

Kristian Rose Tronstad og Jon Rogstad

Stemmer de ikke?

**Politisk deltakelse blant innvandrere og
norskfødte med innvandrerforeldre**



Kristian Rose Tronstad og Jon Rogstad

Stemmer de ikke?

**Politisk deltakelse blant innvandrere og
norskfødte med innvandrerforeldre**

© Fafo 2012

ISBN 978-82-7422-891-7 (papirutgave)

ISBN 978-82-7422-892-4 (nettutgave)

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto: Foto: Son Nguyen / Scanpix

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Sammendrag	7
English summary	9
1 Innledning	11
1.1 Vilkår for politisk deltakelse blant innvandrere og etterkommere.....	12
1.2 Data og metode	14
1.3 Gangen i rapporten	14
2 Analytisk rammeverk	17
2.1 Innledning	17
2.2 Forklaringer på forskjeller i valgdeltakelse	17
2.3 Folket og folkestyret – representasjon og legitimitet	22
2.4 Unntaket Oslo	23
3 Data og metode	25
3.1 Avgrensninger	25
3.2 Kvantitative data.....	26
3.3 Levekårsundersøkelsen blant innvandrere 2005/2006.....	26
3.4 Survey om valgdeltakelse, sosial kapital og transnasjonale bånd	27
3.5 Utvalget, innvandrere og norskfødte fra Pakistan, Sri Lanka og Bosnia-Hercegovina	28
3.6 Fokusgrupper	29
3.7 Kvalitative intervju.....	30
3.8 Websurvey	30
3.9 Registerdata	31
3.10 Statistisk analyse av de kvantitative dataene.....	31
3.11 Metode	35
4 Valgdeltakelse og politisk representasjon	37
4.1 Vedvarende lav deltakelse, men	38
4.2 Nominasjon, valg og utfall	41
4.3 Mangfoldige kommunestyrrer?.....	42

4.4 Flest innvandererrepresentanter i Oslo og Drammen	43
4.5 Partitilhørighet	44
4.6 Gjenvalg	44
4.7 Oppsummering.....	44
5 Hvorfor deltar ikke innvandrere mer i lokalvalg?	47
5.1 Hypoteser om sosial kapital, individuelle ressurser og valgdeltakelse.....	48
5.2 Transnasjonale bånd	52
5.3 Politiske mulighetsstrukturer	54
5.4 Forskjeller mellom ulike innvandregrupper?.....	58
5.5 Kommunevalget 2011.....	60
6 Politisk representasjon blant innvandrere	69
6.1 Hvem er kommunepolitikerne med innvanderbakgrunn?	69
6.2 Hva fikk dem med i politikken?	71
6.3 Hvilke politikkområder er innvandrere engasjert i?.....	73
6.4 Hvem representerer innvanderpolitikere?.....	74
6.5 Hvordan forvalter politikere med minoritetsbakgrunn makten?.....	76
7 Hvordan øke valgdeltakelsen?	79
Referanser.....	87
Vedlegg 1 Resultat bivariat analyse.....	93
Vedlegg 2 Resultat av OLS-regresjon, sosial kapital, individuelle ressurser og transnasjonale bånd og politiske mulighetsstrukturer.....	94
Vedlegg 3 Resultat OLS, landspesifikk analyse.....	95
Vedlegg 4 Resultat bivariat analyse.....	96
Vedlegg 5 Resultat av OLS-regresjon, sosial kapital, individuelle ressurser og transnasjonale bånd og politiske mulighetsstrukturer.....	98
Vedlegg 6 Resultat av landspesifikk OLS-regresjon, sosial kapital, individuelle ressurser, transnasjonale bånd og politiske mulighets- strukturer	99

Forord

Ved kommunestyrevalget i 1963 var valgdeltakelsen 81 prosent. Siden 1960-tallet har valgdeltakelsen ved lokalvalg sunket betydelig i Norge, og i 2003 var det i underkant av 60 prosent som deltok. Siden har trenden snudd, og ved lokalvalget i 2011 var valgdeltakelsen økt til 64 prosent. Blant innvandrere er valgdeltakelsen betydelig lavere enn i befolkningen for øvrig, og forskjellen i valgdeltakelse mellom majoritet og minoritet vedvarer. Hva kan forklare at innvandrere i liten grad deltar i valg, og hva kan gjøres for å få flere innvandrere til å stemme? Dette er sentrale problemstillinger som diskuteres i denne rapporten. I tillegg til analyser av valgdeltakelse blant innvandrere, har vi analysert hvordan politikere med innvandrerbakgrunn opplever det å være folkevalgt.

Det er Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) som har vært oppdragsgiver for prosjektet. Lisbeth Dalin, Unni Aarflot og Tale Hellevik i IMDi har sammen med referansegruppen bidratt med konstruktive innspill underveis i prosjektet.

Linn Sørensen ved Synovate (Ipsos-MMI) har hatt ansvar intervjuundersøkelsen blant utvalgte innvandrergrupper, og sammen med en gruppe to-språklige intervjuere gjennomførte Synovate datainnsamlingen høsten 2011. Vebjørn Aalandslid ved Statistisk sentralbyrå har bidratt med innspill og statistikk over nominerte og innvalgte med innvandrerbakgrunn. Marius Linge ved Fafo har bistått i gjennomføringen av fokusgruppeintervjuer og har hjulpet til i planleggingen av web-surveyen. Takk for godt samarbeid og nyttige innspill i ulike deler av prosessen.

Forskningsleder Jon Rogstad har vært prosjektleder og forskningssjef Anne Britt Djuve kvalitetssikrer i prosjektet. Kristian Rose Tronstad har hatt ansvar for utvikling av spørreskjema, bearbeiding og analyser av data og har sammen med Jon Rogstad skrevet rapporten. Takk til Fafos informasjonsavdeling for ferdigstilling av rapporten.

Oslo, mai 2012

Kristian Rose Tronstad og Jon Rogstad

Sammendrag

I rapporten reises tre spørsmål, hva kan forklare forskjeller i innvandreres valgdeltakelse, hva kan bidra til å øke valgdeltakelsen, og hvilke erfaringer har politikere med innvandrerbakgrunn som representanter? Under vil vi gjengi noen av hovedfunnene i rapporten.

- Rapporten viser at innvandrere med bakgrunn fra Asia, Afrika, Latin-Amerika og Europa utenom EU/EØS har betydelig lavere valgdeltakelse enn befolkningen i alt. Til tross for at valgdeltakelsen har steget noen få prosentpoeng siden kommunevalget i 2003, finner vi likevel ingen generell tilnærming i valgdeltakelse mellom minoritet og majoritet.
- En av årsakene til at valgdeltakelsen blant innvandrere er stabilt lav, er rekordhøy innvandring de siste årene, noe som bidrar til mange nye stemmeberettigede. Ved valget i 2011 har vi estimert at det var om lag 36 000 flere innvandrere som stemte enn ved forrige kommunevalg i 2007. Til sammenligning var det 35 000 som stemte ved kommunevalgene i hele Finnmark.
- Rapporten illustrerer at det er stor variasjon i valgdeltakelse mellom ulike land-grupper. Analysen tyder på at innvandreres sosiale kapital, i form av nettverk og organisasjonsdeltakelse, kan bidra til å forklare forskjeller i valgdeltakelse.
- Det å ha svak tilknytning og det å ha planer om å flytte fra Norge kan være med på å forklare innvandreres lavere deltagelse i kommunevalg. Samtidig støtter vår analyse funn fra tidligere forskning om at innvandrere som bor i de største kommunene, deltar mer i valg enn de som bor på mindre plasser.
- Analysene viser, ikke uventet, at eldre innvandrere har høyere valgdeltakelse enn yngre, og at de som har bodd kortest i Norge, har lavere valgdeltakelse enn de som har bodd her lenger. Antakelsen vår om at kvinner stemmer mer enn menn, blir ikke bekreftet.
- En viktig forutsetning for å få til økt valgdeltakelse er at politisk deltagelse må oppleves som *meningsfullt*. Og noe av det meningsfulle er at man ser en sammenheng mellom individuell deltagelse – som det er å putte en stemmeseddel ned i en konvolutt – og en mer kollektiv orientering om at en enkelt stemme kan utgjøre et større hele sammen med andre. Hvordan opplevelsen av det kollektive elementet

foregår, er usikkert. Som en av informantene vi har referert, fortalte: Når ikke alle ordene etter 22. juli har gjort større forskjell i valgdeltakelsen, hva kan da spille inn?

- Analysene viser at det er ulike forklaringer på hvorfor innvandrere stemmer, eller lar være å stemme. Det innebærer at det er vanskelig å tenke seg ett tiltak som skal være effektivt for alle grupper. Innvandreres integrasjon på ulike arenaer er nært knyttet sammen og forsterker hverandre. Et langsiktig integreringsarbeid med ulike virkemidler vil bedre innvandreres posisjon på ulike samfunnsområder, også i politikken.
- Siden perioden 2003–2007 har antallet og andelen innvandrere som er nominert til valglistene, økt, og antallet innvalgte innvandrerpolitikere med bakgrunn fra Afrika, Asia, Latin-Amerika og Europa utenom EU/EØS er nær doblet.
- Det er mange kommuner (346) som ikke har noen innvandrerpolitikere med ikke-vestlig bakgrunn. Flest finner vi i de store kommunene i Oslo, Drammen og i Akershus. Av de minoritetspolitikere som ble valgt inn for perioden 2011–2015, har halvparten bakgrunn fra et asiatisk land, og to av tre av de innvalgte innvandrerpolitikere representerer Arbeiderpartiet.
- Både de kvalitative og kvantitative dataene tyder på at det er mange ulike årsaker, men også tilfeldigheter, til at folk engasjerer seg i politikk. Felles for alle i undersøkelsen var at de hadde et ønske om å påvirke utviklingen i kommunen de bor i. For mange var det i tillegg en vesentlig motivasjon å bidra til at innvandrere i kommunen fikk større innflytelse.
- Oppvekst, det vil si skole og barnehage, er de politikkområdene som engasjerer flest, etterfulgt av innvandring og integrering.
- Rapporten viser at forholdet mellom representant og velger kan oppleves å være komplisert. «Alle» er enige i at man skal representere alle innbyggerne, samtidig som man langt på vei også skal representere det partiet man er valgt inn for. Samtidig er det én av tre som mener at de også skal representere alle med samme etniske bakgrunn som seg selv.

English summary

This report raised three questions, what can explain the differences in immigrants' participation in elections, what can help to increase voter participation and what experiences have politicians with immigrant background as representatives. Below we summarize some of the key findings of the report.

- The report shows that immigrants who come from Asia, Africa, Latin America and Europe outside the EU / EEA have significantly lower turnout than the population as a whole. Despite the fact that turnout has risen a few percentage points since the municipal elections in 2003, still we do not find convergence in participation between minority and majority.
- Low voter turnout among immigrants can partly be explained by high immigration flows and consequently many eligible new voters. For the elections in 2011, we estimated that there were about 36 000 more immigrants who voted than in the last municipal elections in 2007.
- The analysis illustrates that immigrants' social capital, in terms of network and organizational participation may help to explain differences in voter turnout. The report shows that there is great variation in participation between different groups depending on country of origin.
- Having a weak sense of belonging and having plans to move from Norway can help to explain immigrants' lower turnout in Norwegian municipal councils. Our analysis supports findings from previous research that immigrants who live in the largest municipalities participate more in elections than those who live in smaller spaces.
- The analysis shows not unexpected that older immigrants have higher turnout than the younger, and that those who have lived the shortest in Norway have a lower turnout than those who have lived here longer. Our assumption that women vote more than men is not confirmed.
- An important prerequisite for achieving greater participation in elections is that political participation must be seen as meaningful. And one of the most meaningful is that we see a connection between individual participation - as it is to put a ballot into an envelope, and a more collective orientation that your single vote can make a difference. How the experience of the collective element takes place is uncertain.

As one of the informants told, when 22 July did not make a greater difference in turnout, which measures can?

- The analyses reveal that there are different explanations for why immigrants vote or refrain from voting. This means that it is difficult to imagine one measure to be effective for all groups. Immigrants' integration in different arenas are closely linked and reinforce each other. Long-term integration efforts with a mix of various instruments will improve immigrants' position in various areas of society, even in politics.
- Since the period 2003-2007, the number of immigrants who are nominated for election lists increased, and the number of immigrant politicians who come from Africa, Asia, Latin America and Europe outside the EU / EEA is almost doubled.
- There are many municipalities (346) with no immigrant politicians with non-western background. Most representatives with immigrant background are found in the large municipalities of Oslo and Akershus. Of the minority politicians who were elected for the period 2011-2015 half of them had background from an Asian country and 2 of 3 of the elected immigrant politicians are representing the Labour Party.
- Both the qualitative and quantitative data suggests that there are many different reasons why people engage in politics. Common to all was that they had a desire to influence the development of the municipality they live in. For many, it was also a significant motivation to help immigrants in the community and enhance minorities' influence.
- School and kindergarten is the policy area which engages most politicians with immigrant background, followed by immigration and integration.
- The report shows that the relationship between representative and the electorate can be complicated. «Everyone» agree that you should represent all citizens, but also people voting for your party. One of three thinks that they at the same time should represent everyone sharing the same ethnic background as themselves.

1 Innledning

Mindre enn to måneder etter de tragiske hendelsene 22. juli 2011 var det lokalvalg i Norge. På forhånd hadde mange antatt at deltakelsen ville øke kraftig sammenlignet med tidligere valg. Slik ble det ikke. I kontrast til store ord om samhold, demokrati og verdien av et flerkulturelt samfunn var det påfallende få som benyttet stemmeretten. To dager etter valget skrev Hadia Tajik på Twitter: «Lot du være å bruke stemmeretten på mandag? Vil du fortelle meg hvorfor? Send meg en e-post på: hta@stortinget.no». Innlegget ble senere fulgt opp av TV 2, hvor Tajik utfordret de 1,4 millionene sofa-velgere.¹ Svarene hun fikk, var sammensatte. Noen fortalte at de bevisst valgte å være hjemme, andre gav uttrykk for at politikk ikke interesserte dem. En del synes også å være likegyldige til både politiske spørsmål og politikere.

Bekymring for valgdeltakelsen er ikke av ny dato, eller et fenomen som er knyttet til bestemte grupper, tvert om. Gjennom lengre tid har myndigheter, organisasjoner, forskere og politikere uttrykt bekymring for dalende valgdeltakelse og forvitring av det politiske engasjementet. Tallenes tale forteller at det også var nedgang i valgdeltakelsen fra 1963 og fram til valget i 2003. Det er likevel ingen entydig trend. I lokalvalget i 2007, så vel som i valget i 2011, steg deltakelsen noen få prosentpoeng.

En vedvarende bekymring er likevel at innvandrere og personer med innvandrerbakgrunn benytter stemmeretten i mindre grad enn majoritetsbefolkningen (Rogstad 2007; Aalandslid 2008). Ikke bare er valgdeltakelsen lavere, forskjellen er økende. Bruker man nivået på deltakelse som barometer på politisk integrasjon, har det følgelig ikke blitt mer integrasjon, men mindre (Rogstad 2007). Systematiske forskjeller i valgdeltakelsen er utgangspunktet for denne rapporten. Vi reiser tre spørsmål:

- Hva forklarer at mange med minoritetsbakgrunn ikke benytter stemmeretten?
- Hva kan gjøres for å stimulere flere til å delta?
- Hvem er minoritetspolitikere som blir valgt? Gir de uttrykk for motsetning mellom å være politikere og forvaltere av fellesinteresser og å ha minoritetsbakgrunn og bli oppfattet som representant for særinteresser?

¹ <http://politisk.tv2.no/nyheter/hadia-tajik-fikk-svar-fra-sofavelgerne/>

Spørsmålene er viktige av flere grunner. Dels fordi de løfter fram grupper som ofte befinner seg i maktens periferi, og dels fordi nettopp disse gruppene kan fungere som et analytisk prisme, som avdekker demokratets virkemåte mer generelt. Sagt på en annen måte: Om man skal få innsikt i hvor inkluderende det demokratiske systemet fungerer, er det trolig mest hensiktsmessig å studere samfunnsborgere som ikke befinner seg i maktens sentrum. Når det gjelder minoritetsbefolkningen, er det samtidig viktig å understreke at dette er grupper som samlet utgjør en betydelig andel av samfunnsborgerne i landet. Dersom det er systematiske forskjeller mellom majoritet og minoriteter med hensyn til hvem som benytter seg av de mulighetene for påvirkning som finnes i det politiske systemet, er det grunn til også å være bekymret for at det er gjennomgående skjevheter knyttet til hvilke interesser som blir representert i besluttede organer. For det andre kan systematiske skjevheter rukke ved det politiske systemets legitimitet. Ser man demokratiet som en metode for å nå kollektivt gode beslutninger, er det avgjørende at systemet har bred oppslutning. Av den grunn er demokratets sosiale forutsetninger et sentralt emne innen det man gjerne refererer til som politisk sosiologi.

Vårt utgangspunkt er at alle mennesker har til felles at de søker å forme egne livsbetaingelser på måter som framstår som meningsfulle for dem. Iris Marion Young (2000), bruker begrepet «inklusionsprinsippet», for på den måten å begrunne et normativt demokratisk ideal om at alle mennesker skal kunne påvirke forhold som legger føringer for eget liv. Ut fra Youngs visjon er det tilsynelatende ingen grenser for hva majoritetsamfunnet skal og bør gjøre. Andre tar til orde for en noe mer restriktiv linje, blant annet Walzer (1998), Togeby (1999) og Rogstad (2007). Også i disse arbeidene blir det hevdet at majoritetsamfunnet skal legge forholdene til rette for minoritetens deltakelse. Samtidig blir det understreket at det i siste instans likevel må være minoritetens eget ansvar å ta i bruk de mulighetene for innflytelse som finnes. Når det likevel er systematiske skjevheter i deltakelsen, må man spørre hvorvidt minoritetsbefolkningen ikke kan, vil eller ønsker å delta på samme nivå som majoritetsbefolkningen.

1.1 Vilkår for politisk deltakelse blant innvandrere og etterkommere

En rekke ulike teorier søker å forklare forskjeller i valgatferd. I neste kapittel gis det en omfattende innføring i sentrale teoretiske tradisjoner, men allerede innledningsvis er det grunn til å trekke opp noen sentrale perspektiver. Et sted å starte er hvilke forhold som skiller minoritetsgruppene fra majoriteten på måter som er relevante for å forstå forskjeller i politisk deltakelse. To emner springer en umiddelbart i øynene. For det første har mange i minoritetsbefolkningen kontakt med og føler tilhørighet til et annet opprinnelsesland. Det er ikke urimelig å anta at denne typen transnasjonale relasjoner

er av betydning for det politiske engasjementet man har i det landet man er bosatt. For det andre er det en rekke reguleringer av hvem som har rett til å delta i valg, som vil være av betydning for minoritetsgruppene. For eksempel må man være norsk statsborger for å stemme ved stortingsvalg, mens man må ha bodd tre år sammenhengende i landet for å stemme i kommune- og fylkesvalget. Dette er eksempler på bestemmelser som kan samles under det vi senere vil referere til som den politiske mulighetsstrukturen.

Forholdene som er nevnt over, er likevel ikke tilstrekkelige til å gi en uttømmende forklaring på forskjeller i valgfaterferd. Spørsmålet er derfor hva valgforskning kan bidra med for å øke forståelsen av variasjoner i minoritetenes deltakelse. I den etablerte forskningen på politisk deltakelse handler det gjerne om betydningen av forskjeller i individuelle ressurser – som utdanning og inntekt. Antakelsen er at jo mer ressurser en person besitter, desto høyere sannsynlighet er det for at vedkommende vil delta politisk. I de senere årene er imidlertid valgforskningen blitt supplert med andre forklaringer, som i større grad framhever betydningen av forhold som aktualiserer samspillet mellom individ- og gruppenivå.

En mye referert tradisjon tar utgangspunkt i – støtter opp om eller støter fra seg – Robert Putnams bruk av begrepet sosial kapital. Felles for arbeidene innenfor denne tradisjonen er at de problematiserer betydningen av gjensidig tillit og sosiale relasjoner i form av tette og løse nettverk. Nye og viktige bidrag er samlet i boka *Sosial kapital i Norge* (Wollebæk & Segard red. 2011). Putnams utgangspunkt kan enkelt oppsummeres med en hypotese om at jo rikere og mer vitalt organisasjonslivet er, desto mer engasjerte er samfunnsborgerne. Forklaringen er at personer i et nettverk vil bygge gjensidig tillit, noe de også vil overføre til personer og institusjoner utenfor nettverket. Det er likevel grunn til å spørre om sosial kapital reelt sett bringer noe nytt inn i debatten, eller om begrepet snarere bør forstås som en ny etikett på etablerte forståelser (Rogstad 2007). Håkon Lorentzen (2005) argumenterer for at den teoretiske tradisjonen er viktig fordi den er med på å dreie søkelyset vekk fra analyser av politiske institusjoner – som valg, Storting og politiske partier – og over til spørsmål om *vilkår* for politisk engasjement.

Ved å løfte fram vilkår eller betingelser som må være til stede for politisk deltakelse, framstår perspektiver fra litteraturen om sosial kapital som et egnet utgangspunkt for de etterfølgende analysene i rapporten. Begrunnelsen er at vi både er interessert i forskjeller i valgdeltakelsen, men samtidig har en ambisjon om at kunnskap om årsaksforhold skal omsettes til en diskusjon av egnede virkemidler for å øke valgdeltakelsen. Vår primære interesse er likevel empirisk, noe som innebærer at vi ikke har tenkt å etterprøve relevansen av sosial kapital eller vil avgrense oss til denne teoretiske tradisjonen.

1.2 Data og metode

Det benyttes flere ulike datasett i rapporten. Dels har vi samlet inn egne data, dels benytter vi eksisterende data. De kvalitative dataene er av stor betydning for å utvikle problemstillinger, og ikke minst åpner en kvalitativ tilnærming for mer eksplorerende strategier. På den måten er det mulig å få svar på spørsmål vi ikke har tilstrekkelig kunnskap til å formulere forut for datainnhenting.

Kvantitative data er imidlertid nødvendige for å kunne gi mer presise anslag av hyppighet, nivå og fordelinger. Vi har hentet inn egne data fra personer med stemmerett i tre grupper – personer med bakgrunn fra Pakistan, Sri Lanka og Bosnia. Selve datainnhenting ble gjennomført av Synovate. Allerede her kan det påpekes at vi så det som hensiktsmessig å supplere disse dataene med et langt større datasett, som riktignok er av noe eldre dato. Samlet mener vi disse kildene er et egnet inntak til å besvare spørsmålene. Dataene blir grundig presentert i kapittel 3.

En metodisk utfordring er knyttet til antall spørsmål og at vi har ulike målgrupper i de forskjellige delene av analysen. For det første settes søkelys på velgere med minoritetsbakgrunn (som tradisjonelt er vanskelige grupper å innhente opplysninger fra), for det andre har vi intervjuet politikere med minoritetsbakgrunn. Samlet fordret dette en kompleks design og en omfattende datainnsamling.

1.3 Gangen i rapporten

Strukturen i rapporten gjenspeiler de overordnede problemstillingene i prosjektet, valgdeltakelse og politisk representasjon. I kapittel 2 gis det en oversikt over sentrale teoretiske perspektiver, som vi avslutningsvis søker å samle inn i en figur hvor de ulike forklaringene plasseres i forhold til hverandre. Gjennom dette har vi også presentert designen for den delen av rapporten som omhandler årsaker til forskjeller i valgdeltakelse. I kapittel 3 gis det først en beskrivelse av data og metoder som benyttes i analysene. Deretter, i kapittel 4, søker vi empirisk å belyse hva som er problemet. Hvordan var valgdeltakelsen blant innvandrere ved kommunevalget i 2011, og hvordan har deltakelsen utviklet seg over tid? Hvilke grupper av innvandrere har høy deltakelse, og hvilke deltar i mindre grad? I denne delen vil vi også kort analysere utviklingen i politisk representasjon blant innvandrere. Hvor mange er representert i norsk kommunestyre? Hvor i landet finner vi innvandrerepresentanter i kommunestyre, hva slags bakgrunn har de, og hvilke partier representerer de?

Den mer analytiske delen av rapporten starter med kapittel 5, hvor målet er å forklare forskjeller i valgdeltakelse med utgangspunkt i de teoretiske diskusjonene som er gjennomført i kapittel 2. Hva kjennetegner innvandrere som deltar i valg? I kapittel 6

settes representantene i sentrum. Hvilke erfaringer har de som innvalgte minoritetspolitikere? Her er det spesielt spørsmålet om representasjon og legitimitet som står sentralt. Også i denne delen vil vi diskutere innvandrerpolitikeres erfaringer med å mobilisere innvandrere og hvilke tiltak de mener kan bidra til å øke valgdeltakelsen blant innvandrere. I rapportens andre del, kapittel 7, diskuteres tiltak som er iverksatt for å øke valgdeltakelsen, og hvordan disse kan tenkes å ha hatt effekt.

2 Analytisk rammeverk

2.1 Innledning

I rapporten reises to spørsmål, som henger sammen, men som likevel påkaller ulik teoretiske innsikter. For det første: Hva er det som forklarer forskjeller i valgdeltakelse, og, for det andre, hvordan kan man forstå representasjon på ulike måter?

Kapittelet skal ikke gi noen uttømmende oversikt over aktuelle teoretiske posisjoner, snarere ønsker vi å avgrense oss til innsikter vi ser på som relevante for å følge de etterfølgende analysene.

2.2 Forklaringer på forskjeller i valgdeltakelse

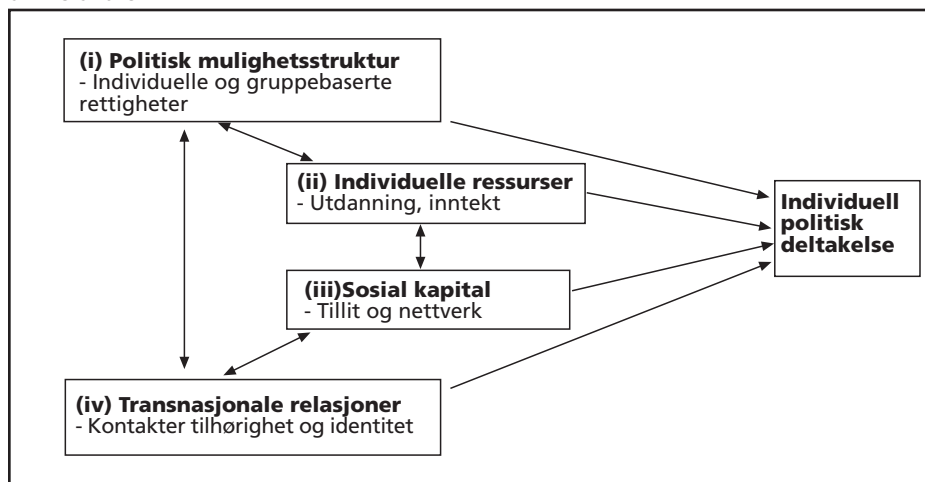
I boka *Social Capital, Political Participation and Migration in Europe. Making Multicultural Democracy Work?* (2011) presenterer redaktørene, Morales og Guigni, tre hovedforklaringer på variasjoner i politisk deltakelse. Den første er forskjeller knyttet til individene. Her legges hovedvekten på forskjeller i demografiske og sosioøkonomiske ressurser som tid, penger og utdanning (Almond & Verba 1963). I den andre typen av forklaringer forstås politisk integrasjon i et nettverksperspektiv. Denne tilnærmingen er utledet av begrepet sosial kapital, inspirert fra Robert Putnams arbeider (se for eksempel 1993, 2000). Ut fra dette perspektivet forstås forskjeller i politisk deltakelse som et resultat av variasjon i sivilsamfunnene, det vil si at sosial kapital blant minoriteter forstås som resultat av forskjeller i fordelingen av tillit, nettverk og organisasjonsdeltakelse (Fennema & Tillie 2001). Den tredje forklaringstypen framholder kontekstnivå som avgjørende fordi det genererer systematisk ulik mulighetsstruktur, altså ulike betingelser for deltakelse (Koopmans & Statham 2000). Disse tre forklaringene har til felles at de er orientert om forhold innen en nasjonalstat. Det er altså de samme forholdene som tillegges vekt enten man konsentrerer seg om minoritetsgruppene eller majoritetsgruppen, mens forskjellene forstås i lys av systematiske forskjeller i tilgang og fordeling av faktorer som fremmer eller hemmer deltakelse.

Med utgangspunkt i at demokratisk deltakelse og integrasjonspolitikken har til felles at nasjonalstaten er rammen for prosjektet, er perspektivet for analyse av inklusjon og engasjement allerede definert. Men gitt at mange i minoritetsbefolkningen også

befinner seg i andre typer av fellesskap, som legger grunn for tilhørighet og engasjement som ikke er forankret innen den samme nasjonalstaten, er det relevant å undersøke betydningen av et fjerde nivå, det *transnasjonale*. Hva betyr det for engasjement, deltakelse, tillit og nettverk om man har kontakter og føler tilhørighet langt utenfor den lokalpolitiske valgkretsens grenser? Transnasjonale koblinger innebærer å koble de ulike nivåene og derigjennom se systemene i sammenheng (Glick-Schiller et al. 1992; Vertovec 2007; Rogstad 2009). Det transnasjonale er altså ikke noen erstatning, men et supplement til et nasjonalstatlig perspektiv (Calhoun 2007). Tidligere har Rogstad (2009) vist hvordan transnasjonale relasjoner og familiebaserte nettverk kan ha vært svært avgjørende for hvorvidt minoriteter med pakistansk opprinnelse deltok i lokalvalget i Oslo eller ikke, samt hvilket parti de stemte på.

De ulike forklaringene kan settes sammen i en figur (2.1), som illustrerer rammeverket for vår tilnærming i prosjektet.

