

Innvandrerne og politiske valg: fra objekt til subjekt

Trass i kampanjer for økt valgdeltakelse, forble deltakelsen lav blant innvandrere ved lokalvalget i 1999. Tendensen til at ikke-vestlige innvandrere stemmer på partier til venstre, holdt seg også.

Ved lokalvalget i 1987 dukket innvandring for første gang opp som et viktig valgkamptema (Bjørklund 1999). De partipolitiske fronter var noenlunde klare, Fremskrittspartiet mot de andre. Slik hadde det ikke vært før. Innvandring, som politisk tema, var lenge preget av en bred konsensus. Da f.eks. innvandringsstoppen ble vedtatt i 1974, var enigheten mellom partiene på Stortinget massiv. Dermed kunne temaet vanskelig partipolitiseres. Det var den eksplosive veksten av antall asylsøkere som var den utløsende faktor i 1987, og som gjorde saken til et partipolitisk stridsspørsmål. Valget ble også et gjennombruddsvalg for Fremskrittspartiet. For første gang oversteg oppslutningen 10 prosent. Motstanden og skepsisen mot innvandrere, eller den offisielle innvandrings- og integreringspolitikken, ga utvilsomt partiet velgergevinst. Fra og med valget i 1987 er innvandring kommet for å bli som et potensielt valgkamptema.

*Tor Bjørklund og
Karl-Eirik Kval*

Lokalvalget i 1999 ble på et vis en ny merkestein. Det var det første norske valget da innvandrerne sto fram som en egen velgerkategori med makt til å avgjøre valgets utfall. De representerte en gruppe som det ble beilet til, og som hadde potensiell mulighet til å bestemme politikeres videre skjebne. Høyre inviterte til grillfest med halalkjøtt på Ekeberg i Oslo, daværende byrådsleder Fritz Huitfeldt og statsminister Kjell Magne Bondevik oppsøkte moskeer på byens østkant. En ny selvbevissthet syntes å ha markert seg. Innvandrerne kunne bli tungen på vektskålen som bestemte den politiske fargen til Oslos byråd - ble det hevdet.

Etter hvert som antall innvandrere har økt, har også innvandrerne som en egen velgerkategori blitt interessant. Med andre ord: innvandrerne blir ikke betraktet bare som objekt – en gruppe "fremmede" som observeres og diskuteres - men som subjekt, selvstendig handlende personer, som det blir appellert til. Det var i alle fall tilfellet under valgkampen i Oslo i 1999.

Ikke-vestlige og vestlige innvandrere

Det er de ikke-vestlige innvandrerne som søkelyset i første rekke rettes mot. De inkluderer ikke bare asiater (bortsett fra israelere), afrikanere og sør- og mellomamerikanere, men også folk fra tidligere Jugoslavia, Albania, Tyrkia og tidligere Sovjetunionen. Dermed tas det med personer fra land med svært ulik kulturbakgrunn og et velstandsnivå som er betraktelig lavere enn i Norge. De fra andre land defineres som vestlige innvandrere.

Ved valget i 1999 utgjorde de ikke-vestlige innvandrerne ikke mer enn 2,6 prosent av landets stemmeberettigede. Når de likevel var strategisk viktige, skyldes det i første rekke at de *ikke* er geografisk jevnt spredd i landet. Det er en konsentrasjon i Oslo. Her bor over 40 prosent av dem, og ved valget i

Tor Bjørklund er førsteamanuensis ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo (tor.bjørklund@stv.uio.no).

Karl-Eirik Kval er lektor på Fagerborg videregående skole (karl-eik@fagerborg.vgs.no).

1999 utgjorde de 9,2 prosent av de stemmeberettigede, en andel som vil stige betraktelig i årene som kommer.

De vestlige innvandrerne utgjorde totalt noenlunde samme andel som de ikke-vestlige, nemlig 2,8 prosent av de stemmeberettigede. Det største innslaget var svensker og dansker.

Innvandrere defineres som summen av utenlandske statsborgere og norske statsborgere med utenlandsk bakgrunn. Samlet gir vi disse to gruppene - i tråd med Statistisk sentralbyrås termer - betegnelsen *innvandrerbefolkningen*.¹

Sammensetningen av disse to gruppene er imidlertid svært ulik: Blant de vestlige innvandrerne er drøyt to av tre utenlandske statsborgere, blant de ikke-vestlige derimot drøyt en av tre (tabell 1). Bakgrunnen for denne ulikheten er dels at i løpet av de siste årene er mange utenlandske statsborgere, spesielt fra ikke-vestlige land, blitt norske statsborgere.

