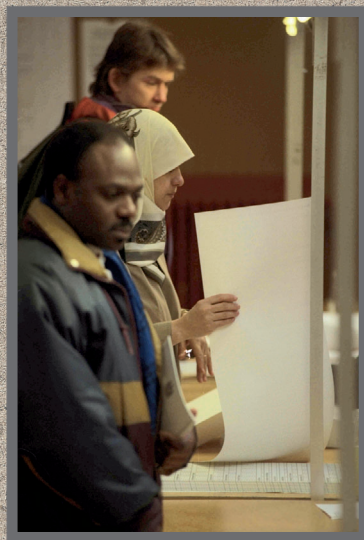


MAGTUDREDNINGEN

# FRA FREMMEDARBEJDERE TIL ETNISCKE MINORITETER

AARHUS UNIVERSITETSFORLAG



LISE TOGEBY

FRA FREMMEDARBEJDERE TIL ETNISCHE MINORITETER

# MAGTUDREDNINGEN

Folketinget besluttede i marts 1997 at iværksætte en dansk magtudredning eller, som det officielle navn er, *En analyse af demokrati og magt i Danmark*. Projektet ledes af en uafhængig forskningsledelse. Magtudredningens forskningsresultater publiceres i en række bøger, som udgives på Aarhus Universitetsforlag, og i en skriftserie, som udgives af Magtudredningen.

Lise Togeby  
(formand)

Jørgen Goul Andersen

Peter Munk Christiansen

Torben Beck Jørgensen

Signild Vallgård

**Lise Togeby**

**FRA FREMMEDARBEJDERE  
TIL ETNISKE MINORITETER**



AARHUS UNIVERSITETSFORLAG

*Fra fremmedarbejdere til etniske minoriteter*

er sat med Bembo

og trykt hos Narayana Press, Gylling

© Magtudredningen, forfatterne og Aarhus Universitetsforlag 2003

Tilrettelægning: Kitte Fennestad med foto af Finn Frandsen

Omslag: Kitte Fennestad

Printed in Denmark 2003

ISBN 87 7934 040 7

Aarhus Universitetsforlag

Langelandsgade 177

8200 Århus N

Fax 89 42 53 80

[www.unipress.dk](http://www.unipress.dk)

## FORORD

En bog som denne er ikke blevet til uden hjælp fra forskellige sider. En række studenter har medvirket ved indsamlingen af bogens forskellige data. Det drejer sig om Anders Holm, Lise Loftager, Lene Mosegaard Madsen og Samuel David Musoke. Hüseyin Arac, Jørgen Elklit og Jens Vedsted-Hansen har læst og kommenteret enkelte af bogens kapitler. Og hele manuskriptet har været læst af Peter Munk Christiansen, Jørgen Goul Andersen, Peter Gundelach og Birgit Møller. Anne-Grethe Gammelgaard har opsat bogens tabeller. Birgit Møller har været mig til stor hjælp i forbindelse med alle faser af dette forholdsvis komplicerede projekt – først og fremmest ville jeg ikke uden hendes hjælp være i stand til at analysere de meget store datasæt vedrørende valgdeltagelsen ved kommunalvalgene i 1997 og 2001. De skal alle have tak for deres hjælp.

Århus, december 2002

Lise Togeby



# INDHOLD

KAPITEL 1.	De etniske minoriteters medborgerskab	9
KAPITEL 2.	Hvordan forklare variationer i medborgerskabet?	23
KAPITEL 3.	Indvandringen til Danmark	35
KAPITEL 4.	De etniske minoriteters rettigheder	45
KAPITEL 5.	Politiske ressourcer	60
KAPITEL 6.	Politisk deltagelse	87
KAPITEL 7.	De etniske minoriteters organisationer	124
KAPITEL 8.	Politisk repræsentation	169
KAPITEL 9.	Integrationsrådene	202
KAPITEL 10.	Politisk identitet	231
KAPITEL 11.	Den besværlige, men nødvendige deltagelse	264
BILAGSTABELLER I og 2		274
LITTERATUR		277





## DE ETNISKE MINORITETERS MEDBORGERSKAB

I betragtning af at Danmark var et af de første lande i Europa, der gav udenlandske statsborgere valgret til kommunalvalgene, har der været en overraskende ringe diskussion om inddragelsen af de etniske minoriteter i det politiske liv. Til gengæld eksploderede debatten i foråret 2001 i forbindelse med spørgsmålet om opstillingen af den 22-årige Mona Sheikh, der var medlem af den muslimske organisation Minhaj-ul-Quran, som folketingskandidat for Det Radikale Venstre i Østre Storkreds. Det var, som om man for første gang opdagede, at de etniske minoriteter også havde en politisk rolle at spille i Danmark.

I en kommentar til debatten skrev de tre unge medlemmer af Det Radikale Venstre, Tanwir Ahmad, Babar Baig og Mona Sheikh i en artikel i *Weekendavisen*: „Men etniske minoriteter er åbenbart kun politisk interessante når man snakker om dem, så snart de begynder at blive aktive og deltage i demokratiet er de farlige“ (8/6 2001). Hvis det virkelig er rigtigt, at det er den opfattelse, der er udbredt blandt de etniske minoriteter, og hvis de tre forfattere i øvrigt har ret i, at det er den opfattelse, der er udbredt i den danske befolkning, må man sige, at der er et stort behov for mere viden om de etniske minoriteters politiske aktiviteter.

Det er formålet med denne bog at samle så meget viden, som det nu er muligt, om de etniske minoriteters deltagelse i det politiske liv i Danmark: Hvor meget deltager de, hvordan er de repræsenteret, hvordan fungerer det? Hermed skulle vi få et bedre grundlag for at tage diskussionen.

### HVAD ER PROBLEMET?

Det stigende antal indvandrere og flygtninge er en af de mest håndgribelige manifestationer af, at vi lever i en globaliseret verden. Uanset om vi ønsker det eller ej, vokser antallet af personer med udenlandsk statsborgerskab og med rødder i fremmede kulturer. Og uanset regeringens bestræbelser på at

begrænse tilstrømningen, vil antallet fortsætte med at vokse i de kommende år (Kornø Rasmussen, 2002). Det er ikke kun i Danmark, det sker. Faktisk er Danmark stadigvæk et af de etnisk set mest homogene lande i verden. I dag har små seks pct. af indbyggerne i Danmark baggrund i det, man kalder tredje-lande, dvs. lande uden for EU, Norden og Nordamerika. Af disse har omkring en tredjedel fået dansk statsborgerskab, mens de øvrige har bevaret deres statsborgerskab i det land, hvor de er født, eller hvor deres forældre er født.

De fleste af de fremmedarbejdere og flygtninge, der er kommet til Danmark gennem de seneste 30 år, må i dag betragtes som indvandrere, dvs. at de regner med at blive boende i Danmark resten af deres liv. Da de første fremmedarbejdere ankom i slutningen af 1960'erne, regnede både de selv og det danske samfund med, at det var en midlertidig foreteelse. I Danmark var der akut mangel på arbejdskraft, og fremmedarbejderne ønskede at tjene penge, som de kunne bringe med hjem til deres familier og deres fødeegn. Oprindeligt drejede det sig mest om enlige mænd, men efterhånden fulgte familierne med. Stadigvæk forestillede de fleste sig, at de engang skulle rejse tilbage til Tyrkiet, Pakistan eller Jugoslavien, når de havde tjent penge nok. Man byggede huse i hjembyen, man sendte penge hjem til familien, og man skulle i hvert fald begraves i hjemlandet. Nogen snakker måske stadigvæk om at rejse hjem igen, men der er næppe mange, der for alvor tror på det. Fremmedarbejderne er blevet til indvandrere, og indvandrerne er ved at blive til etniske minoriteter. Det samme er også de fleste flygtninge. Nogle af de sidst ankomne flygtningegrupper har vel stadigvæk en tro på, at de kan vende tilbage og være med til at genopbygge deres land, men jo længere tid der går, jo mindre realistisk bliver muligheden.

Både de og vi er blevet nødt til at se i øjnene, at indvandrerne er kommet for at blive. De er gradvist, uden at nogen i og for sig har besluttet det, blevet en del af det danske samfund. I den forstand er Danmark allerede i dag et multietnisk samfund. For både de tidligere fremmedarbejdere og for flygtningene er projektet i dag at blive integreret i det danske samfund på en for dem selv acceptabel måde. Og for det danske samfund er en af de største opgaver i de kommende år at sørge for, at der sker en inddragelse af de etniske minoriteter på alle områder af samfundslivet.

Med integrationen af store grupper fra fremmede kulturer står Danmark over for et problem, vi ikke har kendt til tidligere, og som stiller store krav til den politiske ledelse. Den offentlige diskussion har først og fremmest drejet sig om, hvor stor en grad af tilpasning til danske normer og vaner, vi kan og skal kræve af de nye medlemmer af fællesskabet, for at vi kan bevare vore

centrale værdier. Når det er vigtigt at få diskuteret disse problemer, er det ikke blot af hensyn til de nytillkomne indvandrere og flygtninge, men lige så meget af hensyn til os selv: Hvordan vil vi gerne have et fremtidigt samfund indrettet (jf. Brochmann, 2002)? Hvor stor en ulighed mellem landets borgere af økonomisk, social og politisk art kan vi leve med? Hvor store værdiforskelle er vi i stand til at tolerere? Hvornår kommer der sprækker i fællesskabet og i sammenholdet?

Disse diskussioner er vigtige, men nok så vigtigt er det, at vi finder ud af, hvordan vi bedst opbygger de institutionelle rammer, der kan medvirke til, at der sker en gradvis inddragelse af indvandrere og flygtninge og af deres børn i det danske samfund. Hvordan sikrer vi os, at vi kommer til at få et liv sammen, og ikke kommer til at leve adskilt i hver sin etniske enklave?

Integration handler meget om uddannelse og arbejde, men ikke kun om det. Det handler om at inddrage de etniske minoriteter i alle samfundsforhold, også i den offentlige samtale og i de demokratiske beslutningsprocesser. Man kan sige, at det drejer sig om at inddrage de etniske minoriteter som medborgere på lige fod med andre borgere i det danske samfund.

Den foreliggende bog tager udgangspunkt i den opfattelse, at det er nødvendigt, at der ved siden af en integration på arbejdsmarkedet også sker en integration af de etniske minoriteter i det politiske liv. At være en ligeberettiget medborger indebærer langt mere end at have et arbejde.

Bogen stiller på denne baggrund spørgsmålet om, hvordan det er gået med den politiske integration, efterhånden som fremmedarbejderne blev til indvandrere og siden til etniske minoriteter. I hvilket omfang optræder de etniske minoriteter som deltagere i det politiske liv i Danmark, og i hvilket omfang har de fået mulighed for at øve indflydelse på de beslutninger, der har betydning for deres egen tilværelse? Oplever de sig selv, og opleves de af os andre som ligeberettigede deltagere og medborgere i det danske samfund? Bogen stiller imidlertid ikke blot spørgsmålet, om indvandrerne er blevet inddraget i de politiske strukturer, men også om hvordan denne inddragelse er foregået, og hvilke konsekvenser den har fået. Er der nu også tale om en egentlig demokratisk inddragelse? Og har de etniske minoriteter fået indflydelse på de politiske beslutninger?

Med henblik på besvarelsen af disse spørgsmål bringer bogen detaljerede empiriske skildringer af de etniske minoriteters inddragelse i det politiske liv i Danmark: I hvilket omfang deltager de i kommunalvalgene? Hvem er det, der er valgt ind i kommunalbestyrelserne? Hvordan fungerer integrationsrådene? Hvilken rolle spiller de etniske minoriteters organisationer?

Hvor politisk aktiv er den enkelte minoritetsborger, og hvor stor er forskellen her på mænd og kvinder? Føler medlemmerne af de etniske minoriteter tilknytning til Danmark, og har de tillid til de offentlige myndigheder?

Først vil jeg dog i resten af dette kapitel diskutere den normative præmis, som bogen bygger på, nemlig at det for både de etniske minoriteters skyld og for vores egen skyld er vigtigt, at de indgår på lige fod i det politiske liv.

## INDVANDRINGEN SOM EN UDFORDRING TIL DEMOKRATIET

For et samfund som det danske, som traditionelt kun har omfattet en enkelt etnisk gruppe, og som er opbygget på grundlag af liberale demokratiske principper, rejser indvandringen en række udfordringer.

Udviklingen af nationalstaten og af demokratiet gik hånd i hånd i det 19. århundrede. Det var nationalstatens borgere, der gradvist opnåede flere rettigheder: politiske rettigheder, civile rettigheder og sociale rettigheder. Vel var det kun mænd med egen husstand, der i første omgang blev regnet for borgere i Danmark, men efterhånden har også kvinder fået lige del i alle for-melle rettigheder i det danske samfund.

Det samme gælder imidlertid ikke indvandrerne. Valgret til Folketing og ret til at stemme ved folkeafstemninger har kun danske statsborgere, og kun i de seneste år har udenlandske statsborgere haft mulighed for at stemme til kommunalvalgene. At det forholdt sig sådan, blev tidligere ikke opfattet som noget demokratisk problem. Dels drejede det sig ikke om mange mennesker, dels var det et resultat af deres eget valg om at rejse til et fremmed land. Dertil kom, at situationen var den samme i resten af Europa. Mange steder var indvandrernes rettigheder faktisk langt mere begrænsede end i Danmark (Hammar, 1990).

Efterhånden som antallet af indvandrere voksede i Europa, og de så ud til at have bosat sig for altid i de nye lande, blev de hidtidige regler for opnåelse af statsborgerskab og for rettighedernes binding til statsborgerskabet oplevet som mere og mere utidssvarende. Efterhånden var der et stort antal mennesker, der havde levet det meste eller hele deres liv i Europa, og som forventede at leve der resten af deres tid, men som alligevel var frataget de mest basale politiske rettigheder. Dette blev mere og mere stødende for en demokratisk tankegang.

Lidt efter lidt har de fleste lande i Europa da også lempet på reglerne og udvidet indvandrernes rettigheder. Mange lande har gjort det lettere at opnå

statsborgerskab, man har udvidet de politiske rettigheder til også at omfatte udenlandske statsborgere, og nogle lande, heriblandt Danmark, har givet udenlandske statsborgere valgret til kommunalvalgene. Endelig har man i en række lande tildelt indvandrerne særlige rettigheder i form af tilbud om modersmålsundervisning, økonomisk støtte til kulturelle aktiviteter og oprettelsen af særlige rådgivende organer. Man har således udvidet rækken af rettigheder fra kun at omfatte individuelle rettigheder til også at omfatte grupperettigheder. Er disse rettigheder forholdsvis omfattende, taler man om multikulturalisme. Multikulturalisme er betegnelsen for en integrationsstrategi, hvor de etniske minoriteter tildeles forholdsvis omfattende grupperettigheder, og hvor der gives støtte til bevarelsen af deres kulturelle egenart. Multikulturalisme er således noget mere end et multietnisk samfund.

Nogle teoretikere opfatter multikulturalismen som en naturlig videreførelse af det liberale demokrati, mens andre hævder, at der er uløselige spændinger mellem individuelle rettigheder og grupperettigheder. Under alle omstændigheder rejser grupperettighederne en række spørgsmål om omfanget af særrettigheder, og om hvem der er omfattet af dem. Og multikulturalismen rejser mere generelt spørgsmålet om, hvor stor forskellighed der kan rummes i et enkelt samfund.

#### ET DEMOKRATI DER OMFATTER ALLE

Som oftest har demokratisk teori haft nationalstaten som den selvfølgeligelige ramme. Der er sjældent blevet sat spørgsmålstegn ved, at kun landets borgere var omfattet af de demokratiske rettigheder. I bogen *Democracy and its Critics* (1989) stiller Robert A. Dahl imidlertid meget præcist spørgsmålet om, hvem der udgør folket i et folkestyre, dvs. hvem der skal være omfattet af et lands demokratiske rettigheder. Han besvarer selv spørgsmålet med, at det bør alle, der er omfattet af de fælles beslutninger. Omfattet er altså også fremmedarbejdere og flygtninge, hvis de har permanent ophold i et land. Undtaget er kun børn og personer, der for kortere tid opholder sig i landet.

Denne konklusion når han frem til på grundlag af overvejelser over de grundlæggende principper, der må gælde i ethvert samfund eller sammenlutning, hvor der skal tages beslutninger, der er bindende for samfundets medlemmer. Blandt de vigtigste af disse er, at kollektivt bindende beslutninger kun bør træffes af dem, der berøres af beslutningerne, at alle berørte mennesker har samme krav på, at deres interesser bliver taget ligeligt i

betragtning, og endelig at det enkelte menneske selv er den bedste til at afgøre, hvad der er i hans eller hendes interesse.

Accepterer man disse principper, må konklusionen nødvendigvis blive, at medlemmerne af et fællesskab har ret til selvstyre, og at hvert enkelt medlem har ret til at deltage i den politiske proces. Heraf følger så igen, at medlemmer af fællesskabet er alle de mennesker, der er omfattet af de fælles beslutninger. Det er dette, Dahl kalder „inklusionsprincippet“.

For Dahl handler det imidlertid ikke kun om formelle rettigheder, men også om at besidde de ressourcer, der er nødvendige for at give rettighederne indhold. Det er altså ikke tilstrækkeligt, at alle indbyggere har ret til at deltage i offentlige valg, hvis de rent faktisk ikke har mulighederne. Det er heller ikke tilstrækkeligt, at der i princippet eksisterer en fri presse, hvis nogle af samfundets medlemmer er udelukket fra at deltage i den offentlige samtale, f.eks. fordi de ikke kan sproget, fordi de ikke har tilstrækkelig uddannelse, eller fordi de aldrig har lært de relevante spilleregler. I et demokrati kræves der således ikke blot lige rettigheder, men også lige muligheder for at bruge disse rettigheder. Der kræves ikke, at alle borgere deltager lige meget, men er deltagelsen meget skæv, er det et signal om, at der måske også er en skævhed i mulighederne.

Når denne bog behandler de etniske minoriteters medborgerskab i det danske samfund, handler det således ikke kun om besiddelsen af politiske rettigheder. Det handler først og fremmest om brugen af disse rettigheder og om mulighederne for at kunne bruge dem.

I Danmark er udenlandske statsborgeres politiske rettigheder forholdsvis omfattende, også selvom de seneste stramminger har gjort det sværere at få dansk statsborgerskab (jf. kapitel 4). Udenlandske statsborgere kan ikke stemme til folketingsvalg, men det er faktisk også den eneste begrænsning af deres politiske rettigheder. De har ret til at stemme ved kommunale valg efter tre års ophold med en gyldig opholdstilladelse, og de har ret til at ytre sig og organisere sig på lige fod med andre borgere. Hermed opfylder man næppe fuldstændigt Dahls „inklusionsprincippet“. Alligevel er det ikke manglen på politiske rettigheder, der er det afgørende problem i Danmark. Problemerne opstår først og fremmest i forbindelse med de manglende muligheder for at bruge de tildelte rettigheder. Og de opstår, fordi der i den danske befolkning er en stor skepsis over for at give de etniske minoriteter del i medborgerskabet (Togeby, 1999).

Palle Svensson har i en kritisk diskussion af de ovenfor fremførte synspunkter argumenteret for, at mange indvandrere er så dårligt integreret i det

danske samfund, at de mangler den personlige autonomi eller selvstændighed, der er en forudsætning for, at de selv er i stand til at afgøre, hvad der er i deres personlige interesse:

Hvis indvanderne mangler viden om det samfund, som de lever i, og den debat, der foregår i dette samfund, hvordan kan de så afgøre, hvilke interesser de har, og hvordan disse interesser kan varetages. Eller anderledes formuleret, hvordan kan de leve op til kravet om personlig autonomi? (Svensson, 2002: 191).

Dahl anvender imidlertid ikke overvejelserne om den personlige autonomi til at begrænse inklusionsprincippet. Det er ikke muligt med henvisning til forskellige gruppers manglende forudsætninger at udelukke dem fra medindflydelse (Dahl, 1989: 119ff). Og med god grund. Argumentet om den manglende personlige autonomi er jo netop det, der til alle tider har været anvendt for at udelukke grupper fra valgret. Det var netop begrundelsen for, at kvinder og tyende uden egen husstand ikke fik valgret i 1849. Og man kunne antagelig også i 1915, da de endelig fik valgret, have argumenteret for, at de stadigvæk ikke besad den tilstrækkelige personlige autonomi. Deres interesse og viden om politik var lav, de fleste læste ikke aviser, og de fleste havde helt sikkert ikke del i informationsstrømmen i det daværende danske samfund. Alligevel tildelte man dem valgret i 1915.

Inklusionsprincippet indgår da også helt umodificeret i Dahls krav til et demokratisk samfund: Medlemmer af fællesskabet er alle, der er omfattet af de fælles beslutninger. De bør derfor også have valgret. Og derfor må det også give anledning til bekymring, hvis nogle grupper – f.eks. de etniske minoriteter – ikke bruger deres valgret eller andre muligheder for deltagelse i samme omfang som den øvrige befolkning.

#### **MULTIKULTURALISMEN: SÆRRETTIGHEDER FOR MINORITETERNE**

I et politisk demokrati træffes beslutninger gennem flertalsafstemninger, hvor princippet om én mand, én stemme gælder. Og når der samtidig er tale om et repræsentativt styre, tages de overordnede beslutninger af repræsentanter, der igen er valgt ved offentlige og lige valg. Som flere politologer har peget på, kan der imidlertid i et sådant repræsentativt demokrati opstå et „intensitetsproblem“ (Dahl, 1956; Olsen, 1990; Lewin, 1992).



De fleste af samfundets problemer er problemer, der kun vedrører begrænsede mindretal. I de fleste spørgsmål vil det store flertal af borgere være forholdsvis ligeglade, om løsningen bliver den ene eller den anden. Til gengæld er mindretallenes interesse i problemets løsning meget omfattende eller intens. Der er derfor en fare for, at flertallet ikke vil finde de rigtige løsninger på de særlige problemer, som mindretallene slås med. Leif Lewin (1992) peger i denne forbindelse på, at korporative institutioner, hvor de berørte mindretal er repræsenteret, er et middel til at sikre, at der træffes lydihøre beslutninger på områder, hvor mindre grupper har betydelige interesser på spil. Ifølge Lewin sikrer korporative institutioner stabile og fredelige relationer mellem forskellige befolkningsgrupper, også selvom man herved på bestemte områder tildeler nogle samfundsmedlemmer mere indflydelse end andre. Eksempler på sådanne korporative organer er lovforberedende udvalg, hvor der sidder repræsentanter for bestemte erhvervsgrupper, skolebestyrelser med repræsentanter for forældre og lærere, eller Miljøklagenævnet, hvor der sidder repræsentanter for Dansk Industri, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Håndværkerrådet, Landbrugsrådet, De Danske Landboforeninger og De Danske Husmandsforeninger.

Også i forhold til de etniske minoriteter kan det traditionelle demokrati siges at have et intensitetsproblem, der kan begrunde, at der oprettes særlige institutioner til repræsentation af minoriteternes interesser. Men når det drejer sig om de etniske minoriteter, taler vi ikke blot om korporative strukturer, men også om multikulturalisme.

Multikulturalisme som politisk strategi er først og fremmest knyttet til Canada, der i 1971 officielt gjorde multikulturalismen til et overordnet princip (Preece, 1998). En række europæiske lande, først og fremmest Holland og Sverige, men også England, har siden taget multikulturalismen til sig og gjort den til det overordnede princip for integration af indvandrere. Også i Danmark diskuteres der til stadighed multikulturelle løsninger. Der kan derfor være grund til at kigge nærmere på argumenterne i diskussionen.

Multikulturalisme udspringer af en forestilling om, at individets autonomi er uløseligt knyttet til dets kulturelt definerede sociale identitet. En gensidig anerkendelse mellem individer indebærer derfor en gensidig anerkendelse af de implicerede kulturer. Bærere af en given kultur har en kollektiv ret til at kræve, at det politiske fællesskab fører en aktiv politik, der sikrer deres kulturels trivsel (jf. Poulsen, 1998). Det er dette, man kalder „anerkendelsens politik“ (Taylor, 1992).

Den normative argumentation for multikulturalismen som konkret politisk strategi er klarest formuleret af den canadiske filosof Will Kymlicka i bogen *Multicultural Citizenship* fra 1995. Han har senere i artikler og bøger uddybet sine synspunkter, senest i *Politics in the Vernacular* fra 2001. Kymlicka sonderer mellem nationale minoriteter og indvandrere, og hans primære interesse knytter sig til nationale minoriteter som de fransktalende indbyggere i Québec eller Canadas indianere. De nationale minoriteter har ifølge Kymlicka ret til et udstrakt selvstyre.

Det samme gælder ikke for indvandrerne. For det første har de selv valgt at udvandre til det nye land, og for det andet vil de som oftest være for få og leve for spredt til, at der rent praktisk vil kunne oprettes et selvstyre. Indvandrerne mødes derfor af et legitimt krav om at indgå i modtagerlandets institutioner. Det vil f.eks. sige, at de er forpligtede til at respektere den demokratiske styreform og det enkelte individs rettigheder og landets øvrige love. Indvandrerne har til gengæld ret til beskyttelse gennem det, som Kymlicka kalder poly-etniske rettigheder eller „accomodation rights“. Kymlicka indrømmer, at ikke alle etniske minoriteter tilhører de to omtalte grupper, men disse grupper er de vigtigste, og han foreslår, at eksempelvis flygtninge behandles på samme måde som indvandrere. Det er således overvejelserne om indvandrere, der er relevante i en dansk sammenhæng.

Når også indvandrerne, ifølge Kymlicka, bør tildeles særlige rettigheder, skyldes det, at alle minoriteter udsættes for et stærkt pres for at tilegne sig majoritetssamfundets normer og kultur. Det er derfor vigtigt, at de tildeles rettigheder, der kan beskytte dem mod urimelige tilpasningskrav. Det drejer sig for Kymlicka om at skabe „fair“ betingelser for integrationen, ikke om at modvirke den.

Kymlickas udgangspunkt er det liberale demokrati. Det er derfor heller ikke alle former for grupperettigheder, han mener, kan retfærdiggøres. Han sonderer mellem rettigheder, der har til formål at beskytte gruppen mod overgreb fra majoritetssamfundet, og rettigheder, der har til formål at begrænse handlefriheden for det enkelte medlem af gruppen. Ifølge Kymlicka er gruppen aldrig berettiget til at begrænse det enkelte individs rettigheder. Opstår der konflikter mellem individets rettigheder og gruppens, har de individuelle rettigheder altid forrang. Man kan således ikke med henvisning til kulturelle normer begrænse børns ret til uddannelse eller kvinders ret til selv at vælge deres ægtefælle. Kymlicka fastholder altså, at multikulturalisme er foreneligt med accepten af universelle individuelle rettigheder, og

at multikulturalismens grænser netop går der, hvor man forbryder sig mod det enkelte individs rettigheder.

De af multikulturalismen inspirerede overvejelser indebærer, at vi bør tildele de etniske minoriteter ikke blot lige rettigheder, men også en række særrettigheder. Påstanden er altså, at man for at sikre en inddragelse på lige fod må tildele minoritetsgrupperne særlige rettigheder. Som eksempler på multikulturelle foranstaltninger, der beskytter gruppen over for majoriteten uden at begrænse medlemmernes handlefrihed, nævner Kymlicka oprettelse af rådgivende organer med repræsentanter fra indvandrergrupper, ændring af undervisningsplanerne, så man også behandler indvandrernes historie, kultur og religion, ændring af arbejdstider og påklædningskrav, så de ikke strider mod minoriteternes kultur og religion, afholdelse af kurser for socialarbejdere, politi og sundhedspersonale, så de bliver mere følsomme over for kulturelle forskelle, og tilskud til indvandrernes kulturelle aktiviteter.

Kymlicka satte med sin bog i 1995 dagsordenen for debatten om multikulturalisme. Siden er han blevet kritiseret af både modstandere og tilhængere af multikulturalisme, og der er sat spørgsmålstegn ved, om han virkelig har løst konflikten mellem multikulturalismen og den individuelle rettighedstænkning (Poulsen, 1998).

En række tilhængere af multikulturalisme har ment, at Kymlicka ikke går langt nok, og kritiserer ham for at være alt for meget bundet op på universelle, liberale principper (se f.eks. Parekh, 1997). Påstanden er, at det er inkonsistent at bygge en teori om multikulturalisme på et værdigrundlag, der selv er en del af bestemte grupperes kulturelle arv.

Andre, der ligesom Kymlicka tager udgangspunkt i det liberale demokrati, har kritiseret multikulturalismen for at være i konflikt med generelle liberale principper og for på lang sigt at bidrage til at nedbryde nationalstaten. Det mest centrale problem i multikulturalismen synes at være spørgsmålet om tolerancens grænser: Hvilke kulturer skal beskyttes, og hvor langt skal beskyttelsen gå (Joppke, 2001)? For Kymlicka er svaret forholdsvis enkelt, fordi han altid vil prioritere den enkeltes autonomi over gruppens interesser. Hermed har vi imidlertid ikke fået noget svar på, hvordan man skal forholde sig over for ikke-liberale kulturer og deres krav om beskyttelse. Og det er nok for let, som Kymlicka gør, blot at afvise, at det er konflikterne mellem liberale og ikke-liberale kulturer, der er de centrale. I hvert fald vedrører konflikterne i de nordiske lande i betydeligt omfang spørgsmålet om ligestillingen mellem kønnene og de unge kvinders ret til selv at forme deres liv (jf. Borchgrevink, 2002).

En beslægtet kritik peger på, at man med forestillingen om grupperettigheder ser bort fra, at der også findes konflikter inden for grupperne. Multikulturalismen forudsætter, at de enkelte kulturer er homogene og har fælles værdier, og ser bort fra, at der findes interesse modsætninger og værdikonflikter inden for enhver kultur (Eriksen, 1993). Det kan derfor være risikabelt at tildele grupper rettigheder, for grupper er sammensat af personer – gamle og unge, rige og fattige, mænd og kvinder – som ofte har forskellige interesser og værdier.

Den anden hovedindvending går på, at multikulturalismen ved sin beskyttelse eller ligefrem favorisering af forskellighed medvirker til at splitte et samfund (Joppke, 2001). I stedet for en samlet nation med et fælles sprog og fælles værdigrundlag, får man en opsplittning i grupper, der mangler fælles identitet og fælles målsætninger. Påstanden er altså, at multikulturelle strukturer modvirker i stedet for at fremme integrationen. Dette problem forværres formodentlig af, at der med den teknologiske globalisering er blevet skabt et bedre grundlag for transnationale relationer. Nogle indvandrergrupper i Europa opretholder stærke kontakter til hjemlandet og har stadigvæk deres loyalitet knyttet til hjemlandet. Alan Wolfe og Jytte Klausen (2000) har peget på, at dette problem er særlig alvorligt for de skandinaviske velfærdsstater, som bygger på en meget høj grad af økonomisk solidaritet mellem samfundets medlemmer. Faren er, at den stærke fastholden af forskelligheden vil mindske majoritetens solidaritet med minoriteten (jf. også Poulsen, 1998).

Kymlickas svar på denne form for kritik er, at alle de foreslåede poly-etniske rettigheder har til formål og resultat at fremme integrationen, ikke at begrænse den. Formålet er at sikre indvanderne en integration på fair vilkår, ikke at udgrænse dem fra majoritetssamfundet. Og hans påstand er, at integrationen faktisk har været mere vellykket i de lande, der har opbygget multikulturelle strukturer, end i dem, der ikke har.

Uanset den fremførte kritik, bliver vi nok nødt til at tage i det mindste Kymlickas poly-etniske rettigheder alvorligt, hvis vi vil skabe en vellykket integration. Heller ikke Kymlickas overvejelser giver os det endelige svar på, hvor grænserne i de konkrete tilfælde bør gå. Men hans sondring mellem grupperettigheder, der beskytter mindretallet over for flertallet, og grupperettigheder, der begrænser medlemmernes handlefrihed, er antagelig et godt udgangspunkt for mere konkrete overvejelser over, hvilke former for særrettigheder der er ønskelige også i Danmark. I denne forbindelse er det mindre vigtigt, om sådanne foranstaltninger fortjener betegnelsen multikulturelle eller ej.

