

IMDi-rapport 11-2007

Hvem stemmer og hvorfor



Om ulike etniske gruppers valgdeltakelse



Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Visjon

Like muligheter og like
levestandard i et flerkulturelt
samfunn.

IMDi-rapport 11-2007

Hvem stemmer og hvorfor

Om ulike etniske gruppers valgdeltakelse

Forsiden: Politisk engasjerte somaliere i Norge,
her fra fredskonferanse i Oslo 2006.

Foto: Ellen Stokland

Baksidefoto: Scanpix

Design: Josef Leupi

Trykk: PDC Tangen, Aurskog

Opplag: 2000

ISBN 978-82-92757-28-4

Utgitt av IMDi 2007

www.imdi.no/rapporter

Forord



Valgdeltakelsen varierer mellom ulike grupper i samfunnet. Innvandrerbefolkningen som gruppe har lavere deltakelse enn befolkningen som helhet. Personer med innvandrerbakgrunn utgjør nesten åtte prosent av alle med stemmerett ved lokalvalget i år. Nesten sju av ti personer med ikke-vestlig bakgrunn var hjemmesittere ved forrige lokalvalg. Men det er store forskjeller i valgdeltakelsen også innad i innvandrerbefolkningen og på tvers av ulike etniske grupper.

Denne rapporten forsøker å vise hvorfor så få ikke-vestlige innvandrere stemmer ved norske valg, og hvorfor graden av deltakelse varierer så sterkt mellom ulike grupper i befolkningen. I hvilken grad skyldes forskjellene egenskaper knyttet til individene, og i hvilken grad er det strukturelle forhold i samfunnet rundt individene som spiller inn?

Vi ser også nærmere på hvilke typer mobiliserende tiltak som kan bidra til å utjevne forskjellene i valgdeltakelse mellom majoritets- og minoritetsbefolkningen. Kunnskap om hva som påvirker valgdeltakelsen, er et viktig utgangspunkt for å kunne iverksette treffsikre tiltak overfor bestemte målgrupper.

Denne kunnskapsoversikten er et ledd i regjeringens arbeid for å øke valgdeltakelsen. Analysen er basert på foreliggende forskning på feltet. Analyse- og tilskuddsenheten i IMDi har utarbeidet rapporten.

Vi håper kunnskap vil inspirere til treffsikre tiltak og bidra til økt valgdeltakelse.

God lesning!

Oslo, høsten 2007

Osmund Kaldheim

Direktør

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Innhold

Forord	5
1. Innledning	9
2. Hvem har stemmerett ved norske valg?	10
3. Hvem bruker stemmeretten?	12
4. Ikke-vestlige innvandrere som politiske aktører	13
Ulike etniske gruppers valgdeltakelse	13
Underrepresentasjon i beslutningsfattende organer	14
Innvandrere utgjør et stort radikalt potensial	15
5. Benytter innvandrere alternative kanaler for deltakelse?	16
Alternative meningsytringer	16
Medlemskap i organisasjoner	16
Har innvandrersorganisasjoner reell makt og innflytelse?	16
6. Hva påvirker valgdeltakelsen?	19
Individuelle faktorer	20
Betydningen av individuelle kjennetegn	20
Interesse for politikk og kunnskap om valgordningen og partiene	21
Å stemme ut fra en borgerplikt	22
Mistillit til det politiske systemet	23
Beholdning av sosial kapital	24
Strukturelle forklaringer	25
Valgordningens utforming	25
Hvem stiller til valg og hva handler valgkampen om?	25
Trekke ved kommunen	26
Valgkretsens sammensetning	26
Strukturell diskriminering?	27
7. Ulike forsøk på å øke valgdeltakelsen	30
Ny valgordning ved lokalvalget 2003	31
Økt grad av personvalg – Direktevalg av ordfører	31
Forsøk med elektronisk stemmegivning	32
8. Hvordan mobilisere ikke-vestlige innvandrere?	34
Partienes kamp om innvandererstemmene	35
Forsøk med lokale valgmotivatorer i regi av IMDi	35
Andre mobiliseringstiltak i regi av KIM, KRD og IMDi	36
9. Oppsummering	37
Litteratur	39

1. Innledning

Bred kunnskap om hvorfor en så stor andel av innvandrerbefolkningen med ikke-vestlig bakgrunn lar være å stemme ved valg, er en forutsetning for å kunne iverksette tiltak som utjevner forskjellene.

«Skal demokratiet ha legitimitet, må velgerkorpset gjenspeile de befolkningsendringer som har funnet sted. Et velfungerende demokrati forutsetter politisk deltakelse også av minoritetsgruppene.»

Jon Rogstad

Oppslutningen om valg i Norge har gått i sykluser de siste tiårene. På samme måte som den økte valgdeltakelsen på 1960-tallet representerte en mobilisering av velgere, har vi i løpet av 1990-årene vært vitne til en demobilisering. Valgdeltakelsen ved stortingsvalget i 2005 var på 77,4 prosent, en økning på 1,9 prosentpoeng fra stortingsvalget i 2001. Valget i 2001 hadde rett nok den laveste valgdeltakelsen siden 1927. Tendensen til synkende valgdeltakelse er vel å merke mest gjeldende ved lokalvalg (Aalandslid, 2006). Ved lokalvalget i 2003 var deltakelsen helt nede i 59 prosent. Valgdeltakelsen er fallende for alle grupper i hele befolkningen, og dette er et fenomen som er fremtredende i hele den vestlige verden (Bjørklund og Bergh, 2005).

Ifølge Bernt Aardal (2002) finnes det ingen absolutt målestokk som avgjør i hvilken grad valgdeltakelsen ved et nytt valg kan tolkes som et demokratisk faresignal eller som et sunnhetstegn. Han understreker imidlertid at hvis lavere deltakelse fører til at store grupper av befolkningen faller utenfor demokratiske prosesser og beslutende organer, kan dette få negative følger for politikken og hele valgsystemets legitimitet. Dette er langt på vei tilfellet i Norge i dag når ikke-vestlige innvandrere forstått som en gruppe, statistisk har 20-30 prosentpoeng lavere oppslutning om valg enn resten

av befolkningen (Aalandslid, 2006). Her står vi foran en viktig demokratisk utfordring. Jon Rogstad (2007:14) beskriver det på følgende måte:

«Skal demokratiet ha legitimitet, må velgerkorpset gjenspeile de befolkningsendringer som har funnet sted. Et velfungerende demokrati forutsetter politisk deltakelse også av minoritetsgruppene.»

Situasjonen er nokså lik i vårt naboland Sverige. De svenske forskerne Jan Teorell og Anders Westholm (1999:42) uttrykker sin bekymring slik:

«Invandrarnas politiske utanförskap er vår tids mest dramatiske förändring av den politiske jämlikheten i Sverige.»

I denne rapporten ser vi nærmere på valg som fenomen, hvem som omfattes av valgloven, hvem som stemmer ved valg, mulige årsaker til svekket valgdeltakelse, mulige årsaker til ulik valgdeltakelse i ulike grupper, forsøk på å mobilisere velgere før valg og en drøfting av hvilke mobiliseringstiltak som kan være spesielt godt eller dårlig egnet for å nå frem til innvandrerbefolkningen. Analysen lager en oversikt over hva vi vet om de individuelle og strukturelle barrierer som gjør at etniske minoriteter i så liten grad deltar i det norske valget. Slik kunnskap er en forutsetning for å kunne iverksette treffsikre tiltak som kan bidra til å utjevne forskjellene i politisk deltakelse mellom majoritet og minoriteter.

2. Hvem har stemmerett ved norske valg

Norske statsborgere over 18 år har stemmerett ved stortingsvalg. Ved kommune- og fylkestingsvalg har i tillegg utenlandske statsborgere med minst tre års botid i Norge rett til å stemme.

Sammenliknet med valget i 2003 har det vært størst økning i antallet med stemmerett blant personer med bakgrunn fra Somalia.

Formålet med valg er først og fremst å peke ut hvilke partier og politikere som skal sitte på Stortinget eller i kommunestyret og fatte beslutninger som har konsekvenser for landet og kommunens innbyggere de neste fire årene. I tillegg har valg en viktig funksjon i seg selv ved at det er en bekreftelse av et demokratisk system med frie valg (Bjørklund, 2005). I det norske demokratiet har imidlertid ikke alle innbyggere samme rett til å

delta i sentrale politiske beslutningsprosesser.

I Norge gis stemmerett ved stortingsvalg til norske statsborgere som er fylt 18 år eller som fyller det i løpet av valgåret. For å få norsk statsborgerskap må man ha minst sju års botid i Norge. Dette innebærer at det bor mange personer i Norge som studerer, har et betalt arbeid, betaler skatt og deltar på

Tabell 1: De ti landgruppene med størst antall stemmeberettigete i Norge per 01.06.2007. (Kilde: SSB)

Landgruppe	Antall med stemmerett
Pakistan	17 902
Vietnam	12 262
Bosnia-Hercegovina	11 567
Irak	11 400
Iran	10 280
Tyrkia	9028
Somalia	9007
Jugoslavia	7930
Sri Lanka	7385
Serbia	6956

en rekke samfunnsarenaer – uten at de får anledning til å være med å bestemme hvem som skal styre landet de lever og bor i de påfølgende fire årene.

Ved kommune- og fylkestingsvalg gis det stemmerett til norske statsborgere som er fylt 18 år, eller som gjør det i løpet av valgåret, og til innbyggere som oppfyller nevnte alderskriterier og har bodd mer enn tre år i Norge. Utvidelsen av stemmerett ved lokalvalg for utenlandske statsborgere med minimum tre års botid ble innført i Norge i 1983.

Stemmeretten representerer ifølge Lawrence Rose (2005) et svært viktig kriterium for et fullverdig medlemskap i det politiske fellesskapet. Han hevder at en person uten stemmerett ikke er en fullverdig medborger.

Han tolker også det å la være å stemme som en forsømmelse og en fornektelse av fellesskapets kjerneverdier, og en fornærmelse mot våre

forfedres kamp for å gi oss stemmeretten. Det ligger slik han ser det, først og fremst en moralsk, og ikke en juridisk, forpliktelse knyttet til det å stemme ved valg.

Ifølge SSB utgjør personer med innvandrerbakgrunn nesten åtte prosent av de med stemmerett ved lokalvalg i Norge i dag. Dette utgjør omtrent 280 000 personer, og er en økning på 51 000 fra lokalvalget i 2003. 137 000 av disse er utenlandske statsborgere med en botid på tre år eller mer, mens 142 000 er norske statsborgere med innvandrerbakgrunn. Sammenliknet med valget i 2003 har det vært størst økning i antallet med stemmerett blant personer med bakgrunn fra Somalia. Det er nesten 4000 flere somaliere med stemmerett ved årets lokalvalg enn i 2003. Pakistanere og vietnamesere er de to største gruppene ikke-vestlige innvandrere med stemmerett. De ti største gruppene som har stemmerett i Norge, er listet opp i tabellen til venstre.

3. Hvem bruker stemmeretten

De som sjeldnest benytter stemmeretten ved norske lokalvalg, er utenlandske statsborgere med ikke-vestlig bakgrunn. Andre grupper med lav deltakelse er personer med lav utdanning og ungdom.

Borgerplikten er på vikende front blant de unge.

Tor Bjørklund

Ifølge den norske maktutredningen har det skjedd en endring de siste årene med hensyn til hvem som velger å ta i bruk sin rett til å stemme og hvem som lar være. Den antyder at hjemmesitterne har fått en klarere lavstatusprofil, og at valgdeltakelsen har falt mest for dem med lav utdanning. Dette underbygger en hypotese om at det er sosial ulikhet knyttet til den politiske deltakelsen.

Ifølge Tor Bjørklund (2005) trekker imidlertid maktutredningen denne tendensen for langt i sin tolkning. Han hevder at den klareste endringen i valgdeltakelse fra 1971 til 2003 har med alder å gjøre. De unge stemmer i mindre grad enn de eldre. Dette antyder han kan ha å gjøre med generasjonstilhørighet, normoppfatninger og opplevelsen av borgerplikt. Borgerplikten er på vikende front blant de unge ifølge Bjørklund. Frafallet blant de unge er dessuten særlig stort for menn.