Figur 2.1 Forklaringer på politisk deltakelse hvor antatte sentrale forklaringsfaktorer er koblet til hverandre



Kilde: Basert på Rogstad 2007

I det følgende vil vi gå gjennom hver av boksene, for å klargjøre hvordan vi forstår dem. Som vi skrev i rapportens innledning, vil strukturen i de etterfølgende analysene ta utgangspunkt i sosial kapital – som inngår i boks iii. Dette gjøres fordi man med utgangspunkt i sosial kapital eksplisitt problematiserer *vilkårene* for politisk deltakelse. Nedenfor vil derfor sosial kapital vies noe mer plass enn de øvrige perspektivene.

(i) Politisk mulighetsstruktur

I den første av boksene ser vi på forhold ved det politiske regimet. Ifølge Tarrow (1994:85) består den politiske mulighetsstrukturen av varige, men ikke nødvendigvis formelle eller permanente forhold ved de politiske omgivelsene, som skaper insentiver for samfunnsborgerne til kollektiv handling gjennom å påvirke deres forventninger om innflytelse. Et viktig aspekt er eksisterende individuelle og gruppebaserte rettigheter, som speiler forskjeller i de mulighetene ulike grupper har for å delta. Dette er for eksempel retten til å stemme og valgloven, som regulerer hvordan man kan stemme, og som det vil framgå i de empiriske analysene, gjøre endringer på stemmeseddelen. Et annet forhold vil være hva slags programmer det finnes for å stimulere til politisk deltakelse, for eksempel i form av økonomisk støtte til innvandrersorganisasjoner og politiske foreninger. Den politiske mulighetsstrukturen er i utgangspunktet universell, samtidig er det flere av ordningene som vil være kjennetegnet ved at de i sin konsekvens virker ulikt på forskjellige grupper.

(ii) Individuelle ressurser

Valgforskeren Stein Rokkan (1966) la avgjørende vekt på fordelingen av ressurser for å forstå forskjeller i politisk deltakelse: «Stemmer teller, men ressurser avgjør», skrev han. Dette reflekterer en oppfatning om at forskjeller i den politiske integrasjonen i stor grad reflekterer ulikhet mellom individene. I boka *Fjerndemokratiet* tar Willy Martinussen et tilsvarende utgangspunkt, noe man også gjenfinner hos den danske statsviteren Lise Togeby (1999). Togeby er relevant i denne sammenheng fordi hun ser spesielt på forskjeller i forutsetningene for politisk deltakelse blant etniske minoriteter. I alt skiller hun mellom fem former for ressurser: *materielle* ressurser, som i hovedsak dreier seg om tid og økonomiske midler, *intellektuelle* ressurser, som er avgjørende for å formulere egne interesser, *sosiale* ressurser, som både virker inn på tillit til andre mennesker og hvilke nettverk man er med i, *motivasjonsressurser*, som dreier seg om hvilken politisk interesse man har, og om man tror at man er i stand til å være med på å påvirke utfallet av en politisk beslutning. I tillegg opererer Togeby med *integrasjonsressurser*, som omhandler grad av kunnskap om samfunnet og systemet man er en del av. Felles for alle de fem punktene er at de betegner forhold som både setter borgerne i stand til og motiverer dem til faktisk å delta i beslutninger som påvirker deres levkår i samfunnet.

(iii) Sosial kapital

Sosial kapital brukes ofte for å tematisere politisk deltakelse (se f.eks. Wollebæk & Seggaard red. 2011; Journal of Ethnic Migration Studies 2004; Rogstad 2007; Morales & Guigni (red.) 2011). Felles for de ulike bidragene er tematisering av nettverk og tillit, som alene eller i kombinasjon på en avgjørende måte virker som en betingelse for kollektiv handling. Et forhold som gjør sosial kapital til noe mer enn en individuell ressurs

(jf. punktet over), er at nettverk og tillit har til felles at det er relasjonelle størrelser. Av det følger det at typiske arenaer for sosial kapital er ulike typer av møteplasser, som uformelle nabolag, men også formelle steder som organisasjoner. Det sistnevnte har aktualisert betydningen av sivilsamfunnet for å forstå hvordan sosial kapital oppstår og overføres mellom samfunnsborgerne. Nestoren her er Robert Putnam og bøkene hans (1993, 2000), som har fått stor utbredelse (Wollebæk & Seggaard 2011). Inspirert av Putnam hevder Fennema og Tillie (1999, 2001) at også forskjeller i innvandreres politiske deltakelse kan relateres til deres tilknytning til organisasjoner. I deres studie av etniske minoriteter i Amsterdam fant de at desto tettere nettverk av organisasjoner i en etnisk gruppe, desto mer politisk tillit og dermed større sjanse for at de vil delta i politikk. De fant for eksempel at tyrkere i Amsterdam hadde et langt mer utbygget nettverk av organisasjoner enn marokkanere, deres tillit til politiske institusjoner var høyere og, som en konsekvens, også deres deltakelse i valg.

I en diskusjon om minoritetens valgdeltakelse er det relevant å skille mellom to former for sosial kapital: på den ene siden sammenbindende (bonding) nettverk, på den andre overskridende (bridging) (Woolcock 1998). Sammenbinding brukes for å beskrive sosial kapital i sosialt homogene nettverk, hvor borgerne ligner på hverandre, for eksempel når det gjelder etnisk opprinnelse, alder, kjønn og lignende. Overskridende kapital betegner organisasjoner eller nettverk som er mer heterogene. Sammenbindende sosial kapital legger forholdene til rette for nære og tette relasjoner, med høy grad av identifikasjon mellom medlemmene. Innvandrerorganisasjoner kan være et uttrykk for denne typen sosial kapital. Organisasjoner med og for innvandrere kan være viktige fordi de gir støtte til grupper som befinner seg i et nytt land, og som opplever seg marginalisert. På den andre siden kan slike tette nettverk også virke segregerende. Tett samhold hvor gruppens normer virker begrensende for enkeltindividet, vil kunne oppleves som vanskelige å bryte ut av, også fordi man ikke har andre nettverksressurser utenfor nettverket (Ødegård 2010). Overskridende sosial kapital produseres i nettverk der det knyttes bånd på tvers av sosiale skillelinjer. I Putnams terminologi vil et overskridende nettverk ha større kapasitet enn sammenbindende nettverk til å generere en følelse av identitet og gjensidighet på tvers av sosiale forskjeller (ibid.).

Et spørsmål er hvorfor sosial kapital og et aktivt sivilsamfunn antas å ha betydning for politisk deltakelse. Noen svar kan hentes i *Felleskapets fundament. Sivilsamfunnet og individualismen*, hvor Håkon Lorentzen (2004:10) hevder at sivile fellesskap har stor betydning i kraft av å være arenaer for «identitetsdanning, sosial integrasjon og politisk engasjement». Det sivile samfunn betegner forhold som ligger utenfor den private sfæren, men også bortenfor stat og marked. Her finner man alt fra frivillige foreninger, som idrettslag, speider og velforeninger, til en politisk offentlighet og mer dugnadsbaserte kulturaktiviteter. Når Lorentzen legger stor vekt på sivilsamfunnets betydning for identitetsdanning, er det for å få fram at hvem vi er, hvordan vi oppfatter oss selv, og hva andre tilskriver oss, virker avgjørende inn på både engasjement og

tilhørighet. På den måten forstås deltakelse i sivilsamfunnet som en forutsetning for politisk deltakelse.

Det skal imidlertid også påpekes at Putnams forståelse av sosial kapital er kritisert av flere. En viktig innvending er reist av Portes (2000), som hevder at begrepet er tautologisk. Det vil si at det gjøres både til årsak og virkning, særlig om man forstår sosial kapital som et kollektivt fenomen. I omtalen av historien bak begrepet er redaktørene av boka *Sosial kapital i Norge* (Wollebæk & Seggaard 2011:28) delvis enige med Portes. Samtidig påpeker de at sosial kapital, til felles med mange andre begreper, både fanger opp forhold på individ- og samfunnsnivå. Og videre sier de at forståelsen av aggregeringsprosessene er av stor betydning for å forstå betingelser for kollektiv handling. Deres konklusjon er at begrepets styrke ligger i at det kan fange opp samspillet mellom tillit og nettverk.

(iv) Transnasjonale relasjoner

Den fjerde boksen i figur 2.1, transnasjonale relasjoner, tematiserer relasjoner og tilhørighet som strekker seg utover landet man er bosatt i. Dette er en situasjon – som kan gjelde for mange med innvanderbakgrunn – som nettopp er kjennetegnet ved å ha flere ulike referanser på samme tid. Det vil kunne være landet man bor i, opprinnelseslandet og den etniske gruppen man er en del av (Andersson et al. 2012). Et spørsmål er hvordan slike transnasjonale relasjoner kan antas å virke inn på politisk deltakelse. Er det for eksempel et motsetningsforhold mellom en transnasjonal tilhørighet og nasjonal integrasjon? «Is home a distraction?» spør Laura Morales (2011) megetsigende, altså at tilhørighet til opprinnelseslandet går på bekostning av integrasjon i samfunnet man er bosatt i. Man kan blant annet anta at mange tamiler, som har bakgrunn fra et land i langvarig borgerkrig, er mer opptatt av situasjonen på Sri Lanka enn av valg i Norge.

Diskusjonen om betydningen av transnasjonale relasjoner aktualiserer også spørsmål om ulike etniske grupper er ulikt disponert for politisk deltakelse uavhengig av hvor de er bosatt. Et metodisk grep er å se på samme etniske gruppe – med identiske relevante bakgrunnsvariabler (som ressurser, sosial kapital og politisk regime) – og sammenligne deres deltakelsesmønstre i ulike land. Dette er i stor grad gjort i Morales & Guigni (red. 2011), hvor personer med tyrkisk bakgrunn er studert i ulike byer. Et annet eksempel kan hentes fra Rogstad (2007), hvor personer med pakistansk bakgrunn er sammenlignet i Norge og Danmark. En stor andel av dem har til felles at de har bakgrunn fra samme sted i Pakistan (Gujrat). Dette er borgere som er svært like hva gjelder klasse og utdanning, men også demokratisk erfaring fra hjemlandet. Gitt at klasse, individuelle ressurser og demokratiske erfaringer/tradisjoner fra hjemlandet skulle være avgjørende for deres senere politiske deltakelse, er det grunn til å vente at de også ville ha noenlunde lik deltakelse uavhengig av hvor de er bosatt. Slik er det imidlertid ikke. Ifølge Rogstad (2007:154) var det stor forskjell i den politiske deltakelsen (40 prosent i Norge mot 67

prosent i Danmark). Dersom dette peker mot en mer allmenn mekanisme, så indikerer det følgelig at forhold på stedet man er bosatt, er viktigere enn hvor man har røtter.

2.3 Folket og folkestyret – representasjon og legitimitet

Denne rapporten omhandler forutsetningene for et velfungerende demokrati og derigjennom grunnlaget for politisk integrasjon. I Norge er demokratiet indirekte, hvilket innebærer at det er basert på representasjon. Gjennom valg delegerer folket makt og lar derigjennom andre styre på egne vegne (Østerud 1991). Det følger av dette systemet at demokratiets legitimitet hviler på at velgerne og de valgte gjenspeiler folket. Med utgangspunkt i den demografiske endringen som følger av moderne innvandring, kan man dels spørre hvem som skal og bør være folket i folkestyret, dels hevde at et velfungerende demokrati forutsetter politisk deltakelse av minoritetsgruppene.

På grunn av høy innvandring og fordi mange innvandrere og barn av innvandrere er unge, er dette en gruppe som vokser raskt. Endringene gjør at vi må være varsomme med å konkludere at nedgang i valgdeltakelse skyldes generelt lavere politisk engasjement. Endringen kan være et resultat av endringer i gruppens sammensetning. Innvandrere med kortere botid har for eksempel lavere valgdeltakelse enn innvandrere med lengre opphold. Fra 1983, da utenlandske statsborgere fikk stemmerett, og fram til kommunevalget i 2011 har antallet personer med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn i Norge blitt mer enn sjudoblet. Bare siden forrige kommune- og fylketingsvalg i 2007 har antallet stemmeberettigede med innvandrerbakgrunn økt med mer enn 100 000. Ved lokalvalget høsten 2011 var det i underkant av 400 000 stemmeberettigede med innvandrerbakgrunn². Den moderate økningen i valgdeltakelse målt i prosent kamouflerer at det faktisk var om lag 36 000 flere innvandrere som stemte ved valget i 2011.

De demografiske endringene utfordrer systemets legitimitet. Utfordringene er dels knyttet til forskjeller i hvilke grupper som blir representert, dels er de knyttet til representasjon og artikulasjon av ulike interesser. Mange har tematisert at representasjon handler om både grupper og meninger. Pitkin (1967) bruker begrepene *sosial representasjon* versus *meningsrepresentasjon* for å få fram dette skillet. Det førstnevnte setter søkelyset på at alle borgere skal føle at de sosialt eller substansielt er representert. I den sammenheng spiller interesser mindre rolle. Denne formen for representasjon brukes typisk for å støtte opp om en argumentasjon om rettferdig kjønnsfordeling, geografisk representasjon, men også for å sikre at ulike etniske grupper er representert.

² Kommunestyre- og fylkestingsvalet. Utrekna tal for røysteføre utanlandske statsborgarar 1999–2011 og norske statsborgarar med innvandrarbakgrunn 2007–2011. Rekna ut i mars 2011. <http://www.ssb.no/emner/00/01/20/stemmerettkomm/tab-2011-03-24-02.html>

Meningsrepresentasjon demonstrerer at et legitimt styresett forutsetter at mangfoldet av interesser i samfunnet gjøres til gjenstand for prøving og debatt.

2.4 Unntaket Oslo

Tidligere i rapporten har vi pekt på bekymringen knyttet til minoritetsgruppenes lave politiske deltakelse. Bildet er imidlertid ikke entydig. Oslo skiller seg ut fra resten av landet. Dels har valgdeltakelsen vært høyere, dels er resultatet av innvandreres politiske deltakelse synlig, først og fremst i form av at sammensetningen i Oslo bystyre speiler sammensetningen av byens befolkning. I Arbeiderpartiets bystyregruppe utgjør minoritetspolitikere flertallet, med 11 av 20 innvalgte. Denne situasjonen synes å ha resultert i at det nå er to typer av bekymringer. Enten bruker ikke velgere med innvandrerbakgrunn stemmeretten nok, eller så er de for aktive med stemmeseddelen.

Mer grunnleggende er spørsmålet om den nye sammensetningen kan sies å være representativ. Hvem skal egentlig et kommunestyre speile? Med utgangspunkt i skillet mellom sosial- og meningsrepresentasjon, som vi skisserte over, forteller ikke høy andel med innvandrerbakgrunn mye om hva representantene står for (meningsrepresentasjon), eller hvem de handler på vegne av (sosial representasjon). Blant annet er mange av de innvalgte født og oppvokst i Norge. Det er derfor nærliggende å spørre om ikke anerkjennelse av et flerkulturelt samfunn nettopp innebærer å gi slipp på forestillinger om at majoritetspolitikere representerer fellesinteresser, mens minoritetspolitikere representerer minoritetenes særinteresser.

Problemet er altså ikke mangel på deltakelse, men trolig heller at de som deltar, ikke gjør det på majoritetens måte. Sakens kjerne er aktiv bruk av personstemmer. Det vil si aktiv og bevisst bruk av kumuleringer, i form av å gi ekstra stemme til kandidater på listen til det partiet man stemmer på, eller at man fører opp såkalte slengere. Det sistnevnte innebærer å føre opp kandidater fra andre partilister. Uroen dreier seg ikke om at velgere med innvandrerbakgrunn bryter med valgloven, snarere at de kan regelverket for godt. At de på grunn av sin kunnskap om effekten av personstemmer mobiliserer og blir valgt. Kort sagt er det ikke målet, men virkemiddelet som utfordrer.

Man kan derfor spørre om en slik mobilisering er spesiell for velgere med minoritetsbakgrunn. Når det for eksempel gjelder kjønn, har mange aktører tatt til orde for aktiv mobilisering for å sikre at kvinner besetter sentrale posisjoner. Endringer på stemmeseddelen har også lenge vært mer utbredt i mindre kommuner enn i hovedstaden. Det var for eksempel en aktiv mobilisering som sikret at Kystpartiet kom inn på Stortinget. Et felles mål for denne typen mobilisering er å sikre at ulike grupper blir representert og derigjennom får en stemme i besluttsende organer. Man kunne derfor vende på spørs-

målet og påpeke at det er et demokratisk problem at majoritetsvelgere ikke kjenner til eller bruker de rettighetene de har.

Når det er sagt, så kan det rokke ved politikkenes legitimitet når politikere som ikke står på sikker plass, blir valgt inn foran andre som står over dem på listen. Det er vanskelig ikke å lese partienes liste over nominerte som en rangering av hvem partiene sentralt ønsker å skal inn. Men utover de øverste på listene med uthevet skrift og stemmetillegg fungerer ikke regelverket på den måten. Én ekstra stemme mer til den siste kandidaten på listen vil sikre at han eller hun kommer før den første kandidaten etter nominerte med stemmetillegg. Det er derfor lett å se faren for at ordningen med å gi personstemmer vil virke mobiliserende på utsatte grupper, men også at det kan føre til at velgere mister tillit til minoritetspolitikere – ikke så mye fordi det er mobilisert i forkant, men fordi ordningen kan tolkes som om dette er særgrupper, hvor felles etnisk bakgrunn er viktigere enn partitilhørighet.

Vi har valgt å brette ut eksempelet fra Oslo allerede innledningsvis, for på den måten å anskueliggjøre at dersom velgere med minoritetsbakgrunn opplever det som viktig å delta i valg, så gjør de det i likhet med alle andre. I Oslo gjør minoritetens politiske deltakelse en forskjell. Derfor ser også de ulike politiske partiene at det er viktig å drive valgkamp rettet mot minoritetsgruppene. At mange stemmer og mange er aktive med stemmeseddelen, forklarer oss imidlertid ikke hvorfor noen stemmer, mens andre lar det være. Det er svar vi har en ambisjon om å gi på de kommende sidene i rapporten.

3 Data og metode

For å analysere årsakene til forskjeller i valgdeltakelse, representasjon og erfaringer har vi benyttet flere ulike typer av data. Dels har vi et beskrivende, dels har vi et forklarende sikte. Samtidig ønsket vi å få tak i data som kunne gi oss svar på spørsmål vi ikke nødvendigvis hadde nok kunnskap til å formulere forut for datainnsamlingen. Det sistnevnte er et argument for at vi ikke bare kunne benytte kvantitative data. Vi har derfor foretatt flere kvalitative intervjuer. Dette kunne både gi innsikt i minoritetenes erfaringer som politikere, men også velgeres ønsker og ambisjoner. I det følgende vil vi gi en kort oversikt over dataene som benyttes.

3.1 Avgrensninger

I denne rapporten er det innvandreres og norskfødte med innvandrerforeldres valgdeltakelse i lokalvalg som står i sentrum. Siden kommune- og fylkestingsvalget skjer samtidig, kunne man kanskje forvente at begge ville være gjenstand for analyse. Vi har valgt å avgrense dette til deltagelse i kommunestyre. Valgdeltakelsen til fylkesting er gjennomgående lavere enn ved kommunevalg. Det kan være ulike årsaker til lavere valgdeltakelse, både blant befolkningen i alt og blant innvandrere. Å finne forklaringer på hvorfor valgdeltakelsen er lavere i fylkestingsvalg, ville vært interessant, men vi oppfatter det å være utenfor dette prosjektets formål.

I denne rapporten er det *innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre* og deres valgdeltakelse som skal analyseres. Innvandrere er en svært sammensatt gruppe med bakgrunn fra mer enn 200 ulike land. I denne rapporten konsentrerer vi oss om innvandrere med bakgrunn fra Afrika, Asia, Latin-Amerika og Øst-Europa utenom EU/EØS. Årsaken til dette er at det er blant disse vi finner størst variasjon i valgdeltakelse mellom ulike grupper. Det er denne gruppen som SSB tidligere omtalte som «ikke-vestlige». Når vi i denne rapporten omtaler velgere og eller politikere med minoritetsbakgrunn eller ikke-vestlig bakgrunn, så er det synonymt med velgere eller politikere med bakgrunn fra Afrika, Asia, Latin-Amerika og Øst-Europa utenom EU/EØS.

Norskfødte med innvandrerforeldre er en gruppe som vokser raskt. Mange av dem er fremdeles under 18 år og har dermed ikke stemmerett. Hvilken valgdeltakelse denne gruppen har, kan likevel gi noen foreløpige svar på hvordan generasjonen av norsk-

fødte integreres i norsk politikk. Vi vil så langt som mulig i analysene forsøke å skille mellom innvandrere og norskfødtes valgdeltakelse. Etter SSBs revisjon av standard for innvandrergropering³ er begrepene som benyttes, blitt mer presise. Behovet for presisjon kan imidlertid gå på bekostning av lesevennlighet. Når vi i denne rapporten bruker begrepet *etterkommere*, så er det synonymt med norskfødt med innvandrerforeldre, det vil en person som er født i Norge med to utenlandsfødte foreldre (og fire utenlandsfødte besteforeldre).

3.2 Kvantitative data

Det ble tidlig klart at det ikke fantes én datakilde som kunne besvare alle problemstillingene som ønskes besvart i denne rapporten. Problemstillingene som ønskes besvart, strekker seg fra å forklare forskjeller i valgdeltakelse til å analysere erfaringer blant minoritetspolitikere. Dette tilsa at vi trengte både kvantitative data fra større utvalsundersøkelser og kvalitative data. Vi ønsket på den ene siden å gjøre det mulig å si noe generaliserbart om innvandreres valgdeltakelse, men samtidig kunne gi en mer dyptgående analyse av innvandreres og etterkommeres erfaringer med og alternative forklaringer på hvorfor noen velger å delta og andre ikke.

3.3 Levekårsundersøkelsen blant innvandrere 2005/2006

Vi vil utnytte data fra Statistisk sentralbyrås intervjuundersøkelse Levekår blant innvandrere 2005/2006. Denne undersøkelsen gir mulighet til å analysere valgdeltakelsen blant innvandrere i et bredt utvalg av innvandrergrupper. Undersøkelsen har mer enn 3000 respondenter, men vi har fjernet innvandrere og etterkommere som ikke hadde stemmerett, fra analysen og stod dermed igjen med et utvalg på 2670. Til grunn for undersøkelsen ligger et representativt utvalg av innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre i alder 16–70 år med minst to års botid i Norge og med bakgrunn fra landene Bosnia-Hercegovina, Serbia-Montenegro⁴, Tyrkia, Irak, Iran, Pakistan, Vietnam, Sri Lanka, Somalia og Chile. Innvandrere fra disse landene utgjorde til sammen 145 000 personer ved inngangen til 2006, 51 prosent av den ikke-vestlige innvandrerbefolkningen i Norge. Innvandrere er født i utlandet og innvandret, mens

³ Definisjoner og betegnelser i innvandrerstatistikken. <http://www.ssb.no/ssp/utg/200804/14/>

⁴ 3. juni 2006 erklærte Montenegro seg uavhengig fra Serbia og unionen Serbia og Montenegro ble dermed oppløst etter at undersøkelsen var satt i gang.

norskfødte er innvandreres barn født i Norge. I hele utvalget utgjør andelen norskfødte 9 prosent. De har i første rekke pakistansk, tyrkisk og vietnamesisk bakgrunn. I undersøkelsen ble respondentene intervjuet om en mengde ulike temaer: bakgrunn fra opprinnelseslandet, bolig, familie, sosiale relasjoner utenom familien, utdanning, arbeid og arbeidsmiljø, helse, religion, organisasjonsdeltakelse, fritidsinteresser og valgdeltakelse. Intervjuene foregikk på norsk eller på personenes eget morsmål (etter respondentens valg). Spørreskjemaet forelå i oversettelse til tolv aktuelle språk i tillegg til norsk. Tospråklige intervjuere med innvandrerbakgrunn fra de respektive landene stod for mesteparten av intervjuingen. Feltperioden varte fra september 2005 til januar 2007. Den gjennomsnittlige intervjutiden var 71 minutter og svarprosenten 64 (Gulløy 2008). Til sammenligning kan nevnes at svarprosenten i de ordinære levekårsundersøkelsene for årene 2004, 2005 og 2006 var henholdsvis 69, 70 og 67 prosent (Hougen 2006).

3.4 Survey om valgdeltakelse, sosial kapital og transnasjonale bånd

I tillegg til levekårsundersøkelsen beskrevet ovenfor har vi en utvalgsundersøkelse i noen utvalgte innvandrergrupper. Undersøkelsen ble gjennomført i perioden etter kommunevalget fra 2. november til 12. desember 2011. Spørreskjemaet som lå til grunn for undersøkelsen, ble utviklet av Fafo, med innspill fra referansegruppen og Synovate v/Linn Sørensen. Det var Synovate som gjennomførte selve datainnsamlingen. Det ble sendt ut informasjonsbrev til respondentene forut for undersøkelsen med informasjon om undersøkelsens formål, hensyn til personvern og at prosjektet var meldt og godkjent av Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD). Utvalget i undersøkelsen ble trukket fra Det sentrale folkeregister. EDB Business Partner sto for selve uttrekket fra folkeregisteret.

Statistisk sentralbyrås definisjon av innvandrer ble benyttet – det vil si «en person født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre». For gruppen med *landbakgrunn fra Bosnia og Sri Lanka og Pakistan* ble det dermed trukket ut personer som selv har innvandret. For norskfødte med pakistanske foreldre benyttet vi Statistisk sentralbyrås definisjon, det vil si «personer født i Norge med to utenlandsfødte foreldre med fødeland Pakistan».

Etter nummersetting og betydelig avgang av ulike årsaker sto vi igjen med et bruttoutvalg på 1885 personer. Vi fikk svar fra 748 respondenter, noe som innebærer en svarprosent på 40. Det var ingen forskjeller i frafallet mellom menn og kvinner (jf. tabell 3.1). Svarprosenten var høyest for innvandrere fra Sri Lanka (46 prosent) og lavest for førstegenerasjonsinnvandrere fra Pakistan (37 prosent).

Tabell 3.1 Frafall fordelt på kjønn

Frafall ekskl. feil nummer, teknisk feil og ikke målgruppe				
		Kjønn		
Resultat	Data	K	M	Grand total
1-Intervju	Antall	357	391	748
	Prosent	40%	39%	40%
2-Svarnekt	Antall	270	285	555
	Prosent	30%	29%	29%
3-Ikke svar	Antall	265	317	582
	Prosent	30%	32%	31%
Total antall		892	993	1885
Total prosent		100%	100%	100%

Det er en utfordring å få høy svarprosent i utvalgsundersøkelser generelt, og enda mer utfordrende er det å gjøre datainnsamling når målgruppen er minoritetsgrupper (Djuve & Gulløy 2010). Problemet består i all hovedsak av at frafallet ikke bare er høyt, men også selektivt. I sammenligninger mellom bruttoutvalg og nettoutvalg, de som kunne delta, og de som til slutt deltok, fant vi ingen signifikante forskjeller med hensyn til kjente kjennetegn som kjønn og alder. Valgdeltakelsen blant innvandrerne og de norskfødte med innvandrerforeldre var imidlertid langt høyere enn de SSB fant i sin manntallsundersøkelse i de samme landgruppene. Det er ikke uvanlig at valgdeltakelsen er høyere i utvalgsundersøkelser enn valgresultatet skulle tilsi. Dette kan tyde på flere ting: for det første at flere sier at de har stemt, selv om de egentlig ikke gjorde det. Dette handler om at man svarer slik man tror det forventes, og ikke nødvendigvis slik man faktisk handlet. For det andre kan det tyde på at man i slike undersøkelser i større grad når dem som stemmer, enn dem som ikke stemmer.

3.5 Utvalget, innvandrere og norskfødte fra Pakistan, Sri Lanka og Bosnia-Hercegovina

Det var vanskelig å velge hvilke grupper som skulle inngå i utvalget vårt. I samråd med referansegruppen falt vi til slutt ned på innvandrere og norskfødte fra Pakistan, i tillegg til innvandrere fra Sri Lanka og Bosnia-Hercegovina. Hvorfor ble det akkurat disse?

Pakistanere er blant de største innvandrergruppene i Norge. De har også bodd så lenge i landet at mange har barn født i Norge. Ved å inkludere både pakistanske innvandrere og deres norskfødte etterkommere får vi mulighet til å se på forandringer og forskjeller i valgdeltakelse mellom generasjoner. Pakistanere er en gruppe som bor

ganske konsentrert i og rundt Oslo, og som har vist relativt høy deltakelse i lokalvalg. De fleste pakistanerne i Norge har kommet som arbeidsinnvandrere, mennene først, og deretter kvinner gjennom familiegjenforeninger (Henriksen 2009). Dette skiller dem fra innvandrere fra Sri Lanka.

I gruppen fra Sri Lanka finner vi en høy andel tamiler som har kommet som politiske flyktninger. Innvandrere fra Sri Lanka skårer høyt på flere indikatorer på integrasjon, som høy sysselsetting, men også høy valgdeltakelse (Henriksen 2009).

De fleste bosniere har bodd i Norge i mellom 17 og 20 år, siden nesten alle innvandret i perioden 1993–1995. I motsetning til en del andre flyktninger i Norge kom mange bosniere samlet som hele familier, og de har bosatt seg mer spredt enn andre innvandrergupper (Henriksen 2009). Bosnierne skiller seg fra de andre gruppene med at de har svært lav valgdeltakelse. Dette er overraskende siden denne gruppen på mange andre arenaer betegnes som godt integrert. Bosniere lærer seg raskere norsk enn mange andre, og mange har relevant utdanning (ofte yrkesrettet utdanning) som relativt lett omsettes i jobb. Bosniere har høy sysselsetting, og mange bor i eneboliger i mindre byer og tettsteder (Henriksen 2009).

De tre landgruppene av innvandrere, i tillegg til etterkommere med pakistanske foreldre, er ikke representative for alle innvandrere og etterkommere i Norge. Til det er mangfoldet i innvandrerbefolkningen for stort. De utvalgte gruppene har stor variasjon i valgdeltakelse, som er det vi først og fremst skal forsøke å forklare. I tillegg har de mange ulike kjennetegn som vi håper skal bidra til å få et nyansert bilde av hvilke faktorer som kan forklare variasjon i valgdeltakelse.