## DE ETNISKE MINORITETERS MEDBORGERSKAB

Den svenske magtudredning gennemførte i 1987 den første store empirisk orienterede medborgerskabsundersøgelse, hvor forestillingen om det fuldgyldige medborgerskab blev det ideal, som den politiske deltagelse og den politiske kultur blev målt i forhold til (Pettersson et al., 1989). Inspireret heraf vil medborgerskabsbegrebet også i denne bog blive brugt til at måle, i hvilket omfang der er sket en acceptabel medinddragelse af de etniske minoriteter i det danske samfund.

At have medborgerskab betyder at være et fuldgyldigt og ligeværdigt medlem af samfundet. Begrebet om det fuldgyldige medborgerskab blev udviklet af den engelske sociolog T. S. Marshall i bogen *Class, Citizenship and Social Development* (1953). For Marshall omfattede medborgerskabet ikke blot de klassiske civile og politiske rettigheder som ytringsfrihed, foreningsfrihed og valgret, men også sociale rettigheder eller retten til at leve et værdigt liv i overensstemmelse med samfundets generelle sociale standarder. Lars Torpe har i den danske medborgerundersøgelse fra begyndelsen af 1990'erne defineret medborgerskabet som „et fællesskab, som ikke udelukker nogen, og som er lige, aktivt og pluralistisk“ (Andersen et al., 1993). Og som hos Robert A. Dahl er der ikke blot tale om formelle rettigheder, men om at den enkelte skal have reelle muligheder for at øve indflydelse. Men hvor det hos Marshall var de sociale sider af medborgerskabet, der stod i centrum, vil det i denne bog være de politiske.

Når man som i den svenske medborgerundersøgelse bruger det fuldgyldige medborgerskab som en målestok for demokratiets kvalitet, betyder det, at man må inddrage flere forskellige sider af samfundslivet. Det drejer sig ikke kun om politisk deltagelse, og slet ikke kun om deltagelse i valg. Det drejer sig også om at føle sig som en del af fællesskabet og om at være i stand til at bidrage til løsningen af fællesskabets opgaver. Derfor vil der også i de følgende kapitler blive set på så forskellige emner som danskundskaber, tilid til myndighederne og oplevet diskrimination foruden på mere traditionelle emner som valgdeltagelse og politisk repræsentation.

Der sondres sædvanligvis i medborgerskabsliteraturen mellem tre dimensioner, nemlig rettigheder, deltagelse og identiteter (jf. Andersen et al., 1993; Goul Andersen, 2002), idet der i rettighedsbegrebet indgår både formelle rettigheder og muligheden for at gøre brug af disse rettigheder. Muligheden har blandt andet noget at gøre med individets ressourcer. Og netop spørgsmålet om ressourcer bliver vigtigt, når vi beskæftiger os med de etniske minoriteter. Jeg har derfor i denne bog valgt at kigge på følgende fire sider af medborgerskabet:

- Rettigheder
- Ressourcer
- Deltagelse
- Identiteter

Konkret bliver spørgsmålet, om de etniske minoriteter har del i det politiske medborgerskab på lige fod med de danske statsborgere, der er født af danske forældre. Det handler altså om de etniske minoriteter som aktører i deres eget liv, ikke som objekter for politiske tiltag. Og det handler om de etniske minoriteter som borgere i et liberalt demokrati.

For at belyse kvaliteten af de etniske minoriteters medborgerskab vil der i denne bog for det første blive set på minoriteternes rettigheder i det danske samfund, og det vil sige på deres politiske, civile og sociale rettigheder. Et spørgsmål i denne forbindelse er, hvor omfattende poly-etniske rettigheder de etniske minoriteter har fået tildelt i Danmark. Dernæst vil der blive set på minoriteternes politiske ressourcer i form af uddannelse, beskæftigelse, sociale netværk, sprogkundskaber og politisk interesse. Derefter vil der være en række kapitler, der beskriver forskellige sider af de etniske minoriteters politiske deltagelse: valgdeltagelse, græsrodsdeltagelse og indvandrerne egne organisationsdannelser. Dertil kommer kapitler om de etniske minoriteters repræsentation i Folketinget og i kommunalbestyrelser og om deres deltagelse i integrationsråd. Det sidste kapitel handler om de etniske minoriteters politiske identiteter: Oplever medlemmerne af de etniske minoriteter en tilknytning til Danmark, har de tillid til de danske myndigheder, og oplever de, at de bliver inddraget på lige fod?

#### B E G R E B S A N V E N D E L S E

Det er almindelig anerkendt, at det ikke er ligegyldigt, hvilke ord vi bruger, når vi taler om tingene. Derfor opfinder vi ofte nye betegnelser for gammelkendte fænomener, når vi er utilfredse med de konnotationer, der knytter sig til de gængse betegnelser. Som eksempel kan nævnes, at det første informationsorgan over for indvandrerne i Danmark hed *Fremmedarbejderbladet*. Det blev afløst af bladet *Indvandrerens*, der siden skiftede navn til *Etnica*. På samme måde har Indvandrererrådet på et vist tidspunkt taget navneforandring til Rådet for Etniske Minoriteter.

Af de mere udbredte betegnelser for de mennesker, som denne bog handler om, kan nævnes „de fremmede“, „fremmedarbejdere“, „gæstarbejdere“,

„indvandrere“, „flygtninge“, „etniske minoriteter“, „anden etnisk baggrund end dansk“ og som det sidste skud på begrebsudviklingen „nydanskere“.

Der er ingen tvivl om, at den mest accepterede og i dag mest udbredte betegnelse er „etniske minoriteter“. Det er det udtryk, som medlemmerne af de etniske minoriteter selv foretrækker (*Jyllands-Posten* 3/12 2000), og det er det udtryk, der i dag indgår i alle navnene for de paraplyorganisationer, som samler organisationer på tværs af etniske grupper (jf. kapitel 10). Hvor man tidligere definerede sig i forhold til det danske samfund som indvandre-re, er udviklingen gennem 1990'erne gået i retning af at definere sig som „etniske minoriteter“.

En af begrundelserne for at udskifte begrebet „indvandrere“ og erstatte det med „etniske minoriteter“ har været, at de generationer, der er født i Danmark, ikke med mening kan kaldes indvandrere. Begrebet „andengenerationsindvandrere“ må derfor også siges i de fleste sammenhænge at være et meningsløst begreb. Det er den etniske identitet, der adskiller anden generationen fra andre mennesker i Danmark, ikke fødestedet, lyder argumentet. Derfor har man valgt at identificere sig som „etniske minoriteter“ og ikke som indvandrere.

Men termen „etniske minoriteter“ er heller ikke uden problemer. For det første er den rent sprogligt vanskelig at anvende på dansk, fordi der ikke findes noget udtryk, der dækker enkelte personer. Man er derfor tvunget til at tale om „et medlem af de etniske minoriteter“ eller alternativt om „en person med anden etnisk baggrund end dansk“. Og ingen af udtrykkene giver en letlæselig tekst. Men dernæst indgår der i begrebet „etnisk minoritet“ nødvendigvis en modstilling af minoriteten og majoriteten. Der er „os“ og „de andre“. Det er vanskeligt at tale om eller forestille sig et fællesskab, når vi er delt i en majoritet og en mængde minoriteter. Ved at bruge udtrykket „etniske minoriteter“ cementerer man derfor i en vis forstand den opdeling, som i dag findes i det danske samfund.

Alligevel vil jeg i denne bog som hovedregel anvende begrebet „etnisk minoritet“, fordi jeg herigennem accepterer de etniske minoriteters eget valg af identitet. Men i nogle sammenhænge giver udtrykket „indvandrere“ bedre mening, f.eks. når jeg beskriver forholdene i 1970'erne og 1980'erne, og da vil jeg i stedet anvende denne betegnelse. Jeg vil også bruge betegnelserne „indvandrere“ og „efterkommere“, når jeg gengiver oplysninger fra Danmarks Statistik, hvor disse begreber har været anvendt. Og endelig vil jeg i mangel af bedre i enkelte tabeller foretage en sondring mellem „førstegenerationsindvandrere“ og „andengenerationsindvandrere“.

## HVORDAN FORKLARE VARIATIONER I MEDBORGERSKABET?

Når vi i Danmark diskuterer de etniske minoriteter, er der en tendens til, at alle individer og alle enkeltgrupper bliver slået sammen til en enkelt gruppe, „de fremmede“, „indvandrerne“, „dem, der skal integreres“ osv. I virkeligheden viser der sig at være meget store forskelle i adfærd og levevis mellem forskellige grupper og individer, og der er også meget stor forskel på, i hvilket omfang den enkelte har fået et fuldgyldigt medborgerskab i Danmark. Dette kapitel vil gennemgå nogle af de teorier, der kan bruges til at forklare disse forskelle.

Overordnet set findes der tre typer af forklaringer på variationerne i de etniske minoriteters adfærd. For det første findes der de individbaserede forklaringer, der knytter an til egenskaber som f.eks. køn, alder, uddannelse eller bopæl. For det andet er der de gruppebaserede forklaringer, der knytter an til det etniske tilhørsforhold. Forklaringen bliver da den medbragte kultur og de medbragte erfaringer, men også de politiske forhold i hjemlandet. Endelig for det tredje er der de institutionelle forklaringer, der fokuserer på de institutioner, der findes i modtagerlandet: reglerne for opholdstilladelse og for opnåelse af statsborgerskab, udenlandske statsborgeres politiske og civile rettigheder, og de integrationsforanstaltninger, de offentlige myndigheder sætter i værk.

Disse tre typer af forklaringer er ikke nødvendigvis i konflikt med hinanden. Man kan godt forestille sig, at der på samme tid findes individbaserede, gruppebaserede og nationale variationer i de etniske minoriteters adfærd. Alligevel drejer det sig grundlæggende om modstående teoretiske positioner. Ud fra den ene position er det den medbragte kultur, der er den helt afgørende. Man vil derfor forvente nogenlunde den samme adfærd blandt alle medlemmer af en etnisk gruppe, uanset deres øvrige egenskaber. Det er også den medbragte kultur, der skal kunne forklare det, når de etniske minoriteters adfærd adskiller sig fra den indfødte befolknings. Ud fra den anden position er det modtagerlandets politiske institutioner, der er de helt afgø-



rende. Her vil man forvente, at de etniske grupper i det samme land har en nogenlunde ensartet adfærd, og at til gengæld adfærden varierer fra land til land. Den tredje position hævder, at såvel forskellene mellem majoriteten og minoriteterne, som forskellene mellem de etniske grupper indbyrdes og forskellene mellem enkeltpersoner inden for den enkelte minoritetsgruppe skal forklares af ressourceforskelle. Indvandrernes adfærd skal således i dette tilfælde forklares ud fra helt de samme faktorer, som gælder for modtagerlandets befolkning, om hvem man også ved, at adfærden og holdningerne varierer med social baggrund. Og endelig kan man måske pege på en fjerde position, der fremhæver globaliseringen herunder de stærke transnationale relationer som den vigtigste forklaring på de etniske minoriteters adfærd. I dette tilfælde vil man forvente, at migranter opfører sig nogenlunde ens, uanset hvilken etnisk gruppe de tilhører, og uanset hvilket land de kommer til.

Uanset at emnet for denne bog er forholdene i Danmark, henter bogen sin væsentligste inspiration fra de teorier, der fremhæver de politiske institutioners store betydning. Samtidig er det dog min opfattelse, at det i sidste instans er et empirisk spørgsmål, om det er de individuelle egenskaber, de kulturelle gruppefaktorer eller de politiske institutioner, der bedst forklarer variationerne. De mulige effekter af både den ene, den anden og den tredje type faktorer vil derfor i de følgende kapitler blive undersøgt.

#### **INDIVIDBASEREDE EGENSKABER**

Lægger man afgørende vægt på de individbaserede egenskabers betydning, indebærer det samtidig en afvisning af de kulturelle faktorer. Den grundlæggende hypotese er da, at det er de samme forhold, der gælder for danske og udenlandske statsborgere. Personer med en længerevarende uddannelse er eksempelvis mere politisk aktive, har mere tillid til de offentlige myndigheder og er mere tolerante end personer med en meget kort uddannelse, og det gælder, uanset om de er danskere, grønlændere eller pakistanere. På samme måde er unge mennesker svagere integreret i samfundets institutioner end de midaldrende, de har derfor også en lavere valgdeltagelse, en større forkærlighed for uortodokse aktiviteter og en større holdningsmæssig bevægelighed, og det gælder uanset deres etniske baggrund.

Når man interesserer sig for de individbaserede egenskaber, er det først og fremmest ud fra en ressourcetankegang. Vi ved fra andre undersøgelser, at en

aktiv politisk deltagelse forudsætter, at man besidder tilstrækkeligt med politiske ressourcer. Jeg vil her anvende et meget bredt defineret begreb om ressourcer, som er overtaget fra den norske sociolog Willy Martinussen, hvorefter politiske ressourcer er „alle de personlige forhold, som sætter samfundsborgeren i stand til at handle politisk“ (1973: 18). Man kan sondre mellem fire forskellige former for politiske ressourcer eller forudsætninger for deltagelse: materielle ressourcer i form af tid og penge, intellektuelle ressourcer i form af viden og evne til at formulere sig, sociale ressourcer i form af netværk, prestige og tillid til andre mennesker og motivationsressourcer i form af politisk interesse og tillid til egne evner.

Når man beskæftiger sig med de etniske minoriteters deltagelse eller medborgerskab, indgår der antagelig yderligere en form for ressourcer, man kunne kalde integrationsressourcer. Man må antage, at i takt med at det enkelte individ bliver bedre integreret i det danske samfund, vil dets sociale og politiske adfærd komme til at minde om den danske befolknings: Indvandrere, der har gennemført en dansk uddannelse, som er erhvervsmæssigt beskæftiget, som er flyttet ud af indvandrerghettoen, og som har fået dansk statsborgerskab, vil handle og tænke nogenlunde som andre danskere med de samme egenskaber. Opnåelsen af det fulde medborgerskab bliver dermed kun et spørgsmål om tid, nemlig den tid det tager at erhverve sig de tilstrækkelige sociale ressourcer.

Men uanset om man ikke tillægger de individbaserede faktorer denne fundamentale betydning, men tværtimod tager udgangspunkt i, at de kulturelle faktorer eller de institutionelle faktorer er de vigtigste, vil man nok alligevel forvente, at de individbaserede egenskaber spiller en vis rolle for medborgerskabet. Ressourcestærke personer med f.eks. en langvarig uddannelse må forventes at være mere aktive end resourcesvage. Og unge mennesker må forventes at deltage på andre måder end de ældre.

## **GRUPPEEGENSKABER**

Carl-Ulrik Schierup (1993) har kritiseret dansk indvandrerdebat for at være meget kulturfikseret. Og det gælder både de indvandrerkritiske debattører og de mere positivt indstillede. De problemer, der eksisterer med medlemmer af de etniske minoriteter, bliver forklaret med henvisning til deres særlige kultur, og det er også deres særlige kultur, de etniske minoriteter har en ret til at få beskyttet. Men da kultur ofte opfattes som uforanderlig og upåvirkelig, bliver problemerne også opfattet som uløselige. Opmærksomheden

bliver hermed flyttet bort fra mere konkrete problemer og fra mere håndgribelige og manipulerbare forklaringsfaktorer.

Ikke desto mindre møder man forskelle mellem de etniske grupper i Danmark, som formentlig bedst kan forklares med henvisning til den medbragte kultur. Nogle grupper synes at medbringe flere traditioner for og erfaringer med at være politisk aktive end andre. Nogle grupper medbringer en stærkere respekt for autoriteter end andre. Nogle grupper har større traditioner for foreningsdannelse og organiserede aktiviteter end andre. Og nogle grupper har stærkere normer for arbejdsdelingen mellem kønnene end andre. Disse traditioner og erfaringer bidrager til at strukturere de etniske minoriteters politiske adfærd i Danmark. Så uanset at de forskellige minoritetsgrupper møder de samme politiske institutioner, bliver deres adfærd i en række henseender forskellig. Og nogle etniske grupper får hurtigere og lettere del i medborgerskabet i det danske samfund end andre.

Forskellene mellem de etniske grupper er imidlertid ikke kun et resultat af den medbragte kultur. Nogle forskelle har sammenhæng med, hvad der foregår i hjemlandet. Det kan for det første have betydning, hvordan de hjemlige politiske konflikter har udviklet sig. Er der f.eks. borgerkrig, er det vanskeligt ikke at blive inddraget i de hjemlige konflikter. Et eksempel er den tilbagevendende opblussen af de kurdiske konflikter i Tyrkiet eller intifadaen i Israel. Disse konflikter øver en stærk indflydelse på de herboende kurdere og palæstinensere – også på personer, der har opholdt sig i Danmark i mere end en menneskealder, eller som er født i Danmark. Og dette kan mindske deres interesse for de interne problemer i Danmark.

For det andet kan det have betydning for adfærden, hvor stærke de transnationale relationer til hjemlandet er. Ved transnationale relationer forstås de aktiviteter, hvormed de etniske minoriteter skaber og opretholder sociale relationer, der kæder deres hjemland og modtagerland sammen (Koopmanns et al., 2003). Hjemlandene er ofte interesseret i at bevare migranternes loyalitet og bruge dem som en slags gesandter i Europa. Eksempelvis har Tyrkiet iværksat en række foranstaltninger af politisk, økonomisk og kulturel art for at bejle til tyrkere bosat i udlandet. Også til Danmark udsender det tyrkiske Direktorat for Religiøse Anliggender, Diyanet, imamer for at sikre den rette religiøse oplæring af den tyrkiske befolkningsgruppe. Stor betydning har det også, at der er lette modtageforhold for tyrkisk tv. Alt i alt har tyrkerne i Danmark dog nok svagere relationer til Tyrkiet, end eksempelvis tyrkerne i Tyskland (Østergaard-Nielsen, 2002).

Endelig kan det for det tredje have betydning, om gruppens medlemmer

stadig har forestillinger om, at de skal vende hjem igen. Lever en etnisk minoritet i en diaspora, dvs. er dens medlemmer stærkt orienteret mod hjemlandet, og har de et ønske om engang at vende tilbage dertil (Koopmans et al., 2003), vil tilskyndelsen til at deltage i det danske samfunds institutioner være ringere, end hvis de har erkendt, at de for altid er blevet en del af det danske samfund.

Alt i alt betyder det, at det er rimeligt at forvente forskelle mellem de etniske grupper, som findes i Danmark i dag. Forskelle, der har sammenhæng med den medbragte kultur, men også med de øjeblikkelige forhold i hjemlandet. Selv hvis man anser modtagerlandets institutionelle rammer som de vigtigste for forståelsen af indvandrerens adfærd, er der grund til at forvente, at man, i hvert fald i en overgangsperiode, vil kunne iagttage sådanne forskelle mellem etniske grupper.

#### DE INSTITUTIONELLE RAMMER

I de senere år er der blevet lavet en række komparative undersøgelser, der har vist, at når etniske grupper fra det samme område kommer til forskellige lande eller forskellige byer med forskellige politiske institutioner, vil også deres adfærd blive forskellig (Hjarnø, 1988; Soysal, 1994; Ireland, 1994, Koopmans & Statham, 2000a og 2000b; Ireland, 2000; Garbaye, 2000). Indvandrerens konkrete adfærd vil nemlig blive bestemt af de muligheder, der åbner sig for indflydelse. Man taler om, at „the political opportunity structure“ eller mulighedsstrukturen har betydning.

Teorierne om de politiske mulighedsstrukturers betydning er primært udviklet inden for studiet af sociale bevægelser (Eisinger, 1973; Kitschelt, 1986; Kriesi et al., 1992), og er specielt af Ruud Koopmans og Paul Statham (2000a) anvendt på indvandrerens politiske aktiviteter i Europa. Der indgår dog også en betydelig inspiration fra nyere institutionel teori (March & Olsen, 1989; Hall & Taylor, 1996). Teorien antager, at nationalstatens institutioner stadig har en afgørende betydning, og forudsiger, at man vil finde klare forskelle mellem lande, mens der er mindre forskelle mellem etniske grupper i samme land, eller i hvert fald at forskellen er afledt af de muligheder for indflydelse, som de nationale rammer opstiller for forskellige grupper.

Ofte beskriver man det enkelte lands indvandrerpolitik som tilhørende et af tre medborgerkabsregimer. Det første regime er det traditionelle fremmedarbejdersystem, som betegnes som „eksklusivt“, idet der ikke gøres forsøg på at integrere indvandrerne i modtagerlandet. Det andet regime kaldes

assimilatorisk eller republikansk og kombinerer en let adgang til statsborgerskab med krav om kulturel assimilation. Det tredje regime betegnes som multikulturelt eller pluralistisk og kombinerer en let adgang til statsborgerskab med omfattende kulturelle rettigheder (se f.eks. Castles & Miller, 1993).

Koopmans og Statham (2000a) har argumenteret for at erstatte de tre idealtyper med et todimensionalt felt, der er bedre til at illustrere de stadige ændringer i landenes indvandrerpolitik. I overensstemmelse med Tarrow (1994: 85) definerer de mulighedsstrukturen som de stabile (men ikke nødvendigvis formelle) sider af de politiske omgivelser, som skaber incitamenter for folk til at handle kollektivt ved at påvirke deres forventninger om succes eller fiasko. Af de to dimensioner vedrører den ene det formelle grundlag for statsborgerskabet, den anden de kulturelle krav, der er knyttet til statsborgerskabet. Det er ifølge Koopmans og Statham nødvendigt at inddrage begge dimensioner, hvis man skal forstå forskellene på medborgerskabsregimerne i Vesteuropa.

Hvad angår det formelle grundlag for statsborgerskabet, karakteriseres den ene pol som „ethno-kulturel“ og den anden pol som „territorial“. Man kan sige, at det drejer sig om, hvor let eller hvor svært det er at få statsborgerskab, og hvor mange rettigheder man tildeler ikke statsborgere. Mere konkret er denne dimension operationaliseret ved fire spørgsmål med en række underspørgsmål:

- 1) Hvilke regler gælder for opnåelse af statsborgerskab a) for førstegenerationsindvandrere, b) for andengenerationsindvandrere, c) er det muligt at have dobbelt statsborgerskab, d) hvor høj er naturaliseringsraten?
- 2) Hvilke rettigheder besidder personer med udenlandsk statsborgerskab vedrørende a) udvisning af landet, b) familiesammenføring, c) velfærdsgoder, d) arbejdstilladelser, e) adgang til at eje ejendom og drive erhvervsvirksomhed?
- 3) Hvilke politiske rettigheder har personer med udenlandsk statsborgerskab?
- 4) Hvor omfattende er anti-diskriminationslovgivningen, og findes der nogen klageorganer vedrørende diskrimination?

Hvad angår den kulturelle dimension, karakteriseres den ene pol som „kulturel monisme“ og den anden som „kulturel pluralisme“. Man kan sige, at det drejer sig om, hvor åbent samfundet ikke blot formelt, men også reelt er

for kulturel forskellighed. Denne dimension er operationaliseret som summen af den kulturelle åbenhed på otte forskellige områder:

- 1) Uddannelsessystemet: a) eksisterer der islamiske skoler? b) forekommer der islamisk undervisning i folkeskolen? c) må eleverne bære tørklæde? d) må lærerne bære tørklæde?
- 2) Politiet og militæret: gives der undtagelser fra uniformskravene?
- 3) Medierne: a) udsendes der islamiske programmer fra de offentlige medier? b) er der fremmedsprogede programmer i de offentlige medier?
- 4) Hvilken religiøs adfærd er tilladt: a) må der kaldes til bøn? b) må der ske en oplæring af imamer?
- 5) Andre religiøse spørgsmål: a) er der islamiske begravelsespladser? b) tillader man religiøs slagting af dyr?
- 6) Er der oprettet særlige politiske organer med repræsentanter for etniske minoriteter?
- 7) Arbejdsmarkedet: a) gøres der en særlig indsats inden for den offentlige sektor? b) Gøres der en særlig indsats inden for den private sektor?
- 8) Stilles der særlige kulturelle krav i forbindelse med erhvervelse af statsborgerskab?

På grundlag af disse to dimensioner konstrueres så et todimensionalt rum for medborgerskabsregimer, som vist i figur 2.1. I de fire hjørner er placeret fire idealtyper af medborgerskab: etnisk segregation, etnisk assimilation, republikansk monisme og pluralistisk medborgerskab. Konkrete lande kan på et givet tidspunkt placeres i forhold til de to dimensioner – tættere eller fjernere i forhold til de fire idealtyper. Men figuren kan også bruges til at karakterisere de ændringer, som det enkelte lands medborgerskabsregime løbende er genstand for.

Som et konkret eksempel på et land, som har et medborgerskabsregime, der ligger tæt på etnisk segregation, nævnes Tyskland. Det har hidtil været ekstremt vanskeligt at opnå tysk statsborgerskab, hvis man ikke var af tysk afstamning, men til gengæld har de udenlandske statsborgere haft stor frihed til at leve deres liv i overensstemmelse med deres egne kulturelle normer. Der har ikke været nogen bestræbelser for at gøre tyrkerne til tyskere. Der er tale om et system, hvor indvandreren fortsat opfattes som gæstarbejder selv efter 50 års ophold i Tyskland. Indvandreren er derfor kun svagt integreret i landets ordinære politiske institutioner og organisationer, og de er i langt højere grad orienteret mod forholdene i hjemlandene, her



landske statsborgere har omfattende rettigheder, og der er en stor åbenhed over for kulturel forskellighed. Heller ikke i Holland er de transnationale relationer dominerende, men der er en stigende bekymring for, at pluralismen er ved at tage overhånd, og at indvandrerne mangler incitament til at orientere sig mod landets politiske system. Det er Koopmans et al.'s opfattelse (2003), at England er det land, der har fundet den bedste balance mellem tolerance og åbenhed på den ene side og skabelsen af en fælles politisk kultur på den anden. I Holland bevæger man sig derfor i disse år langs den vandrette akse i retningen af mindre støtte til kulturel forskellighed.

Skal vi derefter placere Danmark i forhold til de to dimensioner, bliver det nok mere eller mindre midt i feltet, dog lidt ned i retning af det nederste venstre hjørne. Det er ikke uoverkommeligt at opnå statsborgerskab i Danmark, udenlandske statsborgere besidder betydelige politiske, civile og sociale rettigheder i Danmark, mens til gengæld racismebekæmpelsen er forholdsvis svag. Hvad den kulturelle dimension angår, kan man sige, at der er en vis spænding imellem de forholdsvis vide formelle rammer for minoriteternes adfærd og et faktisk stort assimilationspres. De seneste års mange ændringer har imidlertid flyttet Danmark længere mod venstre på den vandrette akse og længere opad på den lodrette akse (jf. kapitel 4).

Spørgsmålet er så, hvilken udformning af de etniske minoriteters medborgerskab man kan forvente i Danmark. Placeringen på den lodrette dimension gør, at man må forvente, at de etniske minoriteter i Danmark, der har forholdsvis gode muligheder for at øve indflydelse på de politiske beslutninger, engagerer sig inden for de ordinære politiske strukturer: at de deltager i de valg, som de har valgt til, og at de forsøger at få repræsentanter valgt til kommunalbestyrelser og andre repræsentative forsamlinger. Man kan også forvente, at deres politiske krav i betydeligt omfang er fokuseret på integrationsbetingelserne i Danmark. Omvendt må man forvente, at transnationale relationer til hjemlandene er svagere end i lande, hvor mulighederne for politisk indflydelse er ringere end i Danmark.

Mere kompliceret er det at vurdere, hvilke forventninger placeringen på den vandrette akse må give anledning til. De formelle regler i Danmark er forholdsvis åbne for udfoldelse af kulturel forskellighed. Det er eksempelvis muligt at opnå statsstøtte til muslimske friskoler, og det har indtil i år været en forpligtelse for kommunerne at tilbyde tosprogede elever undervisning i deres modersmål. Også integrationsrådene kan ses som en åbenhed over for etnisk forskellighed. På den anden side er det faktiske assimilationspres i Danmark forholdsvis stort. Denne kombination af åbenhed og lukkethed



gør antagelig, at netop retten til kulturel forskellighed bliver stærkt politiseret. Det er defor rimeligt at forestille sig, at konflikterne vedrørende indvandrerspørgsmål i Danmark i meget høj grad kommer til at handle om de kulturelle sider af integrationen.

Koopmans og Stathams todimensionale model omfatter nogle af de helt overordnede rammer for indvandrernes medborgerskab i forskellige lande. Man kan imidlertid i forlængelse af teorien om den politiske mulighedsstruktur også forestille sig, at den mere konkrete udformning af de politiske institutioner har betydning for adfærden. Eksempelvis tyder sammenligninger af Danmark og Sverige på, at udformningen af valgloven, dvs. omfanget og arten af reglerne om personlig stemmeafgivning, har en væsentlig indflydelse på indvandrernes valgdeltagelse i de to lande (Togeby, 1999).

Denne bog handler først og fremmest om Danmark, og det kan derfor være vanskeligt systematisk at afprøve betydningen af forskellen mellem nationale institutioner i forskellige lande. Oplysningerne om forholdene i Danmark vil imidlertid hele tiden blive holdt op imod de oplysninger, vi har om andre lande, og tolkningerne af de særlige danske forhold vil blive foretaget på grundlag af teorien om den politiske mulighedsstrukturens betydning. Det forventes ikke, at alle etniske grupper opfører sig ens i Danmark, men det forventes, at de særlige institutionelle rammer har en væsentlig betydning for den adfærd, man møder i alle etniske grupper.

#### DE ANVENDTE DATA

Analyserne i de følgende kapitler vil bygge på data fra en række forskellige undersøgelser af de etniske minoriteters politiske adfærd. Det drejer sig for det første om data fra flere interviewundersøgelser, hvoraf den vigtigste omfatter unge mellem 28 og 36 år, der har boet mindst 20 år i Danmark, og som er børn af jugoslaviske, tyrkiske og pakistanske indvandrere. Undersøgelsen er gennemført i foråret 1999 af Socialforskningsinstituttet og er for størstedelens vedkommende en gentagelse af en undersøgelse fra 1988 (Schmidt & Jacobsen, 2000). Magtudredningen har haft mulighed for at supplere Socialforskningsinstituttets undersøgelse fra 1999 med en mindre undersøgelse af de unges politiske medborgerskab.<sup>1</sup>

Derudover er der i forbindelse med den interviewundersøgelse vedrørende oplevet diskrimination, som i efteråret 1998 blev foretaget på foranledning af Nævnet for Etnisk Ligestilling (Møller & Togeby, 1999), blevet stillet en række spørgsmål af betydning for denne bogs problemstillinger. Diskri-

minationsundersøgelsen omfattede etniske minoriteter fra Bosnien, Libanon, Somalia og Tyrkiet.<sup>2</sup> Endelig bliver der også inddraget data fra en undersøgelse af grønlændere i Danmark, der i foråret 2001 er gennemført i forbindelse med Magtudredningen (Togeby, 2002).<sup>3</sup> Grønlænderne er jo hverken indvandrere eller flygtninge, men de udgør alligevel en etnisk minoritet i Danmark. Jeg har derfor fundet det relevant at sammenligne grønlændernes medborgerskab i Danmark med de andre minoriteters.

Det er undersøgelsen af indvandrernes børn, der vil blive genstand for de mest grundige analyser i bogen. Det skyldes dels, at dette materiale ikke tidligere har været grundigt analyseret, dels at det er rigere på spørgsmål end f.eks. diskriminationsundersøgelsen. Rent analyseteknisk besidder undersøgelsen også den fordel, at vi har flere faktorer under kontrol. De interviewede er nogenlunde lige gamle og har boet nogenlunde lige længe i Danmark. Det er således ikke disse faktorer, der kan forklare forskellene. Endelig kan man sige, at en undersøgelse af de unge, der er vokset op i Danmark, kan sige os mere om de muligheder og begrænsninger, der i fremtiden vil være for de etniske minoriteters medborgerskab, end en undersøgelse af førstegenerationen.