Valgoppslutningen er som allerede nevnt, lavere i innvandrerbefolkningen enn i den resterende befolkningen. Innvandrerbefolkningen kan igjen deles opp i det vi kaller vestlige og ikke-vestlige innvandrere. Vi finner da at valgdeltakelsen er desidert lavest for innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn. Valgdeltakelsen blant norske statsborgere med vestlig innvandrerbakgrunn var ved lokalvalget i 2003 på 64 prosent, mens den for norske statsborgere med ikke-vestlig bakgrunn var på 36 prosent. Ved kommunestyrevalget i 1999 var deltakelsen på henholdsvis 66 og 43 prosent (Bjørklund og Saglie, 2000).

De ikke-vestlige innvandrerne kan igjen deles inn i to grupper, de som har fått norsk statsborgerskap og de som har stemmerett i Norge, men ikke norsk statsborgerskap. Ifølge tall fra SSB (2006) er valgdeltakelsen noe høyere blant norske statsborgere med ikke-vestlig bakgrunn enn blant utenlandske statsborgere med ikke-vestlig bakgrunn.

4. Ikke-vestlige minoriteter som politiske aktører

Det er store forskjeller i grad av valgdeltakelse mellom ulike etniske minoritetsgrupper i Norge. Det er også forskjeller innad i gruppene.

Personer med bakgrunn fra Sri Lanka har den høyeste valgdeltakelsen.

Ulike etniske gruppers valgdeltakelse

Om vi ser på innvandrerbefolkningens deltagelse på den politiske arena, finner vi som nevnt at de gjennomgående har langt lavere valgdeltakelse enn befolkningen for øvrig. Ved lokalvalget i 2003 var det hele 68 prosent som ikke stemte blant de ikke-vestlige, mot 41 prosent blant befolkningen som helhet (Bjørklund og Bergh, 2005).

Det er imidlertid viktig å være klar over at det er store forskjeller med hensyn til grad av deltagelse mellom ulike etniske grupper. Blant de ikke-vestlige er det ifølge SSB (2006) personer med bakgrunn fra Sri Lanka som har den høyeste valgdeltakelsen. I denne gruppen brukte 57 prosent stemmeretten ved forrige lokalvalg og 66 prosent ved forrige stortingsvalg. Lavest valgdeltakelse har statsborgere fra Serbia og Montenegro. Gruppen hadde bare 17 prosent valgdeltakelse ved lokalvalget i 2003 og 32 prosent deltagelse ved stortingsvalget i 2005. Uansett ligger valgdeltakelsen blant personer i innvandrerbefolkningen med ikke-vestlig bakgrunn godt under snittet for dem med vestlig bakgrunn, og for befolkningen i alt. Valgdeltakelsen blant de ikke-vestlige er i tillegg til å være lav, også fallende. Hele to tredjedeler av gruppen sett under ett var «hjemmesittere» i 2003.

Tabellen til venstre gir en oversikt over de største etniske minoritetsgruppene i Norge, målt ved antall stemmeberettigete ved lokalvalget i 2003, og andel av de stemmeberettigete som deltok i valget.

Tabell 2: Antall stemmeberettigete, og andel som brukte stemmeretten, i noen av de største minoritetsgruppene ved lokalvalget 2003. (Kilde: Bjørklund og Bergh, 2005)

	Etniske grupper	Antall stemmeberettigete	Andel som stemte
1	Pakistanere	15 217	40 %
2	Vietnamesere	11 046	29 %
3	Bosniere	10 719	32 %
4	Iranere	8016	27 %
5	Irakere	7936	21 %
6	Tyrkere	7404	38 %
7	Somaliere	5686	28 %
8	Chilenere	4879	34 %
	Totalt ikke-vestlige	125 480	32 %

Tabell 3: Grupper med hhv. høy og lav valgdeltakelse i Oslo, stortingsvalget 2005

Grupper med høyest deltakelse	Grupper med lavest deltakelse
Personer av pakistansk opprinnelse på Søndre Nordstrand	Ikke-vestlige innvandrere generelt bosatt i indre Oslo øst
Personer med opprinnelse fra Sri Lanka (særlig kvinner)	Ikke-vestlige innvandrere bosatt i bydelene vest i Oslo og på Nordstrand
Ikke-vestlige innvandrere bosatt nordøst i Groruddalen (Stovner og Alna)	Ikke-vestlige innvandrere med kort botid
Indiske, srilankiske og somaliske ungdommer	Unge innvandrergupper (67 % av de ikke-vestlige med stemmerett er under 40 år)
	Personer med opprinnelse fra Balkan (Serbia/ Montenegro/ Makedonia/Bosnia-Hercegovina)

Også ved stortingsvalget i 2005 var det store statistiske forskjeller i valgdeltakelsen til ulike etniske grupper.

Det var også store variasjoner i valgmonstret til ulike etniske grupper innad i og på tvers av Oslos bydeler. I tabellen over fremheves noen innvandrergupper i Oslo som er kjennetegnet ved henholdsvis lav og høy valgdeltakelse ved stortingsvalget i 2005, sett i forhold til gruppen som helhet (Aalandslid, 2006).

Underrepresentasjon i beslutningsfattende organer

For å bli valgt som representant på Stortinget, må en person være minst 18 år og ha norsk statsborgerskap. For å bli valgt inn i et norsk kommunestyre eller fylkesting, må kandidatene enten være norske statsborgere eller utenlandske statsborgere med tre års sammenhengende registrert botid i Norge før valgdagen. For statsborgere fra de andre nordiske land er det tilstrekkelig at de har flyttet til Norge og

er registrert i folkeregisteret innen manntallsregistreringen 30. juni. Videre må kandidatene fylle 18 år innen utløpet av valgåret, og de må ikke ha mistet stemmeretten eller være utelukket eller fritatt fra valg.

Etter valget i 2003 utgjorde innvalgte representanter i kommunestyrene med ikke-vestlig bakgrunn kun én prosent. Vietnamesere er særdeles lite aktive. Ingen vietnamesere var per 2003 valgt inn i et norsk kommunestyre (Bjørklund og Bergh 2005). Det er imidlertid store lokale variasjoner med hensyn til representasjon. I enkelte kommuner i Norge med relativt høy andel ikke-vestlige, for eksempel Oslo, Drammen og Lørenskog, er situasjonen omvendt. De ikke-vestlige er overrepresentert i kommune/bystyrene i forhold til andel stemmeberettigete. Ifølge Tor Bjørklund og Johannes Bergh (2005) er det en tendens til at jo flere innvandrere det er i en kommune, dess mer proporsjonalt blir forholdet mellom innbyggerne og prosent representanter de får i kommunestyret.

Sammensetningen av representanter er heller ikke preget av etnisk mangfold verken på Stortinget eller i regjeringen. Per i dag er det kun én representant, Saera Khan i Arbeiderpartiet, som har opprinnelse fra et ikke-vestlig land. Ingen statsråder eller statssekretærer har ikke-vestlig bakgrunn, og kun én politisk rådgiver er etterkommer med foreldre født i Pakistan.

Minoritetene utgjør et stort radikalt potensial

De ikke-vestlige minoritetene som stemmer ved valg, tenderer til å stemme på partier på venstresiden i norsk politikk. Dette er ifølge Tor Bjørklund og Johannes Bergh (2005) et generelt fenomen man også finner i Frankrike, Storbritannia og Nederland. De mener det kan ha naturlig sammenheng med at venstreorienterte partier er de som klarest har forsvart typiske innvandrerinteres-



Ikke-vestlige minoriteter sett som en gruppe og på landsbasis, er klart underrepresentert i viktige beslutningsfattende fora.

ser. De peker også på at mange med innvandrerbakgrunn nok ser seg selv som del av en underprivilegert gruppe i samfunnet som har behov for solidaritet og støtte fra storsamfunnet.

Ikke-vestlige minoriteter er en befolkningsgruppe som har vokst betydelig de siste årene, fra å utgjøre 1,1 prosent av befolkningen i 1987 til 6,6 prosent i 2007. I de større byene utgjør ikke-vestlige minoriteter en betydelig andel av befolkningen. I Oslo har nå 19,6 prosent av befolkningen ikke-vestlig bakgrunn. 35 prosent av de med ikke-vestlig bakgrunn i Norge er også bosatt her. Hver åttende velger i Oslo har etnisk minoritetsbakgrunn, og sannsynligheten for at de skal stemme på partier på venstresiden, er stor. Dette innebærer at minoritetsgruppene utgjør et stort radikalt potensial.

5. Benytter minoritetene alternative kanaler for deltakelse

Politisk deltakelse er mer enn valgdeltakelse. Mange med innvandrerbakgrunn er mer aktive på arenaer med mer protestpotensial, som lovlige og ulovlige demonstrasjoner.

Det er lite som tyder på at folk lider av politisk apati.

Deltakelse i valg og formell representasjon er åpenbart viktige tegn på innflytelse i det politiske systemet. Politisk deltakelse innebærer imidlertid mer enn bare deltakelse i valg. Kristin Strømsnes (2003:29) beskriver utviklingen av ulike kanaler for deltakelse på følgende måte:

«Forenklet kan vi si at mens 1950-tallets deltakelsesform var stemmegivning, partipolitikk og fagforeningsarbeid, var 1960- og 1970-tallets form de nye sosiale bevegelsene og de nye deltakelsesformene som fulgte med dem, blant annet deltakelse i direkte aksjoner. På 1980- og 1990-tallet blir økonomiske virkemidler, politisk forbruk og brukervedvirkning viktigere.»

Alternative meningsytringer

Kristin Strømsnes (2003) hevder at selv om både valgdeltakelsen, partiarbeid og organisasjonsdeltakelse har gått tilbake, er det lite som tyder på at folk lider av politisk apati. Det finnes flere alternative måter å delta politisk i samfunnet. Det er for eksempel en økende tendens til at folk deltar i alternative meningsytringer til valg, for eksempel

underskriftskampanjer og aksjoner. Ifølge Strømsnes gikk for eksempel omtrent 115 000 mennesker i protesttog mot krig i Irak i februar 2003, og omtrent 40 000 mennesker gikk i fakkeltog mot rasisme i Oslo tre år tidligere etter drapet på Benjamin Hermansen.

Innvandrere kan ses på som en relativt ny sosial gruppe som har fått tildelt politiske rettigheter. Tor Bjørklund og Johannes Bergh (2005) spør seg om det kan være lettere for dem å søke til deltakelsesformer som er på fremmarsj, enn former som er i tilbakegang. De finner at personer med innvandrerbakgrunn er mer aktive enn andre i deltakelsesformer som vitner om et visst protestpotensial, det vil si lovlige og ulovlige demonstrasjoner.

Medlemskap i organisasjoner

Medlemskap i organisasjoner er en annen alternativ kanal for innflytelse. Staten og kommunene har gjennom økonomiske støtteordninger oppmuntret innvandrerbefolkningen til å etablere interesseorganisasjoner. I Stortingsmelding nr. 49 (2003–2004) omtales innvandrerfo-

reninger som viktige demokratiske aktører og viktige talerør mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene. Eksempler på slike arenaer for innflytelse er KIM (Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene) og de mange innvandrerrådene som er opprettet i en rekke norske kommuner og fylker. Det finnes et utall andre typer innvandrerforeninger og organisasjoner i Norge, med ulik fokusering og typer aktiviteter. Noen er politisk orienterte, mens andre kan ha en humanitær, religiøs eller kanskje sportslig innretning.

Å delta i organisasjoner kan selvsagt ikke regnes som et fullgodt alternativ til å delta i valg, ettersom organisasjonene ikke har noen formell beslutningsmyndighet. Line Nyhagen Predelli (2006) påpeker at organisasjonene på sitt beste kun kan virke utfyllende, eller til en viss grad kompensierende, for manglende formell politisk representasjon. Like fullt søker ofte myndighetene råd hos innvandrerorganisasjonene, for eksempel ved at de blir tatt med på høringer før offentlig politikk blir vedtatt og iverksatt. Line Nyhagen Predelli hevder at innvandrerforeninger på en og samme tid er opptatt av å dekke interne behov hos sine medlemmer og uttrykker interesse for kontakt og samarbeid med det bredere samfunnet de er en del av.

I den senere tid har Tor Bjørklund og Johannes Bergh (2005) funnet ut at innvandrerorganisasjoner med et bestemt etnisk utgangspunkt har bidratt til å mobilisere til valg. Den sterke representasjonen av norsk-pakistanere i Oslo bystyre har ifølge disse forskerne sitt gjensvar i norsk-pakistanske foreninger som bevisst rekrutterer kandidater til

▼
Innvandrerorganisasjoner med et bestemt etnisk utgangspunkt har bidratt til å mobilisere til valg.

listene, mobiliserer velgere som de oppfordrer til ikke bare å velge den «rette» partilisten, men krysse av på bestemte personers navn.

