjoner for å styrke etniske minoriteters lokalpolitiske deltagelse og innflytelse.

5 Kommunale rådsorganer og dens dilemma

Som nevnt innledningsvis har konsultative brukerråd blitt en etablert del av den lokaldemokratiske infrastrukturen i norske lokalsamfunn. Antallet råd har økt voldsomt de siste tiårene. Rådsformen lokalt er tatt i bruk overfor innbyggergrupper som barn, unge, funksjonshemmede og eldre (Hovik & Stigen, 2004). Enkelte kommuner har etablert rådsorganer for innvandrere, men det synes som om dette er mest knyttet til regionalt nivå.

Når vi ønsker å løfte fram rådsstrukturen er det fordi dette representerer en nærdemokratisk ordening som sprer om seg. Det er dermed tenkelig at andelen kommunale innvandrerråd vil øke framover. Som eksempel på akselerasjonen var det i 1999 rundt 183 norske kommuner som hadde etablert ungdomsråd eller lignende kanaler for de unges brukerinnflytelse (Skimmerli, 1999). I 2006 ble det anslått at i overkant av 300 kommuner har etablert slike råd (Barne- og likestillingsdepartementet, 2006), mens i 2009 hadde om lag 82 prosent av kommunene etablert en form for medvirkningsorgan (Knudtzon & Tjerbo, 2009).

Utviklingen av kommunale råd kan ses i lys av velferdspolitikken utvidelse med desentralisering og delegering av myndighet til lavere forvaltningsnivåer og utøvende tjenester (Andreassen, 2004). Samfunnsgrupper som er svakt representerte gjennom det ordinære politiske systemet, partier og folkevalgte organer, tildeles særlige deltakelsesmuligheter for å kompensere for underrepresentasjon. Eldreråd og råd for funksjonshemmede i kommunen har hatt en slik begrunnelse (Andreassen, 2001).

Representativitet og muligheter for makt gjennom brukerrådene

For interessepolitiske organisasjoner er et viktig prinsipp at de skal være autonome i forhold til det politisk og byråkratisk institusjoner. Dette for å sikre en uavhengighet som gir dem både rom og troverdighet som korrektiver til maktapparatet. Dette prinsippet er satt tilside i de konsultative rådene. Brukerrådene er

ikke et resultat av borgernes eget initiativ, men igangsatt 'ovenfra'. En rekke studier fastslår at eksempelvis ungdomsrådene ikke bare er initiert, men også administrert og kontrollert av lokale myndigheter og forvaltningen (Fahmy, 2005, 2006; Lidén, 2003; Lidén & Ødegård, 2002; Matthews, 2001; Sörbom, 2002; Teige, 2005; Vestel, Øia, & Ødegård, 2003; Ødegård, 2007). I forlengelse av dette har forskningen problematisert to forhold: Kravet til representativitet og medlemmenes reelle muligheter for politisk innflytelse. Det første poenget handler om hvem man representerer, hvordan man i så fall blir valgt og om det finnes en felles praksis, men at brorparten av representantene representerer elevrådet eller via direkte valg på skolen. Skolen trer mao fram som den mest sentrale rekrutteringsarenaen (Knudtzon & Tjerbo, 2009). Politiske ungdomsorganisasjoner er sjeldent med å velger til ungdomsråd (ibid.).

Det andre poenget – i hvilken grad slike råd har reelle innflytelse - er et vanskelig tema. På den ene siden ønsker man å øke grupperes politiske innflytelse ved å gi dem påvirkningsmulighet gjennom rådsstrukturene. På den annen side er det en grunnleggende demokratisk ide at politiske beslutninger skal treffes i organer der medlemmene/representantene er utpekt i frie, hemmelige valg. Derfor er målet om reell innflytelse urealistisk. For ungdomsrådene del viser studier at politiske myndigheters responsivitet, altså at de unge rådsmedlemmene opplever av å bli hørt, framstår som svært viktig for motivasjonen for videre deltagelse. Også britiske studier viser viktigheten av at de unge oppnår en reell *mulighet* for innflytelse (Fahmy, 2005; Matthews, 2001). Dersom personer som i utgangspunktet er sterkt motivert for politisk deltagelse opplever å ikke bli hørt, kan det ende opp med kyniske holdninger til politikk (Matthews, 2001). Også Teiges (2005,95) empiriske studie viser at vel så viktig som det *faktiske* resultatet av arbeidet i ungdomsrådet, er medlemmenes opplevelse av å bli hørt 'der og da' av myndighetspersonene. I dag er ungdomsrådene i Norge uten formell påvirkningsmulighet, men prisgitt velvillige lokalpolitikere (Ødegård, 2007).