Ud over dataene fra surveyundersøgelserne er der for det andet data fra registerbaserede undersøgelser af valgdeltagelsen ved kommunalvalgene i 1997 og 2001. Undersøgelsen fra 1997 omfattede alle valgberettigede i Århus og Københavns kommuner (Elklit et al., 2000), mens undersøgelsen i 2001 derudover omfattede alle valgberettigede i yderligere 23 kommuner.

For det tredje er der med henblik på denne bog gennemført en række mindre undersøgelser af de etniske minoriteter som aktører i dansk politik. Der er således foretaget en mindre spørgeskemaundersøgelse af alle organisationer for etniske minoriteter i Århus og Aalborg kommuner. Der er på grundlag af avisartikler foretaget en undersøgelse af, hvilke politiske krav de etniske minoriteters organisationer formulerer over for den danske offentlighed. Der er foretaget en analyse af valgene til kommunalbestyrelserne i 2001 og af de valgte repræsentanter for de etniske minoriteter. Og endelig er der foretaget en undersøgelse af inddragelsen af de etniske minoriteters organisationer i forberedelsen af lovgivningen på området.

Derudover bliver der i bogen inddraget materiale fra andre forskeres undersøgelser af de etniske minoriteters medborgerskab, dels fra projekter, der er iværksat af Magtudredningen (Hammer & Bruun, 2000; Schwarz (red), 2002; Østergaard-Nielsen, 2002, Hussain, 2002), dels fra andre publikationer. Således bygger kapitlet om integrationsrådene i betydeligt omfang

på en undersøgelse, der er foretaget af Rådet for Etniske Minoriteter, Mellemfolkeligt Samvirke, Kommunernes Landsforening og Indenrigsministeriet i fællesskab (*De kommunale Integrationsråd*, 2001).

#### NOTER

1. Interviewene er gennemført i de unges eget hjem, og svarprocent har været 66 pct. I alt er der blevet interviewet 692 personer. De fleste af de personer, der blev interviewet i 1999, var også blevet interviewet i 1988, men for at gøre materialet tilstrækkeligt stort var der medtaget en yderligere mindre gruppe, som deltog for første gang i 1999. I begge omgange er der udtrukket tilfældige stikprøver af de relevante grupper (se kapitel 2 i Schmidt og Jakobsen, 2000).
2. Undersøgelsen omfattede en tilfældig stikprøve af alle personer i Danmark med oprindelse i Bosnien, Somalia, Libanon og Tyrkiet i aldersgruppen 18–66 år, og som havde haft permanent opholdstilladelse i Danmark i mindst tre år. For bosnierne gjaldt yderligere, at de skulle være kommet til Danmark efter 1991. Interviewene er af Danmarks Statistik indsamlet over telefonen ved hjælp af tosprogede interviewere. Der blev sendt spørgeskemaer på modersmålet ud med posten til de personer, der ikke havde telefon. Svarprocenten blandt den del af stikprøvens medlemmer, der havde telefon var 65 pct., mens der kun blev indsamlet spørgeskemaer fra 17 pct. af dem, der havde fået skemaet tilsendt med posten. Den samlede svarprocent er 49 pct., noget større for bosnierne, og noget lavere for somalierne (se bilag 1 i Møller & Togeby, 1999). I alt er 1132 personer interviewet.
3. Der er udtaget en tilfældig stikprøve af alle de personer, der er født i Grønland, men lever i Danmark. Efterfølgende er der fra stikprøven fjernet alle de personer, der havde to danske forældre. Det har imidlertid ikke været muligt at skaffe oplysninger om forældrene for alle de personer, som vi ikke har været i kontakt med. I alt er 552 personer blevet interviewet over telefonen af dansksprogede interviewere. Også i dette tilfælde er nogle af interviewene indsamlet ved udsendelse af spørgeskemaer med posten. På grund af usikkerheden omkring stikprøvens præcise størrelse, er svarprocenten skønnet. Svarprocenten skønnes ikke at have været mindre end 64 pct. (se bilag 1 i Togeby, 2002).

## INDVANDRINGEN TIL DANMARK

Danmark har op til slutningen af 1970'erne været et af de etnisk set mest homogene lande i verden. Ifølge den „Global Taxonomi“, der er udarbejdet af Gunnar P. Nielsson (1985), var det i den vestlige verden kun Island, der var mere homogent. Stort set alle danskere levede i Danmark, og stort set alle, der levede i Danmark, var danske statsborgere og af dansk oprindelse. Danmark er formodentlig stadigvæk et af de etnisk set mest homogene lande i verden, men der lever i dag i Danmark et betydeligt antal personer med anden etnisk baggrund end dansk.

### INDVANDRINGENS HISTORIE I DANMARK

Da de første fremmedarbejdere kom til Danmark i slutningen af 1960'erne, var arbejdskraftsindvandrere ikke noget nyt fænomen i Danmark. Under industrialiseringens gennembrud i slutningen af det 19. århundrede var en stor del af både de faglærte og de ufaglærte arbejdere udlændinge, først og fremmest svenskere og tyskere (Østergaard, 1983; 2000). Hvor mange, der helt præcist har været, ved man ikke, men antallet har været betydeligt. En opgørelse fra København fra 1882 viser eksempelvis, at omkring en femtedel af cigarmagerne, forgylderne og bagermedhjælperne var udlændinge og en fjerdedel af korkskærerne. Blandt glasmagere og guldsmede var der mange tyskere, og der var mange svenskere blandt handskemagere, skomagere og skræddere. Af en opgørelse fra 1885 fremgår det, at 8 pct. af Københavns befolkning på dette tidspunkt var fremmedfødte.

Også på landet blev der importeret arbejdskraft. I 1500-tallet kom der hollandske bønder til Amager og i 1700-tallet kartoffeltyskere til den jyske hede. I begyndelsen af det 20. århundrede krævede sukkerroevlen på Lolland-Falster ekstra arbejdskraft om sommeren, og den blev fortrinsvis hentet i Polen. Eksempelvis kom der i sommeren 1914 ikke færre end 14.000 polske roearbejdere til Danmark. Efter 1. verdenskrig afvikledes systemet, men

3-4.000 af de tidligere sæsonarbejdere blev boende i Danmark, og der blev oprettet flere katolske menigheder på Lolland-Falster.

Jøder er kommet til Danmark i flere omgange. De første kom i 1600-tallet efter invitation fra Christian IV, der ønskede at styrke handelslivet. Længe var der kun tale om nogle få familier, men gradvis blev de flere. I midten af det 18. århundrede var det blevet til omkring 700 personer og i slutningen af det 19. århundrede til omkring 3.500. Den største samlede indvandring foregik i tiden op til 1. verdenskrig og var et resultat af brutale jødeforfølgelser i først og fremmest Rusland. Der skete på dette tidspunkt næsten en fordobling af antallet af jøder i Danmark. Den næste store flygtningebølge kom i årene 1933-1940 i forbindelse med jødeforfølgelserne i det nazistiske Tyskland. Kun få fik imidlertid opholdstilladelse, og de fleste rejste videre til mere sikre lande (Rünitz, 2000). Endelig kom der omkring 1970 en større gruppe polske jøder. Siden 1. verdenskrig har der skønsmæssigt og ud fra en forholdsvis vid definition levet mellem 5.000 og 9.000 jøder i Danmark, hvilket vil sige 1-2 promille af den samlede befolkning.

Med tiden er der også kommet andre grupper af flygtninge. Tidligere drejede det sig oftest om forfulgte religiøse mindretal, som f.eks. de franske huguenotter. Siden 2. verdenskrig er de fleste flygtninge imidlertid kommet som følge af politisk forfølgelse. Efter Ungarn-opstanden kom der omkring 2000 ungarske flygtninge til Danmark. I slutningen af 1960'erne kom der flygtninge fra Tjekkoslaviet og Polen. I 1973 kom der flygtninge fra Chile og i 1975 bådflygtninge fra Vietnam. Indtil 1984 drejede det sig dog sjældent om mere end 1000 flygtninge om året.

Sammenlignet med andre lande i Europa kom fremmedarbejderne meget sent til Danmark. De første spredte grupper kom først i løbet af 1967, og de havde som oftest hverken opholds- eller arbejdstilladelse. Det er faktisk kun i efteråret 1973, at der er foregået en reguleret indvandring af fremmedarbejdere, idet der i september 1973 blev fastsat en kvote af arbejdstilladelser på 2.485 personer og måneden efter en kvote på 2.000. Allerede i november blev ordningen imidlertid suspenderet på grund af de stigende økonomiske problemer, der fulgte i kølvandet på den første oliekrise. Der er ikke siden blevet åbnet for import af fremmed arbejdskraft.

Alligevel fortsatte antallet af indvandrere at stige, fordi fremmedarbejderne fik deres familier til Danmark. Indvandrerne havde også børn, og efterhånden giftede disse børn sig med unge fra hjemlandet. Reglerne for familiesammenføring er med tiden blevet strammet, men alligevel sker der en fortsat indvandring fra de traditionelle fremmedarbejderlande.

I 1984 begyndte antallet af spontane asylansøgere pludselig at vokse. De kom fra Sri Lanka og fra en række lande i Mellemøsten. Antallet kulminerede med 2.827 asylansøgere i september 1986, men faldt til 137 i november, efter at Folketinget havde strammet udlændingeloven (Tonsgaard, 1989). De følgende år forblev antallet af asylansøgere på et forholdsvis lavt niveau for igen at stige i foråret 1992 som følge af borgerkrigen i Jugoslavien. I efteråret 1992 vedtog Folketinget den såkaldte „jugoslaverlov“, der gav de jugoslaviske krigsflygtninge midlertidige opholdstilladelser, idet man forventede, at krigstilstanden snart ville være slut. Dette viste sig imidlertid ikke at være tilfældet, og i foråret 1995 normaliserede Folketinget jugoslavernes ophold i Danmark.

Også de følgende år kom der flygtninge fra det tidligere Jugoslavien, men ellers er de største flygtningegrupper i de seneste år kommet fra Irak, Somalia og Afghanistan. Først og fremmest modtog vi i midten af 1990'erne mange flygtninge fra Somalia (se iøvrigt Pedersen, 1999).

#### ANTALLET AF INDVANDRERE OG EFTERKOMMERE FRA TREDJELANDE

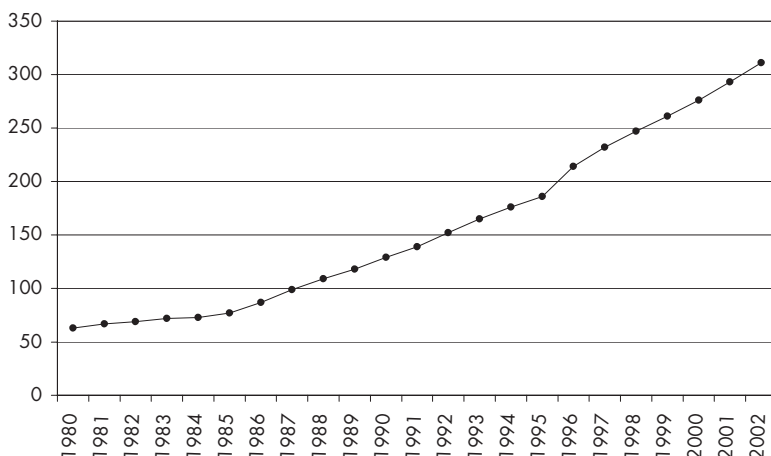
Det er ikke helt enkelt at finde ud af, hvorledes man skal opgøre antallet af indvandrere i Danmark. De begreber og definitioner, vi bruger, kan have betydning for den måde, vi tænker over problemerne på. Begrebsdannelsen skal derfor være hensigtsmæssig med henblik på de problemer, de skal beskrive, men de skal helst ikke være stigmatiserende for de befolkningsgrupper, der er omfattet. Dette kan i hvert fald på indvandrerområdet være en vanskelig balance.

Traditionelt har man optalt, hvor mange personer med udenlandsk statsborgerskab der bor i Danmark, og det var, så længe det drejede sig om fremmedarbejdere og om mindre grupper af flygtninge, fuldt tilstrækkeligt. Men efterhånden som fremmedarbejderne blev til indvandrere, var disse tal ikke tilstrækkelige med henblik på planlægning af de særlige foranstaltninger, som var rettet mod indvandrerne. Fra begyndelsen af 1990'erne begyndte Danmarks Statistik derfor at beregne oplysninger om to yderligere grupper, nemlig de såkaldte „indvandrere“ og „efterkommere“. Indvandrere er defineret som personer, der er født i udlandet af forældre, der begge er udenlandske statsborgere eller født i udlandet. Efterkommere er defineret som personer, der er født i Danmark af forældre, hvoraf ingen er dansk statsborger født i Danmark.

De nye begrebsdannelser fremkaldte megen diskussion og protester fra danske statsborgere, hvis forældre var indvandret til Danmark for meget

**FIGUR 3.1.**

Antal indvandrere og efterkommere fra tredjelande i tusinder, 1. januar 2002



længe siden, og som selv var helt integrerede. De opponerede over pludselig at skulle stemples som efterkommere. Argumentet for at foretage disse nye opgørelser var, at med den stigende naturalisering af indvandrerne blev tallet for udenlandske statsborgere misvisende, idet det i betydeligt omfang er disse grupper af indvandrere og efterkommere, der har behov for en særlig indsats fra det offentliges side. Med denne begrundelse har jeg også her valgt at se på antallet af indvandrere og efterkommere.

Ofte opdeler man derefter indvandrere og efterkommere efter deres oprindelsesland, og her findes der flere forskellige muligheder. Jeg har valgt at se specielt på personer fra den gruppe af lande, der kaldes „tredjelande“, dvs. lande uden for Norden, EU og Nordamerika. Begrebet tredjelande omfatter de traditionelle indvandrer- og flygtningelande. Ved at beregne antallet af indvandrere og efterkommere fra tredjelande får vi et nogenlunde godt mål for størrelsen af det, der almindeligvis opfattes som „indvandrerproblemet“ i Danmark. Sådanne oplysninger har vi imidlertid kun tilbage til 1980. Figur 3.1, der viser udviklingen i antallet af indvandrere og efterkommere fra tredjelande, starter derfor først i 1980. Om årene før 1980 må vi bygge på opgørelser over antallet af udenlandske statsborgere.

I 1967, da indvandringen af fremmedarbejdere til Danmark tog sin begyndelse, opholdt der sig ca. 10.000 personer med statsborgerskab i et tredjeland i Danmark. I 1973, da der blev lukket for yderligere arbejdskraftsindvandring, var tallet steget til ca. 40.000, og det var igen steget til omkring

55.000 i 1984, da flygtningetallet begyndte at stige. Antallet af indvandrere og efterkommere fra tredjelande var på dette tidspunkt 73.000.

Siden da er antallet vokset forholdsvis jævnt med et ekstra hop fra 1995 til 1996, da de jugoslaviske flygtninge fik permanent opholdstilladelse, således at der 1. januar 2002 er 311.269 indvandrere og efterkommere fra tredjelande i Danmark. Det drejer sig om ca. 6 pct. af den samlede befolkning. Lidt over en fjerdedel er efterkommere, mens resten er indvandrere.

### DEN GEOGRAFISKE FORDELING PÅ KOMMUNER

Uanset at man i de senere år har gjort sig anstrengelser for at få spredt de nytilkomne flygtninge ud over hele landet, er der en betydelig koncentration af indvandrere i bestemte kommuner, først og fremmest i Københavns omegn. Tabel 3.1 viser andelen af indvandrere og efterkommere, der kommer fra tredjelande, i de kommuner i landet, hvor andelen er størst.

Ishøj er stadigvæk den kommune, hvor der bor flest indvandrere og efterkommere, nemlig 23 pct. I Københavns Kommune bor der omkring 14 pct. og derudover er der yderligere 6 omegnskommuner, hvor der er mere end 10 pct. Den stærkeste koncentration uden for københavnsområdet findes i Slagelse, Århus og Odense, hvor der er godt og vel 8 pct. Men andelen falder derefter hurtigt. I flere mindre landkommuner, først og fremmest i Nord- og

TABEL 3.1.

Andel indvandrere og efterkommere fra tredjelande i udvalgte kommuner, 1. januar 2001. Pct.

KOMMUNER	PCT. INDVANDRERE OG EFTERKOMMERE FRA TREDJELANDE	KOMMUNER	PCT. INDVANDRERE OG EFTERKOMMERE FRA TREDJELANDE
Ishøj	22,8	Slagelse	8,6
Brøndby	19,4	Århus	8,4
Albertslund	18,1	Rødovre	8,4
København	13,5	Odense	8,3
Karlebo	13,2	Frederiksberg	7,8
Høje Tåstrup	12,9	Greve	7,7
Farum	11,4	Frederiksværk	7,7
Herlev	10,6	Gladsaxe	7,5
Hvidovre	9,3	Nakskov	6,4

Kilde: *Udlændinge i danske kommuner og amtskommuner, pr. 1. januar 2001.*



Sønderjylland, er det fortsat mindre end 1 pct. af indbyggerne, der kommer fra tredjelande.

#### OPRINDELSES LAND

Den største indvandrergruppe i Danmark er tyrkerne. De hører også til dem, der har været her i længst tid. 1. januar 1967, dvs. inden ankomsten af de første fremmedarbejdere, levede der 171 tyrkere i Danmark. Da indvandrerstoppet trådte i kraft sidst på året i 1973, befandt der sig 8.139 tyrkiske statsborgere i landet. I 2002 er der i Danmark 52.159 indvandrere og efterkommere med oprindelse i Tyrkiet (tabel 3.2).

Blandt de øvrige store grupper fra de oprindelige fremmedarbejderlande finder man pakistanere, jugoslavere og marokkanere. Af jugoslaverne er der to slags i Danmark, en gruppe, der kom som fremmedarbejdere omkring 1970, og en anden gruppe, der er kommet som flygtninge i 1990'erne. Tilsammen udgør jugoslaverne den næststørste nationale gruppe.

Store grupper af flygtninge er derudover kommet fra Irak og Libanon. En stor del af flygtningene fra Libanon er palæstinensere, men ikke alle, og der er også kommet palæstinensere fra andre lande end Libanon. Derudover er der forholdsvis mange flygtninge fra Somalia, Iran, Polen, Vietnam og Sri Lanka. Når der ses bort fra Jugoslavien er der ikke i øvrigt mange flygtninge fra Østeuropa eller Sydamerika.

TABEL 3.2.

De største grupper af indvandrere og efterkommere fra tredjelande, 1. januar 2001

OPRINDELSES LAND	ANTAL	OPRINDELSES LAND	ANTAL
Tyrkiet	52.159	Sri Lanka	9.997
Efterfølgerstater, Jugoslavien	25.092	Afghanistan	7.901
Irak	21.555	Tidligere Sovjetunionen	6.415
Libanon	20.566	Rumænien	2.223
Pakistan	18.623	Ungarn	1.653
Eksjugoslavien	17.602	Marokko	8.404
Somalia	17.299	Litauen	1.554
Iran	13.625	Tidligere Tjekslovakiet	1.405
Polen	12.624	Chile	1.316
Vietnam	11.834	Etiopien	1.266

Kilde: *Årbog om udlændinge i Danmark 2002* og Danmarks Statistik, Statistikbanken.

Af etniske minoriteter lever der i Danmark foruden de nævnte indvandrere og flygtningegrupper også en større gruppe grønlændere, der imidlertid alle er danske statsborgere. Skønsmæssigt bor der i dag omkring 7.000 grønlændere i Danmark (Togeby, 2002).

## DEMOGRAFISKE OG SOCIALE FORHOLD

Når det er vigtigt at have nogenlunde præcise opgørelser over antallet af personer med oprindelse i et tredjeland, skyldes det, at disse også i andre henseender end ved deres etniske baggrund adskiller sig fra den danskfødte danske befolkning. I en række henseender har de således færre ressourcer, og mange har fortsat statsborgerskab i oprindelseslandet. De mest basale af disse forhold bliver beskrevet i dette afsnit.

Der har i de senere år været en stærk stigning i antallet af indvandrere, der bliver naturaliseret dvs. får dansk statsborgerskab. I første halvdel af 1990'erne blev der hvert år naturaliseret lidt over 5.000 personer, mens det

TABEL 3.3.

Andel af indvandrere og efterkommere med dansk statsborgerskab, opdelt på oprindelsesland, 1. januar 2002.<sup>1</sup> Pct.

INDVANDRER- LANDE	DANSK STATS- BORGERSKAB	FLYGTNINGE- LANDE	DANSK STATS- BORGERSKAB
Pakistan	62	Iran	64
Marokko	61	Vietnam	61
Tyrkiet	36	Etiopien	59
Jugoslavien	35	Sri Lanka	59
		Polen	53
		Irak	23
		Somalia	16
		Afghanistan	11
		Jugoslavien	5

1) Andelen er beregnet ved at sætte antallet af personer, der har f.eks. tyrkisk statsborgerskab i forhold til antallet af indvandrere og efterkommere fra Tyrkiet. Beregningen bygger på den forudsætning, at indvandrere og efterkommere fra Tyrkiet enten har dansk eller tyrkisk statsborgerskab. Hvis der fra et land er kommet mange statsløse, bliver beregningerne misvisende. Der er derfor ikke beregnet nogen andel for personer fra Libanon. Men både de statsløse og libaneserne har haft en meget høj naturaliseringsrate i de forudgående år.

Kilde: *Årbog om udlændinge i Danmark 2002*.

TABEL 3.4.

Opholdstid i Danmark for indvandrere og efterkommere fra tredjelande, 1. januar 2001

OPHOLDSTID	PCT.
Under 5 år	22
5-10 år	18
Over 10 år	33
Født i Danmark	27
I alt	100

Kilde: *Udlændinge i Danske kommuner og amtskommuner pr. 1. januar 2001.*

har drejet sig om 12.416 i 1999, om 18.811 i 2000 og om 20.423 personer i 2001.<sup>1</sup> Som følge af de ændrede regler om tildeling af indfødsret fra sommeren 2002 (jf. kapitel 4) vil tallet falde drastisk de følgende par år. Naturaliseringsgraden varierer i øvrigt stærkt med oprindelseslandet. Det har naturligvis noget at gøre med, hvor længe de forskellige grupper har opholdt sig i Danmark, men der er også variationer, der må have andre forklaringer. F.eks. har tyrkerne, der har boet meget lang tid i Danmark, aldrig været særlig interesserede i at få dansk statsborgerskab. Det har dog ændret sig i de seneste år. I øvrigt er det i disse år først og fremmest tidligere flygtninge fra Mellemøsten, der naturaliseres (*Årbog om udlændinge i Danmark 2002, 2002*). Variationerne, hvad angår statsborgerskab, fremgår af tabel 3.3.

Mange indvandrere har kun boet forholdsvis kort tid i Danmark. Tabel 3.4. viser opholdstiden i Danmark for alle indvandrere og efterkommere fra tredjelande. Lidt over en fjerdedel er født i Danmark og regnes altså for efterkommere. Det er i hovedsagen børn, men der er efterhånden også en del unge voksne fra indvandrerlandene, som er født i Danmark. Samtidig er lige ved en fjerdedel kommet hertil inden for de seneste 5 år.

Aldersfordelingen blandt de etniske minoriteter afviger fra den danske befolknings. Der er ikke ret mange, der er oppe i årene, mens der er mange børn og mange forholdsvis unge voksne. Aldersfordelingen blandt indvandrere og efterkommere fra tredjelande er vist i tabel 3.5 og sammenlignet med alle indbyggere i Danmark.

Integrationsdiskussionen handler i disse år meget om tilknytningen til arbejdsmarkedet. Dette spørgsmål belyses endelig i tabel 3.6, der viser, i hvilket omfang indvandrere og efterkommere er tilknyttet arbejdsmarkedet (erhvervsfrekvensen) og faktisk er i arbejde (beskæftigelsesfrekvensen). Tabellen er opdelt efter køn og nationalitet. Landene er opført i rækkefølge

**TABEL 3.5.**

Aldersfordelingen blandt indvandrere og efterkommere fra tredjelande, sammenlignet med danskere, 1. januar 2001. Pct.

	INDVANDRERE OG EFTERKOMMERE FRA TREDJELANDE	ALLE INDBYGGERE I DANMARK
0-5 år	12	8
6-15 år	17	12
16-24 år	15	10
25-39 år	30	22
40-64 år	22	33
65+ år	4	15
I alt	100	100

Kilde: *Udlændinge i danske kommuner og amtskommuner pr. 1. januar 2001* og Danmarks Statistik, Statistikbanken.

**TABEL 3.6.**

Indvandreres og efterkommeres arbejdsmarkedstilknytning, opdelt på køn og på udvalgte oprindelseslande, 1. januar 2000. Pct.

	MÆND		KVINDER	
	Beskæftigelses- frekvens	Erhvervs- frekvens	Beskæftigelses- frekvens	Erhvervs- frekvens
Danmark	80	83	72	75
Sri Lanka	66	76	41	50
Polen	63	69	57	63
Vietnam	62	70	55	53
Pakistan	60	67	32	39
Tyrkiet	59	71	39	48
Jugoslavien	59	66	47	54
Chile	58	67	53	57
Marokko	57	66	36	43
Iran	53	62	36	41
Libanon	36	46	11	17
Afghanistan	27	32	14	17
Irak	26	33	10	15
Somalia	18	25	7	11

Kilde: *Årbog om udlændinge i Danmark 2001*.

efter beskæftigelsesfrekvensen blandt mændene. Indvandreres og efterkomeres beskæftigelsesmæssige ressourcer er gennemgående svagere end resten af befolkningens, og det gælder specielt for kvinderne. I nogle grupper er mændenes beskæftigelsesfrekvens dog forholdsvis høj.

Også på dette område er der nemlig store forskelle mellem de forskellige nationalitetsgrupper. Og landenes rækkefølge er nogenlunde den samme, når man ser på mænd og kvinder. Gennemgående finder man den højeste beskæftigelsesfrekvens blandt personer fra de flygtningenerationer, der har været forholdsvis lang tid i Danmark, dvs. blandt personer fra Sri Lanka, Polen, Vietnam og Chile. Man finder også en forholdsvis høj beskæftigelsesfrekvens blandt i hvert fald mændene fra de oprindelige indvandrerlande, Pakistan, Tyrkiet, Jugoslavien og Marokko. Den laveste beskæftigelsesfrekvens finder man i de grupper, som har været kortest tid i Danmark, dvs. blandt flygtninge fra Somalia, Irak og Afghanistan.

#### NOTER

1. På grund af valget, blev den tredje indfødsretslov for 2001 udskudt til 2002. Tallet 20.423 fremkommer ved at medregne den tredje lov i opgørelsen for 2001.

## DE ETNISKE MINORITETERS RETTIGHEDER

Når man vil beskrive de etniske minoriteters medborgerskab i det danske samfund, bliver det første spørgsmål naturligvis, hvilke formelle rettigheder de etniske minoriteter besidder. Det næste spørgsmål bliver så, om minoriteterne faktisk udnytter de rettigheder, de med eller uden et dansk statsborgerskab har fået tildelt. Lige rettigheder er den grundlæggende forudsætning for, at man kan tale om et fuldt medborgerskab. Rettighederne er imidlertid også en vigtig del af de institutionelle betingelser, der udgør den politiske mulighedsstruktur. I hvilket omfang og på hvilken måde indvanderne faktisk inddrages i det danske samfund, vil være afhængig af omfanget af og udformningen af rettighederne.

I denne forbindelse er tre typer af rettigheder vigtige. Det drejer sig for det første om reglerne for at få dansk statsborgerskab. Hvor vanskeligt er det, og hvilke krav stilles der? Det drejer sig for det andet om, hvorvidt udenlandske statsborgere har del i de samme politiske og sociale rettigheder som danske statsborgere. Og endelig for det tredje er det spørgsmålet om, i hvilket omfang der findes særlige regler, der skal lette indvanderne i integrationsprocessen, eller som giver dem særlige muligheder for at udfolde deres kulturelle egenart.

Foruden reglerne om opnåelse af dansk statsborgerskab, vil der i det følgende blive set på reglerne for opholdstilladelse, de politiske rettigheder, de sociale rettigheder, de kulturelle rettigheder og lovgivningen imod diskrimination. Den første gruppe af rettigheder vedrører altså betingelserne for at blive en del af fællesskabet ved at få opholdstilladelse og siden statsborgerskab, mens den anden gruppe vedrører de rettigheder, der følger af at have fået opholdstilladelse eller statsborgerskab.

### ERHVERVELSEN AF DANSK STATSBOGERSKAB

Der er meget stor forskel på forskellige landes betingelser for tildeling af statsborgerskab. Danmark placerer sig i en midtergruppe. Reglerne er ikke

så generøse som f.eks. i Sverige og ikke så restriktive som f.eks. i Tyskland. Sammenligner man naturalisationsraten, dvs. den andel af de udenlandske statsborgere, der et givet år får dansk statsborgerskab, har Danmark også længe placeret sig i midten med en rate på 2-3 pct. (Clarke et al., 1998). I de sidste par år er der imidlertid sket en voldsom stigning i antallet af naturaliseringer. I 1999 blev 5 pct. af de udenlandske statsborgere naturaliseret, i 2000 7 pct. og i 2001 8 pct.<sup>1</sup> Det nye er blandt andet, at tyrkerne i betydeligt omfang er begyndt at søge dansk statsborgerskab (*Årbog om udlændinge i Danmark 2002*, 2002). Der forventes dog et midlertidigt fald i antallet af naturaliseringer i forlængelse af de ændrede regler, der er gennemført med virkning fra 1. juli 2002.

Der findes to overordnede principper for statsborgerskab, nemlig *jus soli*, hvor statsborgerskabet følger fødestedet, og *jus sanguinis*, hvor det følger forældrenes statsborgerskab. I Danmark anvender man i hovedsagen *jus sanguinis*. Dansk statsborgerskab kan erhverves enten ved fødsel, ved erklæring eller ved naturalisation. Et barn født af danske forældre får således dansk statsborgerskab ved fødslen, uanset hvor på kloden det er født. Særlige regler er udformet med henblik på de udenlandske unge, der er opvokset i Danmark. De kan, efter at de er fyldt 18 år, men før de er fyldt 23 år, opnå dansk statsborgerskab gennem erklæring. Alle andre kan kun få dansk statsborgerskab gennem naturalisation, hvor Folketinget gennem en lov meddeler ansøgere indfødsret på grundlag af en individuel vurdering.

Fra sommeren 2002 skal man for at kunne søge dansk statsborgerskab gennem naturalisation for det første have opholdt sig lovligt og uafbrudt i Danmark i mindst ni år (tidligere syv år), for det andet beherske dansk på et rimeligt niveau, for det tredje ikke have gæld til det offentlige (f.eks. skattegæld) og for det fjerde opgive sit hidtidige statsborgerskab. Endelig kan ansøgere, der er straffet, ikke naturaliseres før efter en vis karenstid. Hertil skal så lægges, at det tager to til tre år at få en ansøgning om naturalisation behandlet. Danmark accepterer som hovedregel ikke dobbelt statsborgerskab, men fra denne regel findes der efterhånden en del undtagelser (Steffensen, 1991). Det eneste krav med et kulturelt indhold er, at man skal beherske dansk på et rimeligt niveau. Som led i forliget i maj 2002 mellem Regeringen og Dansk Folkeparti blev det besluttet, at ansøgerne skal aflægge en egentlig danskprøve og samtidig afgive en erklæring på tro og love. I cirkulæreskrivelsen af 12/6 2002 står der:

§ 2. Det er en betingelse for optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, at ansøgeren lover troskab og loyalitet over for Danmark og det danske samfund og erklærer at ville overholde dansk lovgivning og respektere grundlæggende danske retsprincipper.