Lav valgdeltakelse, særlig blant de ikke-vestlige

Innvandrerne har tradisjonelt hatt lav valgdeltakelse, og dette ble det forsøkt å gjøre noe med forut for valget i 1999. *Anti-rasistisk senter*, sammen med noen innvandrerorganisasjoner, satte i verk en kampanje for økt valgdeltakelse. Som blikkfang ble brukt unge idrettsstjerner fra innvandremiljøet. Hvor mange fulgte så oppfordringen om å stemme?

Bare 39 prosent av de ikke-vestlige innvandrerne deltok ved lokalvalget i 1999, en deltakelse drøyt 20 prosentpoeng lavere enn for hele elektoratet (tabell 2). Sammenliknbare tall fra tidligere lokalvalg for hele innvandrerbefolkningen fins imidlertid ikke. Men innvandrerne kan, som nevnt, deles opp i to undergrupper ettersom de har norsk statsborgerskap eller ikke. Alle utenlandske statsborgere med minimum tre års botid i Norge har hatt stem-

merett ved lokalvalg siden 1983, og deltakelsen for denne velgerkategori er blitt kartlagt ved de siste valgene. Ved valget i 1999 stemte kun 33 prosent av de ikke-vestlige uten norsk statsborgerskap. Det var en svak nedgang i forhold til de to tidligere valgene, da deltakelsen lå på rundt 35 prosent. Det kan dermed synes som all oppmerksomhet rundt innvandrernes lave deltakelse forut for valget, og forsøk på å høyne den, hadde liten virkning.

Det er imidlertid store forskjeller i valgdeltakelse blant de *utenlandske statsborgerne* avhengig av nasjonalitet. Fra pakistanere med 47 prosent og bosniere med 41 prosent deltakelse, til marokkanere, ghanesere og etiopere som alle hadde under 20 prosent deltakelse. Dessuten har ikke-vestlige innvandrere med norsk

Tabell 1. Sammensetningen av den del av innvandrerbefolkningen som hadde stemmerett samt dens andel av alle stemmeberettigede i 1999

	Utenlandske statsborgere	Norske statsborgere	Innvandrerbefolkningen	Prosent av stemmeberettigede
Ikke-vestlig	32	67	48	2,6
Vestlig	68	33	52	2,8
I alt	100	100	100	5,4
Antall	101 616	83 747	185 363	3 439 636

Kilde: Befolkningsstatistikken.

Tabell 2. Valgdeltakelse blant innvandrere, etter nasjonalitetsbakgrunn og bosted ved lokalvalget i 1999. Prosent

	Utenlandske statsborgere			Norske statsborgere			Innvandrere		
	Totalt	Vestlige	Ikke-vestlige	Totalt	Vestlige	Ikke-vestlige	Totalt	Vestlige	Ikke-vestlige
I alt	38	40	33	50	66	43	43	47	39
Oslo	38	39	36	52	63	49	45	45	45
Utenfor Oslo ...	38	40	31	50	66	39	43	48	36

Kilde: Statistisk sentralbyrås utvalsundersøkelser blant utenlandske statsborgere og norske statsborgere med utenlandsk bakgrunn, samt befolkningsstatistikk.

statsborgerskap, ikke overraskende, høyere valgdeltakelse enn dem med utenlandsk statsborgerskap - 43 prosent versus 33 prosent.

De vestlige innvandrerne har en høyere deltakelse enn de ikke-vestlige. I innvandrerbefolkningen kan et tall på 47 prosent registreres ved valget i 1993 (tabell 2). Blant de av dem som har fått norsk statsborgerskap, var tallet så høyt som 66 prosent, og dermed godt over valgdeltakelsen i hele elektoratet. I den resterende gruppa, utenlandske statsborgere fra vestlige land, var frammøtet tilsvarende lavere, nemlig 40 prosent.