3.6 Fokusgrupper

Fokusgruppeintervjuer er en metode som er særlig egnet i eksplorerende studier slik som her. Basert på den analytiske modellen har vi teorier om hva som kan forklare forskjeller i valgdeltakelse, men samtidig vet vi at tradisjonell valgforskning i begrenset grad kan forklare forskjeller mellom ulike innvandrergruppers valgdeltakelse. Fokusgruppeintervjuer kan bidra til å få fram nye og alternative antakelser og ny informasjon som vi som forskere ikke hadde tenkt på før. Fokusgruppeintervjuer er også en velegnet måte å involvere et relativt stort antall informanter på. Som forskere hadde vi en tilbaketrukket rolle i intervjuet og sørget først og fremst for at deltakerne i fokusgruppen snakket om de temaene som var listet opp i temaguiden innefor den gitte rammen på cirka to timer. Lydopptak ble tatt opp digitalt samtidig som det ble gjort grundige notater. Disse ble så analysert.

Vi gjennomførte tre fokusgruppeintervjuer. Et fokusgruppeintervju for en gruppe med innvandrere og norskfødte med bakgrunn fra Bosnia-Hercegovina, et for Pakistan

og et med innvandrere fra Sri Lanka. Det var fire til fem deltakere i hvert fokusgruppeintervju. Informantene blant bosnierne ble rekruttert fra en bosnisk organisasjon, blant pakistanerne rekrutterte vi informanter fra en studentorganisasjon. Innvandrerne med bakgrunn fra Sri Lanka var tamiler som vi kom i kontakt med gjennom en skole. Vi var opptatt av at det skulle være jevn fordeling av kvinner og menn i fokusgruppene, men i alder var gruppen av bosniere og de med pakistansk bakgrunn unge, mellom 20 og 30 år. Alle som deltok i fokusgruppene, snakket svært godt norsk. Dette må sees i sammenheng med at mange var unge og studenter.

3.7 Kvalitative intervju

Fokusgruppeintervjuene ble gjennomført blant *stemmeberettigede* med innvandrerbakgrunn. I tillegg gjennomførte vi kvalitative intervjuer blant sju *politikere* med innvandrerbakgrunn. Noen av temaene for fokusgruppeintervjuene og de kvalitative intervjuene var overlappende (f.eks. hva som kan bidra til høyere valgdeltakelse), men intervjuene som ble gjennomført blant politikerne, hadde i tillegg særlig vekt på hvilke erfaringer og opplevelser de som innvandrere og politikere har med å forvalte politisk makt. Et tema som gikk igjen, var spørsmålet knyttet til legitimitet og representasjon. De sju politikerne representerer nåværende og forhenværende kommunepolitikere fra SV, AP og FrP, og vi intervjuet fire kvinner og tre menn. De var i ulik alder og tilhørte ulike generasjoner, altså både innvandrere og norskfødte.

Metodisk har fokusgruppeintervjuer og individintervjuer en kvalitativ design. Grunnen til at vi valgte en slik design, må sees i sammenheng med problemstillingene som ønskes belyst i denne rapporten, og muligheten denne type data gir for å gå mer i dybden. Kvalitative data gir mulighet til at informanten, eller intervjueren, kan følge opp temaer som vedkommende er opptatt av. En kvalitativ design gir også mulighet til å synliggjøre prosesser og er velegnet til å få fram relevante spørsmål som kan stilles i for eksempel kvantitative datainnsamlinger. I tillegg åpner kvalitative intervjuer for at problemstillinger som forskerne ikke på forhånd var kjent med, avdekkes og tematiseres.

3.8 Websurvey

I tillegg til de kvalitative intervjuene har vi gjennomført en websurvey blant innvandrerrepresentanter. Webbaserte surveyer er et relativt nytt metodisk verktøy innenfor samfunnsvitenskapen. En av fordelene med en websurvey er at det er forholdsvis enkelt å kombinere spørsmål med forhåndsdefinerte svar og mer åpne spørsmål som gir den

engasjerte respondenten mulighet til å gi mer utfyllende svar. En annen fordel er de relativt lave kostnadene knyttet til datainnsamlingen sammenlignet med et intervju ansikt til ansikt eller over telefon. For at kvaliteten skal bli god, er man imidlertid avhengig av en e-postliste med oversikt over utvalget.

For å finne oversikten over hvor mange som er valgt inn med innvandrerbakgrunn, gikk vi manuelt gjennom kommunestyreliste i de 76 kommunene med høyest antall innvandrere. I disse kommunene fant vi 106 representanter med utenlandskklingende navn. Av de 106 som vi sendte invitasjon til å delta, har vi fått svar fra 68. Svarprosenten var dermed 64 prosent. Svarprosenten må kunne sies å være litt lavere enn vi hadde håpet på, men tilfredsstillende. Etter at datainnsamlingen var i gang, publiserte SSB tall som viste at antall innvalgte innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn totalt var 172. Ved å sammenligne kjennetegn i SSBs kartlegging av alle representanter med innvandrerbakgrunn med websuveyen fant vi at de som svarte på undersøkelsen hadde en relativ lik fordeling som de innvalgte. Det var litt lavere andel kvinner som deltok i surveyen og innvandrere som representerte AP utgjorde en noe høyere andel enn det vi finner blant alle som er innvalgt.

3.9 Registerdata

Statistisk sentralbyrå publiserer etter hvert kommune- og fylkestingsvalg oversikt over kjennetegn ved de innvalgte representantene.⁵ Disse dataene er basert på innrapporteringer av navn og fødselsnummer til de innvalgte representantene fra den enkelte kommune og fylke. Basert på disse innrapporteringene kobles informasjon fra andre registre om kjønn, landbakgrunn, inntekt med mer. I denne rapporten har vi utnyttet dette materialet for å analysere utviklingen i antall innvandrerrepresentanter over tid sett i forhold til landbakgrunn, kjønn, partitilknytning og geografi.

3.10 Statistisk analyse av de kvantitative dataene

Vi vil nedenfor redegjøre kort for variablene som inngår i den kvantitative analysen. Den mest omfattende statistiske analysen vi skal gjøre, vil være av levekårsdata fra SSB. Beskrivelsen av dataene, variabler som inngår i analysen, og metode er altså i første rekke for analysen av levekårsdataene.

⁵ Kommune- og fylkestingsvalget. Formannskaps- og ordførervalg 2011. <http://www.ssb.no/emner/00/01/20/kommvalgform/>

Avhengig variabel

Den sentrale problemstillingen i denne rapporten er å forklare hvorfor noen innvandrere stemmer og andre ikke gjør det. Variablene vi skal analysere, eller den avhengige variabelen, er derfor en naturlig dikotomi: de som ikke stemte, og de som valgte å stemme ved kommunevalget. Variabelen er kodet 0 – stemte ikke, 1 – stemte. Innvandrere og etterkommere som ikke hadde stemmerett, er ekskludert fra analysen. Dette reduserte antall respondenter fra 3053 til 2670. Valgdeltakelsen i kommunestyrevalg blant alle innvanderne og etterkommerne i undersøkelsen var 51 prosent.

Sosial kapital

Det er ulike måter å operasjonalisere og å teste hvorvidt innvandreres nettverk, organisasjonsdeltakelse og tillit bidrar til økt deltagelse i valg. I de ulike datasettene vi utnytter her, er det også ulike variabler og kombinasjoner av variabler som er tilgjengelige. Et element som kan måle sosial kapital, er *uformelt nettverk* i for eksempel nabolaget. Vi har operasjonalisert denne variabelen som en dummy: innvandrere som har kontakt med naboer, og innvandrere som ikke har slik kontakt, uavhengig av naboenes bakgrunn.

En annen sentral variabel er innvandreres mer formelle organisasjonsdeltakelse. Her har vi laget en variabel som vi har kalt *sammenbindende sosial kapital*. Denne er kodet slik at de som er med i en innvandrersorganisasjon eller religiøs forening, får verdien 1, mens de som ikke er med i en slik, får verdien 0. Vi har også laget en variabel som er kalt *overgripende sosial kapital*. Denne er kodet slik at de som er med i en fagforening, idrettsforening eller annen type organisasjon som samler folk på tvers av etnisk- eller religiøs bakgrunn, får verdien 1, mens de som ikke deltar i en slik organisasjon, får verdien 0.

Individuelle ressurser

Når vi skal teste hvorvidt individuelle ressurser er assosiert med høyere valgdeltakelse, er det i utgangspunktet tre variabler vi har inkludert. Den første er *utdanning*. Denne variabelen er kodet som en dummyvariabel, med verdien 1 for dem som har utdanning på høyskole- eller universitetsnivå enten fra Norge eller utlandet. De som ikke har utdanning, eller som har grunnskole eller videregående skole som høyeste fullførte, får verdien 0. Vi har videre laget en variabel som er ment å konkretisere norskkunnskaper. Denne variabelen er basert på et panel av spørsmål om hvordan innvanderne og de norskfødte selv vurderer sine norskkunnskaper i ulike kontekster, for eksempel når de svarer på en annonse, er hos lege og lignende. De som svarer at de behersker norsk godt i alle disse sammenhengene, har fått verdien 1, mens de resterende med middels eller mindre gode norsksferdigheter får verdien 0. Vi har også laget en variabel for inntekt. Vi har her skilt ut innvanderne med høyest inntekt. I datamaterialet er inntekt ikke en

kontinuerlig variabel, men er gruppert i ulike intervaller. Vi har valgt å gi den kvartilen av utvalget med høyest inntekt verdien 1, mens de med lavere inntekt får verdien 0. Det er verdt å merke seg at de som har høy inntekt, er innvandrere med bruttoinntekt over 300 000. Det å ha høy inntekt betyr ikke at de er spesielt rike, men de tilhører de 25 prosent av innvandrere i dette utvalget med høyest inntekt.

Transnasjonale bånd

Det kan være mange måter å operasjonalisere i hvilken grad innvandrere i Norge er tilknyttet sitt eget eller foreldrenes fødeland. I levekårsundersøkelsen er det spurt om respondentens følelse av tilknytning eller samhørighet til Norge. I analysen har vi laget en variabel *tilknytning*. Variabelen er tilnærmet kontinuerlig og baserer seg på en skala, hvor respondenten er bedt om å gradere samhørigheten til Norge fra verdien 1 (ingen tilknytning til Norge) til 7 (sterk tilknytning til Norge).

Mens variabelen *tilknytning* sier noe om den følelsesmessige samhørighet, har vi også inkludert en variabel om hva innvandrerne tenker om framtiden, og hva de tenker å gjøre, altså ikke bare hva de føler. De respondentene som svarer at de har tenkt å flytte tilbake til opprinnelseslandet, eller foreldrenes fødeland, enten i løpet av fem til ti år eller når de blir eldre, antar vi at også kan være mindre involvert i norsk politikk. Vi har derfor kodet en variabel, *transnasjonal*, hvor de som planlegger å flytte tilbake til hjemlandet enten i løpet av fem år eller senere, får verdien 0, og de som oppgir at de ikke har slike planer, får verdien 1.

Politisk mulighetsstruktur

Det er ikke helt enkelt å operasjonalisere politiske mulighetsstrukturer ut fra eksisterende datakilder. Vi har likevel en antakelse om at innvandrere som bor i større kommuner hvor både antallet og andelen innvandrere er betydelig høyere enn i mer spredtbyggede strøk, vil ha høyere valgdeltakelse enn innvandrere som bor på mindre steder i Norge. Vi har inkludert en variabel i analysen som vi kaller *urban*. Variabelen er kodet som en dummy, hvor innvandrere som bor i kommuner med mer enn 100 000 innbyggere, får verdien 1, mens innvandrere som bor i kommuner med lavt folketall, får verdien 0.

Kontrollvariabler

Fra tidligere forskning vet vi at valgdeltakelsen i hele befolkningen gjerne er lav blant unge og øker med alderen. Vi har derfor inkludert *alder* som en kontrollvariabel. I tillegg har vi laget en *aldersvariabel kvadrert*. Formålet med en kvadrert aldersvariabel er å teste forutsetningen om linearitet. Det er mulig å tenke seg at valgdeltakelsen øker

Tabell 3.2 Variabelbeskrivelse og forventet effekt på avhengig variabel

	Variabel	Variabelbeskrivelse
Sosial kapital	Uformelt nettverk	Dummy – kontakt med naboer = 1, ikke-kontakt = 0
	Sammenbindende sosial kapital	Dummy – aktiv i innvandrers- og/eller religiøs forening = 1, ikke aktiv = 0
	Overgrepene sosial kapital	Dummy – medlem av fagforening, idrettsforening eller annen organisasjon = 1, ikke medlem = 0.
Individuelle ressurser	Høy utdanning	Dummy – høyeste fullførte utdanning fra Norge eller utlandet. Høyskole-/universitetsutdanning = 1, lavere utd. = 0
	Høy inntekt	Dummy – kvartilen som har høyest inntekt = 1, lav inntekt = 0
	Norsk	Dummy – oppgir å beherske norsk godt eller svært godt = 1, andre = 0
Transnasjonale bånd	Tilknytning (gj.snitt)	Skala 1–7. 1 = ingen tilknytning, 7 = sterk tilknytning til Norge
	Transnasjonal	Planlegger å flytte til eget eller foreldrenes hjemland = 0, har ikke slik planer = 0
Politisk mulighetsstruktur	Urban	Innvandrere som bor i byer med mer enn 100 000 = 1, andre = 0
Kontrollvariabler	Kjønn	Kvinne = 0, mann = 1
	Alder (gj.snitt)	Kontinuerlig
	Alder kvadrert	Kontinuerlig
	Botid (gj.snitt)	Kontinuerlig
	Botid kvadrert	Kontinuerlig
	I arbeid	Dummy – utenfor = 0, i arbeid = 1
	Landbakgrunn	Bosnia-Hercegovina, Serbia og Montenegro, Tyrkia, Irak, Iran, Pakistan, Sri Lanka, Vietnam, Somalia og Chile

med stigende alder, men at den når en toppunkt for deretter å synke blant de aller eldste. Ved å inkludere begge variabler i analysen vil vi kunne teste for eventuell kurvilinearitet.

Når det gjelder forskjeller mellom kvinner og menn, viser tidligere studier litt ulike resultater. Enten stemmer kvinner i litt større grad enn menn, eller så er forskjellene så små at de ikke er signifikante. Vi vil uansett inkludere *kjønn* som en kontrollvariabel. For innvandrere er botid en viktig variabel for å forklare deltakelse på ulike

samfunnsområder. De som har kort botid, har gjennomgående lavere deltakelse enn innvandrere med lengre opphold i landet. For norskfødte gir det lite mening å snakke om botid, men for å få med etterkommerne i analysen er disse gitt botid lik alder. Vi har også inkludert det å være *i arbeid* som en kontrollvariabel. Tidligere analyser av innvandreres levekår og deltakelse viser at det er store forskjeller mellom innvandrere med ulik *landbakgrunn* (Blom & Henriksen 2008; Henriksen 2009). I stedet for å legge inn landbakgrunn som en kontrollvariabel har vi valgt å gjøre analysene for alle ti innvandrergruppene først samlet, for deretter å gjøre de samme analysene for hver enkelt landgruppe. På denne måten vil vi forsøke å fange opp vesentlige forskjeller mellom ulike landgrupper.

3.11 Metode

I den statistiske analysen vil vi først gjøre en bivariat analyse for å finne ut om de ulike variablene er assosiert med utfallet, det å stemme eller ikke stemme. Skiller de som stemmer, seg fra de som ikke stemmer? For de kategoriske variablene / dummyvariablene har vi testet disse sammenhengene ved hjelp av en kji-kvadrattest. Variabler som er assosiert med valgdeltakelse, inkluderes i den multivariate analysen.

I og med at vi har en avhengig variabel med to utfall, stemte, stemte ikke, vil en naturlig løsning være å benytte en logistisk regresjonsanalyse. Vi har likevel valgt å bruke lineær regresjon. Når vi i denne rapporten velger å bruke lineær regresjon framfor logistisk regresjon, så skyldes det ikke at vi mener at denne metoden er bedre enn den andre. De to analysemetodene gir som oftest tilnærmet like resultat. En annen og tungtveiende grunn til at vi foretrekker lineær regresjon, er at tolkningen er mer umiddelbar å forstå. Denne analysemetoden er dermed å foretrekke når resultater skal formidles til et bredt publikum.

I en lineær regresjon kan en proporsjonsdifferanse (eller en lineær regresjonskoeffisient for binære variabler) tolkes som den forskjellen i sannsynlighet vi har mellom enheter med ulik verdi på en uavhengig variabel. I en kausalanalyse kan man snakke om at sannsynligheten for å ha høy verdi på effektvariabelen påvirkes av at vi skifter fra enheter med lav til enheter med høy verdi på årsaksvariabelen (Hellevik 1984).

De statistiske grunnene som brukes for å anvende logistisk regresjon er heller ikke så tungtveiende som mange later til å tro (Hellevik 2003). Hellevik påpeker en rekke problemer av substansiell art som i mange situasjoner knytter seg til bruken av de loglineære målene. Han og andre etterlyser en mer åpen holdning til valget av analysemetode når analysevariabelen er en dikotomi (Hellevik 2007; Mood 2009).

4 Valgdeltakelse og politisk representasjon

Dette kapittelet er beskrivende. Det gir en oversikt over forskjeller i valgdeltakelse mellom majoritet og minoritet og over innvalgte politikere med minoritetsbakgrunn i kommunestyre i landet. Dette er to emner som har til felles at de er sentrale i diskusjoner av politisk integrasjon. Sammenlignet med andre temaer eller felt i integrasjonspolitikken har det vært påfallende lite oppmerksomhet rundt spørsmål om politisk deltakelse og innflytelse. Integrasjonspolitikken på norsk har i stedet satt søkelyset på deltakelse i arbeidslivet. Dette er åpenbart en viktig, trolig den viktigste, delen av integrasjonen, men like fullt ikke hele. En mer omfattende forståelse av inklusjon kan dels dreie seg om å være økonomisk selvhjulpne, dels om å være det Habermas omtaler som å være medforfatter – altså være med å forme livsvilkårene.

Deltakelse i politisk valg er et nærliggende barometer på den politiske integrasjonen. Om noen grupper systematisk har relativt sett lav valgdeltakelse, kan det betraktes som uttrykk for at integrasjonen er lav. Dette er følgelig en forståelse av integrasjon som et *relativt* fenomen. Med et relativt perspektiv er ikke nivået interessant isolert sett, men man sammenligner og spør hvordan minoritetene plasserer seg i forhold til majoriteten. Jo likere gruppene er, desto mer integrert er de. Et slikt relativt mål på integrasjonen er brukt for å sammenligne politisk interesse mellom ungdom med majoritets- og minoritetsbakgrunn. I Rogstad (2011) vises det at den relative forskjellen er særlig stor i Oslo, sammenlignet med en rekke andre europeiske byer.

Nå kan det være mange forklaringer på forskjeller i politisk deltakelse. Lite interesse for politikk er én, men ikke den eneste. Manglende tilknytning til samfunnet og utenforskap, for eksempel i form av erfaringer med diskrimineringer, kan være en annen forklaring. Sikkert er det at lav og skjev deltakelse i politikken representerer et uutnyttet potensial for partiene, som konkurrer om velgernes gunst. Et viktig element er knyttet til at eventuelle skjevheter i hvem som deltar, vil ha som konsekvens at det også blir skjevheter med hensyn til hvilke interesser som blir fremmet, argumentert for og representert i besluttede organer.

Tidligere forskning viser at innvandrere, i Norge og også i andre land, gjennomgående deltar mindre i valg enn majoritetsbefolkningen (Bergh & Bjørklund 2010; Bjørklund & Kval 2001; Bird, Salfeld & Wust 2011; Barreto, Segura & Woods 2004). I tillegg til at innvandrere i mindre grad enn majoriteten bruker stemmeretten sin, er etniske minoriteter også ofte i mindre grad representert i politiske institusjoner (Togeby

2008; Kymlicka 1995). Tidligere studier viser at innvandrere også utgjør en svært liten del av den politiske eliten i Norge (Rogstad 2002).

I kontrast til dette bildet har antallet innvanderrepresentanter i norske kommunestyre økt betydelig i de siste lokalvalgene. Selv om andelen innvalgte innvanderrepresentanter ikke gjenspeiler innvanderandelen i hele befolkningen, er innvandrere godt representert i kommuner hvor det bor mange innvandrere (Bergh & Bjørklund 2010; Aalandslid & Tronstad 2005). I en analyse av innvanderes deltakelse i kommunevalget 2007 konkluderte Bergh og Bjørklund (2010) med at «få deltok, men mange ble valgt». En hovedforklaring på dette fenomenet er knyttet til at velgere med minoritetsbakgrunn tilsynelatende er svært aktive med stemmeseddelen. Det vil si at mange gjør endringer på valglistene, dels gjennom å føre opp ekstra stemmer til foretrukne kandidater, dels ved å sette opp såkalte slengere. Det vil si kandidater fra andre partilister enn det partiet man velger. Tidligere var det også åpning for å stryke kandidater man ikke ønsker at skal bli valgt.

Bestemmelse om hva slags typer endringer man kan gjøre, og i hvilket omfang de kan benyttes, er fastlagt av Stortinget, nedfelt i valgloven. Den er således et eksempel på hvordan den politiske mulighetsstrukturen eller det vi i figur 4.1 omtaler som kollektive og individuelle rettigheter, er av betydning for hvordan demokratiet fungerer.

Tar vi blikket fra kartet og ser på terrenget, er et første viktig spørsmål hvordan situasjonen er etter lokalvalget i 2011.

4.1 Vedvarende lav deltakelse, men ...

Antall innvandrere har økt betydelig de senere årene på grunn av økt innvandring og da spesielt arbeidsinnvandring fra Øst-Europa. Mange av innvanderne som har kommet de siste tre årene, har imidlertid ikke rukket å få stemmerett ved norske kommunevalg. Det er også mange under 18 år og uten stemmerett i innvanderbefolkningen. Når vi skal analysere valgdeltakelse, må vi derfor ta utgangspunkt i innvandrere med stemmerett, og dette er en mindre gruppe enn innvanderbefolkningen i Norge. Denne gruppen har vokst betydelig i løpet av de siste årene. Av de 3 798 600 som hadde stemmerett ved valgene i 2011, hadde 386 700 innvanderbakgrunn, og i underkant av 220 000 var fra land i Afrika, Asia, Latin-Amerika og Europa utenom EU/EØS, også omtalt som ikke-vestlige innvandrere. Denne gruppen utgjorde dermed 5,7 prosent av alle de stemmeberettigede, en økning fra 3,7 ved valget i 2007.

De stemmeberettigede med ikke-vestlig bakgrunn er imidlertid ikke jevnt fordelt utover landet. I Oslo og i de største kommunene rundt Oslo, sånn som Drammen, Lørenskog og Skedsmo, er andelen langt høyere enn i mer spredtbyggede strøk (Bergh & Bjørklund 2010).

Hvem har stemmerett i Norge?

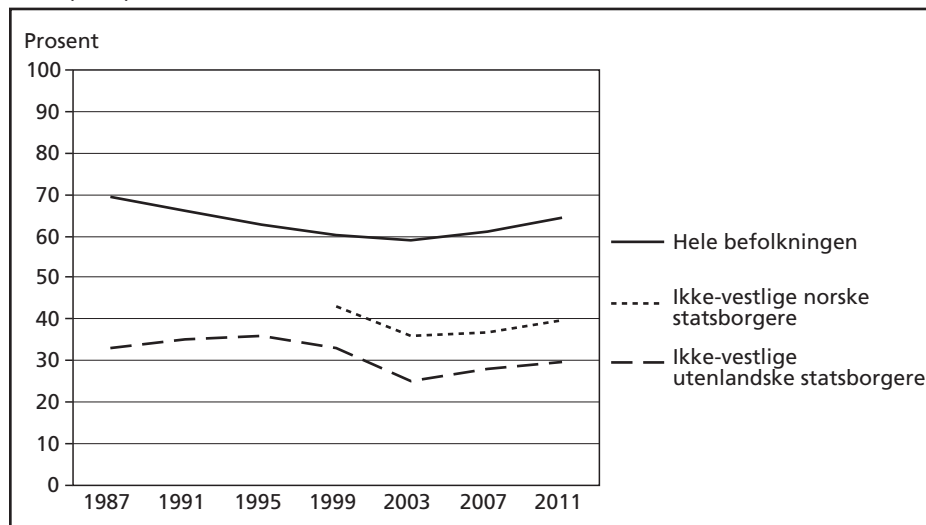
- Norske statsborgere som har fylt 18 år innen utgangen av 2011, og som noen gang har vært registrert som bosatt i Norge. Det er uten betydning om de er registrert som bosatt i utlandet på valgdagen.
- Statsborgere i andre nordiske land som har fylt 18 år innen utgangen av 2011, dersom de ble registrert i folkeregisteret som bosatt i Norge senest 30. juni i 2011 og fortsatt bor i landet på valgdagen.
- Andre utenlandske statsborgere som har fylt 18 år innen utgangen av 2011, dersom de har stått innført i folkeregisteret som bosatt i Norge sammenhengende de tre siste årene før valgdagen.

Alle som skal stemme, må være innført i manntallet. Manntallet er oversikten over dem som har stemmerett i kommunen. Du står i manntallet i den kommunen der du var registrert i folkeregisteret som bosatt 30. juni 2011. Har du flyttet, er det fortsatt adressen 30. juni som avgjør i hvilken kommune du har stemmerett.

Kilde: Kommunal- og regionaldepartementet

Figur 4.1 illustrerer utviklingen i valgdeltakelse blant ikke-vestlige innvandrere i perioden fra 1987 til 2011. I hele perioden har valgdeltakelsen vært betydelig lavere enn for befolkningen generelt. Innvandrere med norsk statsborgerskap deltar i noe større grad enn dem som ikke har tilegnet seg norsk statsborgerskap. Det er ellers en generell trend at valgdeltakelsen sank fram mot 2003-valget, men i 2007 og i 2011 har det vært en svak oppgang i valgdeltakelsen for alle grupper.

Figur 4.1 Valgdeltakelse ved kommunevalg 1987–2011 blant innvandrere med bakgrunn fra Afrika, Asia, Latin-Amerika.

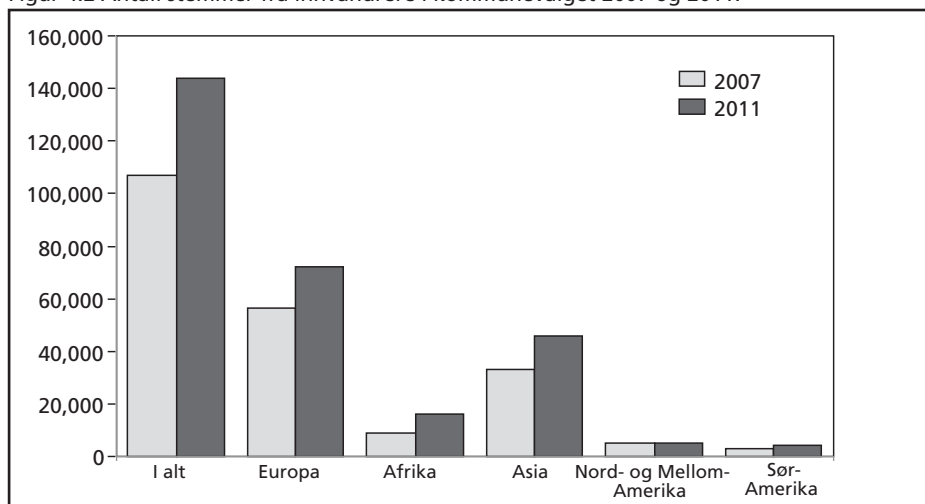


Kilde: Valgstatistikk, Statistisk sentralbyrå

Det er imidlertid stor variasjon mellom ulike innvandrergupper. Innvandrere med afrikansk bakgrunn har høyere valgdeltakelse enn dem med bakgrunn fra Europa, med en valgdeltakelse på henholdsvis 47 og 42 prosent. Et påfallende trekk er at innvandrere med bakgrunn fra Balkan har særlig lav valgdeltakelse. Blant innvandrere fra Kosovo og Makedonia deltar kun 18 og 23 prosent. Den lave deltakelsen i disse gruppene står i sterk kontrast til deltakelsen fra innvandrere fra Sri Lanka. For dem var valgdeltakelsen på 57 prosent ved lokalvalget i 2011. Dette var gruppen med den høyeste deltakelsen blant innvandrere med bakgrunn utenfor Europa, etterfulgt av Pakistan og Somalia hvor halvparten av de stemmeberettigede deltok. Siden 2007 er det dem med bakgrunn fra Marokko og Somalia som har den sterkeste økningen i valgdeltakelsen, økningen er på henholdsvis 20 og 13 prosentpoeng.⁶

Fra 2003 til 2011 ble antall stemmeberettigede med innvandrerbakgrunn nær doblet, og bare siden 2007 har det blitt nesten 110 000 nye innvandrere som kunne stemme i norske lokalvalg. Når antall stemmeberettigede forandrer seg så mye fra valg til valg, betyr det at selv små relative forandringer kan få store utslag målt i absolutte tall. Ved å sammenholde informasjon om antall stemmeberettigede og valgdeltakelse i ulike innvandrergupper i valget i 2007 og 2011 kan vi dermed få et inntrykk av hvor mange flere innvandrere som faktisk stemte.

Figur 4.2 Antall stemmer fra innvandrere i kommunevalget 2007 og 2011.



Kilde: Valgstatistikk, Statistisk sentralbyrå

Figur 4.2 viser at det i 2007 var om lag 107 000 innvandrere som stemte i kommunevalget. Ved valget i 2011 var antallet økt til 144 000. En svak relativ økning i valgdeltakelse innebar med andre ord at 37 000 flere innvandrere stemte ved fjorårets valg

⁶ Velgerundersøkelse blant innvandrere, kommunestyre- og fylkestingsvalget 2011 <http://www.ssb.no/emner/00/01/20/vundkinnv/>

enn ved kommunevalget for fire år siden. Til sammenligning ble det i hele Finnmark avgitt i underkant av 35 000 stemmer ved kommunevalget i 2011.⁷

Innvandrere med bakgrunn fra Afrika hadde størst vekst i antall stemmer. Det var nesten dobbelt så mange som stemte i 2011 sammenlignet med i 2007. Også blant innvandrere fra Europa og Asia var det en markant økning i antall som stemte.