Det er svært endnu at vide, hvor store begrænsninger der ligger i kravet om en særlig danskprøve. Men allerede i efteråret 2002 diskuteres det efter krav fra Dansk Folkeparti at stramme kravene endnu mere, så de kommer til at svare til dansk på 9.-10. klasses niveau (*Politiken*, 4/12 2002).

#### REGLER VEDRØRENDE OPHOLDSTILLADELSER

I slutningen af 1973 blev det besluttet at stoppe for indvandringen af arbejdskraft, og dette stop er i princippet ikke siden blevet ophævet, om end der er gennemført visse lempelser for personer med særlige faglige kvalifikationer. Nye indvandrere, der kommer til Danmark, kommer derfor enten som flygtninge eller gennem familiesammenføring.

Danmark har indtil sommeren 2002 anerkendt konventionsflygtninge, kvoteflygtninge og de såkaldte „de facto flygtninge“. De sidste er flygtninge, der ikke direkte opfylder betingelserne i følge FN's flygtningekonvention, men som af årsager, der minder om dem, der er opregnet i konventionen, eller af andre tungtvejende grunde, har en velbegrundet frygt for at blive forfulgt. De facto flygtningebegrebet blev imidlertid afskaffet med ændringen af udlændingeloven i sommeren 2002 og erstattet af et begreb om „beskyttelsesstatus“, således at der for fremtiden kun gives opholdstilladelse til asylansøgere, der efter internationale konventioner har krav på beskyttelse.

Den anden store gruppe af indvandrere kommer til Danmark via familiesammenføring. Tilladelse til familiesammenføring kan gives til personer, der er gift eller samlevende med danske statsborgere, med flygtninge eller med indvandrere, der i mere end tre år har haft en tidsbegrænset opholdstilladelse. Ligeledes kan der gives tilladelse til familiesammenføring til mindreårige børn af herboende flygtninge, indvandrere og danske statsborgere. Og endelig kunne der indtil sommeren 2002 gives tilladelse til familiesammenføring med forældre over 60 år til herboende danske statsborgere eller flygtninge. Der stilles som hovedregel krav om forsørgelse af ægtefælle eller samlever. Ved ændringen af udlændingeloven i maj 2000 blev reglerne strammet. Der blev således indført særlige regler for at imødegå tvangsægteskaber mellem unge under 24 år, der blev for udenlandske statsborgere



indført et tilknytningskrav, således at ægtefællernes eller samlevernes samlede tilknytning til Danmark mindst skal svare til deres tilknytning til et andet land, og endelig skal den person, der bor i Danmark, råde over en bolig af en rimelig størrelse. Med ændringerne af udlændingeloven i sommeren 2002 blev betingelserne yderligere strammet. Blandt andet blev der nu indført et obligatorisk alderskrav på 24 år, og også forsørgelsesforpligtelserne blev udvidet.

Reglerne for familiesammenføringer er gradvist blevet strammet siden begyndelsen af 1990'erne, men alligevel har antallet af familiesammenføringer været nogenlunde uforandret eller svagt stigende. Dette skal dog ses i forhold til, at antallet af indvandrere og efterkommere er steget betydeligt i den samme periode. I 2001 blev der givet tilladelse til familiesammenføring af ca. 6.500 ægtefæller eller samlevende.

Indtil sommeren 2002 blev der som udgangspunkt meddelt tidsubestemt opholdstilladelse til en udlænding, der lovligt havde boet her i landet i tre år. Når en udlænding er blevet tildelt tidsubestemt opholdstilladelse, kan denne ikke siden ophæves med henvisning til, at grundlaget for opholdstilladelsen ikke længere er til stede. Med ændringen af udlændingeloven i sommeren 2002 blev perioden udvidet til syv år, og det blev præciseret, at tidsbegrænsede opholdstilladelser kan inddrages, hvis forholdene i flygtningenes hjemland ændrer sig til det bedre. Siden 1998 er der imidlertid yderligere blevet stillet en række krav, der er beslægtet med kravene til naturalisation. Disse krav er igen blevet skærpet med revisionen af udlændingeloven i sommeren 2002, således at der i dag kræves, at man har gennemført et tilbudt integrationsprogram, har bestået en danskprøve, ikke har forfalden gæld til det offentlige og ikke er blevet idømt en straf af en vis størrelse.

Udvisning fra Danmark kan ske enten ved dom eller ved administrativ beslutning. Udvisning ved dom er hjemlet i udlændingeloven og kan ske i forbindelse med domfældelse for kriminalitet af alvorligere karakter. Også udlændinge, der har boet meget lang tid i Danmark, kan udvises ved dom. Kun personer, der har opholdt sig kort tid i Danmark, kan udvises administrativt. Men dertil kommer, at personer, der endnu ikke har opnået en tidsubegrænset opholdstilladelse, kan hjemsendes, hvis grundlaget for deres opholdstilladelse bortfalder, ligesom også asylansøgere, der ikke opnår asyl, hjemsendes.

Generelt må man konkludere, at reglerne for at få opholdstilladelse i Danmark er blevet strammet ganske betydeligt gennem de senere år, og det gæl-

der både reglerne for overhovedet at få opholdstilladelse og reglerne for at gøre denne opholdstilladelse ubegrænset.

## POLITISKE RETTIGHEDER

Spørgsmålet er herefter, hvilke rettigheder udenlandske statsborgere og andre medlemmer af de etniske minoriteter har, når de først har fået opholdstilladelse i Danmark. Vi kan her sondre mellem politiske, sociale og kulturelle rettigheder.

Oprindeligt har de politiske rettigheder i alle lande været forbeholdt personer med statsborgerskab i det pågældende land. På samme måde var i mange lande også kun landets egne borgere beskyttet af de borgerlige frihedsrettigheder. I flere lande blev der endda opstillet forholdsvis snævre grænser for indvandreres og flygtninges politiske aktiviteter (Hammar, 1990b; Layton-Henry, 1990). I Danmark har det imidlertid i princippet siden 1849 været sådan, at alle indbyggere, uanset deres statsborgerskab, var beskyttet af de borgerlige frihedsrettigheder. Også indvandrere og flygtninge kan således påberåbe sig grundlovens regler om tale- og forsamlingsfrihed, de kan være medlemmer af fagforeninger og politiske partier, og de kan danne deres egne foreninger, som kan gøre krav gældende over for de danske myndigheder.

Danmark var det tredje land i Europa, der gav indvandrere og flygtninge med udenlandsk statsborgerskab kommunal valgret. Det første land var Irland i 1963, derefter fulgte Sverige i 1976, Danmark i 1981, Norge i 1982 og endelig Holland i 1985. I de andre lande i den Europæiske Union har kun EU-borgere fået kommunal valgret. Valgret har i Danmark udenlandske statsborgere, der har haft opholdstilladelse og fast bopæl i Danmark i mindst 3 år. Med valgretten følger også valgbarhed til kommunalbestyrelserne. Derimod kan udenlandske statsborgere ikke deltage i folkeafstemninger eller i folketingsvalg. New Zealand er i dag det eneste land, hvor udenlandske statsborgere har valgret til parlamentsvalg. I Sverige blev muligheden diskuteret i begyndelsen af 1980'erne, men modstanden var for stor (Hammar, 1990a).

Det gik meget stille for sig, da Danmark i 1981 tildelte udenlandske statsborgere valgret til de kommunale råd. Allerede i 1975 havde en arbejdsgruppe, nedsat af Socialministeriet, stillet forslag herom (Betænkning nr. 761, 1975), men uden at der skete yderligere i sagen. Da den socialdemokratiske regering tiltrådte i november 1979, udtalte Anker Jørgensen imidlertid, at

regeringen ville foretage en samlet overvejelse af gæstearbejdernes situation i landet og heri lade indgå muligheden for, efter svensk eksempel, at give gæstearbejdere med længere tids ophold i Danmark ret til at deltage i kommunale valg (*Folketingets forhandlinger*, 2. samling, sp. 14). Indenrigsministeren anmodede i forlængelse heraf et allerede siddende udvalg vedrørende revision af valglovene om at behandle også dette spørgsmål. Udvalget, der i hovedsagen bestod af embedsmænd og statsretskyndige, indstillede i oktober 1980, at man tildelte udenlandske statsborgere valgret til de kommunale valg. Konklusionen blev uden videre overtaget af regeringen, der i december 1980 fremsatte forslag om en udvidelse af valgretten. Den 24. marts 1981 vedtog Folketinget loven med et komfortabelt flertal. Imod stemte Venstre (med undtagelse af Bjørn Elmquist), De Konservative og Fremskridtspartiet. Debatten i Folketinget var imidlertid meget afdæmpet. Indvandrerorganisationerne nåede lige netop i november 1980 at få udtrykt ønske om at få tildelt valgret (*Information*, 25/11 1980), men ellers kom debatten aldrig ud over Folketingssalen.<sup>2</sup> Debatten i Sverige i midten af 1970'erne havde været væsentligt mere omfattende (Hammar, 1979; Bäck & Soinin, 1996).

Ved siden af de ordinære repræsentative organer er der blevet oprettet særlige organer, der har til formål at rådgive regering og kommunalbestyrelser om forhold af betydning for indvandrerne. Regeringen nedsatte i 1983 Indvandrerrådet, der senere er omdøbt til Rådet for Etniske Minoriteter. Indtil 1998 bestod det af repræsentanter valgt af De Etniske Minoriteters Repræsentantskab, der havde én repræsentant for hver af de ca. 170 indvandrer- og flygtningeforeninger, der havde fremsat ønske om at blive repræsenteret. Med integrationsloven, der trådte i kraft 1. januar 1999, er rådets sammensætning blevet ændret, idet dets medlemmer nu vælges af et repræsentantskab, der består af én repræsentant for hvert af de kommunale integrationsråd.

Samtidig indeholdt den nye integrationslov regler om oprettelse af integrationsråd i kommunerne (jf. kapitel 9). Med udgangen af 2002 er der oprettet integrationsråd eller integrationsrådslignende organer i 62 kommuner (Oplysning fra Ministeriet for flygtninge, indvandrere og integration). Integrationsrådenes medlemmer udpeges af kommunalbestyrelsen og består af repræsentanter for de lokale flygtninge- og indvandrerforeninger eller lignende personer og af lokale repræsentanter for arbejdsmarkedets parter og andre organisationer. I en række kommuner har man valgt at afholde offentlige valg. Sammenlagt er lidt over halvdel af integrationsrådenes medlemmer repræsentanter for de etniske

minoriteter. Integrationsrådenes opgave er at rådgive kommunerne i integrationssspørgsmål, men de har ingen formel kompetence (*De kommunale integrationsråd*, 2001).

I forlængelse af vedtagelsen af integrationsloven har der været en betydelig diskussion om henholdsvis integrationsrådenes og Rådet for Etniske Minoriteters sammensætning og opgaver. De landsdækkende minoritetsorganisationer var således meget kritiske over for ændringen i rådets sammensætning (*Information*, 22/12 1997; *Politiken*, 3/1 1998; *Information*, 10/2 1998; *Information*, 24/7 1998).

## SOCIALE RETTIGHEDER

Udenlandske statsborgere har som hovedregel de samme sociale rettigheder som danske statsborgere. De kan således modtage arbejdsløshedsunderstøttelse, kontanthjælp, førtidspension, folkepension, boligstøtte og børnecheck. De kan også blive behandlet på hospitaler, modtage uddannelse osv. Og endelig gælder arbejdsmarkedets kollektive overenskomster om f.eks. minimumslønninger også for indvandrere. Indførelsen af den særlige starthjælp i sommeren 2002 har imidlertid udhulet dette overordnede lighedsprincip.

Omkring de sociale pensioner eksisterer der særlige regler: Pensionerne er som hovedregel forbeholdt personer, der enten har dansk statsborgerskab, har flygtningestatus eller i øvrigt har opholdt sig 10 år i Danmark. Der findes dog også bilaterale aftaler mellem Danmark og en række andre lande, herunder Tyrkiet, Pakistan og Marokko, hvorefter disse landes statsborgere, efter at have arbejdet et år i Danmark, behandles på lige fod med danske statsborgere. Disse ordninger blev i foråret 2002 udsat for stærk kritik, og der blev stillet forslag om at afskaffe dem (*Jyllands-Posten*, 22/4 2002).

Ret til fuld pension er imidlertid for både danske og udenlandske statsborgere betinget af mindst 40 års fast bopæl i riget i perioden mellem det 15. og det 67. år. Ellers fastsættes pensionen som en brøkdelt af den fulde pension, svarende til opholdets brøkdelt af 40 år. Dog gælder der særlige regler for flygtninge. Indvandrere, der ikke kan modtage sociale pensioner, kan til gengæld modtage kontanthjælp efter stort set de samme regler som danske statsborgere.

I sommeren 1998 vedtog Danmark sin første integrationslov med ikrafttræden til 1. januar 1999. Loven fastlagde rammerne for integrationen af flygtninge og familiesammenførte udlændinge, der havde fået meddelt opholdstilladelse 1. januar 1999 eller senere. Hermed fik kommunerne

hovedansvaret for integrationen. De skulle således tilbyde et integrationsprogram på sammenlagt tre år omfattende undervisning i dansk og i samskudsforståelse samt forskellige former for aktivering f.eks. virksomhedspraktik. Kommunerne skulle også placere flygtninge i en passende bolig. Flygtningene var til gengæld forpligtet til under hele integrationsprogrammet at blive boende i den kommune, hvor de var blevet placeret.

Med integrationsloven blev der indført en særlig integrationsydelse, der var lavere end de sædvanlige kontanthjælpstakster, og som skulle gælde for integrationsperioden på tre år. Denne ordning blev efter voldsom kritik ophævet igen i januar 2000. Med ændringen af integrationsloven i sommeren 2002 genindførtes integrationsydelsen, denne gang under betegnelsen „Starthjælp“. Retten til kontanthjælp er nu betinget af, at ansøgeren inden for de seneste otte år har opholdt sig i Danmark i sammenlagt syv år. Sociale rettigheder har siden Marshall (1953) været opfattet som en grundlæggende betingelse for at opnå et fuldgældigt medborgerskab. Begrænsningen i retten til kontanthjælp må således siges at være en ganske betydelig indskrænkning af flygtninges og indvandreres muligheder for et fuldt medborgerskab i Danmark.

## **KULTURELLE RETTIGHEDER**

Hvis vi ser på de fænomener, der almindeligvis opregnes som mulige kulturelle rettigheder, når man diskuterer multikulturalisme, er der nogle rettigheder, der følger af den generelle lovgivning i Danmark, og andre, der må karakteriseres som særrettigheder. Generelt er de formelle rammer i Danmark forholdsvis vide.

Danmark har siden 1855 haft regler for oprettelse af friskoler uden for det offentlige skolesystem, og det offentlige giver i dag et betydeligt økonomisk tilskud til at drive sådanne skoler (85 pct. af de gennemsnitlige udgifter i folkeskolen). Disse generelle regler er blevet benyttet til at oprette muslimske friskoler. Undervisningssproget skal dog være dansk. Forudsætningen er i øvrigt, at skolens undervisning står mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen. Der har med mellemrum været diskussion om, hvorvidt de forskellige friskolers undervisning nu også levede op til dette krav. Der har også været en løbende diskussion om, hvad indholdet af disse krav egentlig er. Enkelte gange har myndighederne lukket skoler, man vurderede ikke opfyldte kravene, senest en muslimsk skole i København i foråret 2002. Med ændringen af friskoleloven i sommeren

2002 har man skærpet indholdskravene til skolerne, idet der nu er krav om, „at skolerne skal forberede eleverne til at leve i et samfund med frihed og folkestyre“.

Til de kulturelle rettigheder må også regnes reglerne om undervisning i dansk som andetsprog og om modersmålsundervisning. Børn, der optages i folkeskolen uden tilstrækkelige kundskaber i dansk, tilbydes en særlig undervisning i dansk som andetsprog enten i særlige modtagelsesklasser eller som støttetimer.

I 1976 blev kommunerne forpligtet til at tilbyde fremmedsprogede elever undervisning i deres modersmål. Undervisningen skulle oprettes, når der var tilmeldt 12 elever til modersmålsundervisning i samme sprog. I andre tilfælde kunne eleverne henvises til undervisning i en nabokommune. Undervisningen omfattede 3-5 ugentlige timer og blev givet uden for elevernes almindelige undervisningstid. Med ændringen af folkeskoleloven i sommeren 2002 blev denne forpligtelse fjernet. Kommunerne har stadig mulighed for at fortsætte modersmålsundervisning, hvis de fuldt ud finansierer den selv, men de fleste kommuner har afskaffet den. Kun 40 kommuner har i det nye skoleår fortsat modersmålsundervisningen for egen regning, heriblandt dog både Københavns Kommune og Århus Kommune (*Politikens netavis*, 8/9 2002)

Danmarks Radio har i en årrække bragt nyhedsudsendelser på fire indvandrersprog, nemlig urdu, arabisk, sydslavisk og tyrkisk. I sommeren 1999 besluttede man at afskaffe disse nyhedsudsendelser og nedlægge indvandrerredaktionen. Begrundelsen var, at de blev sendt på mellembølge og næppe var meget aflyttede. Beslutningen blev udsat for nogen kritik og efter nogle måneders forløb besluttede man alligevel at fortsætte udsendelserne, men stadigvæk kun på de ikke særligt ofte aflyttede mellembølgekanaler (*Aktuelt*, 27/1 2000). Til gengæld findes der en række lokalradioer og lokal-tv, der bringer indvandrerstof, herunder udsendelser på andre sprog end dansk. Der findes ingen officiel mediepolitik på dette område, hverken negativ eller positiv, så omfanget og arten af udsendelser er afhængig af enkeltpersoners initiativ. Eksempelvis bragte Danmarks Radio Store Bededag 2002 en transmission fra fredagsbønnen i en dansk moské.

Blandt de kulturelle rettigheder i det danske samfund kan endelig nævnes mulighederne for tilskud til de etniske minoriteters organisationer. Organisationerne havde indtil finansloven for 2002 mulighed for at søge tilskud til deres virksomhed i Indenrigsministeriet. Når bortses fra tilskuddene til paraplyorganisationerne har det dog drejet sig om forholdsvis små beløb. Og

disse tilskud er nu bortfaldet. Til gengæld har de etniske minoriteter fortsat muligheder for at få kommunal støtte til foreningsarbejde på lige fod med andre lokale foreninger.

De kulturelle rettigheder handler imidlertid ikke blot om omfanget af offentlige tiltag og ydelser, men også om ret til at udfolde sin forskellighed i adfærd og påklædning. Den muslimske befolknings rettigheder på dette område er ikke nogen selvfølge, men er til stadighed genstand for offentlig debat. Det drejer sig eksempelvis om muslimske begravelsespladser, opførelse af en stormoské, brug af tørklæde, oprettelse af særlige bederum og brug af særlige slagtemetoder.

Der findes ikke i dag muslimske begravelsespladser i Danmark, men der er heller ikke nogen regler, der forhindrer, at der oprettes sådanne. I praksis har der imidlertid vist sig at være mange forhindringer. Bestræbelserne for at få oprettet en begravelsesplads for muslimer går helt tilbage til 1970'erne, og en fornyet bestræbelse startede i 1994. Der har imidlertid været problemer med at finde en egnet grund, problemer med lokalplaner, problemer med økonomien, og problemer med samarbejdet mellem forskellige muslimske grupper. I foråret 2001 var der endelig fundet en grund i Brøndby, og den socialdemokratisk-radikale regering lovede at støtte projektet økonomisk. Dette tilsagn blev imidlertid efter valget i november 2001 trukket tilbage af den nye regering (Zagal-Farias, 2002). Der er stadigvæk ikke fundet nogen løsning.

Der har været flere større eller mindre sager vedrørende muslimske kvinders brug af tørklæder på deres arbejde. Størst omtale fik sagen om en ung pige, der skulle i erhvervspraktik i Magasin, og som blev afvist, fordi hun bar tørklæde. Magasin blev i august 2000 ved Østre Landsret dømt for indirekte diskrimination. Pigen var således berettiget til at bære tørklæde og en afvisning på dette grundlag var ulovlig. Omvendt blev Toms fabrikker i april 2001 frifundet for at have overtrådt loven om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet ved at have afskediget en muslimsk kvinde, der bar tørklæde. Retten accepterede fabrikkens påstand om, at der havde været en sikkerhedsrisiko forbundet med brugen af tørklædet. Sagen blev derefter indbragt for Højesteret, men inden domsafsigelsen blev der indgået forlig mellem parterne, idet Toms fabrikker havde udviklet en hovedbeklædning, der kunne anvendes af muslimske kvinder (*Politiken*, 31/12 2001). Konklusionen på disse retssager er under alle omstændigheder, at det ikke er tilstrækkeligt, at et firma henviser til sine generelle regler for påklædning.

Det er i Danmark tilladt at slagte dyr efter både jødiske og muslimske for-

skrifter. Spørgsmålet bliver dog med mellemrum rejst i pressen, med henvisning til, at dyrene lider mere under disse slagtemetoder end under de traditionelle.

Endelig har der været en række sager vedrørende mulighederne for at bede i arbejdstiden. I nogle virksomheder er oprettet bederum, der kan anvendes i de almindelige pauser i arbejdet. Der har også været en sag om en elev, der i 1996 blev bortvist fra et AMU-center, fordi han ønskede at bede i centerets kantine og ikke på de særligt anviste steder. I dette tilfælde blev bortvisningen godkendt af Højesteret i oktober 2000.

Grænserne for den kulturelle forskellighed bliver afprøvet i disse år. Der er til stadighed spændinger mellem de forholdsvis åbne formelle rammer og det faktiske forholdsvis massive krav om kulturel tilpasning. På nogle områder synes grænserne at blive mere åbne – det gælder f.eks. brug af tørklæder og oprettelse af bederum – mens de på andre områder synes at indsnævres – det gælder f.eks. modersmålsundervisningen.

#### LOVGIVNINGEN MOD DISKRIMINATION

En række internationale konventioner, som Danmark har underskrevet, indeholder såvel forbud mod diskrimination som forpligtelser for staterne til at forhindre diskrimination. De vigtigste er FN's racediskriminationskonvention fra 1965 og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention fra 1950. Racediskriminationskonventionen blev implementeret i Danmark i 1971 gennem en tilføjelse til Straffeloven (§ 266 b) og gennem *Lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v.* Endelig blev der i 1996 gennemført en *Lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet*. Også oprettelsen af Nævnet for Etnisk Ligestilling i 1993 kan ses som udtryk for et ønske om at opfylde konventionernes krav. (Nævnet er nedlagt igen med udgangen af 2002, og dets opgaver er tillagt det nyoprettede Institut for Menneskerettigheder). Derimod er der endnu ikke i Danmark oprettet noget særligt klageorgan vedrørende diskrimination. Det kan diskuteres, om Danmark i dag til fulde opfylder de krav, man har forpligtet sig på, men der er ingen tvivl om, at det i dag er forbudt at diskriminere på grundlag af etnisk baggrund.

En yderligere forpligtelse er skabt gennem vedtagelsen i sommeren 2000 af et EU-direktiv om „gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse“, hvis regler skal være implementeret i Danmark senest juni 2003. Med henblik herpå nedsatte Indenrigsministe-



riert et udvalg med professor Eva Smith som formand, og dette afgav betænkning i september 2002 (*Betænkning 1422, 2002*). Udvalget foreslår gennemførelsen af en ny lov om etnisk ligebehandling, men er delt på spørgsmålet om at oprette et særligt administrativt klagenævn med kompetence til at behandle klager over forskelsbehandling.

Beskyttelsen i straffeloven gælder udtalelser, „ved hvilken en gruppe af personer trues, forhånes eller nedværdiges på grund af race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuel orientering“. Loven om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet gælder „direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af race, hudfarve eller national, social eller etnisk oprindelse“. Det er disse lovregler, der har været taget i brug i forbindelse med de sager om grænserne for kulturel forskellighed, der er refereret ovenfor.

Der bliver med mellemrum fra Dansk Folkepartis side stillet forslag om afskaffelse af straffelovens racismeparagraf, senest blev det i oktober 2002 formuleret som en betingelse for at stemme for finansloven. Forslaget er dog til stadighed blevet afvist af de øvrige partier, bl.a. med henvisning til de internationale forpligtelser.

#### DET DANSKE MEDBORGERSKABSREGIME

Hvorledes skal man samlet vurdere de etniske minoriteters rettigheder i Danmark og de seneste års ændringer på området? Reglerne om at få opholdstilladelse i Danmark må siges at være stramme og er blevet betydeligt skærpet gennem de seneste år. Det gælder både reglerne om familiesammenføringer, reglerne om opnåelse af asyl og reglerne om at gøre opholdstilladelsen tidsbegrænset. De seneste stramminger har betydet et væsentligt fald i antallet af asylansøgere. Også reglerne for opnåelse af statsborgerskab er blevet strammet i sommeren 2002. På dette område placerer Danmark sig vel stadigvæk i en midterposition i forhold til andre lande i Europa, idet der ikke er uoverstigelige vanskeligheder forbundet med at få statsborgerskab i Danmark, men det er alligevel væsentligt sværere end f.eks. i Sverige. Det er endnu ikke til at vide, hvor stor en begrænsning der følger af de nye danskprøver.

Hvad de etniske minoriteters politiske rettigheder angår, hører Danmark fortsat til blandt de lande, der har de mest generøse regler: udenlandske statsborgere er beskyttet af de samme civile rettigheder som andre borgere i landet, og de får valgret til kommunalbestyrelserne efter tre år. Derudover er

der oprettet lokale integrationsråd og et nationalt rådgivende organ, Rådet for Etniske Minoriteter. Og på dette område er rettighederne snarere blevet udvidet end begrænset. Til gengæld betyder indførelsen af starthjælpen en betydelig begrænsning af nytilkomne flygtninges sociale vilkår i Danmark, samtidig med at der er skabt en reel ulighed mellem danske statsborgere og nytilkomne udlændinge. For alle andre end de nytilkomne gælder imidlertid, at de sociale rettigheder svarer til den øvrige befolknings.

Det kulturelle område er nok det vanskeligste at vurdere. I en række henseender findes der meget vidtgående kulturelle rettigheder i Danmark f.eks. gennem friskolelovgivningen. På nogle områder kan man endda konstatere, at grænserne ved domstolens hjælp er blevet udvidet, det gælder f.eks. vedrørende brug af tørklæde. Men på mange områder er der gennem de seneste år og klart i foråret 2002 sket en opstramning af de kulturelle krav til de etniske minoriteter og en svækkelse af deres særlige rettigheder. Eksempelvis er der sket en skærpelse af de kulturelle krav i forbindelse med opnåelse af statsborgerskab, der er sket en skærpelse af reglerne om friskoler, kommunernes forpligtelse til at tilbyde modersmålsundervisning er blevet afskaffet, og tilskuddene til indvandrerforeningerne er bortfaldet. I det hele taget er det vanskeligt for de etniske minoriteter at sikre retten til at udfolde deres kulturelle forskellighed. Problemerne med at få oprettet en begravesplads for muslimer er et godt eksempel herpå.

Der er altså i Danmark gennem tiden blevet etableret en række af de særlige poly-etniske rettigheder, som Kymlicka (1995; 2001) har gjort sig til talsmand for (jf. kapitel 1). En del af disse foranstaltninger er imidlertid igen blevet indskrænket eller ophævet gennem den lovgivning, der blev vedtaget i foråret 2002. Man kan spørge, hvad motivet til disse indskrænkninger har været. Er det sket på grundlag af en afvejning af individets rettigheder over for gruppens rettigheder, som en liberal tankegang ville tilsi (jf. Kymlicka), eller har hensigten blot været at begrænse den offentlige støtte til bevarelsen af kulturel forskellighed. Når man ser på arten af de gennemførte indskrænkninger, synes konklusionen snarere at være det sidste end det første.

Vi kan så slutte dette kapitel af med at diskutere, hvorledes Danmark skal placeres i forhold til de to overordnede dimensioner for medborgerskab, som er formuleret af Koopmanns og Statham (2000a). Den første vertikale dimension vedrører, hvor vanskeligt det er at opnå statsborgerskab samt omfanget af de formelle sociale, civile og politiske rettigheder i Danmark. Den anden horisontale dimension vedrører den formelle og reelle åbenhed over for kulturel forskellighed (jf. kapitel 2).

Hvis vi først ser på den vertikale dimension og de formelle rammer for statsborgerskabet, placerer Danmark sig forholdsvis langt nede mod den territoriale pol, hvilket vil sige, at rettighederne i betydeligt omfang følger bopælen. Danmark har en midterplacering, hvad angår betingelserne for at opnå statsborgerskab, men har til gengæld givet udenlandske statsborgere med opholdstilladelse i Danmark forholdsvis omfattende både politiske, civile og sociale rettigheder. I retning af den etnisk-kulturelle pol trækker imidlertid de stadige stramninger af reglerne om familiesammenføring, stramning af reglerne om naturalisation og den forholdsvis svage beskyttelse mod diskrimination. Danmark placerer sig således ikke så tæt på den territoriale pol som f.eks. Sverige.

Hvad åbenheden over for kulturel forskellighed angår, eksisterer der en spænding mellem en forholdsvis omfattende formel åbenhed og de meget stærke faktiske krav om assimilation. I pluralistisk retning trækker først og fremmest friskolelovgivningen og tidligere også modersmålsundervisningen samt eksistensen af særlige repræsentative organer for etniske minoriteter. I modsat retning trækker de store vanskeligheder med at få bygget en stormoské (*Jyllands-Posten*, 20/3 2002) og oprettet islamiske begravelsespladser, afskaffelsen af den obligatoriske modersmålsundervisning, nedprioriteringen af de fremmedsprogede udsendelser i Danmarks Radio og de rådgivende organers mangel på kompetence. Også sagerne om etnisk betinget diskrimination, f.eks. tørklædesagerne, vidner om problemerne med at få accepteret en større åbenhed over for kulturel forskellighed. Alt i alt placerer Danmark sig vel omkring midten på den kulturelle dimension, og dvs. fjernere fra den pluralistiske pol end lande som Sverige, Holland og England.

Vi kan altså konkludere, at Danmark placerer sig nogenlunde midt i det todimensionale felt, der er vist i figur 2.1, men nok trukket lidt ned mod venstre hjørne. Udviklingen i de seneste år har betydet, at Danmark har bevæget sig mod venstre på den horisontale akse, dvs. mod stærke assimilationskrav og opad på den vertikale akse, dvs. i retningen af en noget større lukkethed, hvad angår at inddrage de etniske minoriteter i det nationale fællesskab.

## NOTER

1. Det er lidt kompliceret at beregne naturalisationsraten for både 2001 og 2002, fordi den lov om indfødsrets meddelelse, der skulle have været vedtaget sidst på året 2001, på grund af valget blev udskudt til begyndelsen af 2002 (*Årbog om udlændinge i Danmark 2002, 2002*). Antallet fra den således udskudte lov er her medregnet i naturalisationsraten for 2001.
2. En systematisk gennemgang af aviserne fra 1980 og 1981 resulterede kun i to indlæg i debatten – og det fra to folketingsmedlemmer. Socialdemokraten Henning Jensen havde et debatindlæg, hvor han støttede forslaget og kritiserede de borgerlige partiers holdning. Dette indlæg svarede den konservative Henning Dyremose efterfølgende på (*Jyllands-Posten, 29/11 1980; 13/12 1980*).

## POLITISKE RESSOURSER

Skal de etniske minoriteter inddrages i det politiske liv på lige fod med den øvrige danske befolkning, forudsætter det, at de har tilstrækkeligt med ressourcer til at deltage på lige fod. Skal man kunne orientere sig i den politiske debat i Danmark, forudsætter det nogenlunde gode dansk kundskaber, jævnlig avislæsning, og måske også danske bekendte og arbejdskammerater. Vigtige er også de mere psykologiske egenskaber, som man kan samle under betegnelsen politisk beredskab, nemlig politisk interesse, engagement og opmærksomhed. Når politiske ressourcer er interessante i et medborgerskabsperspektiv, skyldes det, at ressourcerne er forudsætningen for, at man kan handle, hvis man på et eller andet tidspunkt har brug for det.