Har innvandrerorganisasjoner reell makt og innflytelse

Både den danske maktutredningen (Hammer og Bruun, 2000), svensk forskning (Dahlstedt 2003) og den norske maktutredningen (Rogstad 2002) konkluderer at de etniske minoritetenes organisasjoner har en marginal politisk rolle og en nokså begrenset innflytelse. Dette kan skyldes at organisasjonene er avhengige av offentlig støtte for å kunne drive sin virksomhet, noe som ifølge Dahlstedt (2003) kan føre til at de inntar en kulturbevarende rolle.

Dessuten oppga kun en fjerdedel av innvandrerorganisasjonene som inngikk i Line Nyhagen Predellis (2006) studie av innvandrerorganisasjoners innflytelse, at de faktisk blir bedt om å uttale seg om ulike politiske problemstillinger.

Hun hevder dermed at den institusjonelle mulighetsstrukturen¹ fremstår som lukket for flertallet av innvandrerforeningene. Hun understreker samtidig at organisasjonene selv står fritt til å kontakte myndighetene og ta konkrete politiske initiativ i saker som oppleves som viktige for organisasjonen.

Elin Haugsgjerd Allern, Marit Helgesen og Line Nyhagen Predelli gjorde i 2001 en casestudie av KIM. Der fant

¹ Den politiske mulighetsstrukturen inneholder både en institusjonell og en diskursiv side. Den institusjonelle siden består av «strukturen til det politiske systemet og sammensetningen av makt i partisystemet». Den diskursive siden «inkluderer etablerte forestillinger om hvem og hva som anses som fornuftige, rimelige og legitime». (Koopmans 2004:451)

de at utvalget hadde en faktisk innflytelse på norsk politikktutforming. Grad av innflytelse varierte rett nok fra sak til sak, men de mente at KIM, gjennom å delta i høringsrunder, sette saker på dagsorden, lage egne utredninger og så videre, har en viss grad av politisk innflytelse.

Jørgen Melve (2003) fant i en studie av KIM i Hordaland og Rådet for innvandrersorganisasjoner i Oslo, at

grad av politisk innflytelse er geografisk betinget. Funnene hans indikerer at det kan være større politisk vilje til å inkludere innvandrere i beslutningsprosesser i Oslo enn andre steder. Dette støttes av Line Nyhagen Predelli (2006), som også finner at foreninger lokalisert på by- og regionnivå eller nasjonalt nivå har større sjanse for å bli invitert til å bidra i høringer enn foreninger lokalisert i nabolag, bygder eller tettsteder.

6. Hva påvirker valgdeltakelsen

En lang rekke faktorer har betydning for hvem som velger å stemme og hvem som avstår. Både trekk ved den enkelte og strukturelle forhold i samfunnet påvirker valgdeltakelsen.

For å kunne iverksette nyttige og målrettede tiltak for å heve valgdeltakelsen i de grupper av befolkningen som har lavest valgdeltakelse, er det viktig å ha klart for seg hvilke ulike sett av faktorer som kan tenkes å påvirke valgdeltakelsen, enten alene eller i samspill med andre. Rogstad (2007) mener det er helt vesentlig å spørre seg hvorfor enkelte grupper av befolkningen ikke deltar; ønsker de ikke å delta, kan de ikke, bryr de seg ikke eller opplever de det som nytteløst?

Det er mange ulike måter å forklare hvorfor ulike befolkningsgrupper har ulik grad av valgdeltakelse. Magnus Eide (2006) mener at innvandrerbefolkningens lave valgdeltakelse best kan forstås ut fra en tilbud og etterspørselsmodell. På tilbudssiden finner vi hva partiene har å tilby innvandrerne, og som kan tenkes å øke deres valgdeltakelse. Etterspør for eksempel partiene kandidater med innvandrerbakgrunn, nominerer de innvandrere og fører de en politikk som interesserer innvandrerbefolkningen? På etterspørselssiden finner vi innvandrernes grad av interesse og motivasjon for politisk delta-

kelse, evne, vilje og mot til å vise sine eventuelle politiske ambisjoner. Han hevder at dersom personer med innvandrerbakgrunn opplever at partilederne og nominasjonskomiteene verken verdsetter eller etterspør deres valgdeltakelse, vil kun de ivrigste ønske eller tørre å by seg frem som kandidater.

En gjennomgang av foreliggende relevant forskning viser at det kan være fornuftig å gjøre som for eksempel Dag Arne Christensen og Tor Midtbø (2001); å trekke et analytisk skille mellom to sett av forklaringsfaktorer; 1) individuelle faktorer, altså forklaringer som kan føres tilbake til egenskaper ved enkeltindividene i et samfunn, og 2) institusjonelle/kontekstuelle faktorer, som dreier seg om egenskaper ved samfunnet, systemer og institusjoner rundt individene.

Ifølge Bernt Aardal (2002) vil det være viktig å se på samspillet mellom de ulike faktorene for å kunne forklare variasjoner i valgdeltakelse mellom ulike deler av befolkningen, over tid og mellom ulike geografiske områder. Også Jon Rogstad

(2007) påpeker at i de tilfeller der en finner høy grad av valgdeltakelse blant etniske minoriteter, er dette et resultat av samvirkende faktorer.

Vi vil her gi en kort presentasjon av noen mulige forklaringer på grad av valgdeltakelse for ulike deler av befolkningen. Gjennomgangen er basert på foreliggende forskning på feltet. De viktigste forklaringene er oppsummert i tabellen under, og drøftes i den videre teksten.

Individuelle faktorer

Betydningen av individuelle kjennetegn

Som for resten av befolkningen vil individuelle kjennetegn som kjønn, alder, utdanningsnivå, etnisk opprinnelse, bosted, botid og tilknytning til arbeidsmarkedet, påvirke tilbøyeligheten til deltagelse i valg. Kjente

norske sosiologer som Stein Rokkan (1966) og Willy Martinussen (1973) mener at individuelle ressurser langt på vei forklarer hvordan individer forholder seg til det demokratiske systemet.

Tomas Hammar er å regne som en pioner innen den svenske etnisitetsforskningen og støtter dette synet. I 1990 analyserte han ulike årsaker til at innvandrere hadde lavere grad av politisk deltagelse enn etniske svensker. Han pekte på at den lave valgdeltakelsen dels kan skyldes at innvandrergруппene har en del statistiske kjennetegn i form av lav alder, mange ugifte, lav utdanning og lav inntekt, som tradisjonelt er kjennetegn som tilhører de gruppene som i lavest grad stemmer ved valg. I tillegg har mange kort botid, noe som også viser seg å spille inn på grad av valgdeltakelse. Vi vet at økende botid øker sannsynligheten for at innvandrerne lærer seg språket, deltar i

Tabell 4: Mulige individuelle og strukturelle forklaringer på valgdeltakelsen i en befolkning

Individuelle forklaringer	Strukturelle forklaringer
Individuelle kjennetegn (kjønn, alder, utdanningsnivå, etnisk opprinnelse, bosted, botid, arbeidstilknytning, statsborgerskap osv.)	Utforming av valgordningen (hvilke muligheter har velgerne til å påvirke kandidatutvelgelsen/og har de mulighet for å kumulere/drive listeretting?)
Interesse for politikk og kjennskap til valgsystemet (f.eks. å vite at det er mulighet for listeretting)/kjennskap til hva partiene står for/kjennskap til de ulike kandidatene	Sammensetning av kandidater på partilistene (har hele elektoratet noen å identifisere seg med?)
Følelse av at stemmegivning ved valg er en borgerplikt	Trekk ved kommunen, for eksempel dekningsgraden for den kommunale tjenesteytingen
Grad av tillit/mistillit til det politiske systemet	Valgkretsens sammensetning (størrelsen på den ikke-vestlige innvandrerbefolkningen, og etnisk sammensetning, i lokalsamfunnet)
Beholdning av sosial kapital	Strukturell diskriminering

arbeidslivet, tar utdanning eller deltar aktivt på andre arenaer og derigjennom internaliserer en del normer fra det nye storsamfunnet de er en del av. Forskning viser for eksempel, som vi allerede har vært inne på, at tilbøyeligheten til å delta i valg er størst for innvandrere med norsk statsborgerskap, altså de som har bodd i Norge en stund.

Bernt Aardal (2002) hevder at sammenhengen er nokså entydig; «jo bedre integrert og høyere status, jo høyere valgdeltakelse».

Tall fra SSB (Aalandslid, 2006) viser imidlertid noen overraskende sammenhenger i forhold til Aardals funn. En gjennomgang av hvilke grupper som stemte ved stortingsvalget 2005, viser at personer med opprinnelse fra Balkan¹ har lav valgdeltakelse tross i høy deltakelse i arbeidslivet. Kvinner med vietnamesisk bakgrunn har 30 prosent høyere sysselsetting en norsk-pakistanske kvinner. Likevel har norsk-pakistanske kvinner høyere valgdeltakelse. Ungdom med foreldre fra Somalia har relativt høy valgdeltakelse, til tross for at de gjennomgående skårer dårlig på en rekke levekårsindikatorer. SSB finner at betydningen av botid først slår inn for dem som har bodd i Norge i minst 20 år. Det kan dermed tyde på at ikke-vestlige bruker lengre tid på å integreres når det gjelder politisk deltakelse enn det de gjør på andre arenaer (Bjørklund og Kval, 2001).

Når vi finner at deltakelse i valg varierer sterkt ut fra hvilken nasjonal bakgrunn innvandrerne har, kan dette ifølge Lise Togeby (1999)



Ungdom med foreldre fra Somalia har relativt høy valgdeltakelse, til tross for at de gjennomgående skårer dårlig på en rekke levekårsindikatorer.

forstås ut fra det hun benevner individuell mobilisering, og dels ut fra kollektiv mobilisering. Med individuell mobilisering menes at politisk deltakelse er knyttet til den enkeltes sosiale ressurser, som penger, utdanning, yrkesstatus, språkkunnskaper, samfunnsengasjement og så videre. Vi finner for eksempel en gjennomgående høyere valgdeltakelse blant ikke-vestlige med norsk statsborgerskap enn de uten. At vi finner høyest valgdeltakelse blant dem med norsk statsborgerskap, mener Lise Togeby at mest sannsynlig skyldes at de har lengre botid, bedre språkkunnskaper og at de gjennom å søke om å få norsk statsborgerskap har utvist en vilje til å høre til i Norge.

Kollektiv mobilisering fremmes derimot via organisasjoner og sosiale nettverk. Dette mener hun kan forklare hvorfor enkelte etniske minoriteter tross i svake individuelle ressurser har høy valgdeltakelse. Det er dermed ikke alltid slik at lave verdier på individuelle ressurser automatisk medfører lav valgdeltakelse. Dette kan vi se eksempler på i Oslo hvor norsk-pakistanere bosatt i enkelte bydeler har relativt høy valgdeltakelse. Samtidig er den generelle nedgangen i valgdeltakelsen størst i Oslo, noe som kan tyde på mindre kollektiv mobilisering her enn andre steder.

Interesse for politikk og kunnskap om valgordningen og partiene

En mulig forklaring på at ikke-vestlige i mindre grad deltar i valg enn resten av befolkningen, kan også være at de mangler kunnskap om hvordan det politiske systemet fungerer, hvilke politiske rettigheter de har, hvilke regler som gjelder for hvem som kan stille som kandidat for et parti, og så videre.

1 SSB bruker samletermen Balkan om Bosnia-Hercegovina, Makedonia og Serbia og Montenegro.

Tomas Hammar (1990) støtter denne forklaringen og hevder at de viktigste faktorene som forklarer etniske minoriteters valgdeltakelse, er at de har begrenset interesse for politikk og for lite kunnskap om valgsystemet. Også norsk forskning viser at kunnskap og engasjement er to størrelser som henger tett sammen. En undersøkelse om valgfaterferd og valginformasjon fra 1989, viser for eksempel at de som oppgir å ha lite kunnskap eller lite engasjement på det politiske planet, samtidig er de som i størst grad savner informasjon og synes denne er vanskelig å få tak i (Slaatta, 1989).