4.2 Nominasjon, valg og utfall

For å bli innvalgt i kommunestyret må man stå på en valgliste, og for å komme på en liste må du vanligvis være med i et parti⁸. Tidligere analyser viser at innvandrere i like liten grad som befolkningen ellers er medlem i partier. I befolkningen i alt var 6 prosent medlem av et politisk parti, mens blant ikke-vestlige innvandrere var tilsvarende andel 4 prosent (Blom & Henriksen 2008).

En gjennomgang av sammensetningen av listekandidater før valget i 2007 og 2011 viser at det totale antallet nominerte med innvandrerbakgrunn økte fra 1026 til 1157. I hele Norge var det i underkant av 60 000 nominerte til ulike partilister. Av disse ble 18 prosent, eller nær 10 800, valgt inn i landets 430 kommunestyrer.

For nominerte minoritetspolitikere var andelen innvalgte 15 prosent, siden 172 av de 1157 med innvandrerbakgrunn ble valgt inn. Tabell 4.1 illustrerer at det er stor variasjon i innvilgelsesandelen for innvandrere avhengig av hvilket parti de representerer. Blant de 311 nominerte for AP ble hele 37 prosent valgt inn, og tilsvarende 26

Tabell 4.1 Listekandidater og kommunestyreprerestanter etter landbakgrunn og parti. Kommunevalget 2011.

	Listekandidater	Representanter	Innvilgelsesandel
Alle kandidater/representanter	59 505	10 785	18 %
Innvandrer kandidater/-representanter	1157	172	15 %
A	311	115	37 %
Frp	48	7	15 %
H	117	30	26 %
KrF	77	2	3 %
Rødt	90	1	1 %
SV	236	14	6 %
V	115	2	2 %

Kilde: Valgstatistikk, Statistisk sentralbyrå

⁷ Kommunestyrevalget 2011. Avgitte, blanke, forkastede og godkjente stemmer. <http://www.ssb.no/kommvalg/tab-2011-11-04-05.html>

⁸ I mange av de mindre kommunene og for de mindre partiene er ikke dette et krav.

prosent for Høyre-politikere med innvandrerbakgrunn. For minoritetspolitikere fra partiet Rødt, Senterpartiet og Venstre var sjansen for å bli valgt inn svært liten, mellom 1 og 3 prosent. Den viktigste suksessfaktoren for å bli valgt inn er likevel å representere et parti som gjør det godt i valg. SV som gikk markant tilbake i oppslutning fra kommunevalget i 2007, mistet mange representanter i de nye kommunestyrene, også innvanderrepresentanter.

Tallene viser at dersom innvandrere er nominert, så har de omtrent like stor sjanse for å bli valgt inn i kommunestyre som andre nominerte. Mer inngående analyser tyder på at flere innvandrere står på såkalte usikre plasser, men at de på grunn av mange personstemmer likevel blir valgt inn (Bergh & Bjørklund 2010).

4.3 Mangfoldige kommunestyre?

Et neste tema dreier seg om sammensetningen av politikerne med minoritetsbakgrunn. Er det slik at minoritetspolitikere systematisk har bakgrunn fra visse land? Totalt utgjorde representanter med bakgrunn fra Afrika, Asia, Latin-Amerika og Oseania, eller det som tidligere ble omtalt som ikke-vestlige innvandrere, 172 representanter etter valget i 2011. Dette innebærer nær en dobling av antall ikke-vestlige innvandrere siden 2003, da det var innvalgt 92. Det er blant innvandrere med bakgrunn fra Pakistan, Somalia og Iran vi finner flest innvanderpolitikere i kommunestyrene.

Det er noen deler av verden som dominerer når vi ser på hvor i verden politikere har sin bakgrunn fra. Over halvparten av de 172 representantene hadde bakgrunn fra et asiatiske land. Det er likevel blant innvandrere med afrikansk bakgrunn at det har vært størst økning. Går vi ned på landbakgrunn, har det sammenlignet med 2003 vært sterk vekst i tallet på representanter med både somalisk og irakisk bakgrunn. Dette må sees i sammenheng med at det har vært relativt høy innvandring fra disse landene de senere år, og at det er blitt flere stemmeberettigede med bakgrunn fra disse landene. Det har også vært en økning i tallet på pakistanske, iranske og indiske representanter, men her er veksten lavere.⁹

Blant alle de innvalgte representantene i norske kommunestyre er det 38 prosent kvinner, mens vi finner en kvinneandel på 44 prosent blant de innvalgte representantene med ikke-vestlig bakgrunn. Blant innvanderrepresentantene fra Europa er kjønnsfordelingen nesten helt lik, mens overvekten av menn er større blant representantene fra Afrika og Asia. Det er med andre ord høyere kvinneandel blant etniske minoriteter som er innvalgt i lokalpolitikken, enn vi finner blant majoritetsbefolkningen.

⁹ SSB, Kommunestyre- og fylkestingsvalget 2011. Formannskaps- og ordførervalg 2011 <http://www.ssb.no/emner/00/01/20/kommvalgform/>

4.4 Flest innvandrerepresentanter i Oslo og Drammen

Det bor innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn i alle landets 430 kommuner, men det er bare i 84 kommuner at det er innvalgt politikere med ikke-vestlig bakgrunn. I 39 av kommunene som har en eller flere representanter innvalgt med bakgrunn fra Afrika, Asia, Latin-Amerika, er andelen lavere enn det andelen stemmeberettigede med samme bakgrunn skulle tilsi, mens i 45 av kommunene er innvandrere overrepresentert (jf. figur 4.3).

Flest innvandrerepresentanter er det i Oslo og Drammen med henholdsvis 16 og 10 representanter, etterfulgt av Trondheim, Lørenskog, Stavanger, Moss og Asker. I Oslo og Trondheim er antallet innvandrerepresentanter doblet fra forrige periode, mens i Drammen gikk antallet innvalgte innvandrerepresentanter ned til 10 fra 12.

Figur 4.3 Representasjon av innvandrere med bakgrunn fra Afrika, Asia, Latin-Amerika og Europa utenom EU/EØS.



Kilde: Valgstatistikk, Statistisk sentralbyrå

4.5 Partitilhørighet

Etter valget i 2007 tilhørte drøyt halvparten av de innvalgte innvanderrepresentantene Arbeiderpartiet, men etter valget i 2011 er andelen økt til to av tre (115 av 172 representanter). Høyre er nå det partiet med nest flest minoritetspolitikere (30 representanter med minoritetsbakgrunn) etter at partiet gjorde et godt kommunevalg i 2011. Antallet innvalgte minoritetspolitikere for Høyre er tredoblet siden 2007-valget. SV som hadde en klar tilbakegang ved kommunevalget i 2011, mistet 11 av sine 25 minoritetspolitikere fra forrige periode og har nå «bare» 14 innvalgte minoritetspolitikere. Hovedmønsteret fra valget gjenspeiler seg også blant innvanderrepresentantene. Høyre gikk mye fram, Ap litt fram, mens SV gikk tilbake.

4.6 Gjenvalg

Blant alle de innvalgte representantene fra forrige kommunevalg, 2007–2011, var det 44 prosent, eller i underkant av 4800, som ble gjenvalgte. Blant innvanderrepresentantene var det 30 prosent som ble gjenvalgte fra forrige periode. Det var imidlertid stor variasjon i andel gjenvalg blant minoritetspolitikere med hensyn til landbakgrunn. Politikere med afrikansk bakgrunn hadde lavest andel gjenvalgte (24 prosent), mens de med bakgrunn fra Latin-Amerika hadde størst sjanse for å bli valgt inn igjen på nytt, med 36 prosent gjenvalgte.

4.7 Oppsummering

Utviklingen i valgdeltakelse over tid tyder på at en nedadgående trend har snudd. Etter en lang periode fra begynnelsen av 1960-tallet med fallende valgdeltakelse i kommunevalg i hele befolkningen viser nå trenden at det er en svak økning i valgdeltakelse ved lokalvalgene i 2007 og 2011. For innvandrere kan vi observere enn lignende utvikling. Innvandrere med bakgrunn fra Afrika, Asia, Latin-Amerika og Europa utenom EU/EØS har også en svak økning i valgdeltakelse i de to siste kommunevalgene.

Vi startet kapittelet med å trekke fram begrepet relativ integrasjon. Dette er et perspektiv hvor integrasjon måles ved å sammenligne majoritet og minoritet. Suksess, eller høy politisk integrasjon, forstås dermed ikke som nivået på deltakelsen isolert sett, men i hvilken grad forskjeller mellom majoritet og minoritet minker. Det kan innvendes at man på den måten setter majoriteten som normen – eller standarden – som minoritetens suksess skal måles ut fra.

Om man likevel tar for seg relativ integrasjon, viser valgdataene at de relative forskjellene i valgdeltakelse er stabile. Gapet mellom majoriteten og minoritetsgruppene minker ikke.

Den generelt lave deltakelsen blant innvandrere skjuler imidlertid stor variasjon mellom ulike grupper. Innvandrere fra Sri Lanka har nesten like høy valgdeltakelse som majoriteten, mens innvandrere fra Balkan har lav valgdeltakelse. Blant innvandrere med afrikansk bakgrunn har det vært sterkest økning i valgdeltakelse.

Antallet stemmeberettigede med innvandrerbakgrunn har imidlertid økt kraftig i de foregående lokalvalg. Den beskjedne veksten i andel innvandrere som stemte, fra 2007 til 2011, skjuler dermed det faktum langt flere innvandrere som stemmer nå, enn for fire år siden.

Siden perioden 2003–2007 har antallet og andelen innvandrere som er nominert til valglister, økt, og antallet innvandrerpolitikere med bakgrunn fra Afrika, Asia, Latin-Amerika og Europa utenom EU/EØS er nær doblet.

Det er mange kommuner (346) som ikke har noen innvandrerpolitikere med ikke-vestlig bakgrunn. Flest finner vi i de store kommunene i Oslo, Drammen og i Akershus. Av de minoritetspolitikere som ble valgt inn for perioden 2011–2015, har halvparten bakgrunn fra et asiatiske land, og to av tre av de innvalgte innvandrerpolitikere representerer Arbeiderpartiet.

5 Hvorfor deltar ikke innvandrere mer i lokalvalg?

I dette kapittelet skal vi teste hypotesene som ble utledet av den analytiske modellen vi lanserte i kapittel 2 (side 18). Den empiriske testen vil være basert på analyser av to ulike datasett og supplert av de kvalitative intervjuene. Vi vil først analysere valgdeltakelsen i ti av de største innvandrergruppene med bakgrunn fra Bosnia-Hercegovina, Serbia-Montenegro, Tyrkia, Irak, Iran, Pakistan, Vietnam, Sri Lanka, Somalia og Chile, basert på SSBs levekårsundersøkelse blant innvandrere.

En fordel med å benytte dette materialet er at det har et stort utvalg (over 3000) og dekker mange store innvandrergupper, og dermed er det generaliserbart for en stor andel av alle innvandrere med bakgrunn fra Asia, Afrika, Latin-Amerika og Europa utenom EU/EØS. Ulempen er at undersøkelsen ikke inneholder spørsmål om forhold knyttet politisk deltakelse utover om man stemte eller ikke. For å supplere disse dataene har vi også gjennomført en egen survey blant innvandrere med bakgrunn fra Bosnia-Hercegovina, Sri Lanka, Pakistan samt norskfødte med pakistanske foreldre i etterkant av lokalvalget i 2011. En av grunnene til at vi ønsket å innhente nye data, er at disse kan bidra til mer oppdatert informasjon og innsikt i sider ved politisk deltakelse som levekårsundersøkelsen ikke omhandler.

Ideelt sett kunne vi ønske at forskjeller i resultat mellom de to ulike undersøkelsene kunne tolkes som endringer *over tid*. Vi vet imidlertid fra andre kilder, som SSBs manntallsundersøkelse, at valgdeltakelsen i de ulike gruppene har vært relativt stabil i de siste tre kommunevalgene, og at høyere valgdeltakelse i en survey kan være uttrykk for at man i større grad har kommet i kontakt med innvandrere som deltar, enn de som ikke deltar. Seleksjonen i utvalget gjør at vi må være varsomme med å tolke endringer i valgatferd. Ved å analysere to ulike datasett langs de samme dimensjonene får vi likevel mulighet til å teste om det er de samme faktorene som påvirker deltakelse i lokalvalg, og ikke minst får vi mulighet til å analysere forklaringsvariabler som ikke er tilgjengelige i andre datasett.

Hvordan kan vi forstå og forklare at noen innvandrergupper har høy valgdeltakelse, mens andre har svært lav valgdeltakelse? Foregående kapittel viste for eksempel at innvandrere med bakgrunn fra Balkan hadde lav valgdeltakelse ved valget i 2011 og har hatt det i foregående valg. Andre innvandrergupper som for eksempel innvandrere fra Sri Lanka, hvor tamiler utgjør en dominerende gruppe, har hatt høy valgdeltakelse

i flere valg. Vi er særlig interessert i å undersøke betydningen av sosial kapital og transnasjonale bånd. Fra valgforskningen vet vi dessuten at individuelle ressurser har stor betydning for individenes politiske deltakelse, og at forskjeller i utdanningsnivå og alder er viktige for å forstå forskjellene. For å kunne si noe om den isolerte effekten av sosial kapital og transnasjonale bånd må vi derfor samtidig kontrollere for betydningen av individuelle ressurser.

Et nokså gjennomgående funn i forskning på etniske minoriteter i Norge er at det er store forskjeller mellom landgruppene, og at disse ikke forsvinner ved kontroll for individuelle kjennetegn som alder, kjønn, utdanning og yrkesdeltakelse. Ofte viser det seg også at forklaringsfaktorer som er viktige i en gruppe, er uten betydning eller til og med virker på motsatt måte i en annen gruppe. Derfor er ofte landgruppespesifikke analyser det beste metodiske grepet for denne type analyser, men disse har til gjengjeld den ulempe at det kan bli nokså få personer i hver gruppe som analyseres, noe som kan medføre usikre resultater. Vi har derfor valgt to ulike metodiske tilnærminger i dette kapittelet. Først studerer vi innvandrere med bakgrunn fra de ti største innvandrergruppene fra Afrika, Asia, Latin-Amerika og Europa utenom EU/EØS samlet. I denne analysen er landbakgrunn tatt med som forklaringsvariabel. Mot slutten av kapittelet vil vi også vise analyser av valgdeltakelse for hver landgruppe separat.

5.1 Hypoteser om sosial kapital, individuelle ressurser og valgdeltakelse

Basert på teorien som ble presentert i kapittel 2, utledet vi følgende hypoteser:

- Innvandrere med sosial kapital, det vil si dem som har et nettverk utenfor familie og venner, og som er med i ulike typer foreninger, har høyere generert tillit og høyere valgdeltakelse enn innvandrere som ikke har denne formen for ressurser. Mer spesifikt antar vi at innvandrere som deltar i organisasjoner som samler folk med ulik bakgrunn, vil være mer aktive med stemmeseddelen enn innvandrere som utelukkende er aktive i organisasjoner eller menigheter som samler andre folk med innvandrerbakgrunn eller samme religiøse bakgrunn.
- Vi forventer at innvandrere som er i jobb, er bedre integrert enn innvandrere som ikke er sysselsatt, og at dette gjenspeiles i høyere valgdeltakelse. Vår antakelse er videre at innvandrere med høy utdanning og med høy inntekt vil være mer tilbøyelige til å stemme.

- Når det gjelder kjønnsforskjeller, peker teori og tidligere forskning på at det er lite forskjell, og dersom det er forskjell, så er det kvinner som stemmer mest. Vi forventer videre at valgdeltakelsen øker med økende alder, men også med økende botid.

Hva fant vi ut?

Tidligere analyser viser at det er store forskjeller i ulike innvandregruppers sosiale nettverk og deltakelse i organisasjoner (Blom & Henriksen 2008). Hvordan henger disse forskjellene sammen med innvanderers valgdeltakelse? For å finne ut av dette har vi analysert hver av variablene for å se hvilke kjennetegn som skiller dem som stemmer, fra dem som ikke stemmer (se appendiks 1 for bivariat analyse). Tabell 5.1 viser at de som har nabokontakt, i større grad stemmer enn de som ikke har det, og at valgdeltakelse også er vanligere hos innvandrere som er medlemmer av sammenbindende og overgripende organisasjoner. Det største utslaget finner vi for overgripende organisasjoner, der valgdeltakelsen er 61 prosent blant dem som er medlem av slike, mot 40 prosent blant dem som ikke er det, altså en forskjell på 21 prosentpoeng. For sammenbindende sosial kapital er tilsvarende forskjell på 14 prosentpoeng, mens den er på 11 prosentpoeng for nabokontakt.

Dette er altså de direkte, ukontrollerte sammenhengene mellom valgdeltakelse og disse målene på sosial kapital. Siden det er en rekke andre forhold som påvirker valgdeltakelse, og disse igjen kan samvarierte med målene på sosial kapital, er det nødvendig å også beregne betydningen av individuelle kjennetegn som alder, botid, utdanning, inntekt, yrkesdeltakelse og landbakgrunn.

Tabell 5.1 Prosent som stemte, etter ulike mål på sosial kapital.

		Prosent som stemte	Kjikkvadrattest
Nabokontakt	Har ikke	41 %	< ,000
	Har	52 %	
Sammenbindende sosial kapital	Har ikke	44 %	< ,000
	Har	58 %	
Overgripende sosial kapital	Har ikke	40 %	< ,000
	Har	61 %	

Kilde: SSBs levekårsundersøkelse blant innvandrere 2005/06.

For å finne den isolerte betydningen de ulike faktorene har for valgdeltakelse, må vi benytte analyseteknikker der de andre variablene holdes konstant mens den variabelen vi analyserer, endrer verdi. Vi er altså interessert i å finne effekten av sosial kapital og individuelle ressurser når vi kontrollerer for alle de andre variablene i modellen. Lineær regresjonsanalyse er en velegnet metode for å gjøre denne type analyse (se kapittel 3).

Analysen viser (se tabell 5.2) at sammenbindende sosial kapital – målt ved deltakelse i innvandrersorganisasjoner – ikke har statistisk signifikant effekt på valgdeltakelsen. Overgripende sosial kapital – målt ved deltakelse i «norske» organisasjoner – har derimot klart positiv effekt på valgdeltakelsen. De som deltar i slike organisasjoner, har 10 prosentpoeng høyere valgdeltakelse enn de som ikke deltar i slike organisasjoner.

Det skal likevel her tas et stort forbehold knyttet til seleksjon – altså at det ikke er tilfeldig hvem som deltar i denne type organisasjoner. Det er rimelig å anta at det er innvandrere som er godt integrert – i betydningen deltar i utdanning og arbeidsliv, behersker norsk og har gode kunnskaper om det norske samfunnet – som også deltar i slike organisasjoner. Det kan altså være en felles bakenforliggende forklaring – «integrasjon» – som påvirker både hvilke organisasjoner man er med i, og hvorvidt man stemmer ved valg. Dette er det forsøkt å kontrollere for ved å inkludere yrkesdeltakelse og inntekt i analysen, men disse dekker neppe hele effekten av «integrasjon». Det er for øvrig kontrollert for betydningen av egenvurderte norskferdigheter, men dette hadde ikke statistisk signifikant betydning for valgdeltakelse.

Gode naborelasjoner har også stor betydning for valgdeltakelse, faktisk omtrent like stor som betydningen av overgripende sosial kapital. Igjen må det likevel tas et visst forbehold om at det kan være felles bakenforliggende faktorer som styrer både hvor folk bor, og i hvilken grad de deltar i valg.

Analysen gir en estimert valgdeltakelse blant innvandrere fra Bosnia (som er såkalt referansekategori, altså den gruppen de andre landgruppene måles mot i analysen) med lav sosial kapital og lite individuelle ressurser på 25,3 prosent. Ved å legge sammen effektene for nabokontakt og overgripende sosial kapital finner vi at innvandrere med disse ressursene til stede har en estimert valgdeltakelse som er 19 prosentpoeng høyere enn for innvandrere uten slike ressurser. Det er også interessant å merke seg at innvandrere fra Sri Lanka og Somalia har betydelig høyere valgdeltakelse enn innvandrere fra Bosnia, Serbia og Iran. Spesielt den somaliske gruppen framheves ofte som en gruppe med svak integrering i det norske samfunnet. Dette funnet bidrar til å modifisere dette bildet. Samtidig er det bekymringsfullt at valgdeltakelsen er signifikant lavere for norskfødte med innvandrerforeldre. Riktignok er dette en ung gruppe, men det er kontrollert for betydningen av alder i analysene.

Vi har valgt å beholde kjønn i analysen, men resultatet viser, som i den bivariate analysen, at det ikke er forskjeller i innvandrerkvinner og -menns valgdeltakelse.

Både alder og botid er kontinuerlige variabler i analysen. Selv om effekten av de to variablene er forholdsvis liten (0,9 prosent og 2,4 prosent), så må effekten likevel kunne karakteriseres som sterk. Med ett års økende alder øker valgdeltakelsen med nesten 1 prosentpoeng. Vi har også analysert om effekten av alder avtar for de eldste, det vil si om sammenhengen ikke er lineær. Analysen viste at alder kvadrert ikke var signifikant. Dette innebærer at sammenhengen mellom alder og politisk deltakelse er tilnærmet lineær, og at valgdeltakelse ikke synker for de aller eldste.

For botid er effekten enda sterkere enn for alder. Etter at innvandrere har fått stemmerett, øker valgdeltakelsen med 2,4 prosentpoeng for hvert år de blir boende. Effekten av botid avtar imidlertid for dem med lengst botid. Ved å inkludere botid² kan vi teste forutsetningen om lineær sammenheng mellom botid og valgdeltakelse. En liten negativ, men signifikant koeffisient viser at valgdeltakelsen synker litt for innvandrere med over 20 års botid.

Innvandrere som er i jobb, har høy utdanning og/eller har høy inntekt, har høyere valgdeltakelse enn innvandrere uten disse forutsetningene. Dette stemmer godt overens med tidligere forskning på valgdeltakelse blant alle stemmeberettigede og med de antakelsene vi lanserte i teorikapittelet.

Tabell 5.2 Resultat av lineær regresjon, sosial kapital, individuelle ressurser og kontrollvariabler.

	Modell 1	
	Ustandardiserte koeffisienter	
	B	Sign.
(Konstant)	,253	,000
Kjønn	-,023	,196
Alder	,009	,000
Botid	,024	,000
Botid ²	-,001	,000
Serbia	,025	,501
Tyrkia	,159	,000
Irak	,128	,001
Iran	,039	,327
Pakistan	,155	,000
Vietnam	,146	,000
Somalia	,167	,000
Chile	,090	,018
Sri Lanka	,182	,000
Norskfødte	-,121	,004
Nabokontakt	,089	,000
Sammenbindende sosial kapital	,028	,145
Overgripende sosial kapital	,102	,000
Utdanning (høy)	,047	,021
Inntekt	,053	,015
Sysselsatt	,042	,030
R ² justert		,241

Avhengig variabel: stemte ikke = 0, stemte = 1. Ref. Bosnia

Kilde: SSBs levekårsundersøkelse blant innvandrere 2005/06

5.2 Transnasjonale bånd

Et fellestrekk ved personer med sin opprinnelse fra andre land er at de har flere referanserammer på samme tid. Det vil være landet hvor de er bosatt, men også stedet hvor de har sin opprinnelse fra, og til egen etniske gruppe. I en verden med stadig synkende flypriser, tilgang til Internett og nærmest ubegrenset tilgang til tv-kanaler er det langt enklere enn for bare 15– 20 år siden for innvandrere i Norge å holde kontakten med familie og venner i opprinnelseslandet. Vi viste innledningsvis hvordan denne utviklingen utfordrer nasjonalstaten som enhet for analyse. Uten store kostnader og uten forsinkelser i tid kan innvandrere i Norge følge situasjonen i sine opprinnelsesland via sosiale medier og Internett. Ikke bare bidrar dette til at innvandreres oppmerksomhet kan være andre steder enn på norsk politikk og på norsk kommunepolitikk, men norske politikeres respons på internasjonale konflikter kan bidra til å forstå innvandreres politiske atferd i Norge.

Vår antakelse er at innvandrere som føler liten eller ingen tilknytning til Norge, og innvandrere som planlegger å flytte tilbake til opprinnelseslandet, vil ha lavere valgdeltakelse enn innvandrere som føler stor tilknytning til Norge, og som regner med å bli boende her.

Hva fant vi?

Den bivariate analysen (tabell 5.3) viser at de som opplever sterk tilknytning til Norge, og som ikke har flytteplaner, i større grad deltar i valg. I gjennomsnitt skårer de som stemte, 5,16 på en skala fra 1 til 7, hvor verdien 1 indikerer ingen tilhørighet til Norge, og 7 indikerer stor grad av tilhørighet. Blant innvandrere som ikke stemte, var tilsvarende skår 4,74.

Tabell 5.3 Prosent som stemte, etter ulike mål på transnasjonalitet.

		Prosent som stemte	Kjikkvadrattest
Transnasjonal	Flytte	44 %	,002
	Bli	51 %	
Tilknytning	1– ingen samhörighet med Norge	37 %	< ,000
	2	40 %	
	3	37 %	
	4	46 %	
	5	49 %	
	6	55 %	
	7 – stor samhörighet med Norge	56 %	

Kilde: SSBs levekårsundersøkelse blant innvandrere 2005/06

Ved å inkludere forklaringsvariabler som fanger transnasjonalitet i modellen vår, kan vi få et inntrykk av i hvilken grad disse faktorene påvirker innvandreres valgdeltakelse når vi ser dem i sammenheng med innvandrernes individuelle ressurser og sosiale kapital.

Resultatet av analysen viser (i tabell 5.4) at transnasjonalitet målt ved flytteplaner og opplevd tilknytning til Norge har betydelig utslag for valgdeltakelsen. De som ikke har planer om å flytte fra Norge, har en forventet valgdeltakelse som er 6 prosentpoeng høyere enn innvandrere som regner med å flytte fra Norge i løpet av kort eller lengre tid. Analysen viser også at innvandreres valgdeltakelse i gjennomsnitt øker med 1,6

Tabell 5.4 Resultat av lineær regresjon, sosial kapital, individuelle ressurser og transnasjonale bånd.

	Modell 1		Modell 2	
	Ustandardiserte koeffisienter		Ustandardiserte koeffisienter	
	B	Sign.	B	Sign.
(Konstant)	,253	,000	,217	,000
Kjønn	-,023	,196	-,016	,366
Alder	,009	,000	,009	,000
Botid	,024	,000	,024	,000
Botid ²	-,001	,000	-,001	,000
Serbia	,025	,501	,020	,588
Tyrkia	,159	,000	,172	,000
Irak	,128	,001	,134	,000
Iran	,039	,327	,034	,382
Pakistan	,155	,000	,139	,001
Vietnam	,146	,000	,123	,001
Somalia	,167	,000	,165	,000
Chile	,090	,018	,085	,026
Sri Lanka	,182	,000	,167	,000
Norskfødte	-,121	,004	-,131	,002
Nabo	,089	,000	,083	,000
Sammenbindende sosial kapital	,028	,145	,030	,123
Overgripende sosial kapital	,102	,000	,103	,000
Utdanning (høy)	,047	,021	,047	,021
Inntekt	,053	,015	,051	,018
Sysselsatt	,042	,030	,041	,033
Transnasj.			,060	,003
Tilknytning			,016	,004
R ² justert	,241		,246	

Avhengig variabel: stemte ikke = 0, atemte = 1.

Kilde: SSBs levekårsundersøkelse blant innvandrere 2005/06

prosentpoeng med økende tilknytning. Innvandrere som oppgir verdien 1, det vil si ingen tilknytning til Norge, har dermed en forventet valgdeltakelse som er cirka 10 prosentpoeng lavere enn innvandrere som oppgir høyeste verdi 7, og dermed sterk tilhørighet til Norge.

Ved å se på forskjellene mellom modellene (i tabell 5.4) kan vi finne ut om de funnene vi gjorde i tabell 5.2, er robuste for kontroll for betydningen av transnasjonale bånd, altså om konklusjonene når det gjelder betydningen av sosial kapital, fortsatt holder stikk. Det viser det seg at de gjør. Vi finner at betydningen av sosial kapital, individuelle ressurser, alder og botid endrer seg lite når vi inkluderer transnasjonale bånd i analysen. R^2 indikerer modellens samlede forklaringskraft og sier dermed noe om hvor mye av variasjonen i valgdeltakelse vi har klart å forklare. Det at den justerte R^2 øker fra modell 1 til modell 2, indikerer dermed at ved å inkludere transnasjonale bånd så har vi forklart litt mer av forskjellene i valgdeltakelse.

5.3 Politiske mulighetsstrukturer

Vi definerte «politiske mulighetsstrukturer» innledningsvis som varige, men ikke nødvendigvis formelle eller permanente forhold ved de politiske omgivelsene som skaper insentiver for samfunnsborgerne til kollektiv handling gjennom å påvirke deres forventninger om innflytelse (Tarrow 1994). Det ligger i denne definisjonen at politiske mulighetsstrukturer kan være så mangt, som for eksempel regler for å få stemmerett, selve valgordningen, men også kjennetegn ved lokalsamfunn kan være avgjørende. Det er ikke enkelt å teste alle disse forholdene direkte empirisk.

Formelle strukturer – hvem har stemmerett, og hvordan påvirker det innvandreres valgdeltakelse?

En sentral dimensjon ved politiske mulighetsstrukturer er det mest åpenbare, man må formelt ha stemmerett. Lover og regler om når innvandrere kan tilegne seg stemmerett i nasjonale valg og lokalvalg, varierer mellom ulike land (Raskin 1993). I dag har alle de nordiske landene regler som tillater utenlandske statsborgere å stemme i lokalvalg, men de har valgt litt ulike løsninger (Soysal 1994).