At sådanne ressourcer har betydning for politisk deltagelse og for den almindelige inddragelse i det politiske medborgerskab, gælder ikke kun for de etniske minoriteter. Willy Martinussen udgav i 1973 bogen *Fjerndemokratiet. Sosial ulighed, politiske ressourcer og politisk medvirksomhed i Norge*, hvor konklusionen meget kort fortalt var, at forskellige samfundsgrupper medvirker i forskellig grad i det politiske liv, fordi de politiske ressourcer er systematisk skævt fordelt (Martinussen, 1973: 272, jf. Verba, Schlozman & Brady, 1995). Det er de samme mennesker, der besidder få sociale ressourcer, få politiske ressourcer, og som ikke er politisk aktive.

Vi ved, at de etniske minoriteter i en række henseender har færre sociale ressourcer end den øvrige danske befolkning, f.eks. kortere uddannelse og svagere arbejdsmarkedstilknytning. På denne baggrund må man formode, at de også har færre politiske ressourcer, f.eks. en mere sporadisk informationsøgning og et mindre politisk engagement. Den ene hovedproblemstilling i dette kapitel vil derfor være, i hvilket omfang de etniske minoriteters politiske ressourcer kan måle sig med de politiske ressourcer i den øvrige danske befolkning.

Imidlertid ved vi også, at der er meget store variationer inden for de etniske minoriteter, både variationer mellem forskellige etniske grupper og

variationer inden for grupperne, f.eks. mellem mænd og kvinder, mellem første- og andengenerationen, mellem de veluddannede og de mindre veluddannede. Kapitlets anden hovedproblemstilling vil derfor være, hvorledes de politiske ressourcer varierer mellem grupper inden for de etniske minoriteter.

### HVAD ER POLITISKE RESSOURCER?

Her kan vi igen tage udgangspunkt i Willy Martinussens diskussion i *Fjern-demokratiet*, hvor han opererer med et meget bredt ressourcebegreb. Politiske ressourcer defineres af Martinussen som „alle de personlige forhold, der sætter samfundsborgeren i stand til at handle politisk“ (1973:18). Han sondrer herefter mellem fire forskellige former for politiske ressourcer eller forudsætninger for deltagelse: a) materielle ressourcer i form af tid og penge, b) intellektuelle ressourcer i form af viden og evnen til at formulere sig, c) sociale ressourcer i form af netværk, prestige og tillid til andre mennesker og d) motivation i form af politisk interesse og et ønske om at ændre på forholdene.

En anden opdeling af ressourcerne findes hos Verba, Schlozman og Brady i den allerede klassiske bog, *Voice and Equality. Civic Voluntarism in American Politics* (1995), hvor de sondrer mellem, hvad de i egentlig forstand kalder ressourcer og så politisk engagement, hvor ressourcerne igen kan opdeles i tid, penge og „civic skills“, hvor det sidste er meget konkrete færdigheder, f.eks. i form af gode sprogkundskaber eller ledelseserfaringer. I forlængelse heraf taler svenskerne Per Adman og Per Strömblad (2000) om, at man skal både kunne og ville være aktiv i politik.

Mange af disse ressourcer er knyttet til uddannelse eller til særlige erhverv. Således gælder det generelt, at personer, der f.eks. har fuldført en længerevarende uddannelse, har flere både materielle og intellektuelle forudsætninger for at være politisk aktive end andre borgere, og ofte vil de også besidde flere sociale ressourcer. I stedet for direkte at undersøge ressourcerne vil man derfor i mange tilfælde anvende f.eks. uddannelse som en indikator for ressourcer. Man kan også formulere det på den måde, at uddannelse er en ressource, der bidrager til at opbygge de andre egentlige politiske ressourcer.

Det har ikke været muligt i forbindelse med denne undersøgelse at måle alle de former for ressourcer, som omtales i den internationale litteratur, men en betydelig del af dem. Der vil i det følgende blive set på de ressourcer, der er specielt relevante i forhold til de etniske minoriteter. Det betyder, at

der vil blive set dels på de ressourcer, indvandrerne og deres børn har bragt med sig ved ankomsten til Danmark, dels på de ressourcer, der er erhvervet i Danmark. For de etniske minoriteter er først og fremmest gode dansk kundskaber vigtige, hvis man skal følge med i, hvad der foregår, og hvis man skal gøre sin indflydelse gældende. Men det er også vigtigt, at man holder sig orienteret om forholdene i det danske samfund ved f.eks. at læse danske aviser.

Man må også forvente, at det er en ressource for deltagelse i det danske samfundsliv at have gode *netværk* til den danske befolkning. Det må derfor antages at være en ressource at være i arbejde eller under uddannelse, at have danske venner og at være gift med en dansker. Ud fra dette synspunkt må det også anses for en social ressource at bo i et lokalområde, hvor der ikke er en al for stor overvægt af etniske minoriteter. Spørgsmålet om den etniske sammensætning af lokalområdet er dog tvetydigt, idet man også ved, at det er lettere at skabe en politisk mobilisering, hvis der i et givet område bor forholdsvis mange medlemmer af den samme etniske gruppe (Elklit, Møller, Svensson & Togeby, 2000). Endelig må man formode, at en vigtig ressource for deltagelse er social tillid, dvs. om man har tillid til andre mennesker, og om man tror på nytten af at samarbejde (jf. Putnam, 1993; Gundelach & Torpe, 1999).

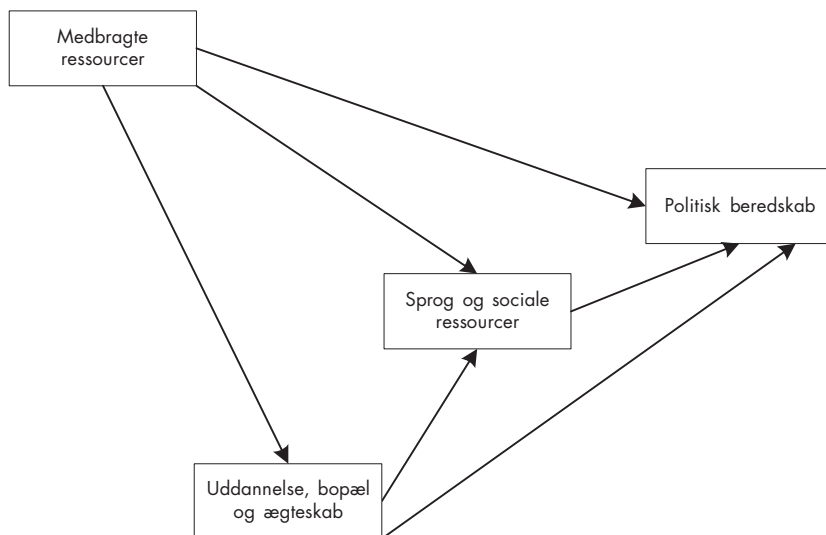
Den sidste type af ressourcer, som jeg vil kalde *politisk beredskab*, ligger på grænsen af det, som Verba, Schlozman og Brady kalder „civic skills“ og politisk engagement. Det er ressourcer som at kunne følge med i politik, at ville tage stilling til politiske konfliktspørgsmål, og kunne formulere en klage, hvis man føler sig uretfærdigt behandlet.

De nævnte ressourcer befinder sig imidlertid ikke alle på samme niveau, idet nogle kan opfattes som forudsætninger for andre. Vi må således forestille os, at der eksisterer en kæde af ressourcer, hvor nogle er mere grundlæggende end andre og er erhvervet tidligere i livet. De ressourcer, der indgår tidligt i kæden, udgør så forudsætningerne for de mere direkte politiske ressourcer som politisk beredskab. De formodede kausale relationer mellem ressourcerne er illustreret i figur 5.1.<sup>1</sup> De viste ressourcer formodes så igen at have betydning for politisk deltagelse og politisk identitet.

## OVERBLIKKET

Allerede i kapitel 3 blev det vist, at mange medlemmer af de etniske minoriteter besidder forholdsvis få sociale ressourcer. Mange er således uden tilknytning til arbejdsmarkedet. Det fremgik dog også, at forskellene mellem

FIGUR 5.1.  
Ressourcemodellen



Forældrenes uddannelse  
Alder ved ankomst til Danmark  
Køn

Uddannelse  
Ægtefællens nationalitet  
Etnisk sammensætning af lokalomr.

Danske venner  
Danskundskaber  
Læse danske aviser  
Medlemskab af indvandrerorganisationer  
Fagforeningsaktivitet  
På arbejdsmarkedet  
Medlem af blandet idrætsklub

Social tillid  
Svarvillighed  
Følge med i politik  
Kan formulere klage  
Dansk statsborgerskab

de forskellige etniske grupper er forholdsvis stor. I dette afsnit vil også de mere eksplicit politiske ressourcer blive inddraget. Samtidig vil afsnittet give et overblik over den samlede sum af sociale og politiske ressourcer. Data vil blive hentet fra dels *undersøgelsen af indvandrernes børn*, dels *diskriminationsundersøgelsen*.

Tabel 5.1 indeholder en oversigt over sociale og politiske ressourcer blandt unge i alderen 28 til 36 år fra Jugoslavien, Tyrkiet og Pakistan, der alle har boet i Danmark i mindst 20 år. Det drejer sig om børn af de første fremmedarbejdere, der kom til Danmark i slutningen af 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne. Kun nogle få er født i Danmark, mens omkring halvdelen havde nået skolealderen, da de kom hertil. Tabellen indeholder til sammenligning



TABEL 5.1.

Sociale og politiske ressourcer blandt indvandrernes børn, 1999, sammenlignet med jævnaldrende danskere<sup>1</sup> og grønlandere, 2001. Pct.

	EKSJUGO- SLAVIEN	TYRKIET	PAKI- STAN	GRØN- LAND	DAN- MARK
MEDBRAGTE RESSOURCER					
Forældrene har en god uddan. <sup>2</sup>	67	17	81	-	100
Under 7 år ved ank. til DK	71	33	59	37	100
KUNDSKABSMÆSSIGE RESSOURCER					
Taler perfekt dansk <sup>3</sup>	78	43	81	-	100
Har bestået mindst 10. kl. eks.	63	29	82	47	82
Har bestået studentereks. m.m.	22	13	43	22	54
Læser dagligt danske aviser	68	48	64	59	-
SOCIALE NETVÆRKSRESSOURCER					
Er i arbejde eller under uddan.	78	69	73	60	82
Bor ikke i indvandrertætte omr. <sup>4</sup>	70	65	72	-	-
Gift med en dansker	23	5	10	72	-
Modtager DK venner i hjemmet	81	53	59	89	-
Deltager i møder i fagforening	32	43	26	12	-
Medl. af en etnisk bl. idrætsklub	23	16	23	15	-
Stor social tillid <sup>5</sup>	33	26	48	45	54
POLITISK BEREDSKAB					
Let at følge med i kommunalpolitik	65	42	65	42	53
Let at følge med vedr. Folketinget	62	35	67	43	57
Let at følge med vedrørende EU	45	26	42	25	24
Giver kun få "ved ikke" svar <sup>6</sup>	73	55	77	62	86
Kan formulere en klage	90	77	92	87	-
Har dansk statsborgerskab	62	36	87	100	100
N	213	258	221	138	338

1) Oplysningerne om danskerne er i de fleste tilfælde fra Medborgerundersøgelsen, 2000. Spm. om at følge med i politik er fra "Demokrati fra neden", 1998 (N= 371) og spm. om social tillid er fra Magtudredningens opinionsdannelsesund., januar 2000 (N=183). 2) Begge forældre har gået mindst 5 år i skole. 3) Interviewpersonen er af interviewereren vurderet til at tale dansk som en dansker. 4) Mindre end 25 pct. af alle familier tilhører de etniske minoriteter. 5) Mener man kan stole på de fleste mennesker. 6) "Ved ikke" svar på tre holdnings spørgsmål vedrørende flygtninge, EU og selvplacering på V/H-skala.

også oplysninger om jævnaldrende grønlændere i Danmark og om danskere. Medtaget er både de ressourcer, der i almindelighed har betydning for deltagelsen i Danmark, og en række ressourcer, der har sammenhæng med de etniske minoriteters større eller mindre inddragelse i det danske samfund. Og medtaget er både ressourcer, der knytter sig til tilværelsen forud for ankomsten til Danmark, og ressourcer, der er skabt her i landet.

Man kan begynde med at bemærke, at der er en systematisk forskel på ressourcerne i de tre grupper, således at de unge, der kommer fra Tyrkiet, typisk besidder færre ressourcer end de to andre grupper. Først og fremmest har deres medbragte ressourcer været svagere. Gennemgående var de unge fra Tyrkiet forholdsvis gamle, da de kom til Danmark, og mange har derfor haft problemer med at lære ordentlig dansk. Desuden har deres forældre en langt svagere uddannelsesbaggrund end de jugoslaviske og pakistanske forældre. En stor del af de tyrkere, der kom i de første år, var analfabeter, eller kvinderne var det i hvert fald, og de øvrige havde kun gået kort tid i skole.

Alt i alt har de unge fra Tyrkiet haft langt dårligere forudsætninger for at kunne klare sig i det danske uddannelsessystem end de to andre grupper. De har således også fået en ringere skoleuddannelse end først og fremmest de unge fra Pakistan, men også fra Eksjugoslavien. Og 20 år efter deres ankomst til Danmark vurderer Socialforskningsinstituttets interviewere, at danskunderskaberne er dårligere end de andres.

Endvidere viser tabellen, at de unge fra Tyrkiet også er dårligere socialt integreret end de unge fra Eksjugoslavien og Pakistan. Først og fremmest er der færre, der læser danske aviser, men der er også færre, der får danske venner på besøg, færre der er tilknyttet arbejdsmarkedet, færre der er dansk gift, og flere der bor i indvandrer-tætte kvarterer. Det mest positive træk er faktisk, at der ikke er så stor forskel på arbejdsmarkedstilknytningen, som man kunne have frygtet på baggrund af de andre ressourceforskelle. Endelig har de unge fra Tyrkiet mindre social tillid end de andre grupper. Generelt er det de unge fra Pakistan, der har flest kundskabsmæssige ressourcer, og de unge fra Eksjugoslavien, der har flest sociale ressourcer.

Endelig viser det sig, at de unge fra Tyrkiet har relativt færre af de mere direkte politiske ressourcer, som er samlet under betegnelsen „politisk beredskab“. De giver oftere udtryk for, at det er vanskeligt at følge med i politik, det være sig på kommunalt, nationalt eller europæisk niveau. Der er også flere, der ville have svært ved at formulere en klage til en dansk myndighed, hvis de følte sig uretfærdigt behandlet. Og endelig har de unge med tyrkisk baggrund oftere end de andre svaret „ved ikke“ og dermed afvist at

tage stilling til de politiske spørgsmål, de blev præsenteret for i undersøgelsen. De unge fra Tyrkiet besidder tydeligvis færre af de redskaber, der skal til for at deltage aktivt i dansk politik, end de unge fra Eksjugoslavien og Pakistan.

Hvis vi herefter i sammenligningen inddrager de unge grønlændere, der bor i Danmark, har disse svagere uddannelsesmæssige ressourcer end både de unge fra Eksjugoslavien og Pakistan, og deres politiske beredskab er næsten lige så svagt, som det man møder blandt de unge fra Tyrkiet. Mange af grønlænderne har jo også boet kortere tid i Danmark end de unge, der indgår i undersøgelsen af indvandrernes børn.

Til sidst kan vi sammenligne de etniske minoriteter med de jævnaldrende danskere. De unge danskere har på en række områder bedre ressourcer: De har fået mere uddannelse, om end ikke meget mere end de unge fra Pakistan. De har også mere social tillid, men igen ikke meget mere end de unge fra Pakistan. Derimod har de danske unge ikke nødvendigvis et bedre politisk beredskab end de unge fra Eksjugoslavien og Pakistan. Ganske vist er de danske unge mere tilbøjelige til at besvare de spørgsmål om dansk politik, som de er blevet præsenteret for i undersøgelsen, men mange giver udtryk for, at de har vanskeligt ved at følge med i politik, specielt når det handler om EU.

Det er en nærliggende forventning, at der er forskel på de unge mænds og kvinders ressourcer. I tabel 5.2. er de unges ressourcer derfor vist særskilt for de to køn. Blandt de unge fra Eksjugoslavien er kønsforskellene få og små og optræder kun i forbindelse med politisk beredskab. Blandt de unge fra Tyrkiet er der statistisk signifikante kønsforskelle på næsten alle områder, men forskellene er – med undtagelse af erhvervsaktiviteten – ikke store. Og endelig er der blandt de unge fra Pakistan ingen forskelle i kundskabsmæssige ressourcer, men meget stærke forskelle i erhvervsaktiviteten og det politiske beredskab. De kønsforskelle, man finder blandt de unge fra Eksjugoslavien, er ikke meget forskellige fra dem, man finder blandt danske unge. Også danske kvinder har et noget svagere politisk beredskab end danske mænd, og de har på grund af barselsorlov en noget svagere tilknytning til arbejdsmarkedet.

Det er ressourcestrukturen blandt de unge kvinder fra Pakistan, der falder mest i øjnene. I mange henseender er deres ressourcer store. De er veluddannede og taler godt dansk, men der er forholdsvis mange, som ikke læser danske aviser, som finder det vanskeligt at følge med i politik, og som har afvist at tage stilling til de spørgsmål om politiske forhold, som de er blevet præsenteret for. Det er blandt de unge fra Pakistan, man finder det stærkeste gennemslag af et traditionelt kønsrollemønster.

TABEL 5.2.

Politiske og sociale ressourcer blandt indvandrernes børn, opdelt på køn,<sup>1</sup> 1999. Pct.

	EKSJUGOSLAVIEN		TYRKIET		PAKISTAN	
	Mænd	Kvinder	Mænd	Kvinder	Mænd	Kvinder
MEDBRAGTE RESSOURCER						
Forældrene har en god uddan.	65	70	15	19	78	87
Under 7 år ved ankomsten til DK	75	68	29	36	56	64
KUNDSKABSMÆSSIGE RESSOURCER						
Taler perfekt dansk	82	75	42	44	82	79
Har bestået mindst 10. kl. eks.	69	66	32	23**	82	79
Har bestået studentereksamen	19	26	16	9**	45	44
Læser dagligt danske aviser	70	66	55	41*	70	55**
SOCIALE NETVÆRKS RESSOURCER						
Er i arbejde eller under uddan.	84	72*	82	58***	85	55***
Bor ikke i indvandrer-tætte omr.	74	67	70	60*	75	76
Gift med en dansker	24	22	6	4	13	6
Modtager DK venner i hjemmet	79	84	49	56	55	65
Deltager i møder i fagforeningen	29	35	41	46	22	33
Medlem af en etnisk bl. idrætsklub	34	12***	27	5***	33	6***
Stor social tillid	32	35	27	25	55	37*
POLITISK BEREDSKAB						
Let at følge med i kommunalpolitik	68	63	50	34*	71	56***
Let at følge med vedr. Folketinget	70	55*	44	27**	78	49***
Let at følge med vedrørende EU	49	41	32	21	50	30***
Kan formulere en klage	90	90	80	74	93	91
Giver kun få "ved ikke" svar	80	66**	63	49**	86	62***
Har dansk statsborgerskab	68	55	30	42	88	86
N	103	110	126	132	135	86

1) Kønsforskellenes signifikans er beregnet på den ugrupperede variabel: \*: signifikant på 0,05 niveau; \*\*: signifikant på 0,01 niveau; \*\*\*: signifikant på 0,001 niveau.

Diskriminationsundersøgelsen kan give os oplysninger om ressourcerne blandt andre etniske grupper og andre aldersgrupper, idet den bygger på et repræsentativt udsnit af bosniere, somaliere, libanesere og tyrkere mellem 18 og 60 år. De fleste bosniere havde på undersøgelsestidspunktet kun boet få år

TABEL 5.3.

Sociale og politiske ressourcer blandt bosniere, libanesere, somaliere og tyrkere, 1998. Pct.

	BOSNIEN	SOMALIA	LIBANON	TYRKIET
Har ikke oplevet problemer med DK <sup>1</sup>	25	41	35	39
Har gennemført interviewet på dansk	15	14	25	21
Læser danske aviser dagligt	29	27	20	26
Er i arbejde eller under uddannelse	52	47	49	69
Ikke mange etniske min. i kvarteret	66	59	48	50
Deltager i møder i fagforening	9	9	8	38
Medlem af en etnisk bl. sportsklub	15	23	11	17
Har mange danske venner	29	15	36	32
Høj social tillid	15	12	10	7
Kan skrive en klage	50	57	53	39
Har dansk statsborgerskab	1	8	32	24
N	342	226	279	285

Kilde: Diskriminationsundersøgelsen.

1) Udtaler aldrig at have haft problemer med dansk i nogen af følgende situationer: "ved snak med kontorer, kommunen og lign.", "når du får officielle breve" og "ved udsendelser i radio og tv".

i Danmark, mens libanesere og tyrkere gennemgående havde boet her forholdsvis længe. Dette viser sig også i spørgsmålet om statsborgerskabet, hvor næsten ingen bosniere havde erhvervet dansk statsborgerskab.

Det fremgår af tabel 5.3, at der egentlig ikke er så store forskelle i de fire gruppers ressourcer. Dog har tyrkerne en væsentlig bedre tilknytning til arbejdsmarkedet. Alt i alt viser tabellen imidlertid, at når vi udvider perspektivet fra de unge, der er vokset op i Danmark, til hele den etniske gruppe, bliver ressourcesvagheden mere iøjnefaldende. Den sociale tillid er mindre, sprogproblemerne er større, de sociale relationer til det danske samfund er tyndere, og der er færre, der gennem avislæsning søger daglig information om det danske samfund.

At der er en betydelig forskel på første- og andengenerationens sociale og politiske ressourcer, bliver mere præcist dokumenteret i tabel 5.4, hvor nogenlunde jævnaldrende førstegenerationstyrkere, andengenerationstyrkere og danskere bliver sammenlignet med hensyn til sociale og politiske ressourcer. Andengenerationstyrkerne, hvoraf de færreste endda er født i

TABEL 5.4.

Sammenligning af yngre andengenerationstyrkere, 1999, førstegenerationstyrkere, 1998 og danskere, opdelt på køn. Pct.

	1. GENERATIONSTYRKERE 25-40 ÅR		2. GENERATIONSTYRKERE 28-36 ÅR		DANSKERE 28-36 ÅR	
	Mænd	Kvinder	Mænd	Kvinder	Mænd	Kvinder
Er i arbejde eller under uddannelse	76	56	82	58	90 <sup>1</sup>	74 <sup>1, 2</sup>
Læser dagligt danske aviser	31	7	56	41	-	-
Høj social tillid	7	0	26	24	55 <sup>3</sup>	53 <sup>3</sup>
Kan skrive et brev med en klage	26	22	80	74	82 <sup>4</sup>	79 <sup>4</sup>
Har dansk statsborgerskab	9	12	30	42	100	100
N	55	41	126	132	var.	var.

1) Medborgerundersøgelsen, 2000. Mænd: N = 171. Kvinder: N = 167.

2) 16 kvinder, der er på barsel eller forældreorlov, er ikke beregnet som i arbejde. Andelen er ellers 85 pct.

3) Magtudredningens opinionsdannelsesundersøgelse, januar 2000. Mænd: N = 89. Kvinder: N = 93.

4) Undersøgelsen af danskernes holdninger til flygtninge og indvandrere, 1993. Mænd: N = 130. Kvinder: N = 151.

Danmark, ligner de jævnaldrende danskere langt mere, end de ligner de jævnaldrende fra førstegenerationen. Opvæksten i Danmark har sat sig tydelige spor også i retning af en større social tillid.

På tværs af etniske grupper og generationer viser tabellerne, at de etniske minoriteter gennemgående besidder svagere sociale og politiske ressourcer end den danske befolkning, og dette gælder specielt kvinderne. Allerede de viste tabeller har imidlertid også dokumenteret, at der er betydelige forskelle inden for de etniske minoriteter. Først og fremmest har de unge, der er vokset op i Danmark, langt flere ressourcer end forældrene og de nytilkomne. Der er også mellem de etniske grupper betydelige forskelle, der ser ud til at kunne føres tilbage til forskelle i de ressourcer, som er blevet bragt med til Danmark.

De meget store forskelle mellem første- og andengenerationen, som i virkeligheden kun er en halvandengeneration, er vigtige, fordi de viser, at den ressourcetsvaghed, vi kan iagttage blandt mange medlemmer af de etniske minoriteter, ikke er etnisk bestemt, men snarere er et resultat af en anderledes opvækst og anderledes erfaringer. Vi vil nu gå videre og se på, hvad det er

for opvækstvilkår og erfaringer, der skaber forskelle i politiske ressourcer. De næste afsnit vil indeholde grundigere analyser af to former for ressourcer, nemlig danskkundskaberne og svarvilligheden. Hvis en person ofte har svaret „ved ikke“, vil det blive opfattet som et tegn på et lavt politisk engagement eller som en manglende evne til at forholde sig til politik. Når jeg har valgt at se på netop disse to ressourcevariabler skyldes det, at der i begge tilfælde er tale om redskaber eller færdigheder, der må opfattes som forudsætninger for at få del i det fulde medborgerskab i det danske samfund.

#### **SPECIELT OM DANSKKUNDSKABERNE**

Det er ovenfor fremgået, at de unge fra Tyrkiet gennemgående taler dårligere dansk end de andre unge, og det er blevet antydnet, at det nok skyldes de svagere forudsætninger, som de har bragt med sig til Danmark. Vi vil derfor nu se på, hvordan forskellen i danskkundskaber blandt de unge fra undersøgelsen af indvandrernes børn kan forklares.

Der er specielt i de store indvandrerlande som USA, Australien, Canada og Israel foretaget mange undersøgelser af, hvad der letter indlæringen af modtagerlandets sprog. De vigtigste synes at være, at modersmålet er forholdsvis beslægtet med modtagerlandets sprog; at man ikke har været ret gammel ved ankomsten til det nye land; at man har startet sproginlæringen tidligt, f. eks. i barndommen inden ankomsten til modtagerlandet; at ægtefællen taler modtagerlandets sprog; at man har et højt uddannelsesniveau; at man efterhånden har boet lang tid i modtagerlandet; og at der kun er få andre i lokalområdet, der taler ens eget modersmål (Chiswick & Miller, 1995). I Danmark har Rockwoolfonden påvist, at følgende faktorer har betydning for danskkundskaberne blandt indvandrere, der er kommet til Danmark som unge eller voksne: opholdstiden, alderen ved ankomsten til Danmark, uddannelsen, og hvilket land man kommer fra (Larsen, 2000: 83).

De unge, der indgår i denne undersøgelse, har alle boet mindst 20 år i Danmark, og ingen havde lært dansk, før de kom hertil. Men effekten af de fleste af de øvrige faktorer kan efterprøves i undersøgelsen af indvandrernes børn. Som mål for danskkundskaberne er anvendt interviewernes vurdering af danskkundskaberne, idet der dog er foretaget nogle få korrektioner nedad, hvor de interviewede selv har fortalt om problemer med dansk. I tabel 5.5 er vist danskkundskabernes sammenhæng med køn, forældrenes uddannelse, alder ved ankomsten til Danmark, skoleuddannelse, den etniske sammensætning af lokalområdet og ægtefællens nationalitet.

TABEL 5.5.

Danskkundskabernes sammenhæng med forskellige forklaringsfaktorer, 1999. Pct. med perfekte danskkundskaber<sup>1, 2</sup>

	EKSJUGOSLAVIEN	TYRKIET	PAKISTAN
Alle	78	43	81
Mænd	82	42	82
Kvinder	75	44	79
Forældrenes uddannelse: Høj	90	(71)	85
Middel høj	80	56	76
Middel lav	60	45	(77)
Lav	(58)	36	(79)
Alder ved ankomst: 6 år og yngre	86	70	91
7-9 år	78	48	75
10 år og ældre	32	17	48
Dansk skoleuddannelse: HF- el. stud.eks.	98	74	94
10. kl. eksamen	87	62	80
9. kl. eksamen	78	54	56
Folkeskole	33	18	(43)
Ingen	-	(7)	-
Etniske minoriteter i lokalområdet: Få	81	49	93
Nogen	83	40	79
Mange	71	37	62
Ægtefælle dansk	92	(93)	(100)
Ægtefælle udenlandsk	69	40	77
Ikke gift eller samlevende	86	43	87

1) Ved perfekte danskkundskaber forstås, at den interviewede af interviewerens er blevet vurderet til at tale dansk som en dansker.

2) Antal personer i de forskellige grupper, som procenterne er beregnet på baggrund af, er opregnet i Bilagstabel 1.

- angiver, at gruppen omfatter mindre end 10 personer.

() angiver, at gruppen omfatter mellem 10 og 29 personer.

Alle de nævnte faktorer har som forventet i alle grupper en sammenhæng med danskkundskaberne, idet alder ved ankomsten til Danmark og uddannelse synes at slå stærkest igennem. Tabel 5.5 kan imidlertid kun give os en meget foreløbig forestilling om de faktorer, der kan forklare, at nogen har



bedre danskkskaber end andre. Man må nemlig forestille sig, at der er en nær sammenhæng mellem flere af de viste forklaringsfaktorer. F.eks. har chancen for en god skoleuddannelse i Danmark antagelig været større for de unge, der er kommet til Danmark i en tidlig alder, end for dem, der var ældre. Man må derfor også forestille sig, at en del af sammenhængen mellem uddannelse og danskkskaber er „spuriøs“ eller en skinsammenhæng, der blot fremkommer, fordi ankomsttidspunktet har betydning for både skoleuddannelsen og sprogekkskaberne.

For at identificere de afgørende faktorer, er der derfor blevet gennemført en række såkaldte multivariate regressionsanalyser, hvor efterhånden alle faktorer er blevet inddraget i analysen samtidig. Ved hjælp heraf er det muligt at finde ud af, hvilke faktorer der har en reel effekt, og hvilke sammenhænge der blot er skinsammenhænge. Tabel 5.6 indeholder en oversigt over hovedresultaterne.<sup>2</sup>

I tabel 5.6 er optrykt de ustandardiserede regressionskoefficienter for de faktorer, der har en statistisk signifikant effekt på danskkskaberne. Det er muligt at sammenligne koefficienternes størrelse på tværs af etniske grupper (jo højere koefficient, jo stærkere sammenhæng), men ikke på tværs af variable. Skal man sammenligne variabelernes betydning, må man holde sig til stjernerne, der angiver sammenhængenes statistiske signifikans. Hvis der ikke er opført nogen koefficient, betyder det, at sammenhængen ikke er signifikant på mindst 0,05 signifikansniveauet. I alle analyser har variablene været vendt, således at positive fortegn angiver, at sammenhængene er som forventet på grundlag af ressourcemodellen, mens negative fortegn angiver, at sammenhængene er modsat det forventede.

Tabellen viser, at flere af de i tabel 5.5 viste sammenhænge enten er forholdsvis svage eller er skinsammenhænge, der i virkeligheden kan føres tilbage til forældrenes uddannelse, alderen ved ankomsten til Danmark eller egen skoleuddannelse. Det indebærer, at faktorer som køn, andel etniske minoritetsfamilier i lokalområdet og ægtefællens nationalitet ikke i nogen af grupperne har selvstændig betydning for danskkskaberne.

De endelige forklaringsmodeller er vist grafisk i figur 5.2. Det er blandt de unge fra Tyrkiet, at man finder den enkleste model, idet kun alderen ved ankomsten til Danmark og skoleuddannelsen spiller en rolle. Begge disse faktorer er til gengæld stærke, og tilsammen kan de forklare 30 pct. af variationen (størrelsen af  $R^2$ ). Som forudset var uddannelsens sammenhæng med danskkskaberne delvis spuriøs, men uddannelsen har alligevel en stærk selvstændig effekt. Det fremgår af figuren, at alderen ved ankomsten til Dan-

TABEL 5.6.