Ifølge Tore Slaatta kan befolkningen deles inn i to grupper. De som følger med i valgkampen, og de som ikke gjør det. De som følger med, kan igjen deles i to grupper. De politisk interesserte som allerede har bestemt seg for parti, og de som benytter seg aktivt av valginformasjon for å bestemme seg. Den siste kategorien forutsetter engasjement, og Slaatta mener at graden av engasjement igjen mest sannsynlig er parett med graden av kunnskap. Han hevder videre at de som ikke følger med i valgkampen, også kan deles i to grupper, de som føler at valgkampen har liten betydning for egen stemmegivning, og de som er lite interessert i valget overhodet. Disse gruppene er slik han ser det, viktige når vi tenker på hva slags informasjonsbehov og motivasjonsfaktorer som kan endre deres holdning til å stemme.

Jon Rogstads (2007) funn går imidlertid på tvers av dette. Han finner at norsk-pakistanere som gruppe skiller seg ut som særdeles lite interessert i politikk. På samme tid er det pakistaneere i Oslo og deres etterkommere kjennetegnet ved svært høy politisk deltagelse, sammenliknet med andre etniske minoritetsgrupper. Som

Rogstad selv påpeker, er dette et stort paradoks, og et funn som ikke umiddelbart er lett å forklare.

Å stemme ut fra en borgerplikt

Ifølge Per Stava (2002) er det særlig to ting som får folk til valgurnene. Det ene er behovet for å gi uttrykk for hva en mener. Det andre er borgerplikten. Også Dag Arne Christensen og Tor Midtbø (2001) og Lawrence Rose (2002) hevder at stemmegivning oppfattet som en borgerplikt, kan ha en gunstig effekt på valgdeltakelsen. Med andre ord: Dersom folk opplever stemmegivning som noe viktig i seg selv, kan det virke mobiliserende i en valgkamp. Lawrence Rose (2005) mener at personers beslutning om å velge å delta i valget kan ha to ulike forklaringer: På den ene siden er stemmegivning hos mange en internalisert norm som styrer ens handlinger uavhengig av ytre press og påvirkning. Norm er her å forstå som en psykologisk rettesnor for valg av handlinger. På den annen side kan stemmegivning forstås som en reaksjon på forventninger i velgerens sosiale omgivelser. Det er ifølge Rose et gjennomgående trekk at stemmegivning er internalisert som en borgernorm blant en betraktelig del av befolkningen. Forholdsvis få opplever derimot et sterkt sosialt press for å måtte stemme.

Ifølge Tor Bjørklund (2005) har imidlertid ideen om at valghandlingen er en viktig borgerplikt, fått svekket oppslutning de siste årene, og særlig blant enkelte grupper av befolkningen. Også Rose peker på at det først og fremst er de eldre, med høy utdanning og høy inntekt som opplever valgdeltakelse som viktig ut ifra en norm og sosialt press. Kvinner og gifte har en tendens til å se på stemmegivning som kjennetegn på den gode samfunnsborgeren. Oppslutning om stemmegivning som

en borgerplikt har uansett en sterkere mobiliserende effekt enn oppfatningen av at hjemmesitting kan medføre kritikk. Rose ser ikke på etnisk opprinnelse i sin vurdering av hvilke grupper som i størst grad ser på stemmegivning som en viktig borgerplikt.

Det kan imidlertid settes spørsmål om målsteget ved om ikke-vestlige som gruppe opplever valgdeltakelse og stemmegivning som borgerplikt i like stor grad som etniske nordmenn og andre med opprinnelse fra vestlige velferdsstater tuftet på demokratiske styresystemer. Det kan tenkes at opplevelsen av borgerplikt fordrer en grunnleggende kjennskap til, og ikke minst tillit til, valgsystemet og demokratiske grunnverdier. Det kan være grunn til å tro at dette i mindre grad vil være tilfellet for i alle fall visse grupper av de med ikke-vestlig bakgrunn. Tomas Hammar støtter et slikt syn og hevder at ikke-vestlige som gruppe er preget av en mangel på gruppenormer om betydningen av politisk deltakelse.

Mistillit til det politiske systemet

Ifølge Jon Rogstad (2007) er hovedbildet at majoritetsbefolkningen og minoritetene står samlet om å ha liten tiltro til partier og valg. Begge grupper har dessuten mer tillit til Stortinget enn til de politiske partiene. Rogstad finner heller ingen forskjeller i grad av politisk selvtilit mellom majoritets- og minoritetsbefolkningen. Cirka én av tre respondenter i hans undersøkelse², uansett etnisk opprinnelse, mener at

² Undersøkelse av politisk deltakelse og engasjement blant etniske minoriteter i Norge gjennomført høsten 2003 frem til årsskiftet 2004. Telefonundersøkelse av fire etniske grupper; pakistanere, bosniere, tyrkere og etniske nordmenn. Innvandrergruppene ble trukket fra folkeregisteret. Nettoutvalget var på 1200 personer, 300 fra hver gruppe.



Bak det som ved første øyekast fremsto som uansvarlig og ureflektert politikerforakt, fant han en skarp kritikk av den politiske situasjonen og vilkårene for politisk deltakelse i Sverige.

deres politiske deltakelse utgjør en forskjell. Han mener dermed at forskjeller i politisk deltakelse ikke uten videre kan føres tilbake til ulik grad av tillit til de politiske institusjonene eller egen potensielle påvirkning ved å stemme. Annen forskning konkluderer imidlertid med at grad av mistillit til det politiske systemet fører til lavere valgdeltakelse.

Magnus Dahlstedt (2005) gjennomførte for eksempel en studie av valgdeltakelse i ulike innvandrertette storbyområder i Sverige. Han spurte en rekke personer med etnisk minoritetsbakgrunn i blant annet Rinkeby³ om hvorfor de ikke stemte ved valget. Bak det som ved første øyekast fremsto som uansvarlig og ureflektert politikerforakt, fant han en skarp kritikk av den politiske situasjonen og vilkårene for politisk deltakelse i Sverige.

Det som tilsynelatende kan fortone seg som politisk passivitet, kan med andre ord ifølge Magnus Dahlstedt være en bevisst strategi fra innvandrernes side. Mange av dem han snakket med om politisk deltakelse, brukte forklaringer på sin ikke-deltakelse som at «ingenting skjer uansett». Dessuten nevnte flere av informantene hans at partiene er for like. Ideologisk utjevning kan dermed også være en viktig årsak til politisk misnøye og lav valgdeltakelse. Mange hevdet at det ikke var noen

³ Rinkeby er en forstad til Stockholm med ca. 15 000 innbyggere fordelt på omtrent 5000 husholdninger. 99,4 prosent av boligene er utleieleiligheter. 65 prosent av innbyggerne er førstegenerasjonsinnvandrere. De fleste andre er etterkommere. Gjennomsnittsinntekten er på 149 000 kroner, mot 265 900 i Stockholm. Arbeidsledigheten er på 6,2 prosent, mot 3,7 prosent i Stockholm. 39,9 prosent av innbyggerne er uføre, mot 20,9 prosent i Stockholm. (Martine Aurdal, Aftenposten.no, 10.07.05)

kobling mellom deres egne liv og partipolitikken.

I Rinkeby opplevde mange av innbyggerne det som at levekårene for innvandrerne ville forbli uforandret, og utsiktene for å få jobb like små uansett om Moderaterna eller Socialdemokraterna sitter ved makten. Dahlstedts syn er at manglende politisk deltakelse i innvandrerbefolkningen har lite med uvitenhet hos innvandrerne å gjøre. Det handler om et bevisst valg.

Årsakene til at denne mistilliten vokser frem, mener han er av en samfunnsmessig heller enn individuell karakter. Dette synet deles av Kum-Kum Bhavnani (1991), som mener at lav grad av valgdeltakelse er et svar på en kraftig strukturelt underordnet posisjon i samfunnet heller enn et uttrykk for passivitet og apati. Begge mener for eksempel det er en klar kobling mellom det å føle seg diskriminert og å utvikle mistillit til det politiske systemet. I et slikt perspektiv vil en viktig del av forklaringen på lav valgdeltakelse være at enkelte grupper føler seg systematisk holdt utenfor viktige samfunnsarenaer, noe som igjen vil resultere i manglende lojalitet overfor majoritetssamfunnet.

Magnus Dahlstedt hevder dessuten at ikke-deltakelse ikke i seg selv kan sies å være en trussel for demokratiet. Problemet er, slik han ser det, snarere at de herskende demokratiske prinsippene i samfunnet fortsatt ikke garanterer alle innbyggere reelle muligheter til å påvirke sine egne levekår og samfunnsutviklingen i det store og hele.

Beholdning av sosial kapital

Sosial kapital er et sosiologisk begrep som bygger på en idé om

at sterke sosiale nettverk mellom borgerne – enten disse nettverk er formet gjennom formelle organisasjoner eller mer uformelle sosiale relasjoner – genererer tillit og samarbeid mellom borgerne, og dermed økt samfunnsengasjement og økt evne til kollektiv handling.

Forekomst av sosial kapital er knyttet opp mot de formelle og uformelle nettverk i det sivile samfunn hvor borgerne inngår. Likevel er det sentrale elementet i definisjonen av begrepet sosial kapital tillit eller forekomst av gjensidige tillitsforhold mellom individene i samfunnet. Sosial kapital skiller seg derfor fra andre former for kapital, som økonomisk og human kapital ved at det ikke er en egenskap ved eller en ressurs kontrollert av enkeltindivider, men en egenskap ved de relasjoner som knytter individene i et samfunn sammen. Det utgjør dermed en viktig forutsetning for sosial integrasjon, demokratisk stabilitet og effektivitet og økonomisk effektivitet (Coleman 1990; Putnam 1993).

Jon Rogstad (2007) finner store forskjeller i beholdningen av sosial kapital i henholdsvis majoritets- og minoritetsbefolkningen. Etniske nordmenn har jevnt over mer sosial kapital enn ikke-vestlige innvandrere målt i grad av politisk tillit, interesse for politikk og deltakelse i ulike formelle og uformelle sosiale nettverk og organisasjoner.

Han finner videre at grad av sosial kapital har stor betydning for om man deltar i valg eller ikke. Jo lavere sosial kapital, jo mindre er sannsynligheten for både konvensjonell politisk deltakelse, altså å stemme ved valg, og ukonvensjonell politisk deltakelse som for eksempel underskriftskampanjer, avisinnlegg og

det å kontakte en politiker direkte. Han understreker at også andre og mer etablerte individuelle faktorer har betydning for den politiske deltakelse. Men de ser ikke ut til å forklare like mye av forskjellene i aktivitetsnivå som forskjeller i sosial kapital.

Det er imidlertid viktig ifølge Rogstad ikke å trekke for raske konklusjoner om sammenhengen mellom sosial kapital og politisk deltakelse. Per i dag har vi kun funn som viser en sammenheng mellom lav grad av sosial kapital og lav grad av politisk deltakelse. Vi vet ikke med sikkerhet at høy grad av sosial kapital også genererer høy politisk deltakelse. Uansett er hans overordnede konklusjon at nettverk er nøkkelen til etnisk mobilisering, og at det aller viktigste er å delta i uformelle nettverk.

Strukturelle forklaringer

Valgordningens utforming

Forskning (f.eks. Hammar 1979, Togeby 1999 og Eliklit mfl. 2005) viser at valgordningen i et land vil virke inn på valgdeltakelsen. Av betydning er for eksempel om lokalvalg og stortingsvalg holdes atskilt eller samtidig, hvilke muligheter velgerne har til å påvirke kandidatutvelgelsen, og om velgerne har mulighet for å kumulere/drive listeretting, .

En forutsetning for at selve valgordningen skal virke positivt inn på deltakelsen, er imidlertid at velgerne har kunnskap om sine muligheter for å utøve innflytelse på kandidatsammensetningen. Hvorvidt de faktisk tar i bruk sine muligheter for listeretting, synes

▼
Frekvensen på listerettingen er høyest i de mest innvandrer-tette bydelene i Oslo.

å ha sammenheng med størrelsen på innvandrerbefolkningen og den etniske sammensetningen lokalt. Ifølge Tor Bjørklund og Karl Eirik Kval (2001) er frekvensen på listerettingen høyest i de mest innvandrer-tette bydelene i Oslo. De hevder at det er et generelt mønster at personer med innvandrerbakgrunn vinner på listeretting, og da i særdeleshet de med pakistansk bakgrunn. De viser til at i nesten halvparten av tilfellene hvor etniske minoriteter har blitt valgt inn i Oslo bystyre, har det skjedd som følge av gunstige utfall av listeretting.