I Norge, Finland og Danmark fikk først bare utenlandske *nordiske statsborgere* rett til å stemme i lokalvalg på slutten av 1970-tallet. I Norge ble denne retten utvidet til å gjelde *alle utenlandske statsborgere* i 1983. I Sverige, men også i Nederland valgte man direkte å tillate bosatte utenlandske statsborgere å stemme i lokalvalg og gikk ikke veien om å favorisere enkelte nasjonaliteter. I de nordiske landene er det også ulike botidskrav for utenlandske statsborgere for å delta i lokalvalg. I Danmark var botidskravet tidligere

bare ett år, men er nå utvidet til tre år slik som i Sverige og Norge, mens det i Finland er fire år (Earnest 2003). Norge og de nordiske landene er likevel blant de landene i Europa, sammen med Nederland, som har de mest inkluderende valgordningene for utenlandske statsborgere.

Hvordan de formelle bestemmelsene, og ulikheter mellom land, påvirker innvandre- res valgdeltakelse, kan være komplisert å måle og er utenfor denne rapportens formål. Den høye innvandringen til Norge de senere år har medført at antall stemmeberettigede har økt mye på kort tid (Aalandslid 2008).

Ved kommunevalget i 2011 var det nær 390 000, eller 10 prosent av alle de stemmeberettigede, som hadde innvandrerbakgrunn. Bare siden valget i 2007 økte antall stemmeberettigede norske statsborgere med innvandrerbakgrunn og utenlandske statsborgere med stemmerett med over 100 000. Den inkluderende valgordningen ved lokalvalg medfører at mange med kort botid i Norge får stemmerett. Sett i lys av demokratiske prinsipper om at alle som er underlagt lover og regler mer eller mindre permanent, også skal ha mulighet til å påvirke, så synes valgordningen å være i tråd med dette (Dahl 1990). Når det gjelder hvordan de inkluderende valgordningene påvirker valgdeltakelsen, så viser tall fra Statistisk sentralbyrå at utenlandske statsborgere deltar mindre i valg enn norske statsborgere (jf. figur 4.1). På denne måten kan valgordningen, paradoksalt nok, bidra til at valgdeltakelsen forblir stabil og lav selv om flere innvandrere deltar i valg.

Kan valgordningen bidra til høyere valgdeltakelse for innvandrere?

Når man skal vurdere de to hovedtyper av valgordninger, flertallsvalg eller forholdstallsvalg (se tekstboks), så er konklusjonene med hensyn til representasjon entydige. Forholdstallsvalg eller proporsjonale valg gir bedre representasjon av etniske minoriteter, men også kvinner (Lipset&Rokkan 1967). Noe av grunnen er at i flertallsvalg i enmannskretser er partivalg og kandidatvalg sammenfallende. Dette kan likevel forstås som et svært begrenset personvalg. Innenfor valgordninger med proporsjonal representasjon kan velgernes mulighet til å påvirke kandidatvalget variere (Karvonen 2004). I

Flertallsvalg - valgordning hvor mandatet (eller mandatene) i en valg-krets går til den kandidat (eller den liste) som har fått enten flest stemmer eller et flertall av de avgitte stemmer. Flertallsvalg brukes særlig i de engelsktalende land, og da i den form at den som får flest stemmer blir valgt.

Forholdstallsvalg, betegnelse på valgordning som innebærer at mandatene i den forsamling det velges til, fordeles mellom de deltakende valglister (partilister) (tilnærmet) i forhold til listenes stemmetall. Valgordningen oppstod i forbindelse med stemmerettsutvidelsene i siste halvdel av det 19. århundre, og først som et middel til å sikre representasjon for minoriteter i nasjonalforsamlingen og dermed hindre nasjonalt truede konflikter.

Kilde: Store norske leksikon

stortingsvalg er partilistene lukket, og kandidatene blir valgt etter partiets rangering. Ved kommunevalg er dette annerledes. Her har vi hatt listevalg med personvalg siden forrige århundre. Reglene har vært ganske stabile, men i løpet av de siste 30 årene er velgerne blitt mye mer aktive med å påvirke personvalget. I 1979 var det om lag 25 prosent av velgerne som gav personstemme, mens andelen i 2007 hadde steget til 40 prosent. Økningen over tid skyldes ifølge Bergh og Bjørklund (2010) at velgerne i store byer også i økende grad har begynt å gjøre endringer på stemmeseddelen. Tidligere var personstemmer langt mest utbredt i små kommuner.

For innvandrere kan man tenke seg at muligheten til personvalg først og fremst stimulerer til økt valgdeltakelse, ved at man kan stemme på sine «egne» (Bergh & Bjørklund 2010). Valgresultater for kommunestyrevalget Oslo i 2011 hvor 16 representanter med ikke-vestlig bakgrunn ble valgt, illustrerer at innvandrere med å gi personstemme til kandidater med innvandrerbakgrunn sikrer høy representasjon av etniske minoriteter.

Gunstig endringer i valgloven

Før lokalvalget i 2003 ble valgordningen noe endret. I hovedsak innebar endringene at det ble innført personvalg ved fylkestingsvalg, partienes mulighet til å forhåndskumulere ble begrenset, og velgerens adgang til stryke kandidater ved kommunevalget falt bort (Christensen et al. 2008). Spesielt spørsmålet om å stryke kandidater har vært gjenstand for diskusjon når det gjelder innvandrere. Ved valget i 1987 skrev blant annet *Aftenposten*: «Massiv strykning av innvandrer kandidater», og *Dagens Næringsliv* gjentok en lignende overskrift i 1991. Mens medias interesse var knyttet til de negative effektene personvalg hadde for innvandrere, viste analyser at listerettingene i virkeligheten gikk i pluss for innvandrere siden mange av dem hadde flere tilleggsstemmer (Bjørklund & Kval 2001).

Bergh og Bjørklund (2010) konkluderer i en analyse av personutvelgingen i norske valg at endringene som skjedde i 2003, hvor anledningen til å stryke kandidater falt bort, virket i innvandreres favør. Dette gjenspeiles i at langt flere med innvandrerbakgrunn ved valget i 2003 og 2007 erobret plass i kommunestyret selv om de stod på usikker plass. Dette var en følge av listeretting.

Kjennetegn ved omgivelsene som fremmer valgdeltakelse

Man kan tenke seg at omgivelsen, det vil si kjennetegn på det stedet innvandrere bor, kan bidra til at de i større grad finner det meningsfylt å delta i valg. Tidligere analyser viser for eksempel at i områder hvor innvandrerandelen er høy, som for eksempel i Oslo og Drammen, så er interessen og deltakelsen høyere (Bergh & Bjørklund 2009). Teorien om gettoisering går ut på at når innvandrere utgjør en ikke-neglisjerbar del av elektoratet, og ved å delta har sjansen til å få en av sine «egne» valgt inn, så øker den

politiske mobiliseringer. Man kan tenke seg at den enkelte opplever at det å stemme er mer meningsfylt fordi de sammen med andre kan gjøre en forskjell.

Vi vil teste denne antakelsen i vårt materiale og relatere den til andre forklaringer. Vår antakelse er at:

- Innvandrere som bor i store kommuner hvor det bor mange innvandrere, vil stemme mer enn innvandrere som bor i mindre kommuner.

Hva fant vi ut?

Blant innvandrere som bodde i de største kommunene (mer enn 100 000 innbyggere), stemte 53 prosent, mens tilsvarende andel i mindre urbane kommuner var 41 prosent.

Tabell 5.5 Resultat av lineær regresjon, sosial kapital, individuelle ressurser og transnasjonale bånd og politiske mulighetsstrukturer.

	Modell 1		Modell 2		Modell 3	
	Ustandardiserte koeffisienter		Ustandardiserte koeffisienter		Ustandardiserte koeffisienter	
	B	Sign.	B	Sign.	B	Sign.
(Konstant)	,253	,000	,217	,000	,195	,000
Kjønn	-,023	,196	-,016	,366	-,017	,355
Alder	,009	,000	,009	,000	,009	,000
Botid	,024	,000	,024	,000	,024	,000
Botid ²	-,001	,000	-,001	,000	-,001	,000
Serbia	,025	,501	,020	,588	,016	,675
Tyrkia	,159	,000	,172	,000	,152	,000
Irak	,128	,001	,134	,000	,130	,001
Iran	,039	,327	,034	,382	,018	,658
Pakistan	,155	,000	,139	,001	,111	,012
Vietnam	,146	,000	,123	,001	,115	,003
Somalia	,167	,000	,165	,000	,147	,001
Chile	,090	,018	,085	,026	,069	,071
Sri Lanka	,182	,000	,167	,000	,142	,000
Norskfødte	-,121	,004	-,131	,002	-,127	,003
Nabo	,089	,000	,083	,000	,086	,000
Sammenbindende sosial kapital	,028	,145	,030	,123	,031	,115
Overgripende sosial kapital	,102	,000	,103	,000	,104	,000
Utdanning (høy)	,047	,021	,047	,021	,043	,032
Inntekt	,053	,015	,051	,018	,051	,019
Sysselsatt	,042	,030	,041	,033	,040	,042
Transnasj.			,060	,003	,062	,002
Tilknytning			,016	,004	,016	,003
Urban					,050	,010
R ² justert	,241		,246		,248	

Avhengig variabel: stemte ikke = 0, stemte = 1.

Kilde: SSBs levekårsundersøkelse blant innvandrere 2005/06

For å finne ut av den isolerte effekten av urbanitet har vi utvidet modell 1 og 2 ved å inkludere variabelen *urban*. Vi kan dermed analysere hvor stor «effekt» det har for valgdeltakelsen blant innvandrere å bo i en av Norges største kommuner, når vi kontrollerer for de andre variablene. Resultatet av analysen (tabell 5.5) viser at forventet valgdeltakelse er 5 prosentpoeng høyere for innvandrere som bor i de største kommunene.

Samtidig viser analysen at vi i modell 3 (som altså inkluderer *urban*) har klart å forklare litt mer av variasjonen i valgdeltakelse enn i de to foregående modellene (R^2 øker til ,248), men effekten av sosial kapital, individuelle ressurser, alder og botid forandres lite ved å inkludere det å bo urbant i analysen.

Hva betyr dette?

Resultatene tyder på at innvandreres nettverk og organisasjonsdeltakelse har stor betydning for om de deltar i valg, men det er kun det som her er definert som overgripende organisasjoner, som er assosiert med høyere valgdeltakelse. Deltakelse i en innvandrersorganisasjon eller menighet ser ikke ut til å medføre høyere valgdeltakelse. Analysen viser videre at de som ikke har et nettverk i nabolaget, deltar mindre i valg. Det må likevel tas forbehold om at de sammenhengene vi finner, delvis kan være resultat av seleksjon, altså at det ikke er tilfeldig hvem som er med i ulike typer organisasjoner, og hvem som har kontakt med naboene sine og ikke. Derfor kan det være bakenforliggende variabler som vi ikke i tilstrekkelig grad har klart å kontrollere for, som påvirker både om folk deltar i en (og i hvilken) organisasjon, og om de stemmer ved valg.

Det å ha svak tilknytning og det å ha planer om å flytte fra Norge kan være med på å forklare innvandreres lavere valgdeltakelse i norske kommunestyre. Samtidig støtter vår analyse funn fra tidligere forskning om at innvandrere som bor i de største kommunene, deltar mer i valg enn de som bor på mindre plasser.

Analysene i dette kapittelet viser ikke uventet at eldre innvandrere har høyere valgdeltakelse enn yngre, og at de som har bodd kortest i Norge, har lavere valgdeltakelse enn de som har bodd her lenger. Antakelsen vår om at kvinner stemmer mer enn menn, blir ikke bekreftet.

5.4 Forskjeller mellom ulike innvandrergupper?

Analysen ovenfor viser forklaringer på forskjeller i valgdeltakelse for en stor gruppe av innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn. De ulike gruppene som inngår i analysen, skiller seg imidlertid fra hverandre. Det betyr at det kan være litt ulike faktorer som forklarer forskjeller i valgdeltakelse i ulike innvandrergupper. Vi har derfor valgt å gjøre analysene som vist ovenfor, også for hvert enkelt land. En ulempe med dette er at

antallet observasjoner blir lite +/- 250, og estimatene blir dermed mer usikre. Fordelen er at vi kan nærme oss forklaringer på hvilke faktorer det er *i den enkelte landgruppe* som forklarer forskjellen, og ikke bare at landbakgrunn er viktig for å forstå forskjellene.

Er vår forklaringsmodell godt tilpasset ulike landgrupper?

Analysen ovenfor viste at sosial kapital, individuelle ressurser, transnasjonale bånd og politiske mulighetsstrukturer forklarte om lag 25 prosent (R^2 ,248) av variasjonen i innvandreres valgdeltakelse. Dette sier noe om hvor god modellen vår er til å forklare variasjon i innvandreres valgdeltakelse, og hvor godt egnet den er til å generalisere om utvalget. Ved å sammenligne R^2 for de landspesifikke analysene kan vi finne ut hvor godt vår modell treffer for de ulike gruppene.

Analysen (hele tabellen i appendiks 1) viser at modellen forklarer best variasjon i valgdeltakelse for innvandrere fra Tyrkia, Serbia og Montenegro, Somalia, Chile og Sri Lanka. Disse landene har en forklart varians som overstiger den vi fant for hele gruppen av innvandrere samlet. Modellen er ikke like godt egnet til å generalisere om valgdeltakelsen blant iranere. For denne gruppen forklarer vår analysemodell bare 6 prosent av variasjonen i valgdeltakelse.

Hva viser analysene på ulike landgrupper?

Når vi gjør analyser for hver av de ti landgruppene, er det mange av sammenhengene vi finner i hele utvalget som ikke lenger er signifikante. Dette skyldes at utvalget reduseres når vi skal se på en og en gruppe. Vi skal derfor her trekke fram de faktorene som skiller seg fra analysen ovenfor.

Et viktig funn er at betydningen av sosial kapital ser ut til å fungere ulikt for ulike grupper. For innvandrere og norskfødte med bakgrunn fra Somalia og Pakistan er valgdeltakelsen betydelig høyere blant dem som deltar i en organisasjon eller menighet med andre innvandrere med samme bakgrunn. Sammenbindende sosial kapital virker altså sterkest på valgdeltakelse i disse gruppene. For innvandrere og norskfødte med bakgrunn fra Sri Lanka har sammenbindende sosial kapital negativ effekt på politisk deltakelse.

Overgripende sosial kapital har sterkest effekt på valgdeltakelsen for innvandrere fra Serbia og Montenegro, Pakistan, Chile og Sri Lanka. Vi finner videre at iranere og chilenerne som er i kontakt med naboer, har betydelig høyere valgdeltakelse enn de som ikke har slik kontakt.

Også for de andre variablene i analysen finner vi landspesifikke variasjoner. Blant bosniere har høy utdanning en sterk effekt, mens for chilenerne er det å være i arbeid en faktor som bidrar til økt valgdeltakelse. For alle gruppene unntatt de med bakgrunn fra Somalia øker valgdeltakelsen med alder. Denne sammenheng finner vi ikke

blant somaliere. Tidligere analyser viser også unge somaliere har høy deltakelse i valg (Aalandslid 2008).

5.5 Kommunevalget 2011

Analysen over er basert på SSBs levekårsundersøkelse blant innvandrere. Undersøkelsen er fra 2006 og omfatter kjennetegn på innvandrere som stemte ved kommunevalget i 2003. I denne delen av analysen skal vi analysere data som er hentet inn høsten 2011, og som omhandler lokalvalget i 2011. I denne delen vil vi som i første del teste den analytiske modellen for å se hvilke faktorer som påvirker innvanderers deltakelse. Er det de samme faktorene som forklarer variasjon i valgdeltakelse?

Mot slutten av kapittelet vil vi i tillegg gå nærmere inn på andre forhold med innvanderers politisk deltakelse som SSBs levekårsundersøkelsen ikke dekker.

I hvilken grad bruker innvandrere personstemmer? Som minoriteter kan det å delta i valg gi en opplevelse av avmakt. I hvilken grad opplever innvandrere at deres stemme har betydning? Ved siden av å delta i valg kan man påvirke ved for eksempel å delta i ulike former for demonstrasjoner eller påvirke politikere og byråkrati mer direkte (lobbying) og eller gjennom sosiale medier eller mer tradisjonelle mediekkanaler. Hvor utbredt er det blant innvandrere å bruke andre kanaler for politisk innflytelse?

I intervjuene med innvandrere har vi spurt utvalget hvilken effekt terroraksjonen i regjeringskvartalet og på Utøya hadde for deres deltakelse i valget.

Hvilke faktorer påvirker innvanderers valgdeltakelse ved valget 2011

I innledningen av kapittel 4 gjorde vi en omfattende analyse av valgdeltakelse blant innvandrere basert på SSBs levekårsanalyse blant innvandrere i 2006. Analysen gikk i korthet ut på å teste den analytiske modellen skissert innledningsvis for å finne forklaringer på innvanderers varierende deltakelse i lokalvalg.

Når vi analyserer nyere data, er det sånn at vi finner de samme forklaringene til variasjon i valgdeltakelse som vi fant i de eldre dataene? Variabelen som inngår i analysen, skiller seg noe fra dem som er brukt i analysen av SSBs levekårsdata, men i all hovedsak er det de samme forklaringene vi ønsker å teste: individuelle ressurser, sosial kapital, transnasjonale bånd eller politiske mulighetsstrukturer. I analysen her har vi hatt mulighet til å legge til spørsmål om tillit til andre folk og institusjonell tillit. I tillegg har vi i politiske mulighetsstrukturer inkludert variabler om opplevelse av avmakt versus innflytelse samt spørsmål om politikk er for komplisert.

Resultat

Analysen viser at betydningen av sosial kapital peker i samme retning som i analysen av SSBs levekårsdata (se tabell 5.6). Det å være med i en organisasjon som henvender seg til grupper på tvers av etnisk og religiøs tilknytning, som fagforeninger eller humanitære organisasjoner, har positiv effekt på valgdeltakelse. Det å være med i en menighet eller innvandrersorganisasjon, det vil si i betydningen sammenbindende sosial kapital, påvirker ikke valgdeltakelsen i nevneverdig grad. Vi finner ikke at de som oppgir å ha høy tillit til sine medmennesker, har høyere valgdeltakelse enn andre med mindre tillit til folk i sine omgivelser. Ved å senke konfidensnivået fra 95 til 90 prosent viser estimatet at folk med høy tillit til politiske institusjoner har 6,6 prosentpoeng høyere valgdeltakelse enn folk med lavere tillit.

Bånd til hjemlandet, både interesse for politikk i hjemlandet og det å ha et annet statsborgerskap enn norsk, har ingen effekt på valgdeltakelse blant innvandrere i dette utvalget. Men effekten av å være norsk statsborger er signifikant med et mindre strengt konfidensnivå. Politiske mulighetsstrukturer, for eksempel det å bo i Oslo hvor det bor mange andre innvandrere, ser ikke ut til å forklare forskjeller i valgdeltakelse blant innvandrere i dette utvalget.

Vi finner at valgdeltakelsen øker med om lag 0,5 prosentpoeng for hvert år med økende botid. Effekten av botid er svakere enn i 2006, og effekten er ikke signifikant i modell 2 og 3 hvor vi kontrollerer for bånd til hjemland og politiske mulighetsstrukturer. Dette kan skyldes at det kontrolleres for mange variabler, og at antall observasjoner her er lavere (N= 748).

Den sterke effekten av alder som vi fant i dataene fra 2006, finner vi ikke her. Dette kan skyldes flere ting. I Synovate-dataene er det lavere responsrate, og dessuten er det betydelig avganger i forbindelse med nummersetting. Dette betyr at disse dataene trolig har betydelig seleksjon. I korthet betyr dette at vi har fått tak i flere av dem som stemte i alle aldergrupper, og at dette har bidratt til at valgdeltakelsen generelt er veldig høy i utvalget. En mer substansiell forklaring er at unge innvandrere deltar mer enn før, og at den sterke effekten av alder på valgdeltakelse som vi fant i SSBs levekårsundersøkelse, er blitt noe redusert. Analyser av førstegangsvelgere og av manntallsundersøkelsen tyder på at de yngre, også blant innvandrere, stemmer i større grad enn tidligere.

En tredje forklaring kan være at situasjonen høsten 2011, bare måneder etter 22. juli, påvirket hvordan respondentene svarte. Det kan altså være at flere av de unge svarte at de hadde stemt, selv om dette kanskje ikke var tilfelle.

Tabell 5.6 Resultat av lineær regresjon, sosial kapital, individuelle ressurser og transnasjonale bånd og politiske mulighetsstrukturer.

		Modell 1		Modell 2		Modell 3	
		Ustandardiserte koef-fisienter	Sig.	Ustandardiserte koef-fisienter	Sig.	Ustandardiserte koef-fisienter	Sig.
		B		B		B	
	(Konstant)	,330	,000	,178	,147	,165	,182
Kontrollvariabler	Kjønn	,017	,655	,011	,777	,009	,817
	Alder	,001	,769	,000	,953	,000	,819
	Pakistan	,160	,011	,171	,006	,149	,021
	Sri Lanka	,188	,001	,180	,001	,172	,002
	Norskfødt	,103	,229	,122	,152	,097	,264
	Botid	,007	,035	,005	,138	,005	,164
Individuelle ressurser	Høy utdanning	,137	,001	,048	,008	,048	,008
	Inntekt	-,011	,593	-,006	,772	-,005	,791
	Gode norskkunnskaper	,047	,324	,049	,298	,049	,296
	I arbeid/utdanning	,067	,234	,044	,437	,039	,493
Sosial kapital	Idrettsforening	-,060	,151	-,063	,130	-,060	,152
	Fagforening	,082	,038	,081	,041	,080	,046
	Humanitær forening	,080	,048	,071	,078	,075	,064
	Religiøs forening eller menighet	,063	,114	,050	,209	,051	,201
	Innvandrersorganisasjon	,026	,642	,011	,850	,020	,727
	Annen organisasjon	,072	,208	,070	,220	,071	,208
	Tillit til andre folk	,035	,393	,029	,471	,028	,485
	Institusjonell tillit	,066	,094	,056	,158	,056	,161
Transnasjonale bånd	Tilknytning til hjemland			-,018	,632	-,025	,497
	Norsk statsborger			,107	,061	,102	,076
Mulighetsstruktur	Oslo					,068	,098
	Politikk komplisert					,042	,303
	Innflytelse					,000	,996
	R2 adj		,.0113		,.0129		,.0130

Avhengig variabel: stemte = 1, stemte ikke = 0. Referansekategori, Bosnia-Hercegovina.

Kilde: Politisk deltakelse blant innvandrere, Fafo/Synovate

Ved å kontrollere for de andre forklaringsvariablene i modellen er effekten av landbakgrunn fremdeles sterk. Innvandrere med bakgrunn fra Pakistan og Sri Lanka har en estimert valgdeltakelse på mellom 15 og 18 prosentpoeng høyere enn for bosniere.

Norskfødte med pakistanske foreldre har lavere deltakelse i valg enn foreldregenerasjonen, alt annet likt. For å forsøke å finne svar på hvilke faktorer som kan forklare variasjon i valgdeltakelse blant de ulike landgruppene, har vi her, som for SSBs leveårsdata tidligere i kapittelet, gjennomført landspesifikke analyser (resultatene er gjengitt i appendiks 5).

De landspesifikke analysene viser at sosial kapital også i denne analysen bidrar til å forklare forskjeller i valgdeltakelse. Blant norskfødte er estimert valgdeltakelse om lag 20 prosentpoeng høyere for dem som er med i en fagforening. For bosniere er det å være med i en humanitær organisasjon med på å forklare høyere valgdeltakelse, mens det for innvandrere fra Sri Lanka er lavere valgdeltakelsen blant dem som er med i idrettsforening.

Blant de norskfødte med pakistanske foreldre finner vi videre at de som har lav tillit til kommunale politiske institusjoner, er mer tilbøyelige til å stemme i lokalvalg enn de som har høy tillit. De norskfødte er relativt unge, og det kan tenkes at de som er mest politisk aktive, også er de som er de mest kritiske. Dette funnet går likevel på tvers av teorier om sammenhengen mellom nettverk, institusjonell tillit og politisk deltakelse.

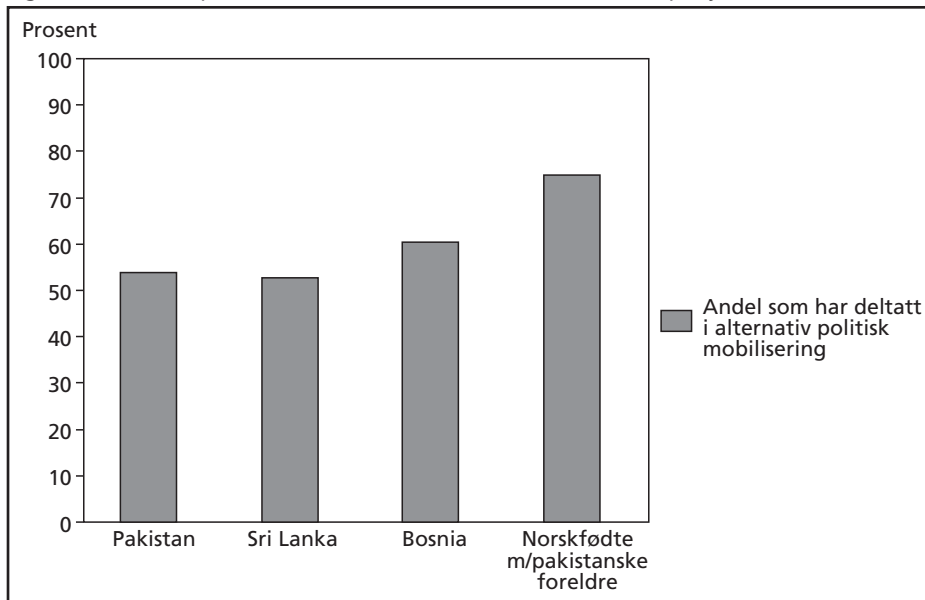
Ikke uventet finner vi en sterk effekt av transnasjonale bånd for innvandrere med bakgrunn fra Sri Lanka. De som svarer at de har liten interesse for politikk i hjemlandet, har også lavere deltakelse i kommunevalg i Norge. Dette funnet er i samsvar med inntrykket fra fokusgruppene. Mange med bakgrunn fra Sri Lanka er tamiler, som er veldig engasjert i den politiske situasjonen på Sri Lanka.

For innvandrere fra Pakistan finner vi at de som ikke er norske statsborgere, har lavere deltakelse enn de som er norske statsborgere. Dette funnet er i utgangspunktet ikke så overraskende. Innvandrere med stemmerett i norske kommunestyrevalg, som ikke er norske statsborgere, er for en stor del innvandrere med bakgrunn fra «ikke-vestlige» land med mellom tre og sju års botid. I denne gruppen er overgangen til norsk statsborgerskap høy når botidskravet på sju år er oppfylt. Funnet her tyder på at selv når vi kontrollerer for botid, så har de med pakistansk bakgrunn uten norsk statsborgerskap lavere deltakelse.

Valgdeltakelse og alternative kanaler for politisk innflytelse

Spørreundersøkelsen som Synovate har gjennomført for oss, viser at valgdeltakelsen varierer mellom ulike landgrupper. Spesielt er valgdeltakelsen høy blant innvandrere fra Sri Lanka. Figur 5.1 illustrerer at innvandrere fra Sri Lanka likevel er den gruppen som har lavest andel som engasjerer seg i politikk på andre måter enn gjennom den formelle valgkanalen.

Figur 5.1 Alternativ politisk deltakelse blant innvandrere som svarte på Synovates undersøkelse.



Kilde: Politisk deltakelse blant innvandrere Fafo/Synovate 2011

Om lag halvparten av innvandrerne fra Sri Lanka som svarte på vår undersøkelse, har demonstrert, boikottet eller skrevet under på underskriftskampanjer eller annen form for mer uformell politisk deltakelse. Blant dem som svarte på undersøkelsen, er valgdeltakelsen lavest blant bosnierne, men blant bosnierne er det like mange som engasjerer seg i politikk gjennom alternative politiske kanaler. Analysene så langt tyder på at norskfødte med foreldre fra Pakistan har lavere deltakelse i valg enn foreldregenerasjonen, men figur 5.1 viser ungdommen engasjerer seg i politikk gjennom andre kanaler i langt større grad enn det foreldrene gjør.

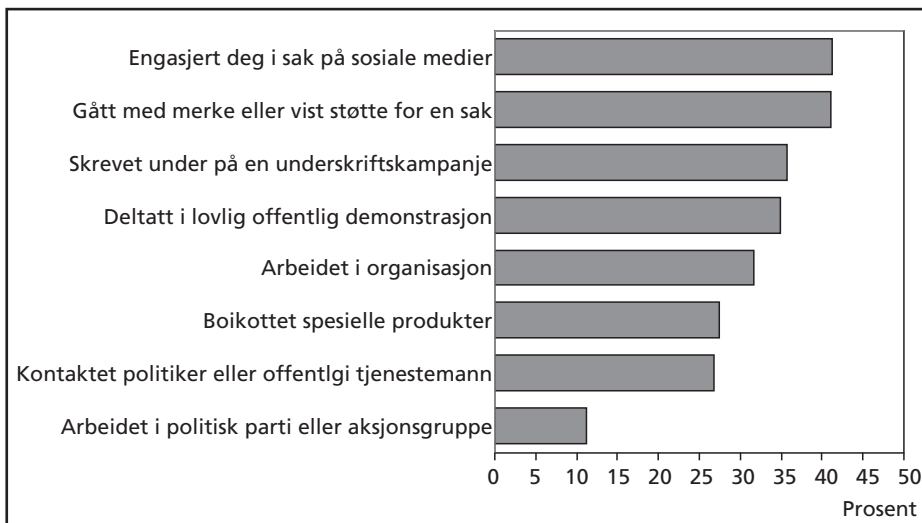
Det er flere måter man kan engasjere seg i politikk på mellom valg. For å måle denne aktiviteten er det vanlig i spørreundersøkelser å stille et panel av spørsmål hvor de intervjuede kan krysse av flere alternative måter å påvirke på i politiske saker.