Opsummering af resultaterne fra de multivariate analyser. Forklaringsfaktorenes effekt på danskkundskaberne: Kun signifikante effekter vist. Ustandardiserede regressionskoefficienter<sup>1</sup>

	EKSJUGOSLAVIEN	TYRKIET	PAKISTAN
Forældrenes uddannelse	0,118***		
Alder ved ankomsten til Danmark	0,147***	0,344***	0,195***
Skoleuddannelsen	0,198***	0,252***	0,229***
Andel etniske familier i lokalområdet			0,060*
Adjusted R <sup>2</sup>	0,25	0,30	0,27
N	205	248	219

1) Som forklaringsfaktorenes effekt er anvendt koefficienten i den model, hvor faktoren for første gang inddrages. Dvs. at de spuriose sammenhænge er fjernet, mens der ikke er kontrolleret for mellemkommende variabler. De anvendte variabler er i alle tilfælde vendt, således at der optræder positive fortegn, hvor sammenhængen har den forventede retning ifølge ressourcemodellen.

\*: signifikant på 0,05 niveau; \*\*: signifikant på 0,01 niveau; \*\*\*: signifikant på 0,001 niveau.

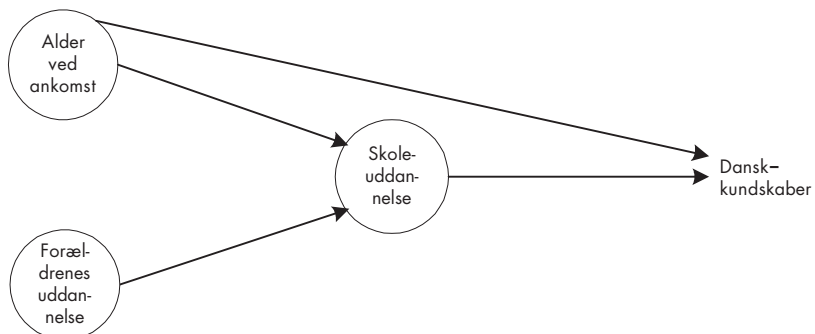
mark har både en direkte og en indirekte effekt på danskkundskaberne: hvis man er kommet til Danmark i en meget tidlig alder, øger det sandsynligheden for, at man har fået en god skoleuddannelse, og dette bidrager så igen til at styrke danskkundskaberne.

For de unge fra Jugoslavien spiller yderligere forældrenes uddannelse en rolle, og i dette tilfælde er både effekten af skoleuddannelsen og af ankomsttidspunktet direkte, mens effekten af forældrenes uddannelse er indirekte og formidles gennem de unges skoleuddannelse. Endelig gælder det for de unge fra Pakistan, at også den etniske sammensætning af lokalområdet har betydning for danskkundskaberne, men effekten er ikke af samme størrelsesorden som effekten af uddannelse og ankomsttidspunkt. Hvis man sammenligner koefficienterne på tværs af de etniske grupper, fremgår det, at skoleuddannelse spiller nogenlunde den samme rolle i alle tre grupper, mens alder ved ankomsten til Danmark spiller en langt større rolle for de unge fra Tyrkiet end for de andre.

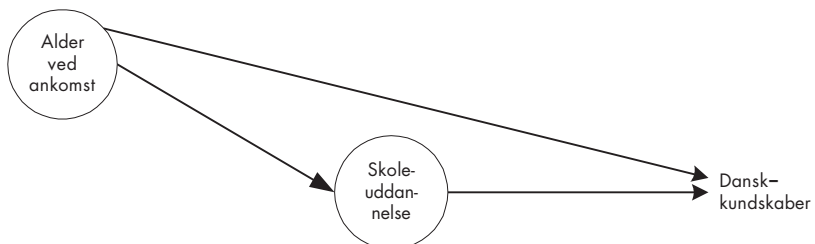
Tilsvarende analyser er tidligere også blevet foretaget for grønlændere i Danmark (Togeby, 2002: 64ff). Her blev resultatet, at der ud over uddannelsen var to faktorer, der var vigtige, nemlig om begge forældre var grønlændere, og om der var blevet talt dansk hjemme. At forklaringsmodellen er lidt anderledes for grønlænderne, skyldes, dels at grønlænderne har haft mulig-

FIGUR 5.2.

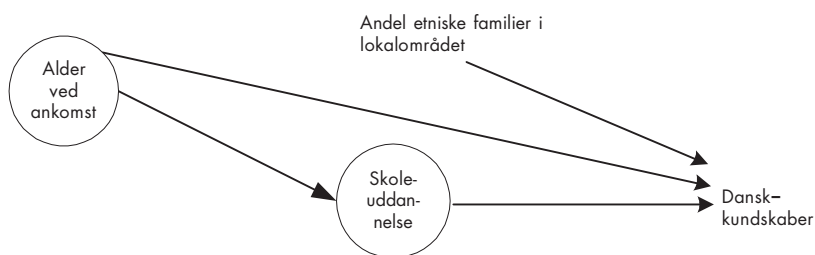
Forklaringsmodel: Unge fra Eksjugoslavien: Dansk kundskaber



Forklaringsmodel: Unge fra Tyrkiet: Dansk kundskaber



Forklaringsmodel: Unge fra Pakistan: Dansk kundskaber



Cirklene angiver, at sammenhængene er stærke, dvs. at de er signifikante på 0,001 niveau.

hed for at lære dansk i barndommen, hvad indvandrernes børn ikke har, dels at mange grønlændere har været voksne, da de kom til Danmark. Hvad de har bragt med sig af danskundskaber, har derfor været af stor betydning.

Vi kan herefter vende tilbage til spørgsmålet om, hvorfor de unge fra Tyrkiet har dårligere danskundskaber end de unge fra Eksjugoslavien og Pakistan. Det kan vi undersøge ved at tage udgangspunkt i sammenhængen mellem etnisk baggrund og danskundskaber, f.eks. som målt ved den ustandardiserede regressionskoefficient, og derefter trinvis introducere forskellige kontrolvariabler. I det omfang sammenhængen herved mindskes, har vi en del af „forklaringen“ på forskellen mellem grupperne.

Det er resultaterne af en sådan analyse, der er vist i tabel 5.7. Første kolonne viser, at de unge fra Tyrkiet har dårligere danskundskaber end de unge fra både Eksjugoslavien og Pakistan (regressionskoefficienter på hhv. 0,616 og 0,627), og at disse forskelle er klart statistisk signifikante. Til gengæld er der stort set ingen forskel på danskundskaberne hos de unge fra Eksjugoslavien og Pakistan (regressionskoefficient på -0,011). Anden kolonne viser, at tyrkernes afstand til de to andre grupper mindskes til omkring det halve, når der kontrolleres for forældrenes uddannelse og for alder ved ankomsten til Danmark. Forskellene er imidlertid stadigvæk klart signifikante. Tredje kolonne viser, at forskellene igen mindskes ved kontrol for egen uddannelse, og forskellen mellem de unge fra Tyrkiet og Pakistan er herefter kun lige akkurat signifikant. Endelig viser fjerde kolonne, at forskellen mellem de unge fra Eksjugoslavien og Tyrkiet reduceres yderligere en smule ved kontrol for ægtefællens nationalitet. Den oprindelige forskel er nu reduceret til en tredjedel, og er „kun“ signifikant på 0,01 niveau. Forskellen mellem de unge fra Eksjugoslavien og Pakistan forbliver små i alle de gennemførte analyser, uanset om fortegnet er positivt eller negativt.

Forskellen mellem de tre etniske minoriteters danskundskaber kan således i et ganske betydeligt omfang forklares af de introducerede kontrolfaktorer, men der bliver en uforklaret rest tilbage. Resultater kan fortolkes på denne måde: Når de unge fra Tyrkiet har dårligere danskundskaber end de to andre grupper, skyldes det først og fremmest, at deres forældre har en kortere skoleuddannelse, at de er kommet til Danmark i en højere alder, og at de har fået en kortere skoleuddannelse i Danmark. Der er dog fortsat en forskel, der ikke kan forklares på denne måde, og som der heller ikke er fundet nogen anden forklaring på.

TABEL 5.7.

Kan forskellen mellem de etniske gruppers danskundskaber forklares ved forskelle i ressourcer? Ustandardiserede regressionskoefficienter

	BIVARIATE SAMMEN- HÆNGE	KONTROL FOR FORÆLDRES UDD. OG AL- DER VED ANK.	KONTROL OGSÅ FOR EGEN UD- DANNELSE	KONTROL OG- SÅ FOR ÆGTE- FÆLLENS NA- TIONALITET
Forskellen mellem unge fra Eksjugoslavien og Tyrkiet	0,616***	0,302***	0,224***	0,202**
Forskellen mellem unge fra Pakistan og Tyrkiet	0,627***	0,382***	0,161*	0,167*
Forskellen mellem unge fra Eksjugoslavien og Pakistan	-0,011	-0,080	0,063	0,035
N	680	676	674	674

\*: signifikant på 0,05 niveau; \*\*: signifikant på 0,01 niveau; \*\*\*: signifikant på 0,001 niveau.

#### SPECIELT OM SVARVILLIGHEDEN

Skal man indgå som en fuldgældig medborger i det danske samfund, kræver det et vist mindstemål af politisk engagement og viden om samfundsforholdene. Svarer man ofte „ved ikke“, når man bliver bedt om at forholde sig til politiske stridsspørgsmål, er det formodentlig udtryk for, at man mangler evnen til at kunne tænke og handle politisk, dvs. at man ikke har et tilstrækkeligt politisk beredskab. Svarvilligheden eller antallet af „ved ikke“-svar vil derfor blive analyseret som en indikator på politisk beredskab. Alternativt kunne vi have analyseret svarene på spørgsmålene om, hvor svært det er at følge med i politik. Men svarvilligheden er nok et mere validt mål på det politiske beredskab end personens egen vurdering af sine evner. Resultaterne bliver dog nogenlunde de samme, om vi vælger den ene eller den anden indikator.

Spørgsmålet er herefter, hvordan svarvilligheden varierer mellem de tre grupper af unge, og hvordan den varierer inden for de enkelte grupper. Alle-rede tidligere er det fremgået, at de unge fra Tyrkiet havde betydeligt større problemer med at besvare spørgsmålene og dermed havde et svagere politisk beredskab end de unge fra Eksjugoslavien og Pakistan. Men hvilke andre faktorer spiller en rolle? Forventningen vil være, at de faktorer, der havde betydning for danskundskaberne, også har betydning for svarvilligheden, men at også faktorer, der kommer senere i kausalkæden som statsborger-

skab, danskkundskaber og foreningsmedlemskab, har betydning (jf. figur 5.1). Tabel 5.8 viser sammenhængen mellem svarvilligheden og de bagvedliggende ressourcevariabler. Svarvilligheden er denne gang målt som antallet af „ved ikke“-svar på 18 forskellige holdningsspørgsmål. Tallene i tabellen viser, hvor stor en andel af de forskellige grupper, der højest har svaret „ved ikke“ én gang.

Med nogle få undtagelser bliver forhåndsforventningerne også denne gang bekræftet. Den største svarvillighed finder man blandt de unge, hvis forældre har en god skoleuddannelse, som er kommet til Danmark i en ung alder, som har gennemført en længerevarende skoleuddannelse, som bor i lokalområder med få indvandrere, hvis ægtefælle er dansk, som har dansk statsborgerskab, som taler perfekt dansk, som er medlem af en idrætsklub og som – i hvert fald for de unge fra Eksjugoslavien – er medlem af en forening for etniske minoriteter eller en fagforening. Størst betydning synes skoleuddannelsen og sprogkundskaberne at have.

Også denne gang er der for at udskille de faktorer, der virkelig betyder noget, blevet foretaget nogle multivariate regressionsanalyser, hvis hovedresultater er vist i tabel 5.9.<sup>3</sup> Også denne gang er der stærke fællestræk ved de tre endelige modeller. Betydning har for alle grupper køn, skoleuddannelse og danskkundskaber. I tilgift spiller forældrenes uddannelse og alder ved ankomsten til Danmark en rolle for de unge fra Eksjugoslavien, som det også var tilfældet for sprogkundskaberne. Avislæsning og deltagelse i fagforeningsarbejde spiller en rolle for de unge fra Tyrkiet, og alder ved ankomsten til Danmark og statsborgerskab spiller en rolle for de unge fra Pakistan. En række af de faktorer, der i tabel 5.8 havde en sammenhæng med svarvilligheden, har således vist sig ikke at have nogen selvstændig betydning. Det drejer sig om den etniske sammensætning af lokalområdet, ægtefællens nationalitet, tilknytningen til arbejdsmarkedet, danske venner og medlemskab af egne foreninger.

Forklaringsmodellerne er vist grafisk i figur 5.3. Sammenlignet med de tidligere viste figurer er forskellen først og fremmest, at køn spiller en rolle i alle tre grupper. Kvinderne har, målt ved svarvilligheden, systematisk et lavere politisk beredskab end mændene.

Umiddelbart ligner modellerne for de tre etniske grupper hinanden. Men når man sammenligner koefficienterne på tværs af grupperne, vil man alligevel kunne identificere vigtige forskelle. Kønsforskellene er stærkest for de unge fra Pakistan, svagere for de unge fra Tyrkiet og kun lige statistisk signifikante for de unge fra Eksjugoslavien. Sprogkundskaber betyder mest for de

TABEL 5.8.

Svarvillighedens sammenhæng med forskellige forklaringsfaktorer. Pct. der højest én gang har svaret "ved ikke"

	EKSJUGOSLAVIEN	TYRKIET	PAKISTAN
Alle	57	35	61
Mænd	67	44	73
Kvinder	48	26	42
Forældrenes uddannelse: Høj	58	-	71
Middel høj	51	27	56
Middel lav	40	40	(46)
Lav	(63)	33	(46)
Alder ved ankomst: 6 år og yngre	66	45	58
7-9 år	41	29	72
10 år og ældre	(27)	30	52
Dansk skoleuddannelse: HF el. stud.eks.	69	59	73
10. kl. eksamen	69	37	51
9. kl. eksamen	51	39	48
Folkeskole	20	24	(60)
Ingen	-	(14)	-
Danskkundskaber: Perfekte	67	48	64
Gode	24	36	42
Nogenlunde	-	11	-
Dårlige	-	(6)	-
Læser danske aviser: Dagligt	59	45	66
Ugentligt	80	29	55
Sjældnere	(28)	15	(40)
Etniske minoriteter i lokalomr.: Få	65	36	71
Nogen	63	42	56
Mange	42	29	49
Ægtefælle dansk	64	(43)	(60)
Ægtefælle udenlandsk	53	33	59
Ikke gift	60	39	68

	EKSJUGOSLAVIEN	TYRKIET	PAKISTAN
Er i arbejde eller under uddannelse	60	41	64
Ikke i arbejde eller under uddannelse	52	19	51
Danske venner, der kommer i hjemmet:			
Mange	68	46	73
Nogle	44	43	61
Enkelt	50	30	55
Ingen	61	18	51
Medlem af indvandrerforening	53	47	(75)
Ikke medlem af indvandrerforening	59	29	59
Fagforeninger: Deltager i møder			
Er medlem, men går ikke til møder	61	32	64
Ikke medlem	69	25	55
Medl. af en etnisk blandet idrætsklub	71	59	74
Ikke medlem	53	30	57
Dansk statsborgerskab	63	37	62
Udenlandsk statsborgerskab	48	33	50

unge fra Eksjugoslavien, også meget for de unge fra Tyrkiet, og mindre for de unge fra Pakistan. Uddannelse og sprog er de vigtigste faktorer for de unge fra Eksjugoslavien og Tyrkiet, mens køn spiller den største rolle for de unge fra Pakistan. Dette sidste falder helt i tråd med, at tabel 5.2 også viste, at kønsforskellene gennemgående var særligt store blandt de unge fra Pakistan og særligt små blandt de unge fra Eksjugoslavien.

Tilsvarende analyser er tidligere blevet gennemført for grønlændernes vedkommende (Togeby, 2002: 69ff.). Igen minder resultaterne i betydeligt omfang om de ovenfor viste resultater. Størst betydning har for grønlænderne køn og skoleuddannelse, og om faderen eller moderen er dansker. Derudover spiller alder ved ankomsten til Danmark en rolle, ligesom opholdets længde og erhvervsaktiviteten.

Også denne gang kan vi spørge, om de forholdsvis store forskelle i svarviligheden mellem de etniske grupper, som blandt andet fremgår af øverste række i tabel 5.8, kan forklares ved forskelle i f.eks. alder ved ankomsten og uddannelse. Tabel 5.10 viser, hvorledes regressionskoefficienten mindskes, efterhånden som der introduceres flere kontrolvariable.



TABEL 5.9.

Opsummering af resultaterne fra de multivariate analyser. Forklaringsfaktorernes effekt på svarvilligheden: Kun signifikante effekter er vist. Ustandardiserede regressionskoefficienter<sup>1</sup>

	EKSJUGOSLAVIEN	TYRKIET	PAKISTAN
Køn	1,021**	1,226**	1,880***
Forældrenes uddannelse	0,442*		
Alder ved ankomsten til Danmark	0,452**		0,344*
Skoleuddannelsen	0,855***	0,747**	0,608**
Statsborgerskab			1,038*
Danskkundskaber	2,112***	1,228***	0,775*
Læser danske aviser		0,861*	
Fagforeningsaktivitet		0,949**	
Adjusted R <sup>2</sup>	0,29	0,21	0,24
N	205	248	219

1) Som forklaringsfaktorernes effekt er anvendt koefficienten i den model, hvor faktoren for første gang inddrages. Dvs. at de spuriøse sammenhænge er fjernet, mens der ikke er kontrolleret for mellemkommende variabler. De anvendte variabler er i alle tilfælde vendt, således at der optræder positive fortegn, hvor sammenhængen har den forventede retning ifølge ressourcemodellen.

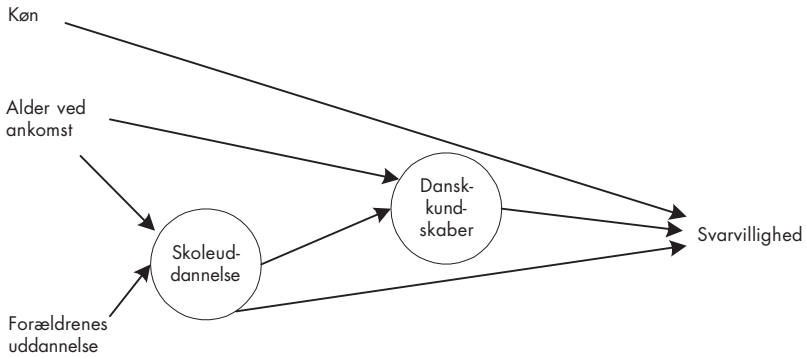
\*: signifikant på 0,05 niveau; \*\*: signifikant på 0,01 niveau; \*\*\*: signifikant på 0,001 niveau.

Igen er de bivariate sammenhænge i den første kolonne forholdsvis stærke, og igen mindskes de betragteligt ved kontrol for først forældrenes uddannelse og alder ved ankomsten til Danmark og dernæst egen uddannelse. Efter kontrollen for disse tre faktorer er forskellen mellem de unge fra Pakistan og Tyrkiet forsvundet eller i hvert fald blevet statistisk insignifikant, mens forskellen mellem de unge fra Eksjugoslavien og Tyrkiet lige akkurat er signifikant. Efter kontrol for ægtefællens nationalitet, statsborgerskab og dansk-kundskaber er også forskellen mellem de unge fra Tyrkiet og Eksjugoslavien forsvundet. De forskelle i svarvillighed eller politisk beredskab, der er mellem de tre grupper af unge, kan således helt forklares af forskelle i de nævnte forholdsvis objektive baggrundsfaktorer.

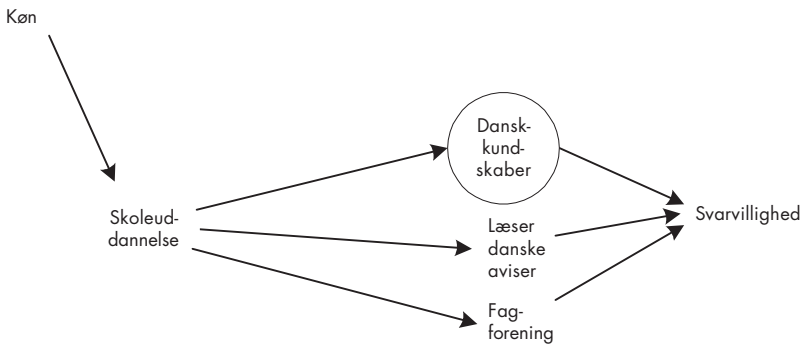
Når de unge fra Tyrkiet i både tabel 5.1 og tabel 5.8 fremstår med en betydelig lavere svarvillighed end de unge fra Eksjugoslavien og Pakistan, skyldes det altså udelukkende forskelle i de mere grundlæggende ressourcer. Forklaringen er først og fremmest, at de unge fra Tyrkiet har en dårligere uddannelse end de andre grupper, ligesom også deres forældre har en dårlig

FIGUR 5.3.

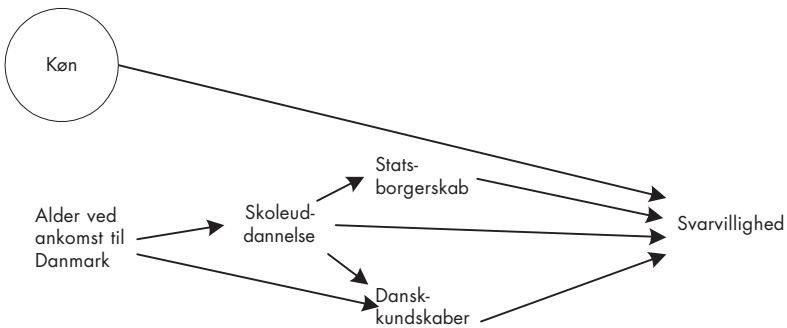
Forklaringsmodel: Unge fra Eksjugoslavien: Svarvillighed



Forklaringsmodel: Unge fra Tyrkiet: Svarvillighed



Forklaringsmodel: Unge fra Pakistan: Svarvillighed



Cirklene angiver, at sammenhænge er stærke, dvs. at de er signifikante på 0,001 niveau.

TABEL 5.10.

Kan forskellene i de etniske gruppers svarvillighed forklares ved forskelle i baggrundsvARIABLENE? Ustandardiserede regressionskoefficienter

	BIVARIATE SAMMEN- HÆNGE	KONTROL FOR FOR- ÆLDRES UDD. OG ALDER VED ANKOMST	KONTROL OGSÅ FOR EGEN UD- DANNELSE	KONTROL OGSÅ FOR ÆGTEFÆL- LENS NATIO- NALITET	KONTROL OGSÅ FOR STATS- BORGER- SKAB	KONTROL OGSÅ FOR DANSK- KUNDSKA- BER
Forskellen mellem unge fra Eksjugoslavien og Tyrkiet	1,653***	1,089**	0,791*	0,763*	0,714*	0,438
Forskellen mellem unge fra Pakistan og Tyrkiet	1,773***	1,290***	0,493	0,502	0,374	0,166
Forskellen mellem unge fra Eksjugoslavien og Pakistan	-0,120	-0,201	0,298	0,261	0,340	0,271
N	691	691	685	685	685	674

\*: signifikant på 0,05 niveau; \*\*: signifikant på 0,01 niveau; \*\*\*: signifikant på 0,001 niveau.

uddannelse end de andres forældre. Yderligere var de unge fra Tyrkiet ældre, da de kom til Danmark, end de unge fra Eksjugoslavien og Pakistan. Dertil kommer så, at de dårligere sprogfærdigheder spiller en selvstændig rolle. Det svagere politiske beredskab hos de unge fra Tyrkiet skyldes således udelukkende deres svagere medbragte og kundskabsmæssige ressourcer.

## RESSOURCERNES EFFEKT PÅ DELTAGELSE OG IDENTITET

Når de sociale og politiske ressourcer bliver interessante i et medborger-skabsperspektiv, er det, fordi man forventer, at ressourcerne har betydning for både politisk deltagelse og politisk identitet. Vi kan nu vise, at dette også virkelig er tilfældet for de etniske minoriteters vedkommende. I tabel 5.11 er vist danskkundskabernes sammenhæng med forskellige former for deltagelse i det danske samfundsliv, og i tabel 5.12 er vist de tilsvarende sammenhænge for svarvilligheden. Tallene i tabellerne angiver den andel af de forskellige grupper, der har de nævnte egenskaber. F.eks. læser 73 pct. af de unge fra Eksjugoslavien, som taler perfekt dansk, dagligt danske aviser. Stjer-

nerne fortæller, om sammenhængene er statistisk signifikante og dermed kan tillægges betydning.

Hypotesen om danskkundskabernes sammenhæng med andre sider af medborgerskabet bliver som hovedregel bekræftet. De fleste og stærkeste sammenhænge optræder blandt de unge fra Tyrkiet, hvilket blandt andet skyldes, at det også er i denne gruppe, man finder den største spredning i sprogfærdighederne. Her har danskkundskaberne en sammenhæng med alle sider af medborgerskabet med undtagelse af valgdeltagelsen. Og hvis man ser bort fra myndighedstilliden, er sammenhængene gennemgående stærke. De færreste og svageste sammenhænge finder man blandt de unge fra Pakistan. Undersøgelser fra Belgien af indvandrernes politiske engagement og deltagelse i politiske aktiviteter har på tilsvarende vis peget på, at sprogkundskaberne har central betydning (Jakobs, Phalet & Swyngedouw, 2002). Det er i øvrigt bemærkelsesværdigt, at valgdeltagelsen er den eneste dimension, som for alle grupper er uden sammenhæng med sprogfærdighederne (jf. kapitel 6).

På samme måde finder vi også klare sammenhænge mellem svarvilligheden og kvaliteten af medborgerskabet og igen oftest blandt de unge fra Tyrkiet. Denne gang er også sammenhængen med valgdeltagelsen stærk. I for-

TABEL 5.11.

Danskkundskabernes sammenhæng med det politiske medborgerskab. Pct. der har følgende egenskaber

	EKSJUGOSLAVIEN		TYRKIET		PAKISTAN	
	Perfekt dansk	Ikke perfekt dansk	Perfekt dansk	Ikke perfekt dansk	Perfekt dansk	Ikke perfekt dansk
Læser danske aviser dagligt	73	51**	59	38***	68	49*
Medl. af etnisk bl. idrætsforening	25	13*	26	9***	25	12*
Få "ved ikke"-svar	67	22***	48	25***	64	44**
Har let ved at følge med i politik	56	29***	34	14***	53	21***
Kan klage, hvis uretfærdigt behandlet	98	62***	96	63***	97	72***
Stemt ved kommunalvalget	63	55	74	77	74	70
Høj græsrodsdeltagelse	32	20***	40	18***	40	26*
Stor tillid til myndighederne	54	22***	46	33*	46	42
N	162	45	109	145	177	43

\*: signifikant på 0,05 niveau; \*\* : signifikant på 0,01 niveau; \*\*\*: signifikant på 0,001 niveau.

TABEL 5.12.

Svarvillighedens sammenhæng med det politiske medborgerskab. Pct. der har følgende egenskaber

	EKSJUGOSLAVIEN			TYRKIET			PAKISTAN		
	Høj svarvillighed	Mellem	Lav svarvillighed	Høj svarvillighed	Mellem	Lav svarvillighed	Høj svarvillighed	Mellem	Lav svarvillighed
Kan klage, hvis uretfærd. behandlet	96	89	72***	93	75	61***	95	94	79
Har let ved at følge med i politik	59	42	31***	32	27	9***	57	41	12***
Stemt ved kommunalvalg	67	56	50*	85	74	64***	75	76	59
Høj græsrodsdeltagelse	31	31	17	45	25	10***	43	35	15***
Stor tillid til myndigheder	64	36	14***	53	41	17***	58	30	18***
N	122	55	36	89	92	77	134	54	33

\*: signifikant på 0,05 niveau; \*\*: signifikant på 0,01 niveau; \*\*\*: signifikant på 0,001 niveau.

hold til den foregående tabel er det yderligere interessant, at der denne gang er meget klare sammenhænge med tilliden til de offentlige myndigheder. Jo stærkere det politiske beredskab, jo større er tilliden til de politiske myndigheder i Danmark.

#### FORSKELLE I RESSOURCER

Vi har hermed afsluttet kapitlet med at sandsynliggøre det, der i en vis forstand har været forudsætningen for det hele, nemlig at sociale og politiske ressourcer har betydning for andre sider af medborgerskabet som informationsøgning, politisk deltagelse og tillid til myndighederne. Der er således tale om endnu en bekræftelse af de konklusioner, der allerede er formuleret af Willy Martinussen (1973) og Verba, Schlozman og Brady (1995).

Men derudover har analyserne vist, at de etniske minoriteter på stort set alle områder besidder færre sociale og politiske ressourcer end den danske

befolkning i almindelighed. Det gjaldt dog ikke de unge mænd fra Pakistan. I det hele taget er det et vigtigt resultat af analysen, at de unge, der er vokset op i Danmark, gennemgående har langt flere ressourcer end førstegenerationen, og at de, hvad sociale og politiske ressourcer angår, ligner de jævnaldrende danskere betydeligt mere, end de ligner deres jævnaldrende mere nyindvandrede landsmænd.

Analyserne har også vist, at der forekommer ganske betydelige forskelle inden for de etniske minoriteter. Det drejer sig for det første om forskelle mellem de forskellige etniske minoritetsgrupper og for det andet om forskelle inden for den enkelte etniske gruppe. Det er forskelle, der har sammenhæng med køn, alder ved ankomsten til Danmark og den gennemførte uddannelse. I denne forbindelse er det et vigtigt resultat, at de forskelle, vi har fundet mellem de unge fra Eksjugoslavien, Tyrkiet og Pakistan, i helt overvejende grad kan forklares af, at de unge fra Tyrkiet har haft dårligere forudsætninger med sig, da de kom til Danmark, og at de blandt andet derfor har fået en ringere skoleuddannelse. Der er altså ikke noget egentligt „etnisk“ indhold i disse forskelle.

Resultaterne kan suppleres af undersøgelser fra Sverige, som viser, at de forskelle, man finder mellem de indfødte svenskere og de etniske minoriteter med hensyn til politisk engagement, i alt overvejende grad kan forklares af forskelle i politiske og sociale ressourcer (Adman & Strömblad, 2000). Det skyldes bl.a., at ressourcerne har den samme betydning for indvandregrupperne, som de har for svenskerne.

Manglen på sociale og politiske ressourcer er således vigtig, når man skal forstå de etniske minoriteters svage inddragelse i det politiske medborgerskab i Danmark. Men der er ikke tale om et fænomen, der er specielt for de etniske minoriteter, tværtimod er der tale om helt generelle mekanismer. Der er heller ikke noget, der tyder på, at denne ressourcetsvaghed vil gå i arv til senere generationer af etniske minoriteter i Danmark. Tværtimod peger analyserne af de unge, der er vokset op i Danmark, på, at de relevante politiske ressourcer opbygges gennem en opvækst i Danmark.

Hvad sociale og politiske ressourcer angår, synes sammenhængene gennemgående at være ret universelle. Man finder de samme typer af forskelle i alle lande, de samme typer af forskelle inden for majoriteten og minoriteten og inden for de enkelte minoritetsgrupper. Det er de samme grundlæggende ressourcer, der spiller en rolle i alle grupper, og de politiske ressourcer har dermed samme oprindelse.

## NOTER

1. Den viste kausalmodel skal først og fremmest bruges til at analysere data fra undersøgelsen af indvandrernes børn, der stort set alle er kommet til Danmark, mens de endnu var i skolealderen. Uddannelsen opfattes derfor ikke som en medbragt ressource, men som en ressource erhvervet i Danmark.
2. Til grund for tabellen ligger en række regressionsanalyser, der er foretaget på grundlag af kausalmodellen i figur 5.1. I den første analyse er beregnet de medbragte ressourcers effekt på danskundskaberne, og i den anden analyse er der yderligere inddraget uddannelse, bopæl og ægteskab. Som den enkelte forklaringsfaktors effekt er regnet koefficienten i den model, hvor faktorerne for første gang inddrages. Dvs. at de spuriøse effekter er fjernet, mens der ikke er kontrolleret for de mellemkommende variable. De detaljerede tabeller kan fås ved henvendelse til forfatteren, eller de kan downloades fra Magtudredningens hjemmeside: <http://www.ps.au.dk/magtudredningen/publikationer/fracremmedarbejder.htm>.
3. Om konstruktionen af tabellen, se note 2.