Den norske forskeren Andreassen (2009) viser i sin studie hvordan rådsorganene står i et spenningsforhold nettopp mellom stat og sivilsamfunn. «Vinning og tap synes intimt sammenbundet – det rådsorganene kan oppnå i anerkjennelse fra sivilsamfunnets organisasjoner, kan det tape i nærhet til myndighetenes beslutningsprosesser». Hun beskriver hvordan rådsorganene som organisatorisk form, er vokst ut av etterkrigstidens korporative

styring og en demokratiseringspolitikk med ambisjoner om å gi samfunnsmedlemmene deltakelsesrettigheter også i andre roller enn som velger. Som myndighetenes redskap er rådsorganene del av beslutningsstrukturen i offentlig forvaltning og tjenester. Som fora for sivilsamfunnets sammenslutninger er rådsorganene en møteplass for organisasjoner som er en del av sivilsamfunnets offentlighet. I dette spennet må rådsorganene finne «Balansepunkter mellom den «kritiske funksjon» og å holde kanalen til myndighetene åpen» (Løchen i Andreassen, 2009: 104).

Det er liten kunnskap om etniske minoriteters deltagelse i slike rådsorganer. Vi vet heller ikke om innvandreråd vil bre om seg lokalt. Det vi har hatt et ønske om å løfte fram i denne presentasjonen, er at slike råd har en uklar posisjon i lokaldemokratiet – som pressgruppe og konsultative rådgivere.

6 Avslutning: Sammenhengen mellom politisk- og sosial kapital?

Vi har i dette notatet tatt for oss minoritetenes deltakelse i valgkanalen og i det vi kan kalle den korporative kanalen (sivilsamfunnet, frivillige organisasjoner) på lokalt nivå i Norge. Det er generelt grunnlag for å si at minoritetene er underrepresenterte i begge kanalene, men bildet er ikke helt entydig. Det mest positive bildet får vi når vi ser på den politiske representasjonen av politikere med innvandrerbakgrunn i by- og kommunestyrene i landet. Et betydelig antall politikere med innvandrerbakgrunn har blitt valgt til slike politiske verv; særlig i kommunene med stor innvandrerbefolkning. Slik sett er minoritetene godt integrerte i lokalpolitikken. Når det gjelder valgdeltakelse er situasjonen en annen. Minoritetene har klart lavere valgdeltakelse enn befolkningen ellers. Etniske minoriteters deltakelse i den korporative kanalen – da i de tradisjonelle organisasjonene – kan ikke måles på samme måte, men det generelle bildet er av underrepresentasjon. Samtidig etableres et nytt foreningsliv basert på etnisk, religiøs og/kulturell identitet. Hvilken posisjon dette innvandrerorienterte foreningslivet har i en lokademokratisk struktur, vet vi lite om. Det forskning hittil har vist, er at disse kan tjene som viktige ressurser for å bygge nye arenaer for fellesskap og møteplasser mellom majoritet og minoriteter i lokalsamfunn.

Et naturlig spørsmål å stille avslutningsvis er om det er en sammenheng mellom deltakelse i de to kanalene. Er det slik at sosial kapital genererer politisk kapital? Putnam definerer sosial kapital som «trekk ved sosial organisasjon som tillit, normer og nettverk som kan forbedre samfunnets effektivitet ved å lette samordnet handling» (Putnam et al. 1993, 169). Før det amerikanske presidentvalget i USA i 1996, så man at medlemskap i frivillige organisasjoner økte sjansen for å delta (Carlson 1999). Om dette er gjeldende i en norsk kontekst vet vi ikke. Her har det vært en varsomhet med å konvertere sosial kapital til *politisk* kapital (som eksempelvis politisk deltagelse, tillit til politikere og institusjoner). Man kan for eksempel ikke slutte at lav valgdeltakelse kommer som en følge av lav sosial kapital.