De siste årene har det vært diskutert hvorvidt det burde legges til rette for å la velgerne gjøre rettinger i listene også ved stortingsvalget. Per i dag er det kun tillatt å gjøre små justeringer som ikke gjør noe utslag på resultatet.

Det er mulig å tenke seg at økt grad av personvalg vil kunne gjøre det mer attraktivt for de ikke-vestlige å gå til stemmeurnene også ved stortingsvalget.

Jon Rogstad (2007) hevder at en positiv effekt av en slik ordning vil kunne være at partiene måtte strebe litt mer etter å sette minoritetspolitikere på listene. I tillegg kunne de sette flere saker som opptar etniske minoriteter på den politiske dagsordenen. Han peker samtidig på faren for at kandidater med innvandrerbakgrunn mest av alt blir brukt som maskotter, eller såkalte innvandrerallibier, i valgkampen.

Hvem stiller til valg og hva handler valgkampen om

Dette bringer oss over til et annet viktig spørsmål, nemlig hvem som stiller til valg og hvorvidt valgkampens hovedtemaer faktisk bidrar til å

fenge og engasjere innvandrerbefolkningen. Sigrid Skålnes (2005) mener at ønsket om å støtte spesielle lokale saker og partier er en av de viktigste motivene for å delta ved valg. Lavt engasjement kan, slik hun ser det, blant annet skyldes uklare politiske skillelinjer og manglende partimotsetninger.

Ifølge Tor Bjørklund og Karl Eirik Kval (2001) vil for eksempel innvandring som valgkamptema kunne skape blest om valget og en mer polarisert debatt som vil kunne påvirke innvandrerbefolkningens engasjement og partivalg. At partiene setter saker som opptar innvandrere på sitt partiprogram, vil dessuten kunne gjøre at flere føler seg tatt på alvor og at deres interesser faktisk blir hørt.

Et annet viktig aspekt som vil kunne spille inn på valgdeltakelsen, er at den ikke-vestlige velgermassen har kjennskap til hva som står i de ulike partienes partiprogram, samt at de har en viss interesse for politikk og at de kjenner til hvilke kandidater som stiller til valg for de ulike partiene. Dersom det er kandidater med innvandrerbakgrunn, kan det bidra til å sikre legitimitet og derigjennom styrke sannsynligheten for økt valgdeltakelse i innvandrerbefolkningen. Å ha noen å identifisere seg med på valglistene vil kunne være svært viktig for å se hensikten ved å stemme, uansett personlige kjennetegn.

Trekk ved kommunen

Et viktig spørsmål i denne sammenheng er hva som gjør at folk opplever valg som viktig for seg selv, og for hva som skjer i kommunen. Som vi har vært inne på tidligere, er det avgjørende at folk opplever at de faktisk kan påvirke politikken som føres ved å stemme ved kommunevalg. En slik påvirkning er bare mulig dersom

det politiske lokalnivået har en reell styring over saksområder som er viktige for folk i hverdagen. Trekk ved kommunene kan dermed tenkes å virke inn på valgdeltakelsen.

Lawrence Rose (2001) peker nettopp på viktigheten av kommunalt selvstyre som en motiverende faktor for å delta i valg. Han mener at det er helt essensielt for folk at det å stemme ved lokalvalg faktisk kan avstedkomme noen konkrete konsekvenser for politikken som føres i en bestemt kommune.

Tore Hansen, Ingunn Opheim Ellis og Anne Lise Fimreite (2002) fokuserer også på trekk ved kommunene som viktig for valgdeltakelsen. De har funnet at lave dekningsgrader for den kommunale tjenesteytingen fører til en generell misnøye i befolkningen og derigjennom til mer politisk engasjement og høyere valgdeltakelse. Lav valgdeltakelse vil i et slikt perspektiv ikke nødvendigvis være et uttrykk for misnøye og avmakt. Det kan vel så gjerne være et uttrykk for tilfredshet. Det er imidlertid liten grunn til å anta at tilfredshet er en viktig årsak til den ikke-vestlige innvandrerbefolkningens lave valgdeltakelse. Forskning har gjentatte ganger dokumentert at etniske minoriteter statistisk kommer dårligst ut i arbeidsmarkedet, på boligmarkedet og i levekårsstatistikken (Rogstad, 2007).

På samme måte vil ikke en høy valgdeltakelse nødvendigvis være ensbetydende med et velfungerende lokaldemokrati. At mange stemmer ved et lokalvalg kan for eksempel skyldes en opprivende konflikt som har engasjert lokalbefolkningen kraftig.

Valgkretsens sammensetning

Tor Bjørklund og Johannes Bergh (2005) presenterer det de omtaler

som Tingstens lov om sosial gravitasjon. Ifølge denne teorien vil valgdeltakelsen ha sammenheng med valgkretsens grad av sosial homogenitet. Altså at de personene som bor der, har en del egenskaper til felles.

Valgdeltakelsen vil ifølge disse forskerne være høyest i kretser med en dominerende sosial klasse. Ser vi på valgdeltakelsen i de ulike bydelene i Oslo, stemmer dette ganske godt. Deltakelsen er høyest i bydelene i Oslo vest; Ullern, Nordre Aker og Vestre Aker, og i bydel Nordstrand. Dette er typiske bydeler med høy andel etnisk norske mennesker med høy inntekt og god levestandard i forhold til de andre bydelene i Oslo.

Det er imidlertid også interessant å se nærmere på de bydelene i Oslo som har en høy innvandrertetthet. Disse bydelene har jevnt over en lavere grad av valgdeltakelse enn de vestlige homogene bydelene. Likevel er det mye som tyder på at i bydeler med store grupper av innvandrere med samme opprinnelsesland, er valgdeltakelsen for disse gruppene nokså høy. I bydel Søndre Nordstrand for eksempel, stemte hele 72 prosent av den norsk-pakistanske befolkningen ved stortingsvalget i 2005, mot 73 prosent av befolkningen i alt. I denne bydelen stemmer dessuten norsk-pakistannerne i større grad enn i bydeler der de utgjør et lite mindretall. Dette mener Bjørklund og Bergh kan skyldes et normpress fra naboene eller gruppen en tilhører.

Strukturell diskriminering

Det foregår en konstant kamp om dagsordenen på den politiske arenaen. Alle innbyggerne i et land synes imidlertid ikke å ha samme forutsetninger for å gjøre seg gjeldende i det demokratiske systemet,



Ubevisst legger vi ofte «skylda» på ofrene, og gjennom dette bidrar vi til å usynliggjøre og legitimere etnisk diskriminerende handlinger.

få gehør for sine synspunkter og få sine interesser representert i organer hvor beslutninger fattes.

Tom Bottomore (1996) påpeker at uansett om mennesker har formelt like rettigheter, kan menneskers muligheter til faktisk å utnytte disse rettighetene være ulikt fordelt. Han mener at det ofte vil være slik at substansielle vilkår styrer muligheten mennesker har til å gjøre sin stemme hørt. Synlige og usynlige barrierer av ulik art kan bidra til å gjøre det vanskelig å ta plass i den norske offentligheten på like vilkår, særlig for personer med innvandrerbakgrunn. Dette kan ifølge Lister (1990) for eksempel skyldes en systematisk dårligere tilgang på goder som arbeid, utdanning og inntekt.

Ifølge Magnus Dahlstedt og Fredrik Hertzberg (2005) er en viktig del av problemet at våre måter å tenke på er så rotfestet i forestillinger om at det å være europeisk representerer normalitet. Dette fører til at vi lett sorterer inn personer med utenlandsk bakgrunn i én bestemt, ofte underordnet posisjon i samfunns-hierarkiet. I politikens verden handler det gjerne om hvordan «innvandrere» over tid gjøres til et problem, en gruppe mennesker som har en del avvikende egenskaper i forhold til majoriteten. I den offentlige debatten er ofte «innvandrerne» blitt gjort til en gruppe med negative konnotasjoner. Ifølge Dahlstedt og Hertzberg er det også slik i Sverige ved at svenskene fremstilles som de «normale» som bør etterliknes av «de andre», som har mye å lære nettopp av dem.

Uansett hvilken arena for politisk innflytelse det er snakk om, preges interaksjonen blant annet av asymmetriske maktrelasjoner og stor variasjon

med hensyn til deltakernes respektive muligheter for å gjøre stemmene sine hørt (Dahlstedt og Hertzberg, 2005). Også i den offentlige debatten om valg og deltakelse brukes ofte skillet mellom «de norske» og «innvandrerne», noe som i seg selv kan være med og påvirke mulighetene for deltakelse og innflytelse for mange av dem som faller innunder kategorien «innvandrere». Dahlstedt og Hertzberg hevder at sosiale kategorier har stor betydning for politisk handling.

En vanlig innfallsvinkel for å forklare denne skjevheten i deltakelse og innflytelse har vært å rette blikket mot innvandrerne, «de andre», underforstått at det er de som har et problem og som har en avvikende oppførsel. Vi skaper dermed også et skille mellom «oss – de aktive» og «dem – de passive». Kategoriene brukes som forklaringer på empiriske forskjeller i makt, innflytelse, deltakelse og erfaringer. Statistikk som sier noe om ulike gruppers faktiske deltakelse i valg, sier imidlertid lite om hva som er årsakene til at disse forskjellene vokser frem. Ubevisst legger vi ofte «skylda» på ofrene, og gjennom dette bidrar vi til å usynliggjøre og legitimere etnisk diskriminerende handlinger.

For å forklare innvandrerbefolkningens lave valgdeltakelse mener Johansson (2005) det burde være vel så naturlig å fokusere på hva det er med majoriteten, heller enn å sette søkelyset på hva det er med innvandrerne.

En alternativ tilnærming vil derfor kunne være å spørre hvorfor så mange etniske nordmenn deltar i valget i forhold til de med innvandrerbakgrunn, hvorfor de i større grad er representert i kommunestyre og på Stortinget, hvorfor det nesten utelukkende er etniske nordmenn som er representert i viktige posisjoner i den

norske fagbevegelsen, og hvorfor det nesten bare er etniske nordmenn i ledende stillinger i arbeidslivet.

Johansson spør seg om det kan være slik at majoriteten gjør noe spesielt for å ivareta maktovertaket og ekskludere innvandrerbefolkningen fra å delta aktivt i den lokale kommunepolitikken. Kan det for eksempel handle om hvordan de etniske norske opptrer, noe med hvilke ord og termer de bruker, hvordan valgsystemet er organisert, hvordan etniske nordmenn foretrekker å rekruttere andre etniske nordmenn i viktige roller?

Dahlstedt og Hertzberg (2005) hevder at innvandrerbefolkningens lave politiske deltakelse i stor grad skyldes en strukturell form for diskriminering. Dette begrepet hevder de gir en mer sammensatt forståelse av diskriminering, og synliggjør systematikken i den negative særbehandlingen som personer i kategorien «innvandrere» veldig ofte møter i samfunnet. Ifølge denne tankegangen kan dermed strukturelle ordninger ha diskriminerende konsekvenser som igjen påvirker individenes måte å handle på.

Marcus Johansson (2005) har studert det lokalpolitiske maktspillet i Örebro i Sverige i perioden 1980–2000. Han konkluderer med at majoritetssamfunnets institusjonelle ordninger virker til fordel for det svenske majoritetssamfunnet. Han hevder det er viktig å se nærmere på hva som bidrar til å reprodusere majoritetens hierarkiske posisjon.

Johansson peker på at de dominerende arenaene i det svenske politiske landskapet er dominert av «svensker». «Svensker» er overrepresentert i de sammenhenger hvor beslutninger fattes, for eksempel i

kommunestyret. Som vi har vært inne på flere ganger tidligere, viser også norsk offentlig statistikk at personer med innvandrerbakgrunn i mindre grad enn etniske nordmenn er medlem i partier, i mindre grad stemmer ved valg og i mindre grad er representert der beslutninger fattes.