## POLITISK DELTAGELSE

Blandt demokrati-teoretikere er der uenighed om, hvor stor betydning man skal tillægge politisk deltagelse. Nogle har ment, at så længe den brede befolkning er nogenlunde tilfreds med forholdene, er det i og for sig kun en fordel, at man lader politikerne råde. I denne bog er synspunktet imidlertid, at det er et demokratisk problem, hvis borgerne ikke deltager, og at det på denne baggrund også er et problem, hvis de indvandrere og flygtninge, der er kommet til Danmark i de seneste 30-35 år, ikke deltager i det politiske liv i nogenlunde samme omfang som landets øvrige borgere.

Bag dette synspunkt ligger en demokratiopfattelse, hvorefter demokratiets kvalitet blandt andet måles på, i hvor høj grad alle landets borgere faktisk deltager aktivt i udformningen af de politiske beslutninger (Pateman, 1970; Macpherson, 1977). Det er altså ikke tilstrækkeligt, at der foregår en konkurrence mellem forskellige elitegrupper. Det er heller ikke tilstrækkeligt, at borgerne har tillid til myndighederne, og at de besidder tilstrækkeligt med ressourcer til at handle, hvis det skulle være nødvendigt. De skal også deltage. Det betyder ikke, at en omfattende og lige politisk deltagelse er det eneste krav, men kan stille til et demokrati (jf. kapitel 1), men deltagelsen er under alle omstændigheder vigtig.

Når deltagelsen er vigtig, har det flere årsager. Man taler om, at deltagelsen både har en beskyttende og en uddannende funktion (Thompson, 1976; Macpherson, 1977; Svensson & Togeby, 1986). Ved den beskyttende funktion forstås, at politisk deltagelse giver indflydelse på de politiske beslutninger. Opfattelsen er altså, at borgere, der deltager i det politiske liv, også i et vist omfang får deres interesser varetaget. Gennem deltagelse kan man beskytte sine interesser i forhold til myndighederne og andre borgere. Ved den uddannende funktion tænkes derimod på effekten på den deltagende selv. Opfattelsen er, at deltagelsen medvirker til at udvikle deltagernes intellektuelle og moralske egenskaber. Ud fra begge synsvinkler er en omfattende og ligelig fordelt politisk deltagelse vigtig i et demokrati.



Problemstillingen i kapitlet er dobbelt. For det første stilles der spørgsmål om de forskelle i deltagelse, man finder mellem den danskfødte befolkning og de etniske minoriteter, og for det andet stilles der spørgsmål om forskellene inden for gruppen af etniske minoriteter. I hvilket omfang er der forskelle mellem de etniske grupper indbyrdes, og i hvilket omfang er der forskelle mellem enkeltpersoner inden for den samme etniske gruppe? Og hvorledes skal disse forskelle forklares?

Kapitlet bygger ligesom det foregående først og fremmest på data fra den undersøgelse af børn af indvandrere, der blev gennemført i foråret 1999. Derudover vil der i sidste del af kapitlet blive brugt data fra en større registerbaseret undersøgelse af valgdeltagelsen ved kommunalvalget i 2001.

### **FORSKELLIGE DELTAGELSESFORMER**

Traditionelt har undersøgelser af politisk deltagelse været meget fokuseret på valg. Man undersøgte valgdeltagelsen og kampagneaktiviteterne i forbindelse med valgene. De mange nye sociale bevægelser i 1960'erne og 1970'erne og de hermed forbundne „nye“ former for politisk aktivitet åbnede imidlertid vores øjne for, at politisk deltagelse er andet og mere end at deltage i politiske valg. Foruden de såkaldt konventionelle former for deltagelse begyndte man også at interessere sig for de såkaldt ukonventionelle former, også kaldet protestaktiviteter eller græsrodsdeltagelse, dvs. deltagelse i folkemøder, demonstrationer, underskriftsindsamlinger osv. (Barnes & Kaase, 1979; Damgaard, 1980; Svensson & Togeby, 1986). Andre aktivitetsformer, der blev inddraget, var fagforeningsaktivitet, deltagelse i frivillige organisationer, personlige henvendelser til politikere og offentlige myndigheder og politisk informationssøgning.

Samtidig blev man opmærksom på, at politisk deltagelse langt fra var det endimensionale fænomen, som man tidligere havde troet (Milbrath, 1965), men at forskellige borgere anvendte forskellige former for deltagelse. Nogle anvendte primært de konventionelle former, andre protestaktiviteterne, og atter andre henvendte sig direkte til beslutningstagerne (Verba & Nie, 1972; Verba, Nie & Kim, 1978).

I dag er der almindelig enighed om at definere politisk deltagelse meget bredt (Parry, Moyser & Day, 1992; Verba, Scholzman & Brady, 1995). I de nordiske medborgerundersøgelser har man yderligere inddraget brugerdemokratiet eller „det lille demokrati“, hvilket vil sige deltagelsen i de aktiviteter, der vedrører ens egen dagligdag, f.eks. på arbejdspladsen eller i forbin-

delse med børnenes skole eller daginstitution (Petersson, Westholm & Blomberg, 1989; Andersen et al., 1993; Goul Andersen & Hoff, 2001). Men uanset denne brede forståelse af politisk deltagelse er valgdeltagelse stadigvæk et centralt fænomen – specielt når vi beskæftiger os med den del af befolkningen, der nyligt er kommet til landet.

Vi vil i dette kapitel ud over de mere konventionelle former for politisk aktivitet som valgdeltagelse og partimedlemskab se på kollektive former for aktivitet som demonstrationer, strejker og deltagelse i offentlige møder og på individuelle adfærdsformer som at kontakte en politiker eller sende indlæg til pressen. Derimod er der ikke oplysninger om „det lille demokrati“.

Nogle af de fænomener, som i kapitel 5 er blevet klassificeret som politiske ressourcer, kunne også have været inddraget her som politisk deltagelse. Det drejer sig f.eks. om avislæsning, fagforeningsarbejde, deltagelse i frivillige organisationer. Jeg har imidlertid i denne sammenhæng valgt at betragte dem som ressourcer i forhold til den egentlige politiske deltagelse.

#### DET SAMLEDE BILLEDE

Det blev i kapitel 5 vist, at der er forholdsvis store forskelle i ressourcer, både når man sammenligner de etniske minoriteter indbyrdes, og når man sammenligner de etniske minoriteter med den danskfødte befolkning. Sammenlignet med de unge fra Eksjugoslavien, Pakistan og Danmark var det de unge fra Tyrkiet og Grønland, der havde færrest ressourcer. Og det var danskerne og de unge mænd fra Pakistan, der havde flest. Ud fra ressourcemodellen skulle man herefter forvente at finde de samme forskelle, når man kigger på deltagelsen.

Tabel 6.1 viser deltagelsen for de nævnte fem grupper. Det drejer sig for det første om deltagelsen i folketingsvalg og kommunalvalg, for det andet om medlemskab af politiske partier og for det tredje om deltagelsen i en række uformelle aktiviteter af både kollektiv og individuel art. Man skal erindre, at valgdeltagelsen altid er overdreven høj i interviewundersøgelser. Det gælder både for de etniske minoriteter og for danskerne. Det giver derfor heller ikke mening at sammenligne interviewundersøgelsernes oplysninger om valgdeltagelsen med den officielle valgdeltagelse. Interesserer man sig for valgdeltagelsens faktiske højde, må man anvende de data, der analyseres nedenfor, og som er indsamlet på grundlag af officielle registre. Erfaringen viser imidlertid, at forholdet mellem grupperne er nogenlunde pålideligt. Hvis vi derefter starter med at sammenligne de unge fra Eksjugo-

slavien, Tyrkiet og Pakistan, er resultaterne langt mindre klare, end de var i det foregående kapitel om ressourcerne.

Meget kort fortalt viser tabellen den største deltagelse i de konventionelle aktiviteter som valg og partiarbejde blandt de unge fra Tyrkiet og Pakistan

**TABEL 6.1.**

Politisk deltagelse blandt indvandrernes børn 28-36 år, 1999, sammenlignet med jævnaldrende danskere, 1999 og grønlandere, 2001. Pct.

	EKSJUGO- SLAVIEN	TYR- KIET	PAKI- STAN	GRØN- LAND	DAN- MARK
Stemt ved folketingsvalg, 1998 (blandt danske statsborgere)	80	79	83	80	89
Stemt ved kommunalvalg, 1997	61	75	73	65	76
Medlem af et politisk parti	1	5	2	1	5
Laver politisk arbejde i forening for etniske minoriteter	1	6	3	-	-
Skrevet under på en underskriftsindsamling <sup>1</sup>	29	21	33	23	32
Støttet politisk formål med penge	6	6	11	7	8
Deltaget i offentlige møder, protestmøder, høringer	12	15	21	10	11
Deltaget i demonstrationer	17	13	18	7	2
Af politiske grunde ladet være med at købe bestemte varer	21	28	25	23	31
Kontaktet en politiker for at give dine synspunkter til kende	9	14	15	4	12
Indsendt artikler eller læserbreve til aviser eller tidsskrifter	7	8	10	5	9
Deltaget i strejker	27	26	12	6	8
Ingen aktivitetsdeltagelse <sup>2</sup>	55	52	42	56	43
En af aktivitetsformerne	17	20	21	23	31
Flere aktivitetsformer	28	28	37	21	26
N	213	258	221	138	292

Kilde: Oplysningerne om danskerne er fra Marginaliseringsundersøgelsen, 1999.

1) Aktiviteter som har fundet sted inden for de seneste par år.

2) Der er opbygget et indeks på grundlag af alle de nævnte aktiviteter med undtagelse af deltagelse i strejker.

- angiver, at oplysningen mangler.

og den mindste blandt de unge fra Eksjugoslavien. Med undtagelse af strejkeaktiviteten finder man den største deltagelse i de uformelle aktiviteter blandt de unge fra Pakistan, mens aktiviteten blandt de unge fra Eksjugoslavien og Tyrkiet er noget mindre. Tabellen viser derudover, at grønlænderne på alle områder deltager mindre end andre.

Det mest bemærkelsesværdige er imidlertid, at der ikke er tegn på, at de danske unge er mere politisk aktive end de andre unge. De danske unge har lidt oftere deltaget i folketingsvalg, men har til gengæld sjældnere deltaget i offentlige møder og strejker. Størst aktivitet finder man faktisk blandt unge fra Pakistan. Undersøgelser i Sverige har tilsvarende vist, at børn af indvandrere er lige så politisk aktive som jævnaldrende svenskere (Adman & Strömblad, 2000: 31).

Det fremgik af kapitel 5, at kvindernes ressourcer, specielt deres politiske beredskab, var mindre end mændenes. Man må derfor spørge, om deres politiske deltagelse er tilsvarende mindre? I tabel 6.2. er resultaterne vist for mænd og kvinder hver for sig.

Som tilfældet var med ressourcerne, optræder de stærkeste kønsforskelle blandt de unge fra Pakistan og de svageste blandt de unge fra Eksjugoslavien. Derudover er det mest påfaldende resultat, at kønsforskelle kun optræder i forbindelse med aktivitetsdeltagelsen og ikke med valgdeltagelsen. Uanset at kvinderne har færre politiske ressourcer end mændene, stemmer de lige så ofte ved valgene. Til sammenligning kan nævnes, at der ikke blandt danske unge optræder forskelle af betydning i de to køns politiske deltagelse.

For at gøre de videre analyser mere overskuelige er der konstrueret et samlet mål for deltagelsen i uformelle aktiviteter. Da det viser sig, at strejkerne udgør en selvstændig dimension, mens de øvrige syv aktiviteter udgør en fælles dimension,<sup>1</sup> er der på grundlag af de sidste konstrueret et simpelt additivt indeks, der varierer mellem nul og syv. Dette er derpå grupperet i tre kategorier, hvor den første omfatter de personer, der slet ikke har deltaget, den anden omfatter dem, der har deltaget i en enkelt aktivitet, og den sidste kategori omfatter de aktive, der har deltaget i to eller flere former for aktiviteter. De undersøgte gruppers fordeling på indekset er vist i både tabel 6.1 og tabel 6.2.

I de næste afsnit vil der blive set på variationerne i henholdsvis valgdeltagelsen og aktivitetsdeltagelsen. Derimod vil der af pladshensyn ikke blive foretaget yderligere analyser af partimedlemskabet eller af deltagelsen i strejker.

**TABEL 6.2.**

Politisk deltagelse blandt indvandrernes børn, opdelt på køn,<sup>1</sup> 1999. Pct.

	EKSJUGOSLAVIEN		TYRKIET		PAKISTAN	
	Mænd	Kvinder	Mænd	Kvinder	Mænd	Kvinder
Stemt ved folketingsvalg, 1998 (blandt valgberettigede)	80	72	78	79	81	85
Stemt ved kommunalvalg, 1997	67	56	78	72	74	72
Medlem af et politisk parti	1	1	4	5	2	1
Laver politisk arbejde i foreninger for etniske minoriteter	1	0	10	3	3	2
Skrevet under på en underskriftsindsamling	32	26	24	18	34	30
Støttet politisk formål med penge	7	5	7	5	13	8
Deltaget i offentlige møder, protestmøder, høringer	14	11	18	12	27	11***
Deltaget i demonstrationer	21	13	14	13	22	11*
Af politiske grunde ladet være med at købe bestemte varer	21	21	31	26	33	14***
Kontaktet en politiker for at give dine synspunkter til kende	10	7	19	10*	18	9
Indsendt artikler eller læserbreve til aviser eller tidsskrifter	9	5	12	5	12	8
Deltaget i strejker	35	20*	36	17**	12	12
Ingen aktivitetsformer	51	59	45	60*	38	48**
En af aktivitetsformerne	20	15	22	17	18	26
Flere aktivitetsformer	29	26	33	23	44	26
N	103	110	126	132	135	86

1) Kønsforskellens signifikans er beregnet på den ugrupperede variabel. \*: signifikant på 0,05 niveau; \*\*: signifikant på 0,01 niveau; \*\*\*: signifikant på 0,001 niveau.

## SPECIELT OM DELTAGELSEN I POLITISKE AKTIVITETER

Med udgangspunkt i ressourcemodellen vil forventningen være, at deltagelsen foruden med køn varierer med de ressourcer, der er blevet præsenteret i kapitel 5 – dvs. med både medbragte ressourcer, kundskabsmæssige ressourcer, sociale ressourcer og politisk beredskab. Sammenhænge er vist i tabel 6.3, og forventningen bliver i store træk bekræftet.

Dog er sammenhængen med de medbragte ressourcer svag. Kun om de unge fra Eksjugoslavien gælder, at forældrenes uddannelse har sammenhæng med de unges politiske aktivitet. Til gengæld er der klare sammenhænge med de kundskabsmæssige ressourcer: I alle tre etniske grupper stiger deltagelsen med uddannelse, dansk kundskaber og avislæsning.

Tabellen viser dernæst deltagelsens sammenhæng med forskellige sociale ressourcer. Nogle vedrører integrationen i de etniske minoriteters egne netværk, andre integrationen i de danske netværk, og nogle vedrører på samme tid begge former for social integration. For de unge fra Tyrkiet og Pakistan er der en positiv sammenhæng mellem deltagelsen i aktiviteter og medlemskab af indvandrernes egne organisationer, mens denne sammenhæng ikke optræder blandt de unge fra Eksjugoslavien. For alle tre grupper gælder, at inddragelsen i danske netværk har en positiv sammenhæng med deltagelsen. For alle er der positive sammenhænge med at være medlem af en idrætsklub og med at modtage danske venner i hjemmet. For de unge fra Tyrkiet og Pakistan er der også en positiv sammenhæng med at være på arbejdsmarkedet eller under uddannelse, og for de unge fra Pakistan er der yderligere en positiv sammenhæng med at bo i kvarterer med mange danskere. Endvidere er der for alle tre grupper, som forudset af Robert Putnam (1993), en positiv sammenhæng med social tillid. Jo større tillid man har til andre mennesker, jo mere deltager man i de forskellige former for aktiviteter.

Endelig er der for alle tre grupper en sammenhæng med politisk beredskab. Deltagelsen er højest blandt dem, som sjældent svarer „ved ikke“ på de stillede spørgsmål, som synes, at det er let at følge med i politik, og som er i stand til at formulere en klage. Derimod finder man i ingen af de tre grupper en klar sammenhæng med statsborgerskabet. Unge med dansk statsborgerskab deltager lige så meget eller lige så lidt som dem, der har bevaret det medbragte statsborgerskab.

Det kan imidlertid være vanskeligt på grundlag af denne tabel at få et overblik over, hvilke faktorer der virkelig har betydning for deltagelsen. Formodentlig er det sådan, at en del af de viste sammenhænge er skinsammenhænge, dvs. at de blot afspejler nogle andre og mere fundamentale sammenhænge. Det er således rimeligt at forestille sig, at det er uddannelsen, der er den helt afgørende faktor, og som påvirker både deltagelsen og f.eks. sprogkundskaberne og svarvilligheden. Nogle af de viste sammenhænge er måske også så svage, at de ikke er statistisk pålidelige. For at skille de betydende variabler fra de øvrige, er der foretaget en række multivariate regressionsanalyser, hvis hovedresultater er opsummeret i tabel 6.4. Yderligere er forkla-

TABEL 6.3.

Aktivitetsdeltagelsens sammenhæng med forskellige forklaringsfaktorer, 1999. Pct. der har deltaget ofte<sup>1</sup>

	EKSJUGOSLAVIEN	TYRKIET	PAKISTAN
Alle	28	28	37
Mænd	29	33	44
Kvinder	26	23	26
MEDBRAGTE RESSOURCER			
Forældrenes uddannelse: Høj	39	-	33
Middel høj	23	30	46
Middel lav	18	28	(8)
Lav	(5)	26	(32)
Alder ved ankomst: 6 år og yngre	28	29	36
7-9 år	33	32	37
10 år og ældre	(14)	24	39
KUNDSKABSMÆSSIGE RESSOURCER			
Dansk skoleuddannelse: HF el. stud.eks.	44	46	49
10. kl. eksamen	32	37	29
9. kl. eksamen	19	22	(24)
Folkeskole	7	21	(27)
Ingen	-	(7)	-
Danskkundskaber: Perfekte	32	39	40
Gode	14	28	24
Nogenlunde	-	7	-
Dårlige	-	(0)	-
Læser danske aviser: Dagligt	28	40	39
Ugentligt	33	20	36
Sjældnere	7	8	20
SOCIALE RESSOURCER			
Medlem af indvandrerforening	26	41	(82)
Ikke medlem af indvandrerforening	28	22	30

	EKSJUGOSLAVIEN	TYRKIET	PAKISTAN
Etniske minoriteter i lokalområdet: Få	27	25	44
Nogen	28	34	34
Mange	28	27	26
Ægtefælle dansk	26	(36)	(45)
Ægtefælle fra egen etnisk gruppe	23	24	35
Ikke gift	37	45	40
Er i arbejde eller under uddannelse	28	31	40
Ikke i arbejde eller under uddannelse	27	19	27
Fagforeninger: Mødedeltager	38	30	39
Passivt medlem	18	36	35
Ikke medlem af fagforening	33	28	38
Medlem af blandet idrætsklub	42	49	48
Ikke medlem	24	24	33
Danske venner i hjemmet: Mange	32	35	45
Nogle	30	31	41
Enkelt	18	25	36
Ingen	6	20	22
Social tillid: Høj	41	45	49
Mellem	23	22	28
Lav	19	24	22
POLITISK BEREDSKAB			
Høj svarvillighed	30	45	43
Mellem	31	25	35
Lav	17	10	15
Følge med i politik: Let	36	48	46
Mellem	20	28	37
Svært	19	17	16
Kan formulere en klage	30	31	38
Kan ikke formulere en klage	10	17	24
Dansk statsborgerskab	30	25	37
Udenlandsk statsborgerskab	24	29	36

1) "Har deltaget ofte" er defineret som mindst to forskellige former for aktiviteter ud af syv.



TABEL 6.4

Opsummering af resultaterne fra de multivariate analyser. Forklaringsfaktorernes effekt på aktivitetsdeltagelsen: Kun signifikante effekter er vist. Ustandardiserede regressionskoefficienter<sup>1</sup>

	EKSJUGOSLAVIEN	TYRKIET	PAKISTAN
Køn			0,703***
Forældrenes uddannelse	0,349***		
Skoleuddannelse	0,319**	0,398***	0,355**
Danskkundskaber		0,316**	
Læser danske aviser		0,348**	
Medlem af foreninger for etniske minoriteter		0,455*	1,803***
Dansk ægtefælle		-0,942*	
Ægtefælle fra egen etnisk gruppe		-0,858**	
Danske venner			0,272**
Social tillid			0,280*
Svarvillighed		0,081**	0,085*
Let at følge med i politik		0,124*	
Adjusted R <sup>2</sup>	0,10	0,24	0,28
N	211	246	219

1) Som forklaringsfaktorernes effekt er anvendt koefficienten i den model, hvor faktoren for første gang inddrages. Dvs. at de spuriøse sammenhænge er fjernet, mens der ikke er kontrolleret for variable senere i kausalkæden.

\*: signifikant på 0,05 niveau; \*\*: signifikant på 0,01 niveau; \*\*\*: signifikant på 0,001 niveau.

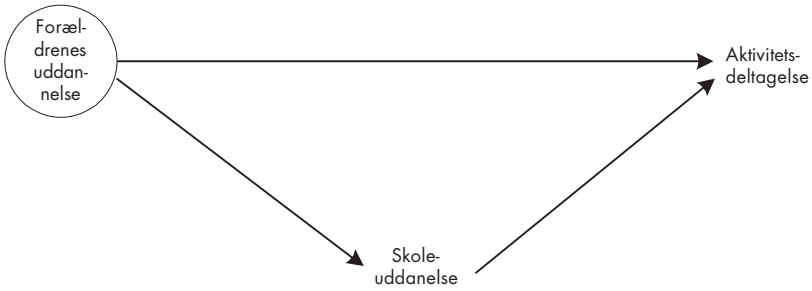
ringsmodellerne vist grafisk i figur 6.1. Tabellen viser de ustandardiserede regressionskoefficienter, for de faktorer, der har en statistisk signifikant effekt på deltagelsen. I alle analyser har variableerne været vendt, således at positive fortegn angiver, at sammenhængene er som forventet på grundlag af ressourcemodellen.<sup>2</sup>

Den enkleste forklaringsmodel finder vi for de unge fra Eksjugoslavien. Her er det kun forældrenes uddannelse og den unges egen uddannelse, der har betydning for deltagelsen – størst betydning har faktisk forældrenes uddannelse. Hverken de sociale ressourcer eller det politiske beredskab spiller nogen rolle. Modellen er i det hele taget ikke særlig god til at forklare deltagelsen (den forklarede varians, dvs. R<sup>2</sup>, er kun 0,10).

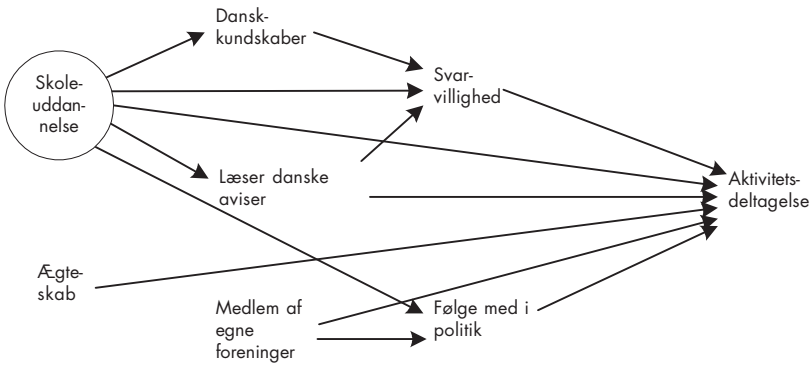
Uddannelsen spiller også en rolle for de unge fra Tyrkiet og Pakistan, men her er de sociale og politiske ressourcer også vigtige, og modellens generelle forklaringskraft er bedre. Blandt de unge fra Pakistan finder man igen stærke

FIGUR 6.1.

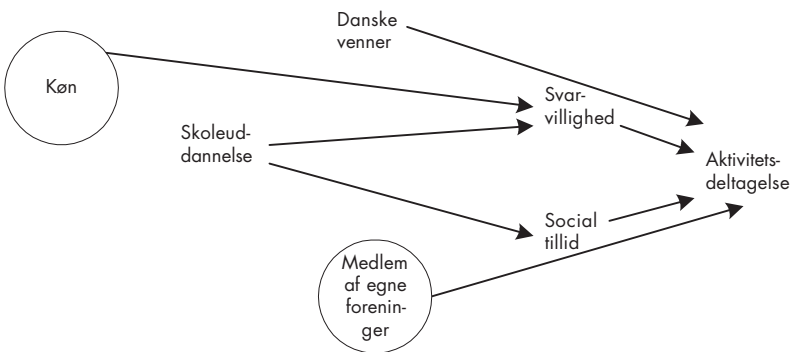
Forklaringsmodel: Unge fra Eksjugoslavien: Aktivitetsdeltagelse



Forklaringsmodel: Unge fra Tyrkiet: Aktivitetsdeltagelse



Forklaringsmodel: Unge fra Pakistan: Aktivitetsdeltagelse



Cirklene angiver, at sammenhænge er stærke, dvs. at de er signifikante på 0,001 niveau.

kønsforskelle, idet kvinderne deltager mindre end mændene. Det er påfaldende, at køn kun slår igennem for denne gruppe, og at det til gengæld sker i stort set alle analyser af de unge med pakistansk baggrund – uanset hvilket fænomen der ses på.

Det er bemærkelsesværdigt, så forskelligt de tre forklaringsmodeller ser ud. Forskellene kan tolkes således, at der blandt de unge fra Eksjugoslavien primært er tale om en individuel mobilisering med basis i en god uddannelse. Blandt de unge fra Tyrkiet og Pakistan er der derudover tale om kollektiv politisk mobilisering, der har basis i de etniske minoriteters egne organisationer og i integration i det danske samfund gennem danske venner og avislæsning, og som endelig formidles gennem større svarvillighed og større fortrolighed med politik. Blandt de unge fra Tyrkiet optræder der derudover den interessante detalje (ikke vist i figuren), at når man kontrollerer for uddannelse, danskundskaber og avislæsning, fremkommer der en signifikant sammenhæng med at bo i indvandrer-tætte områder. Dette kan kun tolkes på den måde, at det har en mobiliserende effekt at bo tæt på andre tyrkere. Dette er et af flere tegn på, at der foregår en særlig stærk politisk mobilisering blandt tyrkerne.

Tilsvarende analyser er tidligere blevet foretaget for de grønlændere, der bor i Danmark (Togeby, 2002). De vigtigste faktorer var her forældrenes nationalitet, skoleuddannelsen, og om man synes, at det var let at følge med i politik. Der var derimod ingen sammenhæng med medlemskab af de grønlandske foreninger. Til gengæld viste det sig, at aktiviteten var højest blandt de grønlændere, der følte en stærk tilknytning til Grønland, og blandt dem, der rapporterede, at de oplevede, at de blev diskrimineret i Danmark. Disse sammenhænge blev for grønlændernes vedkommende tolket som et nedslag af den nationale mobilisering, der i de senere år er foregået i Grønland.

Vi kan nu spørge, om det er forskellene i ressourcer, der kan forklare, at der er forskelle i deltagelsen mellem de tre grupper. For at belyse dette spørgsmål er der i tabel 6.5 vist, hvorledes sammenhængene mellem de etniske grupper påvirkes, når der kontrolleres for centrale ressourcevariable. Første kolonne viser forskellene mellem grupperne inden introduktionen af kontrolvariablerne, og de næste kolonner sammenhængene efter kontrol. Tallene i tabellen er ustandardiserede regressionskoefficienter, som skal tolkes på den måde, at højere koefficienter betyder større forskelle mellem grupperne. Koefficienterne i første kolonne viser i lighed med tabel 6.1, at de unge fra Eksjugoslavien og Tyrkiet deltager nogenlunde lige meget, og at de deltager mindre end de unge fra Pakistan. Når vi kontrolle-

TABEL 6.5.

Kan forskellen mellem de etniske gruppers aktivitetsdeltagelse forklares ved forskelle i ressourcer? Ustandardiserede regressionskoefficienter

	BIVARIATE SAMMEN- HÆNGE	KONTROL FOR EGEN UDDANNELSE	KONTROL OG- SÅ FOR SVAR- VILLIGHED
Forskellen mellem unge fra Eksjugoslavien og Tyrkiet	0,067	0,361**	0,455***
Forskellen mellem unge fra Pakistan og Tyrkiet	-0,263*	0,226	0,286*
Forskellen mellem unge fra Eksjugoslavien og Pakistan	0,330*	0,135	0,169
N	691	685	685

\*: signifikant på 0,05 niveau; \*\*: signifikant på 0,01 niveau; \*\*\*: signifikant på 0,001 niveau.

rer for uddannelse, bliver dette mønster imidlertid radikalt ændret. Nu fremstår de unge fra Tyrkiet som de mest aktive, og som klart mere aktive end de unge fra Eksjugoslavien. Hvis vi derefter kontrollerer for svarvilligheden, forstærkes disse sammenhænge yderligere. De unge fra Tyrkiet fremstår nu også som signifikant mere aktive end de unge fra Pakistan, og afstanden til de unge fra Eksjugoslavien er yderligere øget.

Når virkelighedens billede er et andet, hænger det altså først og fremmest sammen med uddannelsen. Skoleuddannelsen har en stærk indflydelse på deltagelsen, og samtidig har de unge fra Tyrkiet en kortere skolegang end de to andre grupper. Analysen viser så, at havde de unge fra Tyrkiet haft en lige så god skoleuddannelse som de andre, havde deres deltagelse været højere end de andres. Sagt på en anden måde, så deltager de unge fra Tyrkiet, deres lave uddannelse taget i betragtning, uforholdsmæssigt meget. I en vis forstand er det således ikke de unge fra Pakistan, der udmærker sig ved en stor deltagelse, men de unge fra Tyrkiet.

Mens analysen af ressourcerne konkluderede, at forskellene mellem de etniske grupper og forskellene mellem danskere og etniske minoriteter kunne føres tilbage til de medbragte ressourcer og til de erhvervede uddannelsesmæssige ressourcer, er konklusionen en helt anden, hvad angår deltagelsen i politiske aktiviteter. Her øger kontrollen for ressourcer kun forskellene mellem grupperne, og de unge fra Tyrkiet kommer til at fremstå som de relativt set mest aktive. Man kan på grundlag heraf drage den konklusion, at der blandt de unge fra Tyrkiet foregår en kollektiv mobilisering, der ikke har

et modstykke hos de unge fra Eksjugoslavien og Pakistan. Dette forhold er imidlertid blevet skjult af deres svagere individuelle ressourcer.

Vi har ikke mulighed for på grundlag af danske undersøgelser at foretage en tilsvarende analyse af deltagelsesforskellene mellem danskere og etniske minoriteter. Analyser fra Sverige viser imidlertid, at langt den største del af indvandrerens deltagelsesunderskud kan forklares af deres svagere ressourcer (Adman & Strömblad, 2000: 17-21). Havde det været muligt at foretage en tilsvarende analyse i Danmark, ville resultatet formodentlig være blevet endnu mere markant. I betragtning af at deltagelsen blandt danske unge kun i begrænset omfang er højere end deltagelsen blandt de unge med baggrund i Tyrkiet, mens både deres uddannelse og deres politiske beredskab er væsentligt større, kan der ikke være tvivl om, at resultatet ville være blevet, at de unge fra Tyrkiet relativt set var betydeligt mere aktive end deres danske jævnaldrende.