Hansen m.fl (2002) har imidlertid vist at deltagelse i religiøs aktivitet ved lokalvalget i 1999 – da målt gjennom i oppmøte i kirken til gudstjenester – hadde en positiv effekt på deltagelsesnivået. Forskerne setter dette inn i en større samfunnsmessig kontekst de kaller den *kommunitære modellen*, hvor både bidrag til TV-innsamlingen, lav skilsmisserate og lav andel unge mellom 18-26 år fører til høy deltagelse.

«Høy valgdeltagelse kan dermed oppfattes om et uttrykk for forekomsten av tradisjonelle samfunnsformer, med tilslutning til tradisjonelle politiske borgeridealer, der stemmegivning oppfattes som en borgerplikt og neppe som en byrde (...)» (Hansen m.fl 2002, 63)

Her går forskerne langt i å forklare valgdeltagelse med normer /tradisjoner individene har internalisert gjennom religiøs aktivitet.

Men forskningen viser at det er lite som tyder på at aktive kirkegjengere deltar i en kritisk lokalpolitisk debatt. Hansen et. al går langt i å antyde at høy valgdeltagelse blant aktive kirkegjengere er mer en markering av støtte for lokale politiske organisasjoner og dets lederskap, enn et ønske om å endre den politikken som blir ført. Tilsvarende mønster kommer fram i Christensen og Aars (2011) sin studie om foreningsmedlemsskaps betydning for tilfredshet med lokalpolitikere. Denne tilfredsheten er høyest hos de med aktivt medlemskap i religiøse foreninger. Antall foreninger på kommunenivå har motsatt effekt: en mer kritisk vurdering av lokalpolitikerne. Dette er imidlertid ikke ensbetydende med lav valgdeltagelse. Forskerne peker på at et rikt og mangfoldig foreningsliv kan bidra til en variert og kritisk offentlighet, som faktisk kan virke mobiliserende – selv om tilliten til politikere er lavere.

Det er med andre ord ikke en enkel øvelse å avdekke hvordan effekten av lokaldemokratisk deltagelse på en arena påvirker deltagelse på en annen. I praksis er det kanskje heller ikke så viktig. Da er det langt viktigere at der finnes et mangfold av arenaer som gjør det mulig for enkeltpersoner og grupper å delta. Dette handler også om å senke deltagelsesbarrierer både på individ-, organisasjons- og strukturnivå. Vi vil derfor avslutningsvis igjen løfte fram betydningen av lokale myndigheters ansvar – ikke bare for å lytte til de stemmene som ytrer seg - men bidra til at de grupper man vet står utenfor, «mektiggjøres». Ved å legge til rette og koordinerende brobygging mellom nettverk og grupper innenfor offentlig, privat og frivillig sektor, er et viktig bidrag i dannelsen av sosial kapital og lokaldemokrati.

Litteratur

- Andersen, Johannes (2000): Borgerne og det lokale styre. I Andersen, J. G., L. Torpe, J. Andersen (red.): *Hva folket magter. Demokrati, magt og afmag*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Adreassen, T. A (2001). Å ivareta underrepresenterte hensyn. Eldreråd og råd for funksjonshemmede i kommuner og fylker. Rapport, 2/2001. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet
- Adreassen, T. A (2004). Brukermedvirkning, politikk og velferdsstat. Dr. politik avhandling ved Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitet i Oslo. Arbeidsforskningsinstituttets Skriftserie, 13. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet
- Adreassen, T. A (2009). Velferdsfeltets rådsorganer – i et flytende grenseland mellom stat og sivilsamfunn, i Enjolras, B og R. H. Waldahl (red.) *Frivillig organisasjoner og offentlig politikk*. Oslo: Novus
- Barne- og likestillingsdepartementet. (2006). Håndbok for Ungdomsråd. Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet.
- Bay, A.H., H. Finseraas og A. Hagelund (2010): "Civil Society and Political Integration of Immigrants", kapittel 12 i B. Bengtsson, P. Strömblad og A.H. Bay (red.): *Diversity, Inclusion and Citizenship in Scandinavia*, Newcastle upon Thyne, UK: Cambridge Scholars Publishing.
- Bergh, J. og T. Bjørklund (2010): "Political Integration of Minorities: Election Turnout in Norway's Minority Communities", kapittel 11 i B. Bengtsson, P. Strömblad og A.H. Bay (red.): *Diversity, Inclusion and Citizenship in Scandinavia*, Newcastle upon Thyne, UK: Cambridge Scholars Publishing.
- Bergh, J. og T. Bjørklund (2010): "Minority Representation in Norway: Success at the Local Level; Failure at the National Level", kapittel 7 i Bird, K., Saalfeld, T. og Wüst, A. (red.): *The Political*

Representation of Immigrants and Minorities: Voters, Parties and Parliaments in Liberal Democracies, Routledge Publishers.