Dette vil ifølge Johansson være problematisk av flere årsaker. For det første mener han det bidrar til at det skapes en tradisjon for hvordan politikken og de beslutningsfattende arenaene skal se ut og fungere. Dette kan igjen skape et inntrykk for utenforstående, for eksempel ikke-vestlige, av at det er vanskelig å komme utenfra og inn. Et annet problem er at de som er overrepresentert, også blir de som får definisjonsmakt og mulighet til å

sette den politiske dagsorden. Overrepresentasjon av én sosial gruppe vil med andre ord, ifølge Johansson, skape en fordel som gir seg uttrykk i fremveksten av barrierer overfor innvandrerbefolkningen og en reproduksjon av den sosiale ulikheten.

Rogstads (2007) funn indikerer på den annen side at opplevelser av diskriminering øker tilbøyeligheten til å delta i valg. Han mener forklaringen på dette kan være at opplevelsen av å bli diskriminert øker motivasjonen for politisk mobilisering for å endre situasjonen. Han åpner samtidig for at årsakssammenhengen kan gå motsatt vei; kanskje er det slik at personer som er svært politisk aktive, lettere tolker handlinger som diskriminerende?

7. Ulike forsøk på å øke valgdeltakelsen

Økt velgerinnflytelse, direktevalg på ordfører og forsøk med elektronisk stemmegivning er tiltak som har vært iverksatt for å stimulere til økt deltakelse i lokalvalg.

Store homogene grupper i valgkretsen virker kollektivt mobiliserende

Årsakene til at etniske nordmenn og ikke-vestlige innvandrere har ulik grad av valgdeltakelse, er som vi har sett, komplekse og sammensatte. Det finnes ikke én enkeltstående faktor som kan forklare denne skjevheten. Enkelte av årsaksforklaringene vi har drøftet over, er også nært knyttet sammen. Det finnes med andre ord ikke noe enkelt og entydig svar på hva som får folk til å stemme ved valg. Det er følgelig heller ikke gitt hva som vil være de mest hensiktsmessige tiltakene for å mobilisere til økt valgdeltakelse. Kunnskap om hva som påvirker valgdeltakelsen, er imidlertid et viktig utgangspunkt for å kunne iverksette treffende tiltak overfor bestemte målgrupper.

Når vi vet at individuelle kjennetegn spiller inn, gir det oss en pekepinn på hvilke grupper i befolkningen det bør settes i verk tiltak overfor for å få flere til å oppsøke valgurnene. Konkret hva slags utforming eventuelle tiltak skal ha, er et vanskeligere spørsmål. Noen av de årsakene vi har pekt på, spesielt de strukturelle årsakene, er dessuten vanskelige – eller kanskje umulige – å løse gjennom avgrensede valgmobiliserende tiltak.

Det er for eksempel ikke en enkel oppgave å forhindre forekomsten av strukturell diskriminering i samfunnet. Valgkretsens sammensetning kan heller ikke endres eller påvirkes i en håndvending. Dels henger denne sammen med boligplanleggingen i en kommune og dels med den statlige bosettingspolitikken. Bosegregering trekkes dessuten gjerne frem som et negativt og lite integrerende fenomen i den offentlige debatten. I valgsammenheng ser det imidlertid ut som om store homogene grupper i valgkretsen virker kollektivt mobiliserende. Hvorvidt en kommune har en god eller dårlig dekningsgrad på sine tjenester, eller i hvilken grad kommunepolitikerne opplever å ha politisk selvråderett, er også et domene som ligger langt utenfor hva valgmobiliserende tiltak kan gjøre noe med.

Det er derimot potensielt sett en mulighet for å påvirke sammensetningen av de kandidater som stiller til valg i en kommune. Dette kan gjøres ved å kontakte partiene direkte og oppfordre dem til å for eksempel rekruttere og nominere flere kandidater med innvandrerbakgrunn. Utformingen av selve valgordningen

er endret og justert en rekke ganger med det for øyet å stimulere til økt valgdeltakelse.

Valgdeltakelsen har som nevnt vært synkende de siste tiårene, og mange har uttrykt stor bekymring for om lokaldemokratiet er i krise. For å øke engasjementet for lokalpolitikken og derigjennom øke valgdeltakelsen, har det de siste årene blitt satt i verk ulike tiltak i regi av norske myndigheter. Vi vil her gi en kort beskrivelse av tre av disse tiltakene og si litt om hvilken effekt de har hatt på valgdeltakelsen generelt og for innvandreres valgdeltakelse spesielt.

Ny valgordning ved lokalvalget 2003

I juni 2002 vedtok Stortinget en ny valglov som innebar visse endringer i prosedyrene for personvalg. Dette var en reform som skulle øke velgermedvirkningen i beslutningsprosessene (Hellevik og Bergh, 2005). I grove trekk besto endringen i følgende:

- i) Det ble mulig å gi personstemmer også ved fylkestingsvalg
- ii) Partienes mulighet for å sikre bestemte kandidater plass i kommunestyret ble begrenset¹
- iii) Muligheten for å stryke kandidater fra listene ble fjernet

Resultatet av disse endringene er økt velgerinnflytelse ved at det nå skal mindre til for å påvirke hvilke kandidater som får de mandatene en liste oppnår. Velgerne kan i tråd med ny ordning gi en personstemme til så mange kandidater de måtte ønske på en liste. Mandatene en liste oppnår, tildeles de kandidatene som har fått

¹ Fortsatt er det mulig for partiene å prioritere kandidater på lista. Disse føres opp øverst med uthevet skrift. Men det er en øvre grense for hvor mange kandidater de kan prioritere.



Elektronisk stemmegivning kan dermed ha hatt en mobiliserende effekt på de yngste gruppene.

flest personstemmer, forutsatt at disse tilsvarer minst åtte prosent av listas stemmetall (Hellevik og Bergh, 2005).

Ifølge Tor Bjørklund og Johannes Bergh (2005) kan det at det ikke lenger er mulig for å stryke kandidater, ha slått positivt ut for ikke-vestlige kandidater. Mange ikke-vestlige har tidligere vært spesielt utsatt for stryking. Også det faktum at partiene ikke lenger kan drive ubegrenset kumulering, kan tenkes å slå spesielt positivt ut for ikke-vestlige kandidater. I Oslo bystyre sitter det nå tolv med ikke-vestlig bakgrunn. Dette innebærer at ikke-vestlige er overrepresentert i forhold til andel stemmeberettigete i befolkningen. Bjørklund og Bergh knytter dette til endringer i valgloven.

Direktevalg av ordfører

Både ved lokalvalget i 1999 og i 2003 ble det iverksatt forsøk med direktevalg av ordfører i utvalgte kommuner. I 1999 var det 20 relativt små kommuner med i forsøket, mens det i 2003 var flere større kommuner med. Målsettingene med forsøket var å skape en større interesse for kommunevalget og dermed oppnå høyere valgdeltakelse. Videre var det et mål å skape større engasjement og interesse for politikk og derigjennom bedre grunnlaget for rekruttering til lokalpolitikken (Buck, Larsen, Willumsen og Lanes 2005).

Fire av ti velgere mener ifølge en spørreundersøkelse å ha fått økt interesse for kommunevalg og lokalpolitikken som følge av forsøket. Forsøket medførte imidlertid ikke ønsket effekt på valgdeltakelsen. Innføring av personvalg medførte faktisk lavere valgdeltakelse. En mulig årsak til dette er ifølge Buck mfl. (2005) at økt bruk av personvalg krever at velgerne har tilstrekkelig informasjon om de ulike kandidatene og hva de står for politisk.

Det er grunn til å tro at mange innbyggere ikke vil besitte denne formen for detaljkunnskap. Spesielt er det grunn til å tro at ikke-vestlige velgere, især de med begrenset botid, vil mangle denne formen for personkunnskap. Det er dermed liten grunn til å anta at dette tiltaket vil ha noen mobiliserende effekt for den ikke-vestlige innvandrerbefolkningen.

Elektronisk stemmegivning

Stemmegivning ved hjelp av stemmesedler i papir har vært den mest utbredte måten å stemme på i de fleste land. Ved lokalvalget i 2003 ble det for første gang satt i verk et forsøk med elektronisk stemmegivning. Dette ble gjennomført i Bykle, Oppdal, Larvik og Longyearbyen.

Målet var å modernisere demokratisk medbestemmelse og deltakelse ved hjelp av informasjons- og kommunikasjonsteknologi. Det skulle øke samfunnsengasjementet og valgdeltakelsen.

Det ble vel og merke ikke åpnet for å benytte Internett som stemmekanal. Det ble satt inn såkalte valgomater i valglokale og gitt mulighet for å stemme ved å bruke pekeskjerm (Karlsen, Aardal og Christensen 2005).

Det er foreløpig lite forskning på sammenhengene mellom nettbasert deltakelse og andre former for deltakelse. Men det er i utgangspunktet ikke noen umiddelbare grunner til å tro at bruk av pekeskjerm i valglokalet skal kunne øke valgdeltakelsen. Forskning viser imidlertid at det er en positiv sammenheng mellom ulike former for deltakelse i samfunnet. Dette innebærer at de som er aktive på én samfunnsarena, gjerne også er det på andre. Det vi samtidig vet, er at de unge er de som i minst grad stemmer ved valg og deltar i partiaktiviteter.

Samtidig er det de som i størst grad benytter seg av Internett.

Ved forsøket med elektronisk stemmegivning i 2003, viste det seg at det var de yngste som i størst grad benyttet seg av muligheten. Elektronisk stemmegivning kan dermed ha hatt en mobiliserende effekt på de yngste gruppene. En del av dem som valgte ikke å bruke pekeskjermen, var ifølge Karlsen, Aardal og Christensen (2005) redde for at det ville være for vanskelig for dem.

I Storbritannia er det en utbredt oppfatning hos myndighetene at flere kanaler, valgmuligheter og økt tilgjengelighet vil øke deltakelsen. Karlsen, Aardal og Christensen (2005) møter på den annen side en slik tilnærming med en viss skepsis.

For det første peker de på at det er en rekke utfordringer knyttet til folks tillit til stemmegivning på Internett. De hevder at mange nok vil være usikre på om de gjorde det riktig og at stemmen faktisk kom frem. Mange vil kanskje også mangle mot til å prøve noe nytt.

Dessuten utfordrer bruk av Internett som stemmekanal en del grunnleggende demokratiske prinsipper. Det er blant annet hemmelig valg i Norge. Hvordan kan man være sikker på at velgere ikke påvirkes eller tvinges til å stemme noe annet enn de selv egentlig ønsker? Hvordan kan vi være helt sikre på at det er riktig person som faktisk har stemt?

Enkelte forskere frykter dessuten at den eventuelle høyere deltakelsen samtidig vil innebære større sosiale skiller i befolkningen, og at den ikke-vestlige innvandrerbefolkningen vil være spesielt skadelidende i så måte. For eksempel vises det til at det er de unge, de med høy utdanning og de

med høy inntekt som i første rekke ønsker å benytte seg av Internett. Grad av integrasjon i et samfunn er også viktig for denne type valgdeltakelse.

Ikke-vestlige sett som en gruppe skårer statistisk sett lavt på de variabler som synes å ha positiv sammenheng med grad av valgdeltakelse. De har for eksempel gjennomgående lavere

inntekt, mindre utdanning og langt høyere arbeidsledighet enn majoritetsbefolkningen. Det er dermed liten sannsynlighet for at elektronisk stemmegivning ville være et alternativ som ville bidra til å øke valgdeltakelsen blant ikke-vestlige. Tvert imot ville det kanskje bidra til å fremmedgjøre denne gruppen ytterligere i forhold til valgsystemet og valgdeltakelsen.

8. Hvordan mobilisere ikke-vestlige velgere

Årsakene til at etniske minoriteter ikke bruker stemmeretten er like sammensatte som gruppen selv. Derfor går IMDi inn for målrettede tiltak mot avgrensede grupper med særlig lav valgdeltakelse.

Selv om valgdeltakelsen til etniske nordmenn og ikke-vestlige med stemmerett er svært forskjellig, er ikke årsakene til å velge å sitte hjemme på valgdagen særlig ulike for de to gruppene.

Den største forskjellen går ifølge Tor Bjørklund og Karl Eirik Kval (2001) på graden av kjennskap til partiene. I lokalvalgsundersøkelsen fra 1999 svarte 71 prosent av de utenlandske statsborgerne at manglende kjennskap til partiene var den viktigste årsaken til at de valgte ikke å stemme, mot 56 prosent av hele befolkningen (Bjørklund og Kval 2001). Dette underbygger behovet for å spre valginformasjon til innvandrere.