Søylediagrammet (figur 5.2) viser at om lag 40 prosent av de innvandrerne som svarte på undersøkelsen, hadde engasjert seg i politiske saker på sosiale medier (for eksempel Facebook og Twitter). I fokusgruppeintervjuene kom det fram at mange av de unge så på sosiale medier som en viktig kanal for politisk engasjement. Kostnadene ved å delta er liten, men siden det er lett å samle mange meningsfeller, kan effekten likevel være stor.

I sosiale medier har politikere, i motsetning til i mer tradisjonelle medier (aviser, TV, radio), mulighet til å være i dialog med bredere lag av electoratet. Innvandrerne vi

intervjuet, var opptatt av at sosiale medier kan være en spesielt effektiv måte for politikere, men også for etniske minoriteter som velgere, å kommunisere med hverandre. Blant de andre typene av uformell politisk deltakelse er det de «billigste» som har høyest oppslutning. Det å skrive under på en underskriftskampanje eller gå med et merke til støtte for en sak krever trolig mindre enn det å kontakte en politiker eller å jobbe i organisasjon eller i et politisk parti. Det var om lag én av tre innvandrere som i løpet av det siste året hadde deltatt i en lovlig offentlig demonstrasjon.

Figur 5.2 Alternativ politisk engasjement blant innvandrere som svarte på Synovates undersøkelse.

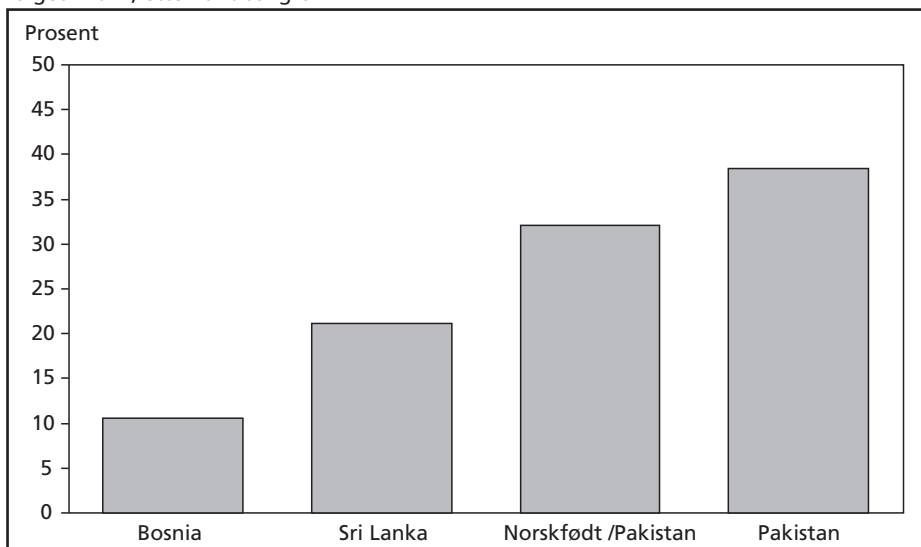


Kilde: Politisk deltakelse blant innvandrere. Fafo/Synovate 2011

Innvandrerens bruk av personstemme

Ved valget i 2007 var det om lag 40 prosent av velgerne som gjorde endringer på valg-seddelen ved å gi personstemme. I små kommuner har velgerne i mange år vært opptatt av å endre på stemmeseddelen og dermed påvirke hvem som velges inn i kommunestyret. Analyser av valget 2007 viser at storbyene er i ferd med å ta igjen småkommunene, og i Oslo var det i 2007 38 prosent som hadde gitt personstemme. Særlig i innvanderermiljøene har omfanget av personstemmer for å få valgt inn sine kandidater vært høyt (Bergh & Bjørklund 2010). Hvor utbredt var bruk av personstemmer ved valget i 2011?

Figur 5.3 Andel av dem som svarte på Synovates undersøkelse som gav personstemme ved valget i 2011, etter landbakgrunn.



Kilde: Politisk deltakelse blant innvandrere. Fafo/Synovate 2011

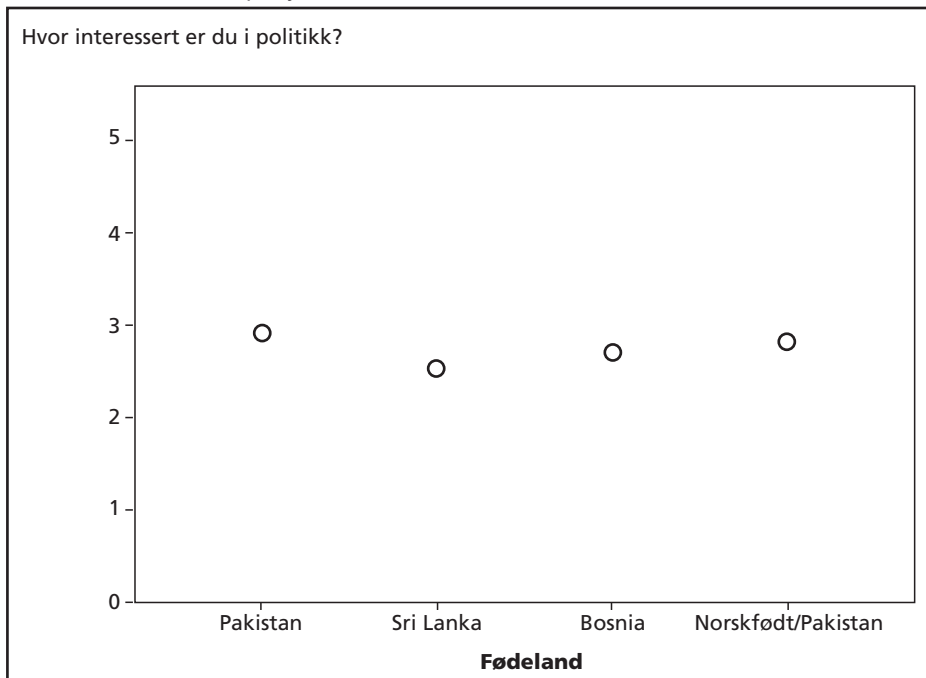
Figur 5.3 illustrerer at det var stor variasjon i forekomsten av personstemmer blant innvandrere som stemte ved lokalvalget i 2011, og som svarte på Synovates undersøkelse. Blant bosniere var det om lag 10 prosent som benyttet seg av muligheten til å gi personstemme, mens det blant innvandrere fra Sri Lanka var 20 prosent, eller dobbelt så mange, som gav personstemme. Innvandrere fra Pakistan, men også norskfødte med pakistanske foreldre, utmerker seg med langt høyere andel som gav personstemme enn i de andre gruppene. Bruk av rettinger og personstemmer må kunne tolkes som en korrigering av partiets rangering. Denne korrigeringen kan være individuelt motivert, man liker en politiker fra partiet eller fra et annet parti godt og vil foretrekke henne framfor andre. Endringene kan også være motivert mer kollektivt ved at enkelte grupper stemmer fram sine «egne». Analysene fra Bergh og Bjørklund synes å støtte det siste.

Svar vi fikk i fokusgruppeintervjuene med innvandrere og norskfødte, underbygger disse antakelsene. Blant dem med pakistansk bakgrunn gav flere unge uttrykk for at foreldregenerasjonen i større grad enn dem selv stemte kollektivt for å bidra til at representanter med pakistansk bakgrunn ble valgt inn. I de kvalitative intervjuene kom det også fram at bosnierne, som bor mer spredt, var mindre opptatt av å stemme på egne kandidater, i den grad de fantes.

Interesse for politikk

Tidligere studier viser at minoritetsungdom i Oslo er mindre interessert i politikk enn majoritetsungdom (Rogstad 2011). Hvordan er interessen for politikk blant ulike innvandrergupper? I vår undersøkelse ble respondentene spurt om hvor interessert de var i lokalpolitikk, norsk politikk og internasjonal politikk på en skala fra 1 – ikke interessert – til 5 – svært interessert. Ved å legge sammen skår på interesse for henholdsvis lokal, nasjonal og internasjonal politikk kan man få et samlet inntrykk av politisk interesse i ulike landgrupper.

Figur 5.4 Gjennomsnittsskår politisk interesse (1 – ikke interessert, 5 – svært interessert), blant innvandrere som svarte på Synovates undersøkelse.



Kilde: Politisk deltakelse blant innvandrere. Fafo/Synovate 2011

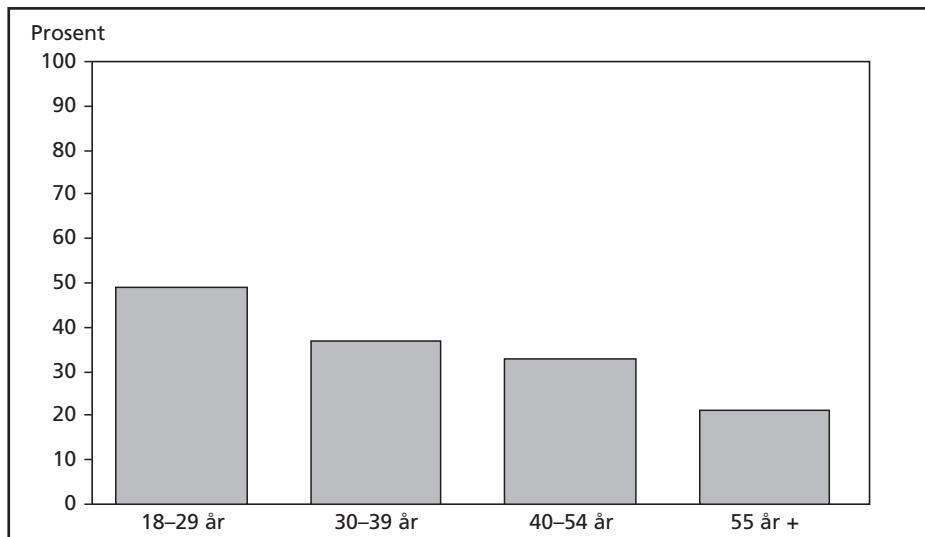
Figuren 5.4 illustrerer noe overraskende at det er lite variasjon i selvrapportert politisk interesse mellom de ulike landgruppene. Alle gruppene plasserer seg i midten, med en skår omkring 2,5, som indikerer at de er hverken spesielt interessert eller spesielt uinteressert. Det kan legges til at figuren ikke endrer seg nevneverdig dersom man velger å bare se på interesse for lokal eller nasjonal politikk. Dette tyder på at det å være politisk interessert ikke er tilstrekkelig til å forklare hvorfor noen innvandrere, og grupper av innvandrere, deltar mindre i valg enn andre.

22. juli

Like før sommeren ble det avholdt referansegruppemøte for dette prosjektet. En av de siste tingene som ble tatt opp, var det faktum at det ofte skjer enkelthendelser som griper direkte inn i en valgkamp og som kunne påvirke analysene. De redselsfulle hendelsene som skjedde den 22. juli, var det ingen som kunne forutse, men umiddelbart etter valget var det en kollektiv skuffelse over at vi ikke fikk en betydelig høyere valgdeltakelse som et svar på terroren (Bergh & Ødegård 2012). Valgdeltakelsen steg med i underkant av 3 prosentpoeng, men blant førstegangsvelgerne skjedde det stor økning i valgdeltakelse på hele 13 prosentpoeng. For de aller yngste hadde terroren en langt større mobiliserende effekt enn blant de eldre (Bergh & Ødegård 2012). Hvordan påvirket 22. juli innvandrere og deres politiske engasjement?

Figur 5.5 viser andelen av innvandrerne som svarte på Synovates undersøkelse som oppgir at 22. juli hadde betydning for deres politiske engasjement, fordelt på alder. Figuren bekrefter funn fra andre analyser som viser at det var blant de yngste at terroren hadde størst *politisk* effekt.

Figur 5.5 Påvirket 22. juli det politiske engasjement? Innvandrere som svarte på Synovates undersøkelse.



For å finne ut mer om hvilken effekt 22. juli hadde, stilte vi respondentene spørsmål om hvordan det hadde betydning. For de fleste innebar det at de var blitt mye mer politisk engasjert, men det var få (10 prosent) som mente at det var 22. juli som var utslagsgivende for om de skulle stemme. Bare 5 prosent oppgav at 22. juli hadde direkte betydning for partipreferanse.

6 Politisk representasjon blant innvandrere

Tema i denne delen av rapporten er politisk representasjon og legitimitet. Mer konkret vil vi sette søkelys på politikere med innvandrerbakgrunn. Hva kjennetegner politikere med innvandrerbakgrunn? For de fleste er det å bli valgt inn i kommunestyre, eller inn på Stortinget, et resultat av en karriere som politisk engasjert med ulike verv i politisk parti eller som aktiv i foreninger. I hvilken grad er dette tilfelle for representanter med innvandrerbakgrunn?

Et neste spørsmål er hvordan politikere med minoritetsbakgrunn *forvalter makten* de har fått. Enkeltstående undersøkelser gjennomført av blant annet *Aftenposten* indikerer at minoritetspolitikere gjennomgående holder færre innlegg i både bystyre og fra Stortingets talerstol. En gjennomgang av de viktigste politiske posisjonene i Oslo tyder på at få innvandrere er heltidspolitikere eller innehar de tyngste politiske vervene. Hva kan være årsaken til dette?

I forlengelse av det foregående punktet er det interessant å spørre hvem innvandrerpolitikere representerer, og hvilken *legitimitet* valgte politikere med innvandrerbakgrunn har. De skal på mange måter stå ansvarlig overfor to ulike grupper, partiet de representerer, og minoriteter (eventuelt egen etnisk gruppe) mer generelt.

6.1 Hvem er kommunepolitikerne med innvandrerbakgrunn?

I kapittel 3 gjennomgikk vi utviklingen i antall innvandrerrepresentanter med landbakgrunn fra Afrika, Asia, Latin-Amerika og land i Europa utenom EU/EØS. Den viste at mange av dem representerte Arbeiderpartiet, kvinneandelen blant de innvalgte er høyere enn gjennomsnittet for alle innvalgte. Mange holder til i Oslo, kommuner i Akershus, Drammen og andre store kommuner.

Kartleggingen viste også at det er mange kommuner i Norge uten innvalgte politikere med minoritetsbakgrunn. Med tanke på hvor mange kommuner (430) vi har i Norge, og at mange innvandrere bor i eller flytter til mer sentrale strøk, så er ikke det så

overraskende. Tidligere analyser viser at innvandrere er relativt godt representert i de områdene hvor det bor mange (Aalandslid & Tronstad 2005; Bergh & Bjørkund 2011).

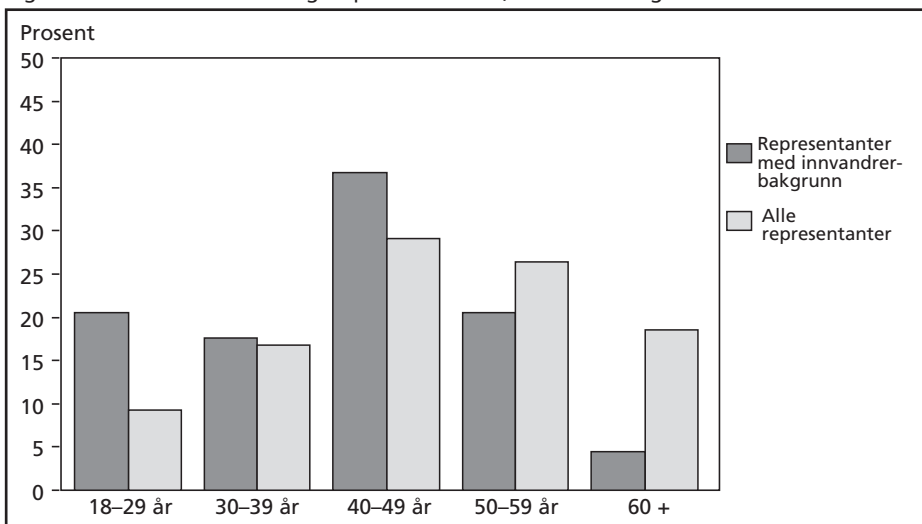
I dette kapitlet er vi først og fremst interessert i å beskrive nærmere hva som kjennetegner kommunepolitikere med innvandrerbakgrunn. Hvor lang erfaring har de som kommunepolitikere? Er kommunepolitikk noe som er forbeholdt innvandrere som har bodd i Norge svært lenge, eller er det muligheter for å bli innvalgt selv for innvandrere med kort botid?

Innvandrerrepresentanter er yngre, men har bodd lenge i Norge

Mange analyser av innvandreres integrasjon på ulike samfunnsarenaer tyder på at det å ha vært ung ved innvandring og det å ha bodd lenge i landet har betydning for deltagelse. Innvandrere med kort botid har som regel i mindre grad lært seg norsk og har mindre kjennskap til det norske samfunnet og dermed dårligere forutsetninger for å delta. Det samme kan vi forvente innenfor politikk.

Når vi holder utenfor de som er født i Norge med innvandrerforeldre, finner vi at innvandrerpolitikere i norske kommunestyre har en median botid på 23 år. De med kortest botid i Norge har vært her i 7 år. De med lengst botid innvandret til Norge omkring 1970, det vil si at de har om lag 40 års botid. En stor levekårsundersøkelse blant innvandrere fra ti utvalgte landgrupper gjennomført i 2006 viste at median botid for innvandrere fra de ti største ikke-vestlige innvandrergruppene var 12 år (Blom & Henriksen 2008). Kommunepolitikere i Norge med innvandrerbakgrunn har dermed

Figur 6.1 Alderssammensetning av politikere 2011, etter landbakgrunn.



Kilde: SSB og websurvey

om lag dobbelt så lang botid som andre innvandrere med bakgrunn fra Asia, Afrika og Latin-Amerika.

Innebærer lang botid at innvanderrepresentanter gjennomgående er eldre enn andre kommunestyrepolitikere? Figur 6.1 viser alderssammensetningen av politikere med minoritets- og majoritetsbakgrunn. Den illustrerer at blant kommunepolitikere i alt er nesten 20 prosent over 60 år, mens den for innvandrere med bakgrunn fra ikke-vestlige land er bare 5 prosent. Hovedvekten av politikere finner vi i alderen 40–49 år, men blant politikere med innvandrerbakgrunn er det flere unge politikere enn det vi finner blant alle kommunepolitikere.

Vår websurvey viser at det er stor variasjon i hvor lang politisk erfaring de innvalgte innvanderne har. De meste erfarne har vært i politikken i tretti år. I gjennomsnitt har de sju års erfaring, men det er én av fem som bare vært partipolitisk aktiv i under to år. Det at mange har kort erfaring, gjenspeiles også i hvor mange perioder politikerne har vært valgt inn i kommunestyre. For mer enn halvparten av respondentene er perioden fra 2011–2015 den første perioden de er innvalgt for. Om lag 20 prosent har vært politikere i én periode før den inneværende, og drøyt 20 prosent har lang politisk erfaring, det vil si med tre eller flere perioder som innvalgt.

6.2 Hva fikk dem med i politikken?

Både de kvalitative og kvantitative dataene tyder på at det er mange ulike årsaker, men også tilfældigheter, til at folk engasjerer seg i politikk. Enkelte vektlegger at de har kommet som politiske flyktninger og dermed vært politisk aktive også før de innvandret til Norge. Antirasisme, like muligheter for innvandrere og spesielt for jenter og kvinner med innvandrerbakgrunn oppgis også som saker som har engasjert innvanderne til å bli politisk aktive. Andre oppgir at innmelding i politisk parti har skjedd mer spontant i forbindelse med politiske arrangementer. Andre har vokst opp i familier hvor foreldre har vært aktive i politikk i hjemlandet og har vært aktive i fagforeninger og eller innvandrerorganisasjoner i Norge.

Felles for alle i undersøkelsen var at de hadde et ønske om å påvirke utviklingen i kommunen de bor i. For mange var det i tillegg en vesentlig motivasjon å bidra til at innvandrere i kommunen fikk større innflytelse.

På spørsmål om det var en spesiell politisk sak som vekket deres politiske engasjement, fikk vi mange ulike svar. Noen svarte svært konkret at det var høye priser på kollektivtrafikk, mangel på lærlingplasser, resultater i introduksjonsordningen eller utfordringer i barnevernet som hadde vært utslagsgivende. Andre uttrykker at det var mer generell interesse for samfunnsproblemer, økonomisk politikk, rettferdig fordeling, internasjonal solidaritet som hadde bidratt til at de hadde engasjert seg politisk. Enkelte

var blitt motivert til å delta i politikken på grunn av sin egen situasjon. Eksempler på dette var det å være høyt utdannet, men med begrensede muligheter til å få en jobb eller ønske om å være en rollemodell for andre innvandrere eller på annen måte bidra til et trygt og flerkulturelt lokalsamfunn.

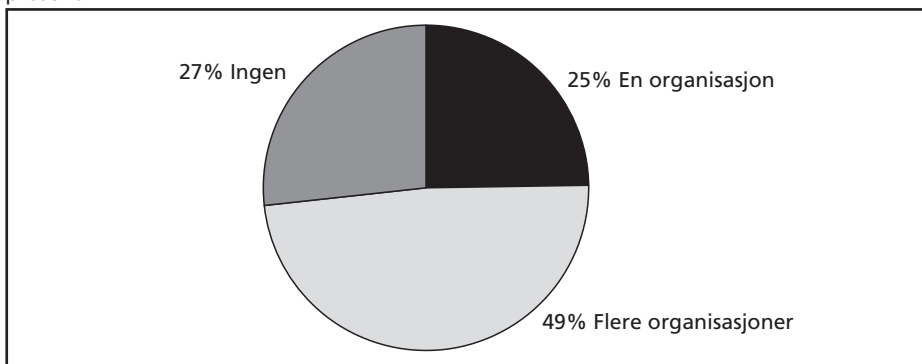
Har innvandrere politisk organisasjonserfaring?

Vi har i foregående kapittel diskutert betydningen av sosial kapital i form av nettverk, organisasjonsdeltakelse og tillit som en forklaring på innvandreres valgdeltakelse. Å være aktiv i foreninger og organisasjoner betegnes gjerne som en «skole i demokrati». Gjennom deltakelse i organisasjoner lærer man i praksis å bli sosialisert inn i en politisk og demokratisk kultur, og deltakelsen i slike organisasjoner er generelt høy i Norge (Bay, Finnserås & Hagelund 2010).

Det finnes en rekke organisasjoner i Norge, for eksempel arbeidstakerorganisasjoner, frivillige organisasjoner, som Røde Kors, religiøse organisasjoner og menigheter, og idrettslag. For mange lokalpolitikere har veien til den politiske karriere gått via deltakelsen i ulike organisasjoner. I hvilken grad gjelder dette innvandrerepolitikerne?

De kvalitative intervjuene tyder på at det er vanlig å være engasjert i saker og gjennom foreninger før man tar steget inn i politikken. Flere av dem vi intervjuet, hadde tidligere vært aktive i ulike typer organisasjoner og framhevet at dette gav dem et nettverk og kjennskap til politiske prosesser. Ved å analysere svarene fra websurveyen var det tre av fire representanter som hadde vært aktive i organisasjoner forut for sin partipolitiske karriere. Det var mulig å oppgi å ha vært aktiv i flere typer organisasjoner. Når vi legger sammen svarene, finner vi, jf. figur 6.2, at én av fire ikke har noen organisasjonserfaring. Én av fire har organisasjonserfaring fra bare én organisasjon, mens halvparten har vært aktiv i to eller flere organisasjoner.

Figur 6.2 Additiv indeks over hvor mange organisasjoner politikerne har vært med i. Andel i prosent.



Blant dem med organisasjonserfaring har de fleste vært aktive i innvandrersorganisasjoner og andre frivillige organisasjoner. Antirasistiske organisasjoner, religiøse foreninger og idrettslag er andre typer organisasjoner som politikerne har vært aktive i forut for sin politiske karriere. De innvalgte har dermed bred bakgrunn både fra organisasjoner som i overveiende grad er sammenbindende, det vil si at de er opprettet for og med innvandrere, men også fra organisasjoner som har et bredere nedslagsfelt (jf. diskusjonen om sosial kapital i kapittel 2).

6.3 Hvilke politikkområder er innvandrere engasjert i?

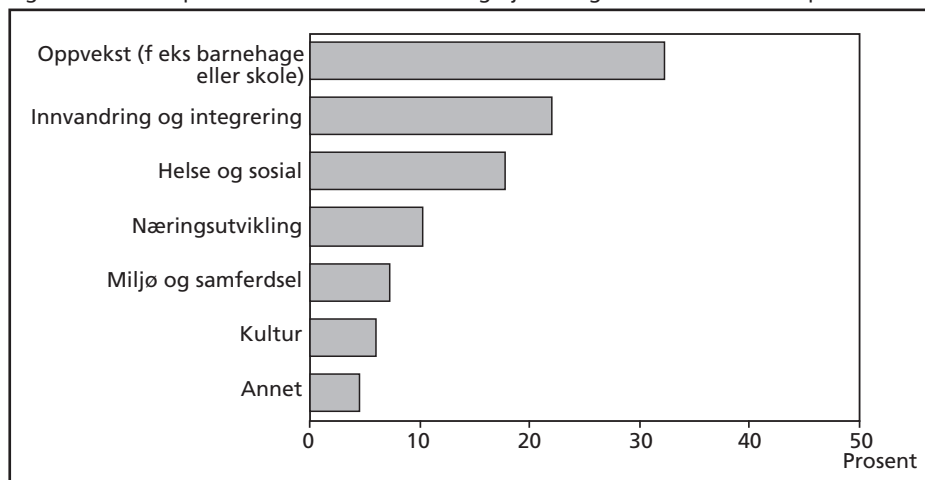
De kvalitative intervjuene viste en ambivalens med hensyn til dette spørsmålet. De fleste var på en eller annen måte engasjert i spørsmål som angikk innvandring og integrasjon, men som kommunepolitikere er det gjerne andre temaer som opptar den politiske dagsordenen.

En av grunnene til at innvandring og integrering er et tema som likevel opptar mange med innvandrerbakgrunn er at dette er et tema hvor de lett får status som ekspert både internt i sin egen partigruppe, men også i media. En av dem vi intervjuet sa at dersom hun skrev et leserinnlegg om skolepolitikk kunne det kanskje komme på trykk i en lokalavis, skrev hun om innvandring og integrering, ble det trykt i en av de store tabloidavisene. Innvandrings- og integreringsspørsmål ble dermed en måte å opprettholde oppmerksomheten både for en sak man er interessert i, men også for å skape blest om seg selv og partiet. Et annet poeng som ble trukket fram av informantene våre var at når de hadde opparbeidet seg en viss erfaring så kunne de i større grad tillate seg å si kritiske ting som angikk innvandrere. Andre politikere uten innvandrerbakgrunn ville vegret seg for å uttale seg både fordi de ikke kjente forholdene i de aktuelle gruppene godt nok, og fordi de fryktet å bli stemplet som rasist. En av dem vi intervjuet, mente at utviklingen og terskelen for å uttale seg kritisk til innvandrere og integrasjon har forandret seg siden 90-tallet. I dag er politikere i alle partier mer komfortable med å påpeke utfordringer på dette området.

Når vi spør representantene om hvilke temaer som opptar dem, oppgir representantene å være engasjert i mange ulike saksområder. Oppvekst, det vil si skole og barnehage, engasjerer flest, etterfulgt av innvandring og integrering, mens kultur, miljø og samferdsel og næringsutvikling er de politikkområdene som i minst grad engasjerer innvandrerpolitikere. Vi har ikke sammenlignbare tall for politikere uten innvandrerbakgrunn, men gode oppvekstvilkår for barn og unge er et temaområde

som engasjerer mange, og et politikkområde hvor kommunepolitikere har mulighet til å gjøre en forskjell.

Figur 6.3. Hvilket politikkområde er det som engasjerer deg mest som kommunepolitiker?



6.4 Hvem representerer innvandrerepolitikere?

I det moderne representative demokrati overfører innbyggerne gjennom valg makt til politiske representanter. Det betyr ikke at folk er uten mulighet til å påvirke politikk mellom valg, men som velger eller hjemmesitter overlater vi det til andre å representere oss. Innledningsvis diskuterte vi ulike former for representasjon, for eksempel meningsrepresentasjon og sosial representasjon. Er det folkeviljen, det vil si summen av folks meninger, som skal være representert, eller sikres representasjon best ved at befolkningens sammensetning gjenspeiles ved at for eksempel kvinner, yngre og etniske minoriteter er representert i politiske institusjoner på linje med deres tallmessige størrelse i samfunnet? Når man velges inn som representant for et parti, er det vel partiets program man må være lojal mot?

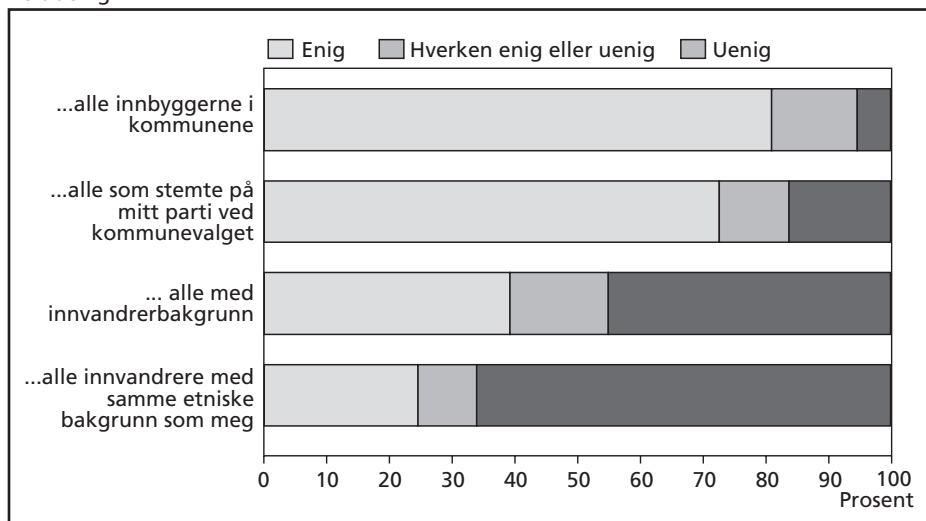
Uansett hva man måtte mene om dette, vil alle representanter oppleve, i større eller mindre grad, at deres som rolle representant kan være konfliktfylt. For å bli gjenvalgt må man i løpet av perioden «gi noe tilbake» til dem som har gitt sin stemme til seg. På Stortinget sitter man som representant for sitt parti, men også for sitt distrikt. Stortingspolitikere kan derfor oppleve å komme i konflikt med partiets politikk på den ene siden og distriktspolitiske hensyn som veier tungt lokalt. Utbygging av Altaelva, oppføring av kraftmaster i Hardangerfjorden, bygging av nytt sykehus i Molde er

eksempler på slike saker. For kommunepolitikere med innvandrerbakgrunn kan man tenke seg lignende situasjoner. Som andre politikere representerer innvandrere et politisk parti, men samtidig viser tidligere analyser at mange av dem henter sin mandat fra listerettninger (Bergh & Bjørklund 2010). Det betyr at innvandrere, i større grad enn andre politikere som er valgt inn fra sikker plass fra partiets nominasjon, kan oppleve at deres mandat er mer direkte hentet fra alle dem som har stemt dem fram.