- Bjørklund, T. (2005): «Maktutredningens diagnose av lokaldemokratiet», i J. Saglie og T. Bjørklund (red.): *Lokalvalg og lokalt folkestyre*, Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Bjørklund, T. og J. Bergh (2013): *Minoritetsbefolkningens møte med det politiske Norge: Partivalg, valgdeltakelse, representasjon*, Oslo: Cappelen Damm.
- Christensen, D. & J. Aars (2011). Har det lokale organisasjonslivet betydning for innbyggernes vurdering av lokalpolitikere? I D. Wollebæk & S. Bock Seggaard red. *Sosial kapital i Norge*. Oslo, Cappelen Damm Akademisk
- Christensen, D. A., Strømsnes, K., & Wollebæk, D. (2011). Organisasjonene i Hordaland 1999-2009 (Vol. 3-2011). Oslo/Bergen: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Carlson, N. (1999). The Rationality of Political Culture. Voter Turnout and Social Capital. Annual Meeting of the American Political Science Association, 2-5 september. (<http://people.duke.edu/~nec/ps/apsa99/carlson-apsa99-080499.pdf>).
- Eikenes, I. (2012). "Puck og punjabi: Førte år med frivillig engasjement på Furuset", i S. Alghasi, E. Eide og T. H. Eriksen (red.) *Den globale drabantbyen. Gorruddalen og det nye Norge* (ss. 213-231). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Eimhjellen, I., & Seggaard, S. B. (2010). Etniske minoriteter og frivillige organisasjoner (Vol. 2011:8). Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Enjolras, B. og D. Wollebæk (2010). *Frivillige organisasjoner, sosial utjevning og inkludering*. Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Enjolras, B. R. Karlsen, K. Steen-Johnsen & D. Wollebæk (2013). *Liker, Liker ikke. Sosiale, medier, samfunnsengasjement og offentlighet*. Oslo: Cappelen Damm

- Fahmy, E. (2005). Engaged Cynics? Young People's Involvement in Politics and Decision-making in the UK. In C. Pole, J. Pilcher & J. Williams (Eds.), *Young People in Transition. Becoming Citizens?* (pp. 179-201). New York: Palgrave Macmillan.
- Fahmy, E. (2006). *Young Citizens: Young People's Involvement in Politics and Decision Making*. Aldershot: Ashgate.
- Friberg, J. H. (2005). Ungdom, fritid og deltakelse i det flerkulturelle Oslo. Oslo: FAFO.
- Goul Andersen, J. (2004). *Et ganske levende demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Hansen, T., I. Oppheim Ellis & A.L. Fimreite (2002) Spiller egenskaper ved kommunene noen rolle for valgdeltakelsen ved kommunevalg? I B. Aardal (red.) Valgdeltakelse og lokaldemokrati. Oslo, Gyldendal Akademisk.
- Hagelund, A., & Loga, J. (2009). Frivillighet, innvandring, integrasjon. Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn & frivillig sektor.
- Henriksen, K. (2008). *Organisasjonsdeltagelse og mediebruk*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå.
- Hovik, S. & I. M. Stigen (2004). *Kommunal organisering 2004. Redegjørelse for Kommunal - og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*, NIBR-notat. Oslo: Norsk Institutt for By og Regionsforskning.
- Knudtzon, L. & Tjerbo T. (2009). De unge stemmene. Innflytelsesorgan for barn og unge i kommuner og fylker. NIBR-rapport. Oslo: Norsk Institutt for By og Regionsforskning.
- Kränge, O., & Strandbu, Å. (2004). Ungdom, idrett og friluftsliv. Skillelinjer i ungdomsbefolkningen og endringer fra 1992 til 2002 *Nova rapport ; 16/2004*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst velferd og aldring.
- Lidén, H., & Ødegård, G. (2002). *Ungt engasjement. Ungdoms samfunnsengasjement og lokalpolitiske deltagelse*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst velferd og aldring.
- Matthews, H. (2001). Citizenship, Youth Councils and Young People's Participation. *Journal of Youth Studie*, 4(3), 301-318.
- Mjelve, J. (Ed.). (2003). *Innvandrerorganisasjoner i Norge*. København: Nordiska Ministerråd.