I denne forbindelse er det svært viktig å ha i bakhodet at selv om den ikke-vestlige innvandrerbefolkningen som gruppe har en statistisk lav valgdeltakelse, er innvandrerbefolkningen svært sammensatt. Det gir seg utslag i store forskjeller når det gjelder deltakelse ved valg. Årsakene til å la være å stemme vil også kunne være nokså ulike mellom de ulike landgruppene. Enkelte grupper har for eksempel kortere botid enn andre, og bakgrunn fra samfunn som har lite til felles med

det norske. Hva slags type informasjon som kan ha en mobiliserende effekt overfor de ulike grupperingene, vil derfor kunne variere.

Noen vil muligens ha større behov for – og bedre utbytte av – konkret og grunnleggende informasjon om det demokratiske valgsystemet og fremgangsmåter for valg. Andre grupper kjenner godt til det demokratiske valget som fenomen, men har kanskje flyktet fra krig grunnet politisk uro og politisk forfølgelse. Årsakene til å ikke stemme er kanskje et ønske om å få leve sitt liv i ro og fred, heller enn mangel på kunnskap eller politisk apati. Disse trenger kanskje først og fremst å motiveres for å forstå nytten av og at det er viktig å delta ved valg også her i Norge.

At innvandrerbefolkningen er så sammensatt, både hva gjelder personlige kjennetegn og motiver for å ikke stemme ved valg, innebærer at det mest sannsynlig vil være lite hensiktsmessig å sette i verk tiltak myntet på alle ikke-vestlige som én gruppe, men heller satse på målrettede tiltak overfor avgrensede grupper vi vet har lavest valgdeltakelse. En fremgangsmåte vil være

å jobbe spesifikt overfor grupper og ulike aldersgrupper som peker seg ut med spesielt lav valgdeltakelse, se de ulike nasjonalitetsgruppene ulike behov og fokusere på utvalgte geografiske områder der valgdeltakelsen er lavest. Det vil dessuten kunne være hensiktsmessig å peile seg inn mot grupper med kort botid.

Om vi tenker tilbake på Eides tilbuds- og etterspørselsmodell som vi presenterte tidligere, vil det også være avgjørende at minoritetene opplever at partiene og politikerne har noe å tilby dem som er av en så stor verdi at det oppleves som meningsfullt å ta i bruk stemmeretten. Også Rogstad vektlegger at dette berører selve kjernen i problematikken. Han mener en del av svaret ligger i at partiene setter engasjerende saker på dagsorden og at også ikke-vestlige kandidater blir representert på partilistene. Kanskje er Rogstads forslag om økt innslag av personvalg også ved stortingsvalg en vei å gå? Han hevder dette ville kunne gjøre det mer interessant for minoritetene å delta.

Partienes kamp om innvanderstemmene

I tiden før valget settes det i verk en rekke ulike tiltak fra mange hold for å mobilisere innvandrerbefolkningen til økt valgdeltakelse. Det er åpenbart at flere av de politiske partiene tenker tilbud og etterspørsel i kampen om innvanderstemmene. Flere politiske partier har forstått at det ligger et stort antall potensielle stemmer i innvandrerbefolkningen.

Oslo Høyre innleder for eksempel valgkampen ved å invitere minoriteter på grillfest med halal-kjøtt og magedans på Ekeberg. Aamir Sheikh, leder for Oslo Høyres flerkulturelle prosjektgruppe, understreker i Aften



Valgmotivatorer arbeider lokalt med å mobilisere personer innenfor egen landgruppe.

27. juni 2007 at Høyre vil gjøre alt for å kapre de om lag 90 000 potensielle innvanderstemmene ved høstens valg. Valgforsker Frank Aarebrot sier i samme avisartikkel at egne arrangementer for etniske minoriteter er nødvendig for å få frem det politiske budskapet.

Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Høyre vil dessuten i løpet av sommeren oversette partiprogrammene sine til noen av de største minoritetsspråkene i Oslo. I tillegg vil de besøke moskeer under valgkampen. Arbeiderpartiet satser også på en dør-til-dør-aksjon hvor de vil oppsøke personer med innvandrerbakgrunn hjemme og servere det politiske budskapet rett hjem på døren (Aften, 27. juni 2007).

Forsøk med lokale valgmotivatorer i regi av IMDi

Gjennomgangen av foreliggende forskningslitteratur på hva som påvirker valgdeltakelsen i ulike grupper av befolkningen og hva som kan stimulere til økt valgdeltakelse, har bidratt til at IMDi har gjort en bevisst satsing for å mobilisere den ikke-vestlige befolkningen til deltakelse ved kommunevalget 10. september 2007.

IMDi har i perioden før lokalvalget 2007 iverksatt et pilotprosjekt med fokus på å få opp interessen og kunnskapen om valg og politikk hos bestemte minoritetsgrupper. Derigjennom vil IMDi stimulere til økt engasjement og oppslutning om valget i de deler av den ikke-vestlige innvandrerbefolkningen som i minst grad stemmer ved valg.

Prøveprosjektet tar i bruk lokale valgmotivatorer som arbeider lokalt med å mobilisere personer i sin egen landgruppe. Valgmotivatorene er valgt basert på antall personer fra ulike

landgrupper lokalt, antall med stemmerett og grad av valgdeltakelse.

Valgmotivatorene er blitt rekruttert av IMDi regionale enheter. De må være kjente og synlige personer for en stor andel av de enkelte landgruppene lokalt, være personlig egnet, ha en positiv holdning til norske valg og selv delta i valg. Det er lagt vekt på at valgmotivatorene ikke er kontroversielle personer i lokalmiljøet. De måtte dessuten være politisk uavhengige.

IMDi har utarbeidet en informasjonspakke med grunnleggende informasjon om valget. Informasjonen ble gjennomgått med valgmotivatoren ved inngåelse av oppdraget. Den dreide seg om helt grunnleggende innsikt i hva valget handler om, hvem som kan stemme, når det skal stemmes, hvem man kan stemme på og hvordan man går frem for å stemme. Det er åpnet for å gjøre nødvendige justeringer og tilpasninger i det eksakte budskapet og vektleggingen av de ulike elementene ut ifra den bestemte landgruppens behov.

Valgmotivatorene skal fortrinnsvis jobbe ved å delta på allerede planlagte lokale arrangementer hvor mange med samme landbakgrunn er til stede. Her skal de på en mest mulig egnet måte informere om valget med utgangspunkt i et kortfattet informasjonsskriv med nøkkelinformasjon utarbeidet av IMDi.

Valgmotivator-prosjektet er et pilotprosjekt vi håper kan gi oss noen nyttige erfaringer til senere valg. Det vil selvsagt være vanskelig å måle effekten av dette tiltaket på valgstatistikken. Prosjektet er av småskalakarakter og er mest av alt en utprøving av en arbeidsmetode. Erfaringer vil samles løpende underveis i prosjektet frem til valget i september.

Andre mobiliseringstiltak i regi av KIM, KRD og IMDi

KIM har iverksatt kampanjen «Alle stemmer» for å stimulere til økt valgdeltakelse i innvandrerbefolkningen. Målet har vært å sette minoriteters saker på dagsordenen. I tillegg til en landsomfattende konferanse, har det blitt iverksatt en rekke regionale samlinger med valg som tema. Politikere og andre sentrale samfunnsaktører har holdt innlegg og informert om valget og oppfordret til å benytte stemmeretten. IMDi har bistått med egen stand på disse konferansene.

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har også satt innvandrerbefolkningens lave valgdeltakelse på dagsorden. KRD har gitt økonomisk støtte til en rekke større og mindre mobiliseringstiltak i regi av ulike arrangører som frivillige organisasjoner, foreninger og radiokanaler. Tiltakene er svært ulike av natur og varierer fra kringkasting av valginformasjon på radiokanaler for bestemte etniske grupper, holdningskampanjer, stands, informasjonsfilm og annet. I tillegg har KRD produsert og gitt ut en husstandsbrosjyre om valg og hvordan man går frem for å stemme. Brosjyren er oversatt til arabisk, tyrkisk, vietnamesisk, urdu, engelsk, somalisk, persisk og russisk. IMDi har bistått KRD med oversettingen og supplerende distribusjon av brosjyrene.

IMDi har i tillegg til valgmotivatorprosjektet arbeidet aktivt med å spre informasjon om valget til alle landets kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn, med oppfordring om å iverksette tiltak som kan mobilisere til valgdeltakelse gjennom undervisningsinstitusjoner, bibliotek, politiske partier og så videre. IMDi har også opprettet en egen temaside med valginformasjon på www.imdi.no/valg2007

9. Oppsummering

Et viktig demokratisk prinsipp er at alle som påvirkes av en beslutning, bør inkluderes i beslutningsprosessen og ha mulighet til å påvirke resultatene. Derfor er høy valgdeltakelse viktig.

For den enkelte må det oppleves meningsfullt å delta i valget.

Innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn har en gjennomgående lavere valgdeltakelse enn resten av befolkningen. Dette gjelder særlig den delen av den ikke-vestlige innvandrerbefolkningen som ikke er norske statsborgere. Innvandrere er imidlertid mer aktive enn andre i deltakelsesformer som vitner om et visst protestpotensial, det vil si lovlige og ulovlige demonstrasjoner. Jevnt over er likevel den ikke-vestlige innvandrerbefolkningen i liten grad synlige på den politiske arena, og i særlig liten grad representert i fora der beslutninger fattes så som norske kommunestyre, fylkesting og Stortinget. Grad av deltakelse varierer imidlertid noe mellom ulike etniske grupper innad i innvandrerbefolkningen. I tillegg er det til dels store geografiske forskjeller med hensyn til grad av deltakelse.

Som vi har vist, kan det være mange ulike årsaker til at så få ikke-vestlige benytter stemmeretten. Dels har det individuelle årsaker, dels har det mer samfunnsmessige og strukturelle forklaringer.

Manglende politisk deltakelse har for det første sammenheng med en del individuelle kjennetegn som lav alder, kort botid, lav deltakelse

i arbeidsmarkedet, lav inntekt og så videre. Etniske minoriteter har statistisk sett gjennomgående flere slike egenskaper som virker demobiliserende enn majoritetsbefolkningen. Forskning viser også at minoritetene forstått som en gruppe dessuten har en lavere interesse for norsk politikk enn etniske nordmenn, og mindre kunnskap om og kjennskap til valgsystemet i Norge. Det er i tillegg grunn til å anta at ikke-vestlige innvandrere i noe mindre grad enn etniske nordmenn opplever deltakelse i valg som en borgerplikt. Borgerplikten er for øvrig på vikende front også i den etnisk norske befolkningen, særlig blant de unge. Grad av tillit til det politiske systemet kan også på ulike vis virke inn på valgdeltakelsen. Beholdningen av sosial kapital, i betydningen av deltakelse i formelle og uformelle nettverk og tillit til storsamfunnets institusjoner, vil henge sammen med grad av politisk deltakelse. Alle disse mulige årsakene har sammenheng med trekk ved enkeltindividene selv. Som vi har vist, kan imidlertid en rekke mer strukturelle årsaksforhold virke som barrierer for deltakelse.

Viktige spørsmål i den forbindelse er hvorvidt valgordningen er utformet på en slik måte at det oppleves

som mulig å faktisk påvirke kandidatutvelgelsen og den endelige personfordelingen. Hvordan er sammensetningen av kandidater på valglistene? Har alle i elektoratet noen å identifisere seg med? Har kommunen såpass stor grad av selvråderett at det har noe å si hvem som sitter med flertallet i kommunestyret? Hvordan er valgkretsen sammensatt? Er den såpass homogen at det er grunnlag for å danne formelle og uformelle nettverk med andre med samme egenskaper som en selv?

En grunnleggende demokratisk idé er at alle som påvirkes av en beslutning, bør inkluderes i beslutningsprosessen og ha mulighet til å påvirke resultatene. For at dette premisset skal ligge til grunn i et flerkulturelt samfunn, må forholdene legges til rette for at alle kan ha faktisk mulighet til å delta i de demokratiske prosessene. Har alle en slik mulighet i det norske samfunnet, eller opplever personer med ikke-vestlig bakgrunn å bli diskriminert på sentrale samfunnsarenaer i en slik grad at det virker passiviserende? Eller er det kanskje omvendt, at diskriminering kan virke mobiliserende?