I de kvalitative intervjuene gav informantene interessante perspektiver på dette. Enkelte vektla at det man må skille mellom eldre og yngre. Norskfødte med innvandrerforeldre mener at deres mandat er friere enn de eldre førstegenerasjonsinnvandrerne. Det er usikkert om dette skyldes at de i mindre grad enn eldre politikere har sine «egne velgere». Deres oppfatning var likevel at de var mindre avhengige av den direkte støtten som foreldregenerasjonens representanter har hatt.

I vår undersøkelse blant politikere stilte vi spørsmål om hvem de som kommunepolitikere representerer.

Figur 6.4 Som kommunepolitiker representerer jeg ... Plassering på skala fra 1–5, helt enig til helt uenig.



Figur 6.4 over tyder på at de fleste innvandrerrepresentantene opplever at de har en «ombudsrolle» hvor hensynet til å representere alle innbyggerne i kommunen veier tyngst. 81 prosent er enige i at de som kommunepolitikere representerer alle innbyggerne i kommunen. 73 prosent er enige i at de representerer alle som stemte på partiet de representerer. Hensynet til å representere partiet veier altså også tungt. På spørsmålet om de også som kommunepolitikere skal representere alle med innvandrerbakgrunn, eller alle med samme etniske bakgrunn som dem selv, blir uenigheten langt større. Selv om mange (43 prosent) er uenige i at man som politikere med innvandrerbakgrunn

har noen spesiell plikt til å representere innvandrere, så er det en noe høyere andel (37 prosent) som er helt enig i denne påstanden.

Figur 6.4 illustrerer at forholdet mellom representantene og hvordan de opplever mandatet fra velgerne, kan være komplisert. «Alle» er enige i at man skal representere alle innbyggerne, samtidig som man langt på vei også skal representere det partiet man valgt inn for, samtidig er det én av tre som mener at de også skal representere alle med samme etniske bakgrunn som dem selv.

Hvordan innvandrere og andre politikere opplever sitt mandat, fritt eller bundet, slik som beskrevet i erketyper av Edmund Bruke og James Madison, er ett relevant aspekt ved innvandreres representasjon. Et annet er hva de faktisk gjør som politikere, hvordan de forvalter den makten de har fått.

6.5 Hvordan forvalter politikere med minoritetsbakgrunn makten?

Gjennomgangen over viser at mange innvandrere som er innvalgt som kommunepolitikere, gjennomgående har bodd lenge i Norge, de har høyere utdanning, og mange har organisasjonserfaring. Dette skulle tilsi at de har gode forutsetninger for å delta i det politiske ordskiftet. På den andre siden er det mange som har vært partipolitisk aktive i bare ett til to år og er innvalgt som kommunepolitikere for første gang i perioden 2011–2015. Denne kombinasjonen med kort partipolitisk erfaring og innvalgt for første gang taler for at innvandrerpolytikerne vil holde en lavere profil enn andre representanter med lengre erfaring.

I intervjuene vi har gjort, la flere av informantene vekt på at det å være kommunepolitikere er et krevende tillitsverv. De aller fleste er ikke heltidspolitikere og gjør dette utenom ordinær jobb eller utdanning. Omfanget av sakspapirer er svært omfattende, og mange av sakene krever at man kjenner sakskomplekset fra før. Disse forholdene påvirker selvsagt alle kommunepolitikere, men siden mange innvandrere er ferske og unge, vil mye være nytt. Det er med andre ord en bratt læringskurve og overveldende hvor mye man skal sette seg inn i.

En av polytikerne vi intervjuet, la vekt på at generelt var det vanskelig å rekruttere folk til kommunepolitikk, og at de som rekrutteres både med og uten innvandrerbakgrunn, gjenspeiler folk flest. Noen er flinke, andre er mindre flinke.

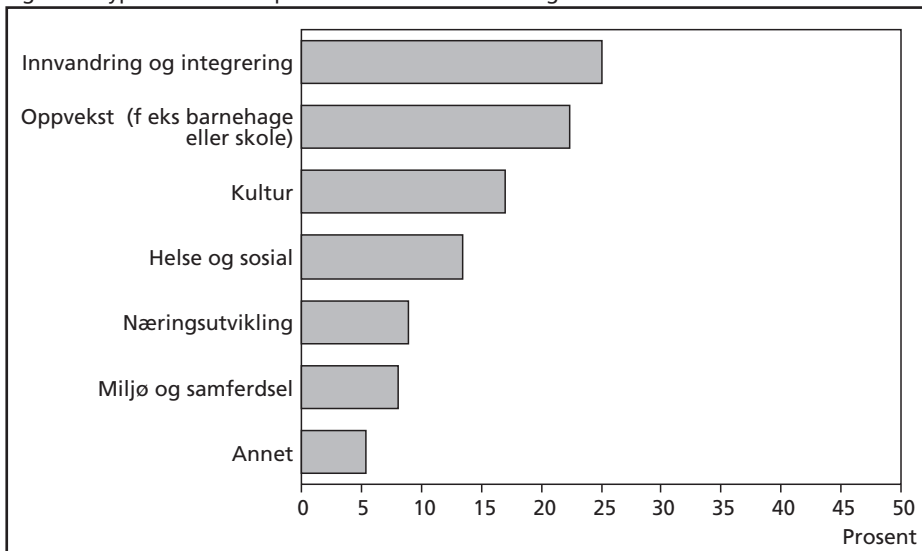
En indikator på hvordan innvandrerpolytikerne forvalter sin posisjon, er hvor aktive de er i politiske diskusjoner. Det må sies at mange avgjørelser og diskusjoner i debatter kan være tatt i andre fora. En *backbench-er* er ikke automatisk uten innflytelse fordi om vedkommende holder en lav profil. Blant polytikerne vi intervjuet, var det imidlertid en som mente at enkelte minoritetspolytikerne tidligere holdt en lav profil fordi de ikke

var gode nok i norsk til å følge debatten. De kunne holde forberedte innlegg, men var ikke gode nok i norsk til å delta aktivt og spontant i diskusjoner. Politikerene som sa dette, var likevel klar på at det hadde skjedd en utvikling, og at innvandrerepolitikere i dag har mer erfaring forut for å bli valgt inn, flere behersker norsk godt siden de var vokst opp i Norge.

I undersøkelsen vår svarte to av tre at de er like aktive i politiske debatter som andre representanter, mens én av fire hevder at de er mer aktive i debatter i kommunestyret enn andre representanter. Det er bare i overkant av 10 prosent av innvandrerepresentantene som mener at de er mindre aktive enn andre representanter. På spørsmål om hvor mange ganger de har tatt ordet siden de ble innvalgt høsten 2011, svarer halvparten at de gjør dette ofte, og 18 prosent sier at de tar ordet hver gang de deltar i kommunestyremøter. Det er bare 4 prosent som ennå ikke har tatt ordet i de politiske debattene i de ulike kommunestyrene.

Mange av de intervjuede politikerne med innvandrerbakgrunn har vært aktive også utenfor kommunestyret. I løpet av det siste året har seks av ti kommentert politiske saker i media. Av dem som hadde uttalt seg i media, var det flest saker som handlet om innvandring og integrering, etterfulgt av saker som berørte oppvekst og kultur. Innvandrerepresentantene uttalte seg i mindre grad om næringsutvikling, miljø og samferdsel.

Figur 6.5 Type saker som representantene har uttalt seg i.



Figur 6.5 over illustrerer for en stor del representantenes interessefelt (som vist i figur 6.3). Illustrasjonen tyder på at innvandrere i politikken har gode muligheter til å uttale seg i saker som handler om nettopp innvandrere og integrering. Nesten halvparten av

respondentene i undersøkelsen svarte at de var helt eller delvis enige i at innvandrere utelukkende slipper til i media i saker som handler om innvandring og integrering. Noe under halvparten mente likevel at innvandrere hadde like god tilgang til media som andre representanter. Svarene vi finner her, tyder på en ambivalens i politikerrollen som vi også kunne spore i de kvalitative intervjuene. På den ene siden ønsker innvandrerpolitikere å bli løsrevet fra «innvandererstempelet» og bli tatt på alvor som en partipolitiker. På den andre siden var det flere av dem vi intervjuet, som var bevisste på at deres innvandrerbakgrunn gjorde det langt lettere å få tilgang i media hvis man uttalte seg om noe som angikk innvandring og integrering. Dette tyder på at innvandrerpolitikere er bevisste på hvordan de kan bruke media for å skape blest om politiske saker men også om seg selv.

7 Hvordan øke valgdeltakelsen?

Det er en bred enighet om at høy valgdeltakelse er en styrke for demokratiet. En særlig utfordring følger av at visse grupper, eller velgere med særskilte kjennetegn og derigjennom spesifikke interesser, deltar mindre enn andre grupper. Med dette som bakgrunn er temaet for denne delen av rapporten hvilke virkemidler som kan og bør brukes for å stimulere til økt valgdeltakelse. Et utgangspunkt er de årsaksforklaringene som er identifisert andre steder i rapporten. Kunnskap om årsakssammenhenger er inntak til å identifisere egnede virkemidler, samtidig er ikke dette nødvendigvis en relevant vei på kort sikt. To eksempler er egnet som illustrasjon. Et første er knyttet til kunnskap om politiske partier og skillelinjer dem imellom. Analysene viser at mange med innvandrerbakgrunn oppgir dette som en årsak til at de unnlater å bruke stemmeretten. En nærliggende strategi er derfor å initiere institusjonelle tiltak som utformes med sikte på å øke kunnskapsgrunnlaget. Et annet eksempel dreier seg om betydningen av individuelle ressurser. Foreliggende valgforskning har dokumentert en klar sammenheng mellom utdanning og tilbøyeligheten til å stemme i politiske valg. Nå viser våre analyser at sammenhengen mellom utdanning og valgdeltakelse er like klar for alle minoritetsgruppene. Dette er et interessant og viktig funn, men ikke alene avgjørende når vi setter mulige virkemidler på dagsordenen.

Sammen med annen foreliggende forskning viser analysene vi har gjennomført, at det er mange og sammensatte årsaker som samlet bidrar til å forklare forskjellene i valgdeltakelse mellom majoritet og minoriteter, men også forskjellene minoritetsgruppene imellom. Det sistnevnte er ikke minst viktig i denne sammenheng, fordi det utfordrer hvor adekvat det er å lage én strategi for å øke valgdeltakelsen. Det er snarere slik at analysene peker mot at det er et bredt spekter av virkemidler som trengs, og at virkemidlene i noen grad vil variere med hvilken etnisk gruppe man konsentrerer seg om. I tillegg er det viktig å understreke at noen viktige forklaringer på forskjeller i valgdeltakelse er av en type som ikke lar seg endre i en håndvending. Et eksempel er heving av utdanningsnivået, som er et sentralt mål i integreringspolitikken generelt, men som altså også er av betydning for valgdeltakelse.

IMDi har arbeidet målrettet med spørsmål om hvordan innvandrerbefolkningen kan mobiliseres til å stemme i flere valg. I hvilken grad dette er et tiltak med suksess, er vanskelig å besvare. Det ville blant annet kreve svar på et kontrafaktisk spørsmål om hvor høy deltagelsen hadde vært om det ikke var for arbeidet IMDi og andre aktører bedriver. Tidligere i rapporten har vi også vist at når man skal se på utviklingen i

minoritetens deltakelse i valg, må man skille mellom prosent deltakelse og oppslutning målt i faktisk antall som avga stemme. Mens det har vært stabil deltakelse målt i prosent, har det vært en vesentlig økning om man ser endringen målt i antallet som valgte å benytte stemmeretten.

Når det da gjelder hvordan valgdeltakelsen kan økes, er vårt utgangspunkt, inspirert av Walzer og Togeby, at samfunnets bærende institusjoner kan og skal legge forholdene til rette for størst mulig deltakelse. I siste instans må det likevel være opp til den enkelte å benytte seg av de mulighetene som finnes. Til tross for at vi opererer med begrepet «borgerplikt», en norm som deles av stadig færre om vi skal tro professor Bjørklund, så er det ingen plikt å stemme ved valg. Vi kan i den sammenheng også legge til at 100 prosent valgdeltakelse ikke ville være et tegn på suksess, tvert om. Det ville dratt assosiasjonene til samfunn og historiske tider de færreste liker å sammenligne seg med. Å delta i valg er en rettighet som man kan velge å benytte seg av eller ikke. Suksess er derfor at alle som ønsker å være med på å forme samfunnet, benytter mulighetene demokratiet gir. Det innebærer at alle må kjenne til de mulighetene som finnes, men også at samfunnet må fjerne eventuelle hindre. Samtidig må ambisjonene strekke seg utover å fjerne hindre. Retorisk formulert så kan man heller ikke sette likhetstegn mellom fravær av diskriminering og like muligheter. Skulle man formulere enda mer ambisiøse mål, kunne det være at relativ integrasjon, målt i form av likhet mellom majoritet og minoriteter, ikke bare var reservert til å omhandle like muligheter, men også likhet som resultat.

I det følgende vil vi først presentere de sentrale virkemidlene som er i bruk. Blant dem er det enkelte som er av varig karakter, mens andre er mer ad hoc-pregede. Man prøver noe for å se om det virker. Et overordnet budskap vi ønsker å fremme her, er at virkemidlene ikke må være som hagleskudd, som er kjennetegnet av at man skyter bredt uten å vite akkurat hva det er som treffer blink, og som derfor bør videreføres.

For å ordne de ulike virkemidlene vil vi systematisere foreliggende tiltak ut fra flere kriterier. For det første vil vi skille mellom tiltak som er egnet til å *fjerne* barrierer som hindrer minoritetsbefolkningen fra å delta på lik linje som majoriteten, og tiltak som er utformet for å *stimulere* minoritetsgruppene til økt deltakelse. I praksis vil selvsagt fjerning av hindre langt på vei gli over i å være tiltak som fungerer stimulerende på deltakelsen. I tillegg er det relevant å skille mellom de forskjellige virkemidlene ut fra hvilket samfunnsnivå de befinner seg på. I dette følger vi delvis, men ikke fullt ut, inndelingen fra den analytiske inndelingen som ble skissert i modellen vi framsatte i kapittel 1. Når vi ikke følger denne fullt ut, skyldes det for det første at det er vanskelig å peke ut virkemidler på et transnasjonalt nivå. For det andre er det behov for å skille mellom politiske partier, som har en klart formulert politisk ambisjon, og frivillige organisasjoner som inngår i det politiske systemet, men på en langt løsere og mer ufor-

pliktende måte. I IMDi-rapporten, *Mobilisering til valg* (rapport 8 2010:33), er mange av tiltakene samlet, men det er i tillegg gitt en oppsummering av noen av tiltakene som er benyttet i Danmark og Sverige. Det overordnede bildet er at det i stor grad er de samme tiltakene som benyttes i alle de tre landene.

Det finnes selvsagt en rekke andre tiltak, som ikke vi har kunnet ta med her. Blant dem er det mange mer lokale ordninger, som gjerne er nært knyttet til såkalte ildsjeler. En utfordring i slike sammenhenger er spørsmål om hvordan man kan institusjonalisere ildsjeler, noe som er nødvendig om den innsatsen ildsjelene nedlegger, skal kunne overføres til andre områder. Andre typer av lokale forhold vil selvsagt også være av stor betydning for hvor meningsfullt velgere oppfatter at deres deltakelse er. Et nærliggende eksempel på dette er sammensetningen av befolkningen i valgkretsen. Bjørklund og Bergh har flere steder vist at det er en positiv sammenheng mellom høy innvandrerandel i et område og høy valgdeltakelse. Tolker man funnet bokstavtro, kan man tilsynelatende bruke funnet til å argumentere for at det er noe positivt som følger av delvis segregerte områder, for det er ikke urimelig at etnisk homogene lokalsamfunn dels innebærer at folk opplever at de kan gjøre forskjell i kraft av at de utgjør en relativt sett høy andel, dels at informasjonsflyten dermed må antas å gli lettere.

På *institusjonelt nivå*, som omfatter det blant annet Statham og Koopmans (2005) omtaler som den politiske mulighetsstrukturen, er det en rekke ordninger som både bidrar til å fjerne hindre og stimulere til økt deltakelse. Et svært viktig hinder er knyttet til mangel på informasjon. På institusjonelt nivå, det vil her si Kommunal- og regionaldepartementet, men også IMDi, har det derfor vært satset betydelig på å oversette relevant informasjon. Denne består dels av hvordan man stemmer rent teknisk, men også av hva de ulike partiene står for. På bakgrunn av våre analyser, som viser at mange velgere med minoritetsbakgrunn opplever at de mangler kunnskap og informasjon, synes dette som et hensiktsmessig virkemiddel. Dette er et forhold mange ser som viktig. Det vietnamesisk-norske forbundet uttaler dette på følgende måte:

Vi mener ved å utgi et tospråklig magasin kan vi få opp interessen og kunnskapen om valg og politikk, og derigjennom stimulere til økt engasjement og oppslutning om valg i norskvietnamesiske befolkningen. Dette kan leses av de som kan og ikke kan norsk.¹⁰

Samtidig viser oversikten i tabell 7.1 at det også er en rekke andre typer av virkemidler som er initiert på institusjonelt nivå. En viktig barriere er knyttet til hvordan gjøre det enklere å stemme. Forsøk med elektroniske valg er et slikt tiltak.

¹⁰ <http://www.nvsenter.org/www/Integrering/Arkiv/?module=Articles;action=Article.publicShow;ID=247>

Tabell 7.1 Oversikt over sentrale virkemidler som har vært benyttet for å øke valgdeltakelsen blant velgere med minoritetsbakgrunn.

Institusjonelt (politisk mulighetsstruktur)	Fjerne barrierer	Sikre at man når ut med informasjon – oversette brosjyrer. Lette tilgang (eks. forsøk med elektroniske valg, fra 2003).
	Stimulere deltakelse	Store muligheter for å skape endringer på partilistene. Følger av endringer i valgloven (2003) var: a) Man kunne gi personstemme også i fylkesvalg. b) Partienes mulighet til å forhåndsnominere ble innskrenket. c) Man fjernet muligheten til å stryke kandidater. Egne valgsendinger i media for minoriteter Egne nettsider Undervisningstilbud Samarbeid mellom ulike institusjoner, organisasjoner, departementer osv. Blant annet KIM og IMDi er sentrale i dette. Gis ut midler til organisasjoner og aktører som arbeider særskilt med å øke valgdeltakelsen. Direktevalg av ordfører Valgmotivatorer (IMDi) i seks kommuner (fra 2007)
Politiske partier	Fjerne barrierer	Oversette partiprogrammer Sette opp transport til valglokale
	Stimulere	Sikre at det oppleves meningsfullt å delta: Ha minoritetspolitikere å stemme på Synliggjøre rollemodeller Kvotere minoritetspolitikere Særskilte tiltak – fester, arrangementer Valgkamp der minoriteter ferdes
Organisasjoner	Fjerne barrierer	Bidra til økt kunnskap gjennom informasjon og undervisning.
	Stimulere	Skape tillit, nettverk, sosial kapital Tiltak for å initiere engasjement og politisk interesse RAPVALG 2011 – bruke musikk for å skape engasjement gjennom budskap og synlighet Hjelpe partiene til å utforme sitt politiske budskap på måter som når fram til målgruppene.
Individer (innvandrerbefolkningen)	Fjerne barrierer	Lære norsk Lese aviser
	Stimulere	Bli medlem eller aktiv i politiske partier og organisasjoner Bruke alternative kanaler Bruke sosiale medier, Facebook, blogge Øke ressursene

I framtiden kunne man vurdere om mer ambulerende valglokaler kunne være nyttige. I de kvalitative intervjuene vi gjennomførte, kom det blant annet fram at det kunne være aktuelt med muligheten til å forhåndsstemme på Mela-festivalen.

Det finnes allerede en rekke forhold som er utformet med sikte på å stimulere til økt valgdeltakelse. Blant de viktige er endringene som ble gjort i valgloven i 2003. Et hovedgrep er at innslaget av personvalg økte. Dette er en måte hvor velgere med innvandrerbakgrunn lettere kan oppleve deltakelse som meningsfull fordi de gjennom å gjøre endringer på stemmeseddelen kan bidra til å få valgt politikere de ønsker særskilt. En evaluering, 'To valg med ny personvalgordning, kontinuitet eller endring?' (Christensen et al. 2008), viser imidlertid at ordningen med personvalg har hatt liten effekt på innvalgte kandidater i fylkestingsvalget. Undersøkelsene viser at ordningen har noe større betydningen i kommunevalget, men ikke betydelig utover det partiene kontrollerer gjennom egne nominasjonsprosesser. Samtidig er det en rekke andre forhold som også kan fungere stimulerende. Fra valgmotivatorer, som ene og alene har som arbeidsoppgave å motivere, til egne nettsider, reklamefilmer eller opplysningsfilmer og hva medieinstitusjonene velger å sette på dagsordenen.

De *politiske partiene* er avgjørende. I noen grad utfører de den som en del av valgkampen, som jo nettopp er kjennetegnet av å mobilisere velgere. En sentral del av arbeidet med å mobilisere velgere kan man derfor anta at skjer mellom valgene, i det daglige arbeidet, hvor partiene velger hvilke saker som skal få gjennomslag og ikke. En opplevelse enkelte velgere gir uttrykk for, er at minoritetsspørsmål er noe politikere snakker om, men minoriteter er ikke noen de snakker med – bortsett fra når det er valgkamp. I valgkamper har derimot mange av partiene i de innvandrer-tette byene egne arrangementer. Mest kjent er Høyres halalfest på Ekebergsletta, men rekken av denne typen tiltak er lang. Langt viktigere enn fester er nok å synliggjøre at politikere med innvandrerbakgrunn gis mulighet og innflytelse. Dette er en måte å dokumentere at det er meningsfullt å delta i politiske valg, å stemme inn de kandidatene man ønsker. Samtidig vil det hele tiden være en løpende diskusjon om innvandrerpolitikere representerer særinteresser, eller om de har legitimitet som representanter for hele partiets politikk.

Et annet lokalt forhold er knyttet til hvilke politikere velgere kan velge mellom. I lokalvalget i 2011 var det for eksempel en ordfører kandidat på valg i Drammen som hadde bakgrunn som flykting fra Iran. Han var nær ved å bli valgt, noe som trolig virket mobiliserende. Uten at vi skal gjøre oss til dommere over politisk retorikk eller kommunikative ferdigheter, er dette en kandidat med sterke sider som politiker mer generelt. Det er vel også rimelig når man står på valg for å bli ordfører i en av Norges største byer.

De *frivillige organisasjonene* er andre aktører på dette mellomnivået. Blant dem finner man både de såkalte innvandrerorganisasjonene, men også andre interesseorganisasjoner og mer veldedige organisasjoner. I denne rapporten er sivilsamfunnet løftet fram som produsent av sosial kapital og viktige møtepunkter. Den formen for

tillit, identitetsbygging og nettverk som skapes gjennom organisasjonene, er av vesentlig betydning for å øke valgdeltakelsen. Men organisasjonene kan også jobbe mer direkte med valgprosjekter. Det finnes en rekke tiltak som nettopp dreier seg om mobilisering til valg, som er initiert og gjennomføres av organisasjonene. Rapvalg, som ble igangsatt av Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD) ved lokalvalget i 2011, er et slikt eksempel. Gjennom å bruke musikk som er politisk ladet, søkte man å nå andre målgrupper enn de man tradisjonelt når med bruk av valgkampmateriell.

Et spørsmål er hvordan sivilsamfunnet kan brukes mer eller bedre i framtiden. Et viktig element er knyttet til at organisasjonene både kan være sammenbindende og overskridende. Det er åpenbart at de overskridende organisasjonene, hvor majoriteter og minoriteter omgås, er lett å se i sammenheng med integrasjon. Samtidig kan man spørre om ikke de mer er å betrakte som et resultat av integrasjon enn et virkemiddel for å oppnå integrasjon. Nærmer man seg temaet fra motsatt ende av skalaen, kan man spørre om vi ikke burde bruke de sammenbindende organisasjonene bedre. Og hva er da bedre enn de religiøse møteplassene? Dette er steder hvor mange møtes. I hvilken grad kunne man også benytte de religiøse møtepunktene til å bli et sted for utveksling av informasjon?

På *individnivå* er det flere forhold som er av betydning, men de er vanskeligere å endre på kort sikt. Eksempelen vi allerede har trukket fram, er å øke ressursene til velgere med minoritetsbakgrunn. Utdanning er et langt løp, men kunnskap og informasjon er forhold som langt raskere kan innhentes enn titler i utdanningssystemet. Det er likevel begrenset hva som kan pålegges fra myndighetene på dette området.

Ingen av de tiltakene som er framsatt og presentert i tabell og tekst i det foregående, er gale. De fleste av dem har til felles at de er prøvd ut over mange valg. Vi tror likevel at det er mer å hente på å oppsøke minoritetene der de er, det være seg å drive valgkamp i lokalmiljøene, i organisasjonene og i de religiøse menighetene.

I tillegg ser vi at velgere med minoritetsbakgrunn mobiliseres når det oppleves som meningsfullt. I *Demokratisk fellesskap* (Rogstad 2007) vises det til og med at lav interesse for politikk kunne gå sammen med høy valgdeltakelse i visse sammenhenger. Dette tilsynelatende paradokset henger sammen med at årsakene til å delta ved valg for en del minoritetsvelgere er andre enn det tradisjonelt har vært for majoritetsnordmenn.

Det skal også trekkes fram at mange i majoriteten heller ikke benytter stemmeretten. Dette er og bør også være en kilde til bekymring. En som tematiserte dette rett etter siste kommunevalg, var Raymond Johansen. Vi har tatt med noen relevante passasjer, som han framsa i en tale til Arbeiderpartiets landsstyret, 28. september 2011.¹¹

¹¹ <http://arbeiderpartiet.no/Politikken/Taler/Raymond-Johansen/Tale-til-landsstyret-28.-september>

63,8 % stemte ved dette valget. Det betyr at nesten 1,4 millioner nordmenn lot være. Mange sosialdemokratiske velgere satt hjemme. I det danske folketingsvalget tre dager senere var valgdeltakelsen på 87,7 %.

Som et politisk parti med partiavdelinger over hele landet må vi ha som ambisjon at lokalpolitikken fenger mer enn den gjør i dag. Svært mange av de avgjørelsene som betyr aller mest for hverdagen til folk, tas i kommunene. Det må vi synliggjøre. Også i perioden mellom valgene.

Fram mot landsmøtet vil jeg ha diskusjon og fokus på hvordan vi kan bidra til å øke valgdeltakelsen og engasjementet.

Hva kjennetegner de kommunene som klarer å få til en høy valgdeltakelse også i kommunvalg?

I våre undersøkelser ser vi at mange mener at det er vanskelig å få øye på de politiske forskjellene lokalt. Hva er årsaken til det? Er det for mye som er bestemt fra nasjonale myndigheter sin side? For lite lokal handlefrihet? Eller har man avgitt for mye makt «nedover» i lokaldemokratiet – til rådmann, byråkrati og ikke-politiske organer?

Skal vi få velgerne engasjert i hvem som styrer lokalt, må vi ha lokale politikere som har makt, som tar makt, og som synliggjør hvilke prioriteringer de ønsker å gjøre i lokalsamfunnet. Gjør vi det i dag?

Klarer vi å få fram høyre–venstre-sillet i lokalpolitikken? Klarer vi å dyrke frem de lokale toppkandidatene som er glødende lokalpatrioter, har de nyskapende ideene om hvordan kommunen kan utvikle seg, og som kan bygge gode små fellesskap med sosialdemokrati i bunnen?

Vi har mange i våre rekker som lykkes med å skape lokalt engasjement og entusiasme, men i sum har vi en nasjonal utfordring med en valgdeltakelse som er for lav.

Vår foreløpige ettervalsundersøkelse viser at de viktigste grunnene folk oppgir for hvorfor de ikke stemte for to uker siden, var at de ikke rakk det, glemte det eller var bortreist.

Det er altså ikke protest det handler om, men at det ikke blir viktig nok.

Dette må vi jobbe med. Vi må gjøre det viktig nok å stemme.

Talen artikulere noe av kompleksiteten bak valgdeltakelse som fenomen. I tillegg vitner den om at emnet er noe politikere er opptatt av. En annen måte å nærme seg emnet på er ved å spørre hva som tenner en politisk glød hos noen. Hvordan er det denne oppvåkningen skjer, og kan den overføres, enn si læres?