Ghettoisering øker deltakelse blant de ikke-vestlige innvandrere

Et viktig skille går i forhold til bosted. I Oslo deltar ikke-vestlige innvandrere oftere enn i andre kommuner. Tendenser til ghettoisering, som kan observeres i Oslo øst, synes å fremme politisk deltakelse. Den høyeste deltakelsen har pakistanere i Oslo som er blitt norske statsborgere - 65 prosent. Pakistanere i Oslo med norsk statsborgerskap hadde dermed, med forbehold om feilmarginer, et lite hakk høyere deltakelse enn resten av Oslos innbyggere.

De pakistanske innvandremiljøene i Oslo bidrar til å gi Oslo en avvikende posisjon i forhold til landstendensen. I motsetning til det generelle mønstret, med størst deltakelse blant de vestlige innvandrerne, var det i 1995 *ingen forskjeller* i Oslo etter skillet vestlig/ikke-vestlig innvandrer. Deltakelsen var nøyaktig lik, 45 prosent (tabell 2). I Oslo deltok nemlig de ikke-vestlige innvandrerne atskillig oftere enn det som var tilfelle *utenfor* Oslo. Blant de vestlige, derimot, peker ikke Oslo seg ut med høy deltakelse, den var lavere her enn i resten av landet. Forskjellene var riktignok små. De klare differansene finner vi blant de ikke-vestlige, og det er blant dem Oslos særstilling markeres.

Et annet tegn på at stor innvandretetthet fremmer den kollektive politiske mobilisering, er omfanget av listeretting i Oslo. Den varierer med innslaget av ikke-vestlige innvandrere i valgkretsen, og den er mest utbredt der det bor flest ikke-vestlige innvandrere.

Resultatene fra Oslo bekreftes i en omfattende dansk studie av Lise Togeby (2000). Når etniske minoriteter er konsentrert til visse områder, åpnes muligheter for samhandling og organisasjonsdannelser. Et miljø etableres som kan bære fram appeller med oppfordring om å stemme. "En af de klare tegn på kollektiv mobilisering er, at valgdeltagelsen stiger med indvandrer-tætheden. Eksempelvis gælder det i Århus, at jo flere somaliere, der bor i et lokal-område, desto større er somaliernes valgdeltagelse. Ghattodannelser synes således at være fremmende for den kollektive mobilisering" (Togeby 2000). Mobiliseringen lettes dessuten av en valgordning som gir åpning for personstemmegivning. Ens egne blinkes ut og får pluss-stemmer. Et incitament gis for å stemme.

Botid øker deltakelsen, særlig blant de vestlige

Skillet mellom utenlandske statsborgere og norske statsborgere med utenlandsk bakgrunn har dels sammenheng med botid i Norge. For å få norsk statsborgerskap, må en normalt ha bodd i landet i sju år. Dermed er botidens lengde berørt, og den har sammenheng med valgdeltakelse. Jo lengre tid en innvandrer har bodd i landet, desto oftere stemmer vedkommende (tabell 3). Denne sammenhengen er imidlertid atskillig sterkere blant vestli-

Tabell 3. Valgdeltakelse, etter botid og vestlig/ikke-vestlig bakgrunn for norske statsborgere med utenlandsk bakgrunn ved lokalvalget i 1999. Prosent

	Botid		
	- 10 år	11- 20 år	21+ år
I alt	37	47	60
Vestlig	38	56	75
Ikke-vestlig ..	36	45	48
Differanse	-2	-11	-27

Kilde: Statistisk sentralbyrås utvalgsundersøkelser blant norske statsborgere med utenlandsk bakgrunn.

ge enn ikke-vestlige innvandrere. Effekten av botid er dermed avhengig av nasjonalitet. Det er et tegn på at de vestlige innvandrerne lettere integreres i det norske samfunnet og får en deltakelse som nordmenn flest. De ikke-vestlige, derimot, blir trass i lang botid værende på et deltakelsesnivå atskillige hakk under riksnivået.

Ikke-vestlige innvandrere stemmer til venstre

For partistrateger er spørsmålet om hvilket parti innvandrerne stemmer på mer vesentlig enn omfanget av valgdeltakelsen. Et nytt trekk ved valget i 1999 var egne partiarrangementer spesielt rettet inn mot innvandrere. Oslo Høyre gjorde framstøt overfor pakistanerne spesielt og innvandrergруппer generelt. Men, ga offensiven til Høyre økt støtte i innvandrermiljøer?