- Petersson, Olof; Anders Westholm & Gøran Blomberg (1989):
Medborgarnas makt. Stockholm: Carlssons
- Putnam, R. D., R. Leonardi og R. Y. Nanetti (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling alone: the collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster.
- Putnam, R. D. (2007). E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century. The 2006 Johan Skytte Prize Lecture. *Scandinavian Political Studies*, 30(2), 137-174.
- Rothstein, B. (2001). Social capital in the social democratic welfare state. *Politics & Society*, 29(2), 207-241.
- Selle, P., & Øymyr, B. (1995). *Det frivillige organisasjonssamfunnet i omforming: vert kjønnsgapet borte?* Bergen: LOS-senteret.
- Skimmerli, M. (1999). Medvirkning for barn og unge i lokaldemokratiet. Kartlegging og analyse av barne- og ungdomsråd i norske kommuner. Trondheim: NTNU.
- Szreter, S., & Woolcock, M. (2004). Health by association? Social capital, social theory, and the political economy of public health. *International Journal of Epidemiology*, 33(4), 650-667.
- Stortingsproposisjon nr. 82 (2000-2001): Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren
- Sörbom, A. (2002). *Vart tar politiken vägen? Om individualisering, reflexivitet och görbarhet i det politiska engagemanget*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Teige, K. H. (2005). *Unge medborgere? En kvalitativ analyse av demokratisk opplæring, medborgerskap og politisk engasjement hos medlemmer i norske ungdomsråd*. NTNU, Trondheim.
- Torpe, Lars, Andersen, Jørgen Goul (2000): «Tilskuerdemokrati eller deltagerdemokrati?» I Andersen, J. G., L. Torpe, J. Andersen
(red.): *Hva folket magter. Demokrati, magt og afmag*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Vestel, V., Øia, T., & Ødegård, G. (2003). *Veien til makta og "det gode liv"? Evaluering av medvirkningsarbeidet blant unge i*

- Porsgrunn kommune*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst velferd og aldring.
- Warren, M. E. (1999). Democratic Theory and Trust. In M. E. Warren (Ed.), *Democracy and Trust* (pp. 310-345). Cambridge: Cambridge University Press.
- Wollebæk, D. (2009). *Change in local Voluntary Associations*. (PhD), Universitetet i Bergen, Bergen.
- Wollebæk, D., & Selle, P. (2002). *Det nye organisasjonssamfunnet. Demokrati i omforming*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Woolcock, M. (1998). Social capital and economic development: Toward a theoretical synthesis and policy framework. *Theory and Society*, 27(2), 151-208.
- Ødegård, G. (2003). Samfunnsengasjement blant dagens unge *Tidsskrift for ungdomsforskning*, 3(2), 89-98.
- Ødegård, G. (2006). Ungdom og frivillig organisering i Norge i *NOU 2006:13. Fritid med mening. Statlig støttepolitikk for frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner*. Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet.
- Ødegård, G. (2007). Political socialisation and influence at the mercy of politicians. A study of a local participation project amongst youth in Norway. *Young*, 15(3), 273-297.
- Ødegård, G. (2010). *Foreningsliv i et flerkulturelt lokalsamfunn. En studie om integrasjon og sosial kapital*. Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Ødegård, G., Steen-Johnsen, K., & Ravneberg, B. (2012). Rekruttering av barn og unge til frivillige organisasjoner. barrierer, tiltak og institusjonelt samarbeid. In B. Enjolras, K. Steen-Johnsen & G. Ødegård (red.), *Deltagelse i frivillige organisasjoner*.
- Ødegård, G., Loga, J., Steen-Johnsen, K., & Ravneberg, B. (kommer). *Felleskap og forskjellighet. Integrasjon og nettverksbygging i flerkulturelle lokalsamfunn*. Oslo: Astrakt Forlag.
- Aars, J. (2007). Noen kjennetegn på godt lokaldemokrati. (<http://www.ks.no/PageFiles/2901/JacobAarsKjennetegn.pdf>). Nedlastet 16. oktober 2014.