Et noe annet perspektiv kan hentes fra artikkelen «The art of articulation» (Rogstad & Vestel 2011), hvor det presenteres en analytisk modell for å forstå politisk mobilisering. Denne forklaringen er ikke avgrenset til deltakelse i valg, men tar snarere utgangspunkt i spørsmål om hvorfor og hvordan noen minoriteter blir engasjert politisk. Modellen skiller mellom tre deler eller stadier. De tre stadiene er for det første (i) *bevisstgjøring*. Dette kan dreie seg en type erkjennelse av minoritetenes situasjon i samfunnet, men engasjementet og erkjennelsen av at man kan velge å være en politisk borger. Et viktig element i bevisstgjøringen dreier seg om å se plassen man har i samfunnet, noe som kan skje gjennom det vi omtaler som kritiske hendelser. 11. september er en slik kritisk hendelse, som endret måten mange snakket om de

flerreligiøse samfunnene. Del (ii), *mobilisering*, fordrer at man ikke bare anerkjenner et politisk engasjement, men gir dette en retning eller orientering. Et element her er at mobilisering både er et individuelt og et kollektivt fenomen på samme tid. Det er således nødvendig, men heller ikke tilstrekkelig for del (iii), *kollektiv handling*. Politikk handler i stor grad om hvordan makt og prioriteringer i fordelingen av knappe goder er et resultat av kollektiv handling.

Når vi har tatt inn denne modellen her, så er det fordi den kan antas å si noe mer allment om årsakene og stadiene fra politisk bevisstgjøring til politisk deltakelse. Et moment i den sammenheng er at bevisstgjøring trolig er å regne som en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for politisk deltakelse. Gitt at dette er riktig og derigjennom identifiserer et mer allment poeng knyttet til politisk deltakelse, er det også inntak til en diskusjon eller problematisering av virkemidler som er egnede for å mobilisere flere til å bruke stemmeretten. Det momentet er at bevisstgjøring, gjerne i form av holdningskampanjer, neppe er nok til å ta del i kollektiv handling. En viktig kunnskap fra denne artikkelen, og prosjektet den inngår i (se Andersson et al. 2012), er at mange ulike forhold kan virke til å skape politisk engasjement. For noen var det gjenkjennelseeffekten og erkjennelse av at mange med minoritetsbakgrunn har en kollektiv erfaring med «utenforskap», som var avgjørende. For andre var gjenkjennelsen i ungdomskultur, for eksempel i filmen *Beat Street* eller hiphop-fenomener, som igangsatte en type bevisstgjøring. For atter andre var det opplevelsen av urettferdighet, for eksempel etter drapet på Eugene Obiora utenfor et sosialkontor i Trondheim.

Sikkert er det at politisk deltakelse må oppleves som *meningsfullt*. Og noe av det meningsfulle er at man ser en sammenheng mellom individuell deltakelse – som det er å putte en stemmeseddel ned i en konvolutt – og en mer kollektiv orientering om at en enkelt stemme kan utgjøre et større hele sammen med andre. Hvor utfallsorientert denne opplevelsen av det kollektive elementet må være, er imidlertid langt mer usikkert. Som en av informantene vi har referert, fortalte: Når ikke alle ordene etter 22. juli har gjort større forskjell i valgdeltakelsen, hva kan da spille inn?

Av det foregående går det fram at vi er skeptiske til at det er enkeltvis forklaringer som alene kan ha en avgjørende effekt. Trolig er det snarere mer langsiktig arbeid, hvor mange ulike virkemidler benyttes på samme tid. Dermed er det også sagt at vi sannsynligvis ikke kan evaluere virkemidlene isolert. De må sees og vurderes som et større hele. En viktig konklusjon, som våre analyser indikerer, er at integrasjonspolitikken kan forstås som et bidrag til å øke valgdeltakelsen. Deltakelse i arbeidslivet gir en økonomisk frihet, som sammen med nettverk, tilhørighet og sivile fellesskap er med å bygge generalisert tillit. En overordnet konklusjon er således at integrasjonens ulike sfærer er nært kjedet sammen og forsterker hverandre. Det kan virke positivt, og det kan virke negativt. Er man integrert på ett område, er sannsynligheten stor for at man også er integrert på et annet.

Referanser

- Almond, G. & Verba, S. (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Boston, MA: Little, Brown and Company.
- Andersson, M. et al. (2012 under publisering). *Kritiske hendelser – nye stemmer! Rasisme, kultur, hip hop og religiøsitet i det flerkulturelle Norge*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ansari, A. & Qureshi, N. A. (1998). *Kolleger eller alibier. En studie av politikere med innvandrerbakgrunn*. Rapport 7/98. Oslo: Høgskolen i Oslo.
- Barreto, M., Segura, G. & Woods, N. (2004). The Effects of Overlapping Majority-Minority Districts on Latino Turnout. *American Political Science Review*, 98.
- Bay, A. H., Finseraas, H. & Hagelund, A. (2010). Civil society and political integration of immigrants in Norway. I B. Bengtsson, P. Strömblad & A-H. Bay (red.), *Diversity, Inclusion and Citizenship in Scandinavia*. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing.
- Bengtsson, B., Strömblad, P. & Bay, A-H. (red.) (2010). *Diversity, Inclusion and Citizenship in Scandinavia*. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing.
- Bergh, J. & Bjørklund, T. (2011). The Revival of Group Voting: Explaining the Voting Preferences of Immigrants in Norway. *Political Studies*, 59(2), 308–327.
- Bergh, J. & Bjørklund, T. (2010). Minority Representation in Norway: Success at the Local Level; Failure at the National Level. I K. Bird, T. Saalfeld & A. Wust (red.), *The Political Representation of Immigrants and Minorities: Voters, Parties and Parliaments in Liberal Democracies*. London: Routledge/ECPR Studies in European Political Science.
- Bergh, J. & Bjørklund, T. (2010). Political Integration of Minorities. I B. Bengtsson, P. Strömblad & A-H. Bay (red.), *Diversity, Inclusion and Citizenship in Scandinavia* (s. 269–294). Cambridge Scholars Publishing.
- Bergh, J. & Bjørklund, T. (2009). Få deltok, mange ble valgt: Innvandrere og valget 2007. I J. Saglie (red.), *Det nære demokratiet – lokalvalg og lokal deltakelse* (s. 69–88). Oslo. Abstrakt forlag.

- Bergh, J., Bjørklund, T. & Hellevik, O. (2010). Personutvelgingen i norske valg. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 2, 105–131.
- Berglund, F. (2005). *Likestilte politikere? Om rekruttering og frafall i lokalpolitikken*. Oslo: NIBR-rapport 2005:18.
- Bird, K., Saalfeld, T. & Wüst, A. M. (red.) (2011). *The Political Representation of Immigrants and Minorities: Voters, Parties and Parliaments in Liberal Democracies*. London: Routledge/ECPR Studies in European Political Science.
- Bjørklund, T. & Kval, K. (2001). *Innvandrere og lokalvalget 1999*. Rapporter 2/2001. Oslo: Institutt for Samfunnsforskning.
- Blom, S. & Henriksen, K. (2008). *Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006*. Rapport 2008/5. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Calhoun, C. (2007). *Nation matter. Culture, History and the Cosmopolitan dream*. New York: Routledge.
- Christensen, D. A., Midtbø, T., Ringkjøb, H-E. & Aars, J. (2008). *To valg med ny person-valgordning – Kontinuitet eller endring?* Rapport 9. Rokkansenteret.
- Dahl, R. (1991). *Democracy and Its Critics*. Yale University Press.
- Djuve, A. B. Gulløy, E., Kavli, H. C. & Berglund, A. (2009). *Datafangst når minoritetsbefolkningen er målgruppe*. Oslo: Fafo-rapport 2009:24.
- Earnest, D. C. (2003). *Noncitizen Voting Rights: A Survey of an Emerging Democratic Norm*. Paper prepared for 2003 annual convention of the American Political Science Association, Philadelphia, Pennsylvania, August 28–31.
- Fennema, M. & Tillie, J. (1999). Political participation and political trust in Amsterdam: civic communities and ethnic networks. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 25, 703–726.
- Glick-Schiller, N., Basch, L. & Szanton-Blanc, C. (1992). *Towards a Transnational Perspective on Migration: Race, Class, Ethnicity and Nationalism Reconsidered*. New York: New York Academy of Sciences.
- Gulløy, E. (2008). *Levekår blant innvandrere 2005/2006*. Dokumentasjonsrapport. Notater 2008/5. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Hellevik, O. (2009). Linear versus logistic regression when the dependent variable is a dichotomy. *Quality and quantity*, 43(1), 59–74.
- Hellevik, O. (2003). Kvantitativ analyse: Statistisk raffinement versus mening. *Sosio-logisk Tidsskrift*, 11(1), 54–74.

- Hellevik, O. (1988). *Introduction to Causal Analysis. Exploring Survey Data by Cross-tabulation*. Scandinavian University Press.
- Henriksen, K. (2010). *Levekår og kjønnsforskjeller blant innvandrere fra ti land*. Rapport 6/2010. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Hernes, G. & Martinussen, W. (1980). *Levekårsundersøkelsen. Demokrati og politiske ressurser*. NOU 1980-7.
- Journal of Ethnic and Migration Studies* (2004). Volume 30, Issue 3.
- Karvonen, L. (2004). Preferential Voting: Incidence and Effects. *International Political Science Review*, 25(2), 203–226.
- Koopmans, R. & Statham, P. (2000). *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics. Comparative European Perspectives*. Oxford: Oxford University Press.
- Koopmans, R. & Statham, P. (2000). Migration and ethnic relations as a field of political contention: an opportunity structure approach. I *Challenging immigration and ethnic relations politics* (s. 13–56). Oxford: Oxford University Press.
- Lipset, S. M. & Rokkan, S. (1967). *Party Systems and Voter Alignments*. New York: Free Press.
- Lorentzen, H. (2004). *Felleskapets fundament: sivilsamfunnet og individualismen*. Oslo: Pax.
- Mood, C. (2010). Logistic Regression: Why We Cannot Do What We Think We Can Do, and What We Can Do About It. *Eur Sociol Rev*, 26(1), 67–82.
- Morales, L. & Guigni, M. (2011). *Social Capital, Political Participation and Migration in Europe. Making Multicultural Democracy Work?* Palgrave Macmillan.
- Morales, L. & Morariu, M. (2011). Is 'Home' a Distraction? The Role of Migrants' Transnational Practices in Their Political Integration into Receiving-Country Politics. I L. Morales & M. Guigni.
- NOU 2006: 7. *Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken*.
- Phillips, A. (1995). *The Politics of Presence*. Oxford: Clarendon Press.
- Pitkin, H. F. (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California.
- Portes, A. (2000). The Two Meanings of Social Capital. *Sociological Forum*, (15)1.
- Putnam, R. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.

- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Raskin, J. B. (1993). Legal Aliens, Local Citizens: The Historical, Constitutional and Theoretical Meanings of Alien Suffrage. *University of Pennsylvania Law Review*, 141, 1391–1470.
- Rogstad, J. (2011) Kapital over alle grenser: Politisk engasjement mellom det lokale og det transnasjonale. I S. B. Seggaard & Dag Wollebæk (red.), *Sosial kapital i Norge*. Oslo: Cappelen Damm.
- Rogstad, J. (2009). What difference does it make? Transnational networks and collective engagement among ethnic minorities. I S. Alghasi, T. H. Eriksen & H. Ghorashi (red.), *Paradoxes of Cultural Recognition. Perspectives from Northern Europe*. London: Ashgate.
- Rogstad, J. (2007). *Demokratisk fellesskap. Politisk inkludering og etnisk mobilisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rogstad, J. & Myrberg, G. (2011). Patterns of Participation: Engagement among Ethnic Minorities and the native Population in Oslo and Stockholm. I L. Morales & M. Giugni, *Social Capital, Political Participation and Migration in Europe. Making Multicultural Democracy Work?* Palgrave Macmillan.
- Rogstad, J. & Vestel, V. (2011) The Art of Articulation. The Mediation of Political Engagement in Multicultural Networks. Accepted in *Social Movements Studies*.
- Rokkan, S. (1966). *Norway: numerical democracy and corporate pluralism*. New Haven: Yale University Press.
- Soysal, Y. N. (1994). *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago and London: University of Chicago Press.
- Tillie, J. (2004). Social Capital of Organisation and their Members: Explaining the Political Integration of Immigrants in Amsterdam. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 30, 529–41.
- Togeby, L. (2008). The Political Representation of Ethnic Minorities: Denmark as a Deviant Case. *Party Politics*, 14, 325–343.
- Togeby, L. (2004). It depends... how organisational participation affects political participation and social trust among second-generation immigrants in Denmark. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 30, 509–528.
- Togeby, L. (1999). Et demokrati som omfatter alle, der bor i Danmark? I J. G. Andersen et al. (red.), *Den demokratiske utfordring*. København: Hans Reitzels Forlag.

- Vertovec, S. (2007). *Transnationalism. Key Ideas*. London: Routledge.
- Walzer, M. (1998). Pluralism and social democracy. *Dissent*, 45, 47–53.
- Wollebæk, D. & Seggaard, S. B. (red.) (2011). *Sosial kapital i Norge*. Cappelen Damm Akademisk.
- Woolcock, M. (1998). Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework. *Theory and Society*, 27(2): 151–208.
- Young, I. M. (2000). *Inclusion and Democracy*. Oxford University Press.
- Young, I. M. (1990). *Justice and the politics of Difference*. Princeton New Jersey: University Press.
- Ødegård, G. (2010). *Foreningsliv i et flerkulturelt lokalsamfunn. En studie om integrasjon og sosial kapital*. Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Østerud, Ø. (1991). *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Aalandslid, V. (2008). *Innvandrere og kommunestyrevalget i 2007*. Rapport 2008/47. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Aalandslid, V. (2006). *Valgdeltakelsen blant norske statsborgere med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn ved Stortingsvalget 2005*. Rapport 2006/23. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Aalandslid, V. & Tronstad, K. R. (2005). Norske kommunestyre – Er ikke-vestlige innvandrere underrepresentert? *Samfunnsspeilet*, 1. Oslo: Statistisk sentralbyrå.

Vedlegg 1 Resultat bivariat analyse

		Avhengig variabel				Kji-kvadrat test
		Stemte ikke		Stemte		
		N	%	N	%	
Kjønn	Menn	739	50 %	744	50 %	,096
	Kvinner	630	53 %	557	47 %	
Alder	16-24 år	532	70 %	223	30 %	<,000
	25-39 år	430	54 %	371	46 %	
	40-54 år	285	38 %	473	62 %	
	55 -71 år	85	30 %	194	70 %	
Botid	Under fem år	141	93 %	11	7 %	<,000
	5-10 år	442	74 %	152	26 %	
	10-14 år	335	53 %	303	47 %	
	Over 15 år	451	35 %	835	65 %	
Landbakgrunn	Bosnia-Hercegovina	184	60 %	124	40 %	<,000
	Serbia og Montenegro	174	67 %	85	33 %	
	Tyrkia	118	44 %	149	56 %	
	Irak	204	70 %	86	30 %	
	Iran	125	57 %	94	43 %	
	Pakistan	94	39 %	149	61 %	
	Vietnam	112	40 %	170	60 %	
	Sri Lanka	123	36 %	217	64 %	
	Somali	117	61 %	74	39 %	
Chile	118	44 %	153	56 %		
Norskfødt		86	57 %	66	43 %	,178
Nabokontakt	Har ikke	502	59 %	349	41 %	<,000
	Har	867	48 %	952	52 %	
Sammenbindene sosial kapital	Har ikke	1018	56 %	816	44 %	<,000
	Har	351	42 %	485	58 %	
Overgripende sosial kapital	Har ikke	943	60 %	632	40 %	<,000
	Har	426	39 %	669	61 %	
Norskknnskaper	Middels /dårlige	571	53 %	503	47 %	,109
	Gode	798	50 %	798	50 %	
Inntekt	Lav inntekt	1051	58 %	754	42 %	<,000
	Høy inntekt	318	37 %	547	63 %	
Utdanning	Grunnskole videregående	1061	55 %	885	45 %	<,000
	Høy utdanning	308	43 %	416	57 %	
I arbeid	Ikke	681	58 %	487	42 %	<,000
	Er i arbeid	688	46 %	814	54 %	
Transnasjonal	Flytte	388	56 %	299	44 %	,002
	Bli	981	49 %	1002	51 %	
Tilknytning	1- ingen samhörighet med Norge	92	63 %	55	37 %	<,000
	2	59	60 %	39	40 %	
	3	147	63 %	86	37 %	
	4	271	54 %	227	46 %	
	5	313	51 %	301	49 %	
	6	199	45 %	242	55 %	
	7 - stor samhörighet med Norge	278	44 %	350	56 %	
Urban	<100 000	531	59 %	373	41 %	<,000
	> 100 000	838	47 %	928	53 %	

Vedlegg 2 Resultat av OLS-regresjon, sosial kapital, individuelle ressurser og transnasjonale bånd og politiske mulighetsstrukturer

	Modell 1 Unstandardiserte Koef- fisienter		Model 2 Unstandardiserte Koef- fisienter		Modell 3 Unstandardiserte Koeffisienter	
	B	Sign.	B	Sign.	B	Sign.
(Constant)	,253	,000	,217	,000	,195	,000
Kjønn	-,023	,196	-,016	,366	-,017	,355
Alder	,009	,000	,009	,000	,009	,000
Botid	,024	,000	,024	,000	,024	,000
Botid ²	-,001	,000	-,001	,000	-,001	,000
Serbia	,025	,501	,020	,588	,016	,675
Tyrkia	,159	,000	,172	,000	,152	,000
Irak	,128	,001	,134	,000	,130	,001
Iran	,039	,327	,034	,382	,018	,658
Pakistan	,155	,000	,139	,001	,111	,012
Vietnam	,146	,000	,123	,001	,115	,003
Somalia	,167	,000	,165	,000	,147	,001
Chile	,090	,018	,085	,026	,069	,071
Srilanka	,182	,000	,167	,000	,142	,000
Norskfødte	-,121	,004	-,131	,002	-,127	,003
Nabo	,089	,000	,083	,000	,086	,000
Sammenbindene sosial kapital	,028	,145	,030	,123	,031	,115
Overgripende sosial kapital	,102	,000	,103	,000	,104	,000
Utdanning (høy)	,047	,021	,047	,021	,043	,032
Inntekt	,053	,015	,051	,018	,051	,019
Sysselsatt	,042	,030	,041	,033	,040	,042
transnasj			,060	,003	,062	,002
tilknytning			,016	,004	,016	,003
urban					,050	,010
R ² justert	,241		,246		,248	

Vedlegg 3 Resultat OLS, landspesifikk analyse

	Bosnia		Serbia og Montenegro		Tyrkia		Irak		Iran		Pakistan		Vietnam		Somalia		Chile		Sri Lanka	
	Ustand. Koef. fisenter	B Sig	Ustand. Koef. fisenter	B Sig	Ustand. Koef. fisenter	B Sig	Ustand. Koef. fisenter	B Sig	Ustand. Koef. fisenter	B Sig	Ustand. Koef. fisenter	B Sig	Ustand. Koef. fisenter	B Sig	Ustand. Koef. fisenter	B Sig	Ustand. Koef. fisenter	B Sig	Ustand. Koef. fisenter	B Sig
Konstant	,145	,132	,229	,007	,406	,000	,59	,000	,138	0,317	,247	,094	,466	,000	,334	0,001	,179	0,054	,245	0,007
Kjønn	-,119	,030	,01	,859	-,041	,487	-,137	,016	,025	0,73	-,007	,912	-,134	0,487	,014	0,828	,018	0,744	,143	0,005
Alder	,008	,000	,011	,000	,016	,000	,009	,000	,006	0,063	,009	,001	,014	,000	,003	0,289	,009	,000	,011	,000
Botid	,024	,005	,024	,000	,022	,000	,027	,021	,008	0,256	,023	,000	,021	,000	,033	,000	,027	,000	,019	,000
Botid kv	-,001	,123	,000	,692	-,001	,000	-,001	,568	-,002	0,097	-,001	,031	-,002	,000	-,001	0,061	0	0,522	-,001	0,001
Nabo	,059	,326	,121	,030	,068	,294	,068	,207	,135	0,048	-,017	,811	,03	0,294	,128	0,092	,155	0,004	,077	0,163
Sammenbindene	,016	,781	,041	,545	,077	,166	-,094	,274	-,048	0,619	,166	,007	-,005	0,166	,142	0,030	,093	0,175	-,112	0,020
Overgripende	,062	,276	,13	,037	,036	,548	,113	,105	,08	0,275	,157	,020	,013	0,548	,123	0,087	,175	0,002	,162	0,001
Utdanning	,157	,007	,089	,199	,121	,104	,026	,649	,112	0,116	-,025	,710	,027	0,104	,172	0,052	-,066	0,250	-,02	0,722
Inntekt	,173	,006	,079	,231	,079	,239	-,102	,186	-,052	0,555	,057	,425	,151	0,239	,097	0,336	-,048	0,437	,076	0,177
l arbeid	,078	,217	-,011	,857	0	,997	,039	,513	,035	0,652	,031	,629	,051	0,997	,052	0,496	,134	0,02	,037	0,466
Transnasjonal	,119	,036	-,019	,758	,122	,033	-,043	,465	,158	0,081	,015	,845	,057	0,033	,031	0,633	-,018	0,780	,088	0,079
Tilknytning	,001	,978	,01	,493	,017	,295	,027	,073	,005	0,809	,003	,876	,02	0,295	,051	0,005	,034	0,048	0	0,998
Urban	,056	,318	,001	,980	-,001	,982	-,016	,768	,057	0,463	,135	,225	,075	0,982	-,048	0,492	,077	0,190	,096	0,166
R2	,162		,259		,282		,15		,063		,199		,174		,309		,268		,307	

Vedlegg 4 Resultat bivariat analyse

		Avhengig variabel				P-verdi
		Ikke stemt		Stemte ved valget		
		Antall	%	Antall	%	
Kjønn	Mann	105	27 %	286	73 %	,723
	Kvinne	100	28 %	257	72 %	
Alder kategorisert	18-29 år	55	29 %	135	71 %	,869
	30-39 år	44	27 %	119	73 %	
	40-54 år	72	26 %	206	74 %	
	55 år +	34	29 %	83	71 %	
Utdanning	Grunnskole/videregående	168	35 %	307	65 %	,000
	Høyskole eller universitets- utdanning	50	18 %	236	83 %	
Botid kategorisert	Under ti år	30	37 %	52	63 %	,005
	Ti til nitten år	97	32 %	202	68 %	
	Over tjue år	39	21 %	151	80 %	
Landbakgrunn	Pakistan	42	25 %	127	75 %	,000
	Sri Lanka	39	19 %	164	81 %	
	Bosnia	88	41 %	129	59 %	
	Norskfødt Pakistan	36	23 %	123	77 %	
I utdanning	Utenfor arbeidslivet	68	43 %	89	57 %	,000
	I utdanning eller arbeid	150	25 %	454	75 %	
Norskkunskaper	Middels/dårlige	108	34 %	214	67 %	,011
	Gode eller svært gode	110	25 %	329	75 %	
Inntekt	Under 250	22	34 %	42	66 %	,080
	250-499	48	28 %	123	72 %	
	500-749	45	27 %	120	73 %	
	749-1000	15	16 %	79	84 %	
	1000	11	22 %	40	78 %	
Fagforening	Ikke medlem	158	35 %	294	65 %	,000
	Medlem	60	19 %	249	81 %	
Humanitær forening	Annet	146	33 %	300	67 %	,003
	Aktiv	72	23 %	243	77 %	

		Avhengig variabel				P-verdi
		Ikke stemt		Stemte ved valget		
		Antall	%	Antall	%	
	Aktiv	72	23 %	243	77 %	
Religiøs forening eller menighet	Annet	140	34 %	273	66 %	,000
	Aktiv	78	22 %	270	78 %	
Innvandrerorganisasjon	Annet	201	30 %	463	70 %	,010
	Aktiv	17	18 %	80	83 %	
Annen organisasjon	Annet	206	31 %	456	69 %	,000
	Aktiv	12	12 %	87	88 %	
Idrettsforening	Annet	166	31 %	375	69 %	,051
	Aktiv	52	24 %	168	76 %	
Tillit til folk	Lav tillit	52	27 %	140	73 %	,906
	Høy tillit	147	28 %	387	73 %	
Tillit til ulike institusjoner (Binned)	Lav tillit	87	29 %	210	71 %	,087
	Høy tillit	83	23 %	272	77 %	
Hvor interessert er du i lokal politikk?	Veldig interessert	13	17 %	62	83 %	,000
	Ganske interessert	23	13 %	159	87 %	
	Litt interessert	99	28 %	260	72 %	
	Ikke interessert i det hele tatt	69	53 %	61	47 %	
Hvor interessert vil du si at du er i politikk i ditt fødeland (foreldres fødeland)?	Veldig interessert	49	25 %	144	75 %	,007
	Ganske interessert	32	20 %	127	80 %	
	Litt interessert	59	27 %	159	73 %	
	Ikke interessert i det hele tatt	65	37 %	113	64 %	
Norske venner	Ingen norske venner	57	39 %	90	61 %	,002
	Har norske venner	161	26 %	453	74 %	
Tillit til kommunestyre?	Lav tillit	40	37 %	68	63 %	,000
	Høy tillit	150	25 %	451	75 %	

Vedlegg 5 Resultat av OLS-regresjon, sosial kapital, individuelle ressurser og transnasjonale bånd og politiske mulighetsstrukturer

		Modell 1		Modell 2		Modell 3	
		Ustandardiserte koef-fisenter	Sig.	Ustandardiserte koef-fisenter	Sig.	Ustandardiserte koef-fisenter	Sig.
		B		B		B	
	(Constant)	,33	,000	,178	,147	,165	,182
Kontrollvariabler	Kjønn	,017	,655	,011	,777	,009	,817
	Alder	,001	,769	0	,953	0	,819
	Pakistan	,16	,011	,171	,006	,149	,021
	SriLanka	,188	,001	,18	,001	,172	,002
	Norskfodt	,103	,229	,122	,152	,097	,264
	Botid	,007	,035	,005	,138	,005	,164
Individuelle ressurser	Høy utdanning	,137	,001	,048	,008	,048	,008
	Inntekt	-,011	,593	-,006	,772	-,005	,791
	Gode norskkunnskaper	,047	,324	,049	,298	,049	,296
	I arbeid/utdanning	,067	,234	,044	,437	,039	,493
Sosial kapital	Idrettsforening	-,06	,151	-,063	,130	-,06	,152
	Fagforening	,082	,038	,081	,041	,08	,046
	Humanitær forening	,08	,048	,071	,078	,075	,064
	Religiøs forening eller menighet	,063	,114	,05	,209	,051	,201
	Innvandrerorganisasjon	,026	,642	,011	,850	,02	,727
	Annen organisasjon	,072	,208	,07	,220	,071	,208
	Tillit til andre folk	,035	,393	,029	,471	,028	,485
	Institusjonell tillit	,066	,094	,056	,158	,056	,161
Transnasjonale bånd	Tilknytning til hjemland			-,018	,632	-,025	,497
	Norsk statsborger			,107	,061	,102	,076
Pol. Mulighetsstruktur	Oslo					,068	,098
	Politikk komplisert					,042	,303
	Innflytelse					0	,996
	R2 adj	,0113		,0129		,013	

Vedlegg 6 Resultat av landspesifikk OLS-regresjon, sosial kapital, individuelle ressurser, transnasjonale bånd og politiske mulighetsstrukturer

	Pakistan		Sri Lanka		Bosnia		Norsk-fødte	
	Ustandard. Koeffisi- enter	Sig.	Ustandard. Koeffisi- enter	Sig.	Ustandard. Koeffisi- enter	Sig.	Ustandard. Koeffisi- enter	Sig.
	B		B		B		B	
(Constant)	,270	,348	,778	,004	,045	,833	,571	,236
Kjønn	-,008	,929	,115	,132	,013	,861	-,114	,230
Alder	,012	,031	7,830E-05	,987	,001	,860	-8,147E-05	,992
Botid	-,004	,466	,001	,842	,017	,118		
Utdanning	,005	,904	,072	,031	,055	,104	,113	,018
Inntekt	,032	,567	-,038	,340	-,009	,815	,046	,252
Norskunnskaper	,085	,390	,012	,877	,160	,111	-,182	,229
I arbeid/utdanning	,011	,929	,193	,098	,034	,740	-,117	,461
Idrettsforening	,144	,119	-,172	,029	-,070	,399	-,167	,063
Fagforening	,085	,366	,096	,225	,077	,295	,194	,031
Humanitær forening	-,150	,115	,058	,456	,162	,037	,166	,063
Religiøs forening eller menighet	,127	,178	-,021	,787	,080	,292	,003	,974
Innvandrersorganisasjon	-,119	,344	,083	,359	,057	,635	,051	,709
Annen organisasjon	,100	,447	,071	,399	,143	,343	,191	,101
Tillit til flok	,019	,839	-,044	,556	-,006	,934	,198	,058
Institusjonell tillit	,034	,717	,089	,221	,106	,163	-,228	,038
Tilknytning	-,038	,651	-,136	,045	,007	,921	-,057	,575
Norsk statsborger	,301	,014	-,191	,143	,045	,635	-,017	,968
Oslo	,107	,237	,066	,376	,031	,735	-,016	,857
Politikk komplekst	,086	,379	,042	,611	,014	,861	,053	,522
Opplever manglende innflytelseinnflytelse	-,059	,488	-,106	,168	,006	,937	-,030	,718
R ² adj	.120		.116		.152		.130	

Stemmer de ikke?

Innvandrere benytter stemmeretten i mindre grad enn majoritetsbefolkningen. Ikke bare er valgdeltakelsen lavere, forskjellene ser ut til å øke. Bruker man nivået på deltakelse som barometer på politisk integrasjon, har det følgelig ikke blitt mer integrasjon, men mindre. Systematiske forskjeller i valgdeltakelsen er utgangspunktet for denne rapporten, hvor følgende spørsmål stilles: Hva forklarer at mange med minoritetsbakgrunn ikke benytter stemmeretten? Hva kan gjøres for å stimulere flere til å delta? Hvem er minoritetspolitikere som blir valgt? Gir de uttrykk for at det er noen motsetning mellom det å være politiker og forvalter av fellesinteresser, og det å ha minoritetsbakgrunn og bli oppfattet som representant for særinteresser?



Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2012:26
ISBN 978-82-7422-891-7
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20253