Vår kilde er utelukkende innvandrere med utenlandsk statsborgerskap og tallene refererer til landet under ett. Som ved de to tidligere lokalvalgene, ble partivalget svært avvikende i forhold til "normalen": innvandrerne stemte til venstre. Nesten 80 prosent foretrakk venstrefløyens tre partier, Arbeiderpartiet, SV og RV. Det var liten oppslutning, derimot, om mellompartiene (11 prosent) og Høyre (9 prosent), og enda færre støttet Fremskrittspartiet (2 prosent). Med dette som utgangspunkt må det konkluderes at Høyre ikke styrket sin posisjon i innvandrermiljøer. Oppslutningen ble på prosenten lik det partiet hadde ved valget i 1995 (tabell 4).

Det partipolitiske avvik, i forhold til det totale elektoratet, var imidlertid atskillig mindre blant de vestlige innvandrerne. De er, på mer enn en måte, mer sammenliknbare med etniske nordmenn.

Ikke-vestlige innvandrere: store interne variasjoner

Ettersom de ikke-vestlige innvandrerne har økt i antall, har *forskjellene* mellom dem trådt klarere fram, både med hensyn til etnisk bakgrunn og geografisk bosted. Pakistanerne i Oslo har åpenbart hatt suksess med å etablere et politisk fotfeste i hovedstaden. Åtte innvandrere ble valgt inn i Oslo Bystyre i 1999, sju av dem har pakistansk bakgrunn. Tre av disse ble valgt inn som følge av velgernes kumuleringer. Det vil si at balansen mellom strykninger og kumuleringer var bedre enn for andre kandidater som hadde en

tilsvarende usikker plass. Dermed er pakistanere i Oslo sterkt representert i bystyret, 11,9 prosent, trass i at de ikke utgjør mer enn 2,2 prosent av de stemmeberettigede.

Listeretting favoriserer ikke-vestlige innvandrerkandidater

Innvandernes representasjon i Oslo bystyre ble fordoblet fra forrige periode. Et fast trekk er imidlertid at innvandrerkandidatene jamt over har hatt fordel av velgernes rettinger av lister med kumuleringer og slengere og strykninger av konkurrenter. I perioden fra 1983 til 1999 er det 19 ganger blitt valgt inn ikke-vestlige innvandrere i Oslo bystyre. Så mye som 10 av gangene har posisjonene

Tabell 4. Partivalg, etter nasjonalitet ved valgene i 1995 og 1999, samt valgresultatet

	1995		1999		Valgresultatet	
	Vestlig	Ikke-vestlig	Vestlig	Ikke-vestlig	1995	1999
Rød Valgallianse	4	8	5	4	1,5	2,0
Sosialistisk Venstreparti	8	17	13	15	6,0	7,8
Arbeiderpartiet	26	49	20	60	30,5	28,6
Sum venstreside	38	74	38	79	38,0	38,4
Senterpartiet	3	3	3	1	11,6	8,3
Kristelig Folkeparti	6	5	8	5	8,2	4,4
Venstre	7	3	6	2	4,9	9,3
Sum mellompartiene	16	11	17	8	24,7	22
Høyre	28	9	28	9	20,2	21,4
Fremskrittspartiet	13	1	12	2	10,5	12,1
Sum høyreside	41	10	40	11	30,7	33,5
Annet	6	5	5	1	6,5	6,1
Sum	101	100	100	99	99,9	100,0
N	892	788	1 885	917		

Kilde: Statistisk sentralbyrås utvalgsundersøkelser blant utenlandske statsborgere.

blitt erobret som følge av velgernes listerettinger. Det må også nevnes at to innvanderrepresentanter har falt ut fra bystyret i denne perioden, som et resultat av nettopp listeretting. Dvs. at en antatt sikker posisjon på kumulert plass har vist seg å være bare tilsynelatende trygg.

Et spørsmål er i hvilke bydeler og valgkretser innvandrerne i særlig grad får pluss-stemmer. Ved valget i 1999 tegner mønstret seg klart: Det er i de valgkretser der mange innvandrere bor, som Gamle Oslo (særlig Hersleb) og Holmlia, at kumuleringene er hyppigst. I disse kretsene forekommer ofte også noen flere strykninger av innvandrere enn det "normale". Men variasjonene mellom valgkretsene er små når det gjelder strykninger av innvandrere. Det er derimot *ikke* tilfelle for kumuleringer. Tallene avdekker klare tegn på organisert listeretting i favør av enkelte innvandrerkandidater. Noen tilsvarende tegn på organiserte strykeaksjoner overfor innvandrere lar seg imidlertid ikke registrere.