Årsakene til ulik valgdeltakelse i ulike samfunnsgrupper er med andre ord mange og sammensatte. Hva som er å anse som nødvendige og effektive mobiliserende tiltak, vil dermed kunne variere ut ifra hvilken etnisk gruppe det er snakk om. Det finnes ingen enkel oppskrift på hva som må til for å øke valgdeltakelsen.

De siste årene har det blitt iverksatt ulike tiltak for å øke valgdeltakelsen generelt i befolkningen. Det ble blant annet innført ny valgordning ved lokalvalget i 2003 som åpnet for økt

velgerinnflytelse, det har blitt gjort forsøk med økt grad av personvalg ved direktevalg av ordfører og forsøk med elektronisk stemmegivning. Bortsett fra endringene i valgordningen har ikke disse tiltakene hatt noen synlig effekt på valgoppslutningen, verken i innvandrerbefolkningen eller i befolkningen som helhet.

Forskning viser at manglende kjennskap til partiene er en viktig årsak til at mange ikke stemmer ved valg. For å endre på dette vil spredning av informasjon om valget kunne være nyttig. Informasjonen må være målrettet og lett tilgjengelig. Partiene bør dessuten ha en større bevissthet med hensyn til å engasjere innvandrere ved å ha flere personer med innvandrerbakgrunn på valglistene og sette saker som engasjerer innvandrerbefolkningen på dagsorden.

10. september 2007 er det kommune- og fylkestingsvalg. Mange små og store tiltak har fått offentlig støtte for å mobilisere innvandrere til å stemme. KRD, KIM og IMDi har satt valg på dagsorden og har iverksatt en rekke små og store tiltak for å bidra til økt politisk deltakelse i innvandrerbefolkningen. Det store spørsmålet er om tiltakene har noen effekt. Fortsetter valgdeltakelsen å falle? Er forskjellen mellom majoriteten og minoritetenes deltakelse fortsatt økende?

Så lenge stemmegivning er en frivillig aktivitet, finnes det ingen garanti for at folk faktisk vil benytte stemmeretten, særlig dersom de selv ikke opplever det å stemme som viktig. Ifølge Rogstad (2007) er nettopp dette siste punktet helt avgjørende for mobiliseringen. For den enkelte må det oppleves som meningsfullt å delta i valget.

Litteratur

Allern, Elin Haugsgjerd, Marit Helgesen og Line Nyhagen Predelli (2001). *Mellom konflikt og integrasjon. Evaluering av Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene. Prosjektrapport nr. 11*. Oslo: NIBR

Aalandslid, Vebjørn (2006); *Valgdeltakelsen blant norske statsborgere med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn ved stortingsvalget 2005*. Statistisk sentralbyrå

Aardal, Bernt (red.) (2002); *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*. Oslo. Kommuneforlaget

Aardal, Bernt (2002); (artikkel i Aardal (red.), 2002); *Valgdeltakelse og lokaldemokrati – en innføring og oversikt*

Bhavnani, Kum-Kum (1991); *Talking politics: a psychological framing for views from youth in Britain. European monographs in social psychology*. Cambridge University Press, 1991

Bjørklund, Tor (2005); (artikkel i Saglie og Bjørklund (red.), 2005); *Innledning*. Honnørordet lokaldemokrati

Bjørklund, Tor og Johannes Bergh (2005); (artikkel i Saglie og Bjørklund (red.), 2005); *Innvandrere i lokalpolitikken. En suksesshistorie?*

Bjørklund og Karl Eirik Kval (2001); *Innvandrere og lokalvalg 1999*, Institutt for samfunnsforskning, Oslo

Bjørklund og Karl Eirik Kval (2002) (artikkel i Aardal (red.), 2002); *Innvandrerne deltakelse i lokalvalg*

Bjørklund, Tor og Jo Saglie (2000); *Lokalvalget i 1999. Rekordlav og rekordhøy deltakelse. Rapport 12:2000* ISF: Oslo

Bottomore, Tom (1996); *Citizenship and Social Class, Forty Years On*, i Marshall, Thomas Humphrey & Bottomore, Tom (eds.) *Citizenship and Social Class*, London, Pluto Press

Buck, Marcus, Helge O. Larsen, Tord Willumsen og Mikal Lanes (2005); (artikkel i Saglie og Bjørklund (red.), 2005); *Direktevalg av ordfører. Demokratisk nyvinning eller mislykket eksperiment?*

Christensen, Dag Arne og Tor Midtbø (2001); *Norsk valgdeltakelse i et makroperspektiv, i NOU 2001:3, Velgere, valgordning, valgte*. Oslo: Norges offentlige utredninger

Coleman, James S. (1990); *Foundations of Social Theory*. Cambridge, Mass.: Belknap Press

Dahlstedt, Inge (2003); *Innvandrerorganisasjoner i Sverige. I Flemming Mikkelsen (red.) Indvandrereorganiseringer i Norden. Nord 2003:11*. København: Nordisk Ministerråd. 27–94

Dahlstedt, Magnus (2005); «Det är inte mitt samhälle!». *Misstro och levd erfarenhet i månggetniska förortsmiljöer*. (Artikkel i Dahlstedt, Magnus og Fredrik Hertzberg (red.) *Demokrati på svenska? Om strukturell diskriminering och politiskt deltagande*. Rapport av Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering SOU 2005:112.)

Dahlstedt, Magnus og Fredrik Hertzberg (2005); *Demokrati på svenska? (Artikkel i Dahlstedt, Magnus og Fredrik Hertzberg (red.) Demokrati på svenska? Om strukturell diskriminering och politiskt deltagande*. Rapport av Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering SOU 2005:112.)

Dahlstedt, Magnus og Fredrik Hertzberg (2005); *Strukturell diskriminering och politiskt deltagande (Artikkel i Dahlstedt, Magnus og Fredrik Hertzberg (red.) Demokrati på svenska? Om strukturell diskriminering och politiskt deltagande*. Rapport av Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering SOU 2005:112.)

Eide, Magnus (2006); *Ikke-vestlige innvandrere deltar sjeldnere enn etniske nordmenn i valg, hvorfor er det slik? Masteroppgave i offentlig politikk og ledelse. Fakultet for økonomi og samfunnsfag. Høgskolen i Agder – Høsten 2006*

Eliklit, Jørgen, Birgit Møller, Palle Svensson og Lise Togeby (2005); *Gensyn med sofa-velgerne*. Valgdeltakelse i Danmark, Aarhus Universitetsforlag

Hammar, Tomas (1979); *Det första invandrarvalet*, Stockholm: Liber förlag

Hammar, Tomas (1990); *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration. Research in ethnic relations series*. Aldershot: Avebury

Hammer Ole og Inger Bruun (2000); *Etniske minoriteters innflytelseskanaler*. Århus: Magtutredningen

Hansen, Opheim Ellis og Fimreite (2002); (Artikkel i Aardal (red.), 2002); *Spiller egenskaper ved kommunene noen rolle for valgdeltakelsen ved kommunevalg?*

Hellevik, Ottar og Johannes Bergh (2005); (Artikkel i Saglie og Bjørklund (red.), 2005); *Personutvelgingen. Ny ordning – uendret resultat*

- Johansson, Marcus (2005); *Inkluderings av «svenskar» i lokal realpolitikk. Eksemplet Örebro* (Artikkel i Dahlstedt, Magnus og Fredrik Hertzberg (red.) *Demokrati på svenska? Om strukturell diskriminering och politiskt deltagande*. Rapport av Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering SOU 2005:112.)
- Karlsen, Rune, Bernt Aardal og Dag Arne Christensen (2005); (artikkel i Saglie og Bjørklund (red.), 2005); *Elektronisk stemmegivning*. De første norske erfaringer
- Koopmans, Ruud (2004); *Migrant Mobilisation and Political Opportunities: Variation Among German Cities and a Comparison with the United Kingdom and the Netherlands*. Journal of Ethnic and Migration Studies, 30 (3): 449–470
- Lister, Ruth (1990); *The Exclusive Society: Citizenship and the Poor*, London: Child Poverty Action Group
- Martinussen, Willy (1973); *Fjerdemokratiet. Sosial ulikhet, politiske ressurser og politisk medvirkning i Norge*. Oslo: Gyldendal
- Melve, Jørgen (2003); *Innvandrerorganisasjoner i Norge. I Flemming Mikkelsen (red.), Invandrerorganisasjoner i Norden*. Nord 2003:11. København: Nordisk Ministerråd:171-233
- Predelli, Line Nyhagen; *Innvandrerorganisasjoner i Norge. Utforming, aktiviteter og politisk deltagelse*. NIBR-rapport 2006:14
- Putnam, Robert D. (1993); *Making democracy work. Civic Traditions in Modern Italy*. New Jersey: Princeton University Press
- Rogstad, Jon (2002); *Minoritetseliten og majoritetsarenaer. I Grethe Brochmann et al. (red.) Sand i maskineriet*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Rogstad, Jon (2007); *Demokratisk fellesskap. Politisk inkludering og etnisk mobilisering*. Oslo: Universitetsforlaget
- Rokkan, Stein (1966); "Norway: Numerical democracy and corporate pluralism", i Robert A. Dahl (ed.): *Political Opposition in Western Democracies*. New Haven: Yale University Press
- Rose, Lawrence (2002); (artikkel i Aardal (red.), 2002); *Normer og roller – borgerpliktens endelikt?*
- Rose, Lawrence (2005); (artikkel i Saglie og Bjørklund (red.), 2005); *Normer og stemmegivning. Både indre plikt og ytre press?*
- Saglie, Jo (artikkel i Saglie og Bjørklund (red.), 2005); *Lokaldemokratiet – bedre enn sitt rykte*
- Saglie, Jo og Signy Irene Vabo (artikkel i Saglie og Bjørklund (red.), (2005); *Lokalvalg og lokalt folkestyre*. Gyldendal Norsk Forlag AS 2005); *Elektronisk politisk deltagelse – en aktivitet for de få?*
- Skålnes, Sigrid (2005); (artikkel i Saglie og Bjørklund (red.), 2005); *Uklar diagnose og tvilsam medisin? Erfaringar med eigen valdag i Nittedal i 2003*
- Slaatta, Tore (1989); *Valgdeltakelse og valginformasjon. Rapport basert på forskningsresultater fra undersøkelse omkring valgførelse og valginformasjon, høsten 1989*, Dynamo Krohg
- Statistisk sentralbyrå (2005); *Lokalvalget 2003. Valgdeltakelse blant norske statsborgere med innvandringsbakgrunn og utenlandske statsborgere med stemmerett*. Norges offisielle statistikk Oslo-Kongsvinger
- Stava, Per (2002); (artikkel i Aardal (red.), 2002); *Valgdeltaking i Norden – normer, egeninteresse eller meningsytring?*
- Stortingsmelding nr. 49 (2003–2004): *Mangfold gjennom inkludering og deltagelse. Ansvar og frihet*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet, oktober 2004
- Strømsnes, Kristin (2003); *Folkets makt. Medborgerskap, demokrati, deltagelse. Matutredningen*. Gyldendal Norsk Forlag AS
- Teorell, Jan og Anders Westholm (1999); "Var det bättre förr? Politisk jämlikhet i Sverige under 30 år", i SOU 1999: 113, *medborgarnas erfarenheter*, Forskarvolym V för demokratiutredningen
- Togebj, Lise (1999); *Immigrants at the Polls: Immigrant and Refugee Participations in Danish Local Elections*, pp. 297–320 Erik Beukel et al. (eds.), *Elites, Parties and Democracy*. Festschrift for Professor Mogens N. Pedersen, Odense: Odense University Press
- Artikkel om valg og innvandrere i *Aftenpostens aftenutgave* 27. juni 2007
- Artikkel om Rinkeby på www.aften.no, 10.07.05

**Integrerings- og
mangfoldsdirektoratet**

Postboks 8059 Dep., 0031 Oslo

Tlf: 22 16 88 00

E-post: post@imdi.no

www.imdi.no

IMDis regionale enheter:

IMDi Indre Øst

Postboks 1253,

2806 Gjøvik

IMDi Midt-Norge

Peter Egges plass 2,

7005 Trondheim.

IMDi Nord

Postboks 83,

8502 Narvik

IMDi Sør

Postboks 647,

4666 Kristiansand

IMDi Vest

Postboks 159 Sandviken,

5812 Bergen

IMDi Øst

Postboks 8059 Dep,

0031 Oslo.



ISBN 978-82-92757-28-4



9 788292 757284