Innvandrerens bidrag: lavere valgdeltakelse og mer listeretting

Innvanderrepresentasjonen i Oslo bystyre er således blitt hjulpet fram av en valgordning som åpner for velgerinnflytelse på personvalget. Dermed kan det konkluderes at om innvandrernes innlemming i elektoratet har bidratt til å justere ned valgdeltakelsen totalt, har innvandrernes nærvær ført til økt listeretting. Innvandermiljøet i Oslo låner trekk fra små bygdesamfunn. En kjenner hverandre, snakker sammen og kan planlegge felles framstøt. Det gir en bakgrunn for den høye rettefrekvensen. For om det med Oslo som målestokk er bemerkelsesverdig at nærmere halvparten av Arbeiderpartiets lister på Hersleb er rettet, så er det med Bygde-Norge som ramme høyst normalt. Åpenbart har det skjedd store endringer i Oslo-velgernes rettefrekvens. Fra 1930-tallet og fram til tiårene etter krigen var det bare 2/3 prosent av Oslos velgere som benyttet seg av adgangen til å rette listene. Minst var rettefrekvensen på den politiske venstreside. Ved valget i 1971 "klusset" 2 prosent av Arbeiderpartiets velgere med listene, mot 5 prosent av Høyres velgere, dvs. at listerettingen nok var mest utbredt på vestkanten. Nå er det motsatt. Tabell 5 viser utviklingen i prosentandel listeretter i Oslo fra 1967 til 1999. Økningen er entydig. Helt fram til valget i 1991 var listerettingen mer utbredt blant Høyre-velgere enn Arbeiderparti-velgere. Men ved de to siste valgene har Arbeiderpartiet gått forbi. Det skyldes dels den utbredte rettingen av Arbeiderpartiets stemmesedler i de innvandrertette valgkretsene. Om alle partier betraktes under ett, og listerettingens omfang studeres, troner Hersleb – der rundt en tredjedel av innbyggerne er ikke-vestlige innvandrere – på topp, og den typiske vestkantkretsen Midstuen på bunn sammen med Munke-
rud.

I de mønstrene som listerettingen tegner blir imidlertid kategoriene "innvander" eller "ikke-vestlig innvander" *utilstrekkelig*. Det må skilles mellom *ulike* nasjonaliteter, for alle nasjonaliteter favoriseres ikke like mye av listerettingen. Igjen en påminnelse om at innvandrerne vanskelig kan kalles én gruppe, og at en "innvanderrepresentant" ikke nødvendigvis representerer alle innvandrere.

1. Fullstendig identisk blir de to definisjonene av innvandrerbefolkningen imidlertid ikke, men avvikene må være ubetydelige. Ifølge Statistisk sentralbyrå består innvandrerbefolkningen av personer som har begge foreldre født utenlands. Innenfor kategorien utenlandske statsborgere kan det imidlertid tenkes å forekomme personer som ikke inngår i denne avgrensningen av innvandrerbefolkningen. Dette gjør at vår definisjon av innvandrerbefolkningen ikke fullt ut stemmer med den Statistisk sentralbyrå bruker.

Litteratur

Bjørklund, Tor (1999): *Et lokalvalg i perspektiv*, Oslo: Tano Aschehoug.

Tøgeby, Lise (2000): De etniske minoriteters politiske deltagelse, *Social Forskning*, desembernummer, s. 24.

Tabell 5. Prosent rettede lister ved kommunevalgene i Oslo fra 1967 til 1999									
	1967	1971	1975	1979	1983	1987	1991	1995	1999
Oslo	2	4	8	8	12	10	13	18	22
Ap	2	2	5	5	10	8	11	19	26
Høyre	3	5	11	10	12	12	16	17	19
Valgkrets med mest rettinger i 1999:			Hersleb		34				
Valgkrets med minst rettinger i 1999:			Midstuen		14				
			Munkerud		14				
Kilde: Oslos valgstatistikk, Bystyrets sekretariat.									