Analyserne viser således, at den politiske mobilisering svinger fra gruppe til gruppe. I denne forbindelse er der forskel på, om det virker mobiliserende at være medlem af de etniske minoriteters egne foreninger. I Danmark var der positive effekter af foreningsmedlemskabet blandt de unge fra Tyrkiet og Pakistan, men ikke blandt de unge fra Eksjugoslavien. Analyser fra andre europæiske lande tyder på, at der på dette område også er nationale forskelle. I Bruxelles har medlemskabet af minoritetsforeninger ingen effekt på hverken tyrkeres eller marokkaneres politiske aktivitet. Omvendt finder man i Berlin en positiv effekt blandt både tyrkere, italienere og russere (Jacobs et al., 2002; Berger et al., 2002). Disse forskelle er formodentlig et resultat af landenes forskellige politiske institutioner (jf. kapitel 2).

#### **SPECIELT OM VALGDELTAGELSEN**

Umiddelbart ville man formode, at også valgdeltagelsen varierede med mængden af ressourcer. Det gør den da også i et vist omfang, men der er stor forskel på de relationer, der optræder i forbindelse med den uformelle aktivitetsdeltagelse, og valgdeltagelsen. Og det gælder ikke kun i denne undersøgelse. Det samme var tilfældet i analysen af grønlændere i Danmark (Togeby, 2002) og i Verba, Schlozman og Bradys (1995) analyse af politisk deltagelse i USA.

Forklaringen er, at deltagelsen i valg ofte er motiveret af et ønske om at leve op til egne og andres forestillinger om den gode samfundsborger og ikke af et ønske om at øve indflydelse. Der eksisterer i de fleste lande en mere eller mindre bindende norm om, at man bør deltage i valg (Verba,

Schlozman & Brady, 1995: 358ff; Teorell & Westholm, 1999; Blais, 2000; Elklit, Møller, Svensson & Togeby, 2000). Og man finder den højeste valgdeltagelse blandt de mennesker, der føler sig mest bundet af normen om at stemme. Det er også derfor, at man finder den højeste valgdeltagelse blandt de midaldrende, de gifte og blandt personer med tilknytning til arbejdsmarkedet, dvs. i de grupper, der er bedst integreret i det etablerede samfund.

At denne norm også har betydning for unge med indvandrerbaggrund, der er vokset op i Danmark, fremgår af tabel 6.6, hvor valgdeltagelsen ved kommunalvalget i 1997 er vist for grupper med forskellige ressourcer. Blandt de unge fra Tyrkiet og Pakistan stemmer de gifte langt oftere end de ikke-gifte, mens det forholdt sig præcis omvendt vedrørende aktionsdeltagelsen. Man vil også kunne se, at blandt de unge fra Eksjugoslavien og Pakistan har valgdeltagelsen en klar sammenhæng med statsborgerskabet, således at personer med dansk statsborgerskab har en højere valgdeltagelse. Skoleuddannelsen har sammenhæng med valgdeltagelse i alle tre grupper, men en forholdsvis svag sammenhæng. Der er dog også en sammenhæng med det politiske beredskab, således at personer, der har en høj svarvillighed, og som synes, at det er let at følge med i politik, stemmer oftere end andre. Og endelig stemmer medlemmer af indvandrerforeningerne oftere end dem, der ikke er medlemmer.

For at skabe et bedre overblik over de mange sammenhænge og for at sortere skinsammenhænge fra de reelle er der også her foretaget en række multivariate regressionsanalyser. Hovedresultaterne er opsummeret i tabel 6.7, og forklaringsmodellerne er vist grafisk i figur 6.2.<sup>3</sup> Ligesom ved aktivitetsdeltagelsen bliver man ved valgdeltagelsen slået af, hvor forskellige forklaringsmodellerne for de tre etniske grupper ser ud. Og igen er uddannelsen den eneste forklaringsfaktor, der går igen i alle tre grupper. Jo længerevarende uddannelse, jo større er chancen for, at man har stemt. Der er dog også det fællestræk, at ingen af de egentlige „politiske“ faktorer har en selvstændig betydning. Valgdeltagelsens sammenhæng med de forskellige indikatorer for politisk beredskab er altså en skinsammenhæng og afspejler blot uddannelsens store betydning for både ressourcer og deltagelse. Eller også er sammenhænge for svage til at være statistisk pålidelige.

Det er også bemærkelsesværdigt, at der for ingen af grupperne er signifikante sammenhænge mellem valgdeltagelsen og tilknytningen til arbejdsmarkedet. Og det samme var tilfældet for deltagelsen i politiske aktiviteter. Det er uddannelsen mere end erhvervsaktiviteten, der har betydning.

Hvis vi derefter kigger på hver gruppe for sig, viser tabellen, at valgdeltagelsen blandt de unge fra Eksjugoslavien ud over uddannelsen er bestemt af

TABEL 6.6.

Valgdeltagelsens sammenhæng med forskellige forklaringsfaktorer, 1999. Pct. der har stemt ved kommunalvalget i 1997

	EKSJUGOSLAVIEN	TYRKIET	PAKISTAN
Alle	61	75	73
Mænd	67	78	74
Kvinder	56	72	72
MEDBRAGTE RESSOURCER			
Forældrenes uddannelse: Høj	59	-	70
Middel høj	67	68	77
Middel lav	59	76	(58)
Lav	(63)	76	(79)
Alder ved ankomst: 6 år og yngre	60	66	67
7-9 år	63	82	82
10 år og ældre	(64)	77	81
KUNDSKABSMÆSSIGE RESSOURCER			
Dansk skoleuddannelse: HF el. stud.eks.	75	75	78
10. kl. eksamen	59	76	68
9. kl. eksamen	64	80	(92)
Folkeskole	(39)	74	(40)
Ingen	-	(57)	-
Dansk kundskaber: Perfekte	63	73	74
Gode	53	81	73
Nogenlunde	-	76	-
Dårlige	-	(59)	-
Læser danske aviser: Dagligt	66	77	75
Ugentligt	57	82	70
Sjældnere	(23)	48	(27)
SOCIALE RESSOURCER			
Etniske minoriteter i lokalområdet: Få	66	71	77
Nogle	56	79	72
Mange	57	79	68

	EKSJUGOSLAVIEN	TYRKIET	PAKISTAN
Medlem af indvandrerforening	74	86	(82)
Ikke medlem af indvandrerforening	57	70	72
Ægtefælle dansk	68	71	77
Ægtefælle fra egen etnisk gruppe	58	78	76
Ikke gift	61	61	53
Er i arbejde eller under uddannelse	63	77	76
Ikke i arbejde eller under uddannelse	55	70	66
Fagforeninger: Mødedeltager	64	83	75
Passivt medlem	61	72	74
Ikke medlem af fagforening	56	56	40
Medlem af blandet idrætsklub	70	76	86
Ikke medlem	59	75	69
Danske venner i hjemmet: Mange	59	76	75
Nogle	64	77	73
Enkelt	(68)	73	69
Ingen	(53)	73	75
Social tillid: Høj	74	83	76
Mellem	56	68	78
Lav	54	78	54
POLITISK BEREDSKAB:			
Høj svarvillighed	67	85	75
Mellem	56	74	76
Lav	50	64	60
Følge med i politik: Let	68	85	78
Mellem	61	76	77
Svært	48	69	58
Kan formulere en klage	62	78	73
Kan ikke formulere en klage	57	64	77
Dansk statsborgerskab	73	79	76
Udenlandsk statsborgerskab	43	73	54



TABEL 6.7.

Opsummering af resultaterne fra de multivariate analyser. Forklaringsfaktorernes effekt på valgdeltagelsen: Kun signifikante effekter er vist. Ustandardiserede koefficienter fra logistisk regression<sup>1</sup>

	EKSJUGOSLAVIEN	TYRKIET	PAKISTAN
Alder ved ankomst til Danmark		-0,337**	
Skoleuddannelse	0,449**	0,327*	0,439*
Læser danske aviser	0,699**		
Medlem af fore. for etniske min.		0,860*	
Dansk ægtefælle			2,151**
Ægtefælle fra egen etnisk gruppe		0,832*	1,189**
Aktiv i fagforening		0,846***	
Dansk statsborgerskab	1,336***		0,888*
Nagelkerkes R <sup>2</sup>	0,17	0,18	0,15
N	207	253	220

1) Som forklaringsfaktorernes effekt er anvendt koefficienten i den model, hvor faktoren for første gang inddrages. Dvs. at de spuriøse sammenhænge er fjernet, mens der ikke er kontrolleret for variable senere i kausalkæden.

\*: signifikant på 0,05 niveau; \*\*: signifikant på 0,01 niveau; \*\*\*: signifikant på 0,001 niveau.

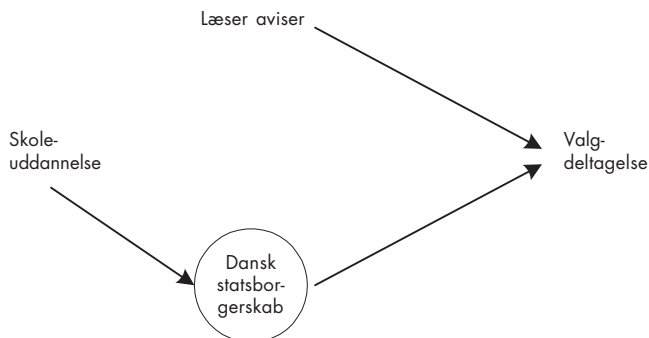
statsborgerskabet og af, om man læser aviser. En beslægtet forklaringsmodel ses for de unge fra Pakistan. Her har foruden skoleuddannelse også statsborgerskab og ægteskab betydning. Til gengæld betyder køn ikke noget for valgdeltagelsen. Kvinder stemmer i samme omfang som mænd.

Den mest komplekse og mest afvigende forklaringsmodel finder man for de unge fra Tyrkiet. Her kommer medlemskab af foreninger for etniske minoriteter og aktiv deltagelse i fagforeningsarbejde til som forklaring. Og så kan man iagttage det helt uventede fænomen, at valgdeltagelsen har en omvendt sammenhæng med alderen ved ankomsten til Danmark, dvs. at man finder den højeste valgdeltagelse blandt dem, der var forholdsvis gamle, da de kom til Danmark.<sup>4</sup> Den bedste tolkning af disse lidt komplekse resultater er, at man blandt de unge fra Tyrkiet finder nedslag af både normen om at stemme og af kollektiv mobilisering.

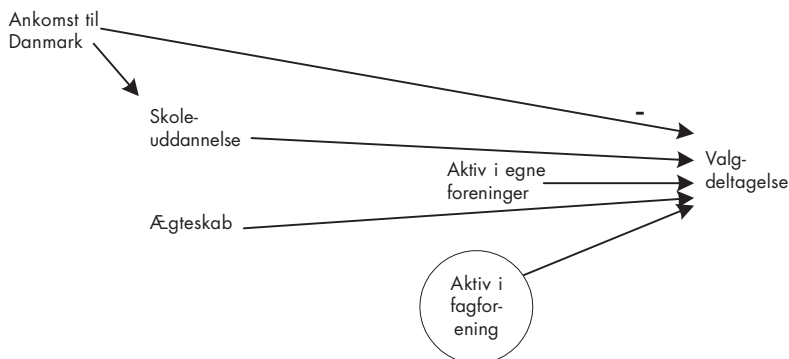
Tilsvarende analyser vedrørende grønlænderne i Danmark (Togeby, 2002: 84ff) viser, at valgdeltagelsen her varierer med alderen ved ankomsten til Danmark (jo lavere alder, jo højere valgdeltagelse), opholdets længde, ægtefællens nationalitet og endelig svarvilligheden. Blandt grønlænderne er der

FIGUR 6.2.

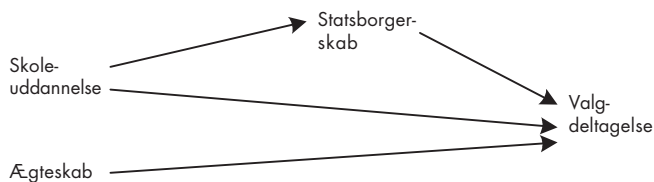
Forklaringsmodel: Unge fra Eksjugoslavien: Valgdeltagelse



Forklaringsmodel: Unge fra Tyrkiet: Valgdeltagelse



Forklaringsmodel: Unge fra Pakistan: Valgdeltagelse



Cirklene angiver, at sammenhængene er stærke, dvs. at de er signifikante på 0,001 niveau.

- angiver, at sammenhængen er den modsatte af den forventede.

TABEL 6.8.

Kan forskellen mellem de etniske gruppers valgdeltagelse forklares ved forskelle i ressourcer? Ustandardiserede koefficienter fra logistisk regression

	BIVARIATE SAMMEN- HÆNGE	KONTROL FOR EGEN UDDAN- NELSE	KONTROL OGSÅ FOR- STATSBOR- GERSKAB
Forskellen ml. unge fra Eksjugoslavien og Tyrkiet	0,639***	0,866***	1,023***
Forskellen ml. unge fra Pakistan og Tyrkiet	0,084	0,414	0,733**
Forskellen ml. unge fra Eksjugoslavien og Pakistan	0,555**	0,452*	0,290
N	686	686	680

\*: signifikant på 0,05 niveau; \*\*: signifikant på 0,01 niveau; \*\*\*: signifikant på 0,001 niveau.

ingen tegn på kollektiv mobilisering, hvorimod integrationen i det danske samfund har stor betydning.

De hidtidige analyser har vist forholdsvis store forskelle mellem de forskellige etniske minoriteter, både hvad angår valgdeltagelsens højde og valgdeltagelsens determinanter. Vi kan nu stille spørgsmålet, hvilken betydning ressourcerne har for forskellene i gruppernes valgdeltagelse. I tabel 6.8 er ved hjælp af ustandardiserede regressionskoefficienter vist først de umiddelbare forskelle i de tre gruppers valgdeltagelse, og derefter forskellene, når der er blevet kontrolleret for skoleuddannelsen, der er den eneste faktor, der i alle tre etniske grupper har en signifikant sammenhæng med valgdeltagelsen. Til sidst er der yderligere kontrolleret for statsborgerskab.

Det fremgår af den første kolonne, hvad der også er vist tidligere, at der før kontrollen stort set ingen forskel er på valgdeltagelsen blandt de unge fra Tyrkiet og Pakistan, mens de unge fra Eksjugoslavien har en lavere valgdeltagelse. Efter kontrol for uddannelse øges afstanden mellem de unge fra Tyrkiet og de to andre grupper. Samtidig mindskes imidlertid afstanden mellem de unge fra Pakistan og Eksjugoslavien. De samme to typer af ændringer sker, når vi yderligere kontrollerer for statsborgerskabet. Valgdeltagelsen blandt de unge fra Tyrkiet fremstår nu som klart højere end valgdeltagelsen blandt de unge fra både Eksjugoslavien og Pakistan, mens forskellen mellem de to sidste grupper stort set er forsvundet, eller i hvert fald er blevet statistisk insignifikant.

Det viser sig således, at forskellen mellem de unge fra Eksjugoslavien og Pakistan i betydeligt omfang kan forklares af, at de unge fra Pakistan er bedre

uddannet og oftere har erhvervet dansk statsborgerskab. Omvendt viser det sig, at når vi kontrollerer for ressourcerne, øges afstanden mellem de unge fra Tyrkiet og de to andre grupper. I endnu højere grad end for aktivitetsdeltagelsen gælder det således for valgdeltagelsen, at de unge fra Tyrkiet er overraskende aktive, deres svage ressourcer taget i betragtning. Dette er endnu et tegn på, at der blandt tyrkerne foregår en kollektiv mobilisering, som ikke genfindes i de andre etniske grupper. Og den forekommer heller ikke blandt grønlænderne.

Hvor vi med hensyn til politiske ressourcer fandt, at de samme universelle mekanismer var på spil for alle etniske grupper og herunder også for den danske majoritetsbefolkning, er konklusionen vedrørende den politiske deltagelse, at der er store variationer mellem de etniske grupper, variationer, der antagelig først og fremmest skal forklares af kollektiv mobilisering. Og det er værd at bemærke, at den kollektive politiske mobilisering blandt tyrkerne slår igennem i både valgdeltagelsen og de øvrige politiske aktiviteter.

#### VALGDELTADELSEN VED KOMMUNALVALGET I 2001

Som nævnt er valgdeltagelsen i surveyundersøgelser altid urealistisk høj. Det skyldes normen om, at man som en god samfundsborger skal afgive sin stemme. Det er derfor vigtigt at kunne supplere surveyundersøgelserne med registerbaserede analyser af valgdeltagelsen. Dertil kommer, at de registerbaserede analyser giver os en mulighed for at inddrage mange flere etniske grupper. Til gengæld må man så klare sig med færre forklaringsfaktorer.

I 1997 blev der med hjælp fra Århus og Københavns kommuner gennemført registerbaserede analyser af valgdeltagelsen i landets to største kommuner (Togeby, 1999b; Togeby, 2000a; Elklit, Møller, Svensson & Togeby, 2000). Vedrørende de etniske minoriteter blev hovedresultatet, at der eksisterede både individuelle og kollektive mobiliseringsprocesser. Stort set alle grupper i begge byer var i større eller mindre omfang præget af individuel mobilisering. Derimod var det kun enkelte etniske grupper i den ene eller den anden by, der var præget af kollektiv mobilisering. De bedste eksempler herpå var pakistanerne i København og tyrkerne i Århus.

Disse resultater pegede i retning af, at det ville være vigtigt at få inddraget flere kommuner og kommuner med andre karakteristika end Århus og København. På denne baggrund blev der i 2001 med økonomisk støtte fra Indenrigsministeriet foretaget en undersøgelse af 25 kommuner af forskellig

størrelse og med forskellig indvandrertæthed.<sup>5</sup> Først under færdiggørelsen af denne bog har vi kunnet påbegynde analysen af disse data, og jeg vil derfor på de følgende sider blot præsentere de første hovedresultater fra undersøgelsen.

Det særlige ved valget i november 2001 var, at folketingsvalget blev afholdt samme dag som kommunalvalget. Valgdeltagelsen ved kommunalvalget var derfor væsentligt højere end sædvanligt (jf. Elklit, 2002). Da vi for Århus og Københavns kommuner har registerbaserede oplysninger for både 1997 og 2001, kan vi undersøge, hvad det i øvrigt betød for valgdeltagelsen, at folketingsvalget var placeret på samme dag. Blev der mobiliseret andre mennesker end ved et normalt kommunalvalg? Men de ændrede omstændigheder betyder til gengæld, at det er vanskeligere at vurdere, om der skete andre ændringer i de etniske minoriteters valgdeltagelse fra 1997 til 2001.

Tabel 6.9 viser valgdeltagelsen ved kommunalvalget i 2001 for alle valgberettigede i de 25 undersøgte kommuner, dvs. for 1.391.734 personer. Oplysningerne stammer fra valglisterne, og der er dermed tale om optællinger af den officielt registrerede valgdeltagelse. Alt i alt omfatter undersøgelsen en tredjedel af alle valgberettigede i Danmark ved kommunalvalget i 2001.<sup>6</sup> Den samlede valgdeltagelse for alle, der indgår i undersøgelsen, er 82 pct., hvilket kan sammenlignes med en valgdeltagelse for hele landet på 85 pct.

Tabellen viser, at valgdeltagelsen har sammenhæng med både oprindelsesland<sup>7</sup> og statsborgerskab. Blandt danske statsborgere finder man den højeste valgdeltagelse blandt personer af dansk oprindelse (85 pct.), en lidt lavere valgdeltagelse blandt personer med oprindelse i Norden, EU og Nordamerika (81 pct.) og en noget lavere valgdeltagelse blandt personer med oprindelse i et såkaldt tredjeland (68 pct.). Endelig er valgdeltagelsen blandt personer med udenlandsk statsborgerskab omkring 40 pct. uanset oprindelseslandet. Udenlandske statsborgere fra tredjelande har altså den samme valgdeltagelse som udenlandske statsborgere fra Norden og EU. Det vigtigste er således statsborgerskabet. Statsborgerskab spiller i øvrigt en større rolle i 2001, hvor kommunalvalget var samtidigt med folketingsvalget, end i 1997. I 2001 eksisterer der en klar rangorden, hvor danske statsborgere med dansk oprindelse har den højeste valgdeltagelse, danske statsborgere med udenlandsk oprindelse en noget lavere valgdeltagelse, og udenlandske statsborgere den laveste.

Tabellen viser endvidere for alle de nævnte grupper valgdeltagelsen særskilt for mænd og kvinder. Og modsat hvad mange måske ville forvente, er kvindernes valgdeltagelse som hovedregel en smule højere end mændenes.

TABEL 6.9.

Valgdeltagelsen ved kommunalvalget i 2001 i de 25 undersøgte kommuner,<sup>1</sup> opdelt på køn. Pct.

	Alle	DANSKE STATSBOGGERE MED OPRINDELSE I			UDENLANDSKE STATSBOGGERE MED OPRINDELSE I	
		Danmark	Norden, EU	Tredjelande	Norden, EU	Tredjelande
Mænd	81,8	85,2	81,0	67,3	39,5	39,4
Kvinder	82,4	85,4	80,0	69,7	42,5	40,2
Alle	82,1	85,3	80,5	68,4	40,9	39,8
N	1.391.734	1.251.984	16.797	42.068	29.704	51.181

1) Der er et mindre antal personer, hvor der enten mangler oplysninger om oprindelse eller valgdeltagelse. Det drejer sig om i alt 17.436, dvs. omkring 1 pct. af de valgberettigede i kommunerne.

Det er bemærkelsesværdigt, at vi finder denne lighed i valgdeltagelse, uanset at kvinderne fra tredjelandene i mange henseender besidder færre ressourcer end mændene.

Tabel 6.10 viser derefter resultaterne opdelt på kommuner. Den højeste valgdeltagelse finder man overalt blandt danske statsborgere med dansk oprindelse og den laveste blandt de udenlandske statsborgere. Men der er store forskelle i valgdeltagelsens højde i kommunerne. Mens valgdeltagelsen blandt danske statsborgere af dansk oprindelse varierer meget lidt, er variationerne langt større, når vi ser på den del af de valgberettigede, der har oprindelse i et tredjeland. Inden for gruppen med dansk statsborgerskab varierer valgdeltagelsen fra 84 pct. i Odder til 64 pct. i Thisted, og blandt de udenlandske statsborgere varierer den mellem 71 pct. i Nakskov og 32 pct. i København.

På tværs af statsborgerskab og oprindelsesland synes der at være det generelle mønster, at valgdeltagelsen i København er særlig lav, og at den også er lav i de største provinsbyer, mens den til gengæld er forholdsvis høj i de lidt mindre provinsbyer og i Københavns omegnskommuner. Der kan næppe være tvivl om, at lokalsamfundets størrelse spiller en rolle for de etniske minoriteters valgdeltagelse.

Disse forskelle mellem kommunerne kan danne grundlag for et skøn over valgdeltagelsen blandt alle medlemmer af de etniske minoriteter i Danmark. Den valgdeltagelse, der er vist i tabel 6.9, gælder nemlig kun de 25 kommuner, der indgår i undersøgelsen, og her er der en overrepræsentation af kom-

TABEL 6.10.

Valgdeltagelsen ved kommunalvalget i 2001, opdelt på kommuner.<sup>1</sup> Pct.

	Alle	DANSKE STATSBOGGERE MED OPRINDELSE I			UDENLANDSKE STATSBOGGERE MED OPRINDELSE I	
		Danmark	Norden, EU	Tredjelande	Norden, EU	Tredjelande
København	76,0	81,4	76,4	64,7	34,2	31,5
Århus	85,2	88,0	83,3	68,9	46,4	43,0
Odense	82,2	84,8	81,8	64,8	42,2	40,0
Aalborg	83,2	85,0	81,7	66,8	40,1	38,3
Gentofte	85,7	87,8	83,0	79,3	52,4	44,5
Randers	83,4	84,5	78,9	75,1	44,4	56,9
Helsingør	83,8	86,4	82,8	70,8	54,7	44,0
Herning	87,1	88,6	86,0	74,4	44,8	52,1
Lyngby	86,1	88,2	84,7	76,9	50,0	37,1
Frederikshavn	83,5	84,5	78,8	75,3	41,9	54,4
Brøndby	82,2	86,6	82,7	74,9	48,5	49,9
Thisted	86,6	87,5	82,8	63,6	50,0	49,1
Albertslund	85,0	88,8	84,0	78,3	51,6	55,1
Herlev	84,7	88,0	80,4	75,3	53,4	41,3
Vordingborg	85,7	86,4	81,9	80,2	56,7	52,2
Odder	88,3	89,0	85,0	84,3	66,0	58,0
Brønderslev	86,3	87,0	86,1	65,9	48,5	59,0
Ishøj	82,6	86,5	85,3	75,0	50,8	59,6
Nyborg	84,3	85,4	83,7	80,3	-	62,3
Ikast	88,1	89,3	-	83,4	-	64,7
Nakskov	82,2	83,4	-	-	-	71,4
Små og få <sup>2</sup>	89,8	90,6	89,8	85,9	62,9	64,7

1) Kommunerne er opført efter antal vælgere.

2) Hedensted, Hinnerup, Stevns, Vallø.

- angiver, at gruppen består af mindre end 100 personer.

muner med en lav valgdeltagelse; først og fremmest vejer Københavns Kommune tungt i det samlede billede. Hvis vi tager hensyn til de etniske minoriteters fordeling på kommunetyper, når vi frem til, *at valgdeltagelsen blandt danske statsborgere med oprindelse i et tredjeland er ca. 71 pct., mens valgdeltagelsen blandt udenlandske statsborgere med oprindelse i et tredjeland er ca. 47 pct.*<sup>8</sup>

Disse skønnede tal for valgdeltagelsen kan sammenlignes med oplysninger fra andre lande. I Norge var valgdeltagelsen blandt norske statsborgere

med oprindelse i „ikke vestlige lande“ i 1999 43 pct. og valgdeltagelsen blandt de tilsvarende udenlandske statsborgere 33 pct. (Bjørklund og Kval, 2001). I Sverige var valgdeltagelsen blandt alle udenlandske statsborgere i 1998 35 pct., men det ser ud til, at valgdeltagelsen fra de grupper, der i Danmark ville blive klassificeret som „tredjelande“, ligger under gennemsnittet for alle udenlandske statsborgere (Statistiska meddelanden, 1999). I Holland varierede valgdeltagelsen i 1998 for de største etniske grupper uanset statsborgerskab mellem 39 pct. og 21 pct. (Fennema & Tillie, 1999). Vi kan endelig i alle fire lande sammenligne valgdeltagelsen for tyrkerne. Den vægtede valgdeltagelse for tyrkiske statsborgere i Danmark er 55 pct., valgdeltagelsen i Norge 26 pct., i Sverige 39 pct., og i Holland er valgdeltagelse blandt alle vælgere af tyrkisk oprindelse 39 pct.

Der kan ikke være nogen tvivl om, at de etniske minoriteters valgdeltagelse i Danmark er væsentligt højere end i de andre lande. Og den mest oplagte forklaring på dette fænomen er den danske valgordning med dens regler om personlig stemmeafgivning. I Danmark er det lettere end i de nævnte andre lande at få repræsentanter for de etniske minoriteter valgt til kommunalbestyrelserne, og derfor er incitamentet til at stemme også større (jf. kapitel 8). Den danske politiske mulighedstruktur er på dette punkt meget åben (jf. Togeby, 1999b).

Vi kan herefter se på, hvorledes valgdeltagelsen varierer mellem de etniske grupper. Tabel 6. II viser valgdeltagelsen opdelt samtidig på oprindelsesland og statsborgerskab.<sup>9</sup> Man finder imidlertid nogenlunde de samme variationer inden for gruppen af danske og gruppen af udenlandske statsborgere. I begge tilfælde er det tyrkerne, der har den højeste valgdeltagelse, og libanenserne og vietnameserne, der har den laveste. Overhovedet er tyrkernes valgdeltagelse overraskende høj, nemlig 53 pct. blandt de tyrkiske statsborgere og 77 pct. blandt de danske. Bemærkelsesværdige er også resultaterne for de grupper, der har oprindelse i det tidligere Jugoslavien. Man finder en højere valgdeltagelse blandt dem, der er kommet hertil som flygtninge, end blandt dem, der er kommet hertil som fremmedarbejdere, uanset at den sidste gruppe har boet længere i Danmark end den første. Specielt påfaldende er den meget lave valgdeltagelse på kun 24 pct. blandt den del af den tidligere fremmedarbejdergruppe, der ikke har fået dansk statsborgerskab.

Generelt betyder statsborgerskabet meget for valgdeltagelsen, og det betyder mere i 2001 end i 1997. Det ser således ud til, at den fælles valgdag har øget afstanden i valgdeltagelsen mellem folk med og uden dansk statsborgerskab.



TABEL 6.11.

Valgdeltagelsen ved kommunalvalget i 2001, opdelt på oprindelsesland og statsborgerskab, alle 25 kommuner. Pct.

OPRINDELSESLAND	DANSKE STATSBORGERE PCT.	UDENLANDSKE STATSBORGERE PCT.	DANSKE STATSBORGERE N	UDENLANDSKE STATSBORGERE N
DANMARK	85,3	-	1.251.984	-
NORDEN, EU OG NORDAMERIKA	80,5	40,9	16.797	29.704
INDVANDRERLANDE				
Tyrkiet	76,5	53,0	3.799	9.566
Pakistan	67,4	46,2	2.307	3.754
Marokko	62,6	31,8	1.616	1.463
Eksjugoslavien	65,4	24,4	1.565	3.460
FLYGTNINGELANDE				
Polen	71,3	33,8	2.864	1.770
Efterfølgerstater, Jugoslavien	71,6	46,5	641	5.359
Iran	67,3	34,1	3.977	1.724
Irak	63,4	33,1	2.168	2.835
Libanon	49,9	21,9	3.632	2.251
Vietnam	58,4	32,3	2.355	1.451
Somalia	64,7	41,7	683	3.918
ANDRE TREDJELANDE	73,0	37,1	16.461	13.630

Det næste spørgsmål er, hvad der ligger bag forskellene mellem de etniske grupper. Og her er det ikke særlig let at finde et generelt mønster. Eksempelvis svarer rangordningen ikke til gruppernes sociale ressourcer, idet tyrkerne ikke er specielt ressourcestærke. Det drejer sig heller ikke om forskelle mellem indvandrer- og flygtningegrupper og heller ikke om forskelle mellem muslimske og ikke-muslimske grupper. Nogle etniske grupper ser simpelthen ud til at være mere politisk mobiliserede end andre. En mulig forklaring herpå kan være, at de også har et stærkere foreningsliv. Andre analyser i denne bog tyder således på, at f.eks. tyrkerne er meget velorganiserede, og at det har betydning for deres valgdeltagelse (se kapitel 7). Tilsvarende gælder somalierne, der også i nogle byer har en overraskende høj valgdeltagelse.

Spørgsmålet om den konkrete mobilisering af enkelte etniske grupper får

vi bedre belyst i tabel 6.12, hvor valgdeltagelsen er vist for alle de større etniske grupper i hver enkelt by. Man vil her kunne se, at det for alle grupper (undtagen somalierne) gælder, at valgdeltagelsen i København er lavere end andre steder. Det samme gælder for personer af dansk oprindelse, men her er forskellen mindre. Forklaringen på forskellene er formodentlig, at mobiliteten i København er større end andre steder, og at mange grupper bor forholdsvis spredt. Netværkene mellem medlemmerne af de etniske minoriteter er derfor svagere i København end andre steder, og derfor er valgdeltagelsen også lavere. Omvendt finder man gennemgående en høj valgdeltagelse i de mindre provinsbyer.

Men ellers er det mest interessante i tabellen at følge hver enkelt etnisk gruppe på tværs af kommunerne. Hvis vi starter med tyrkerne, der overordnet set havde den højeste valgdeltagelse, og som endvidere er repræsenteret i mange kommuner, vil man kunne se, at variationen er endda meget stor, nemlig fra 44 pct. i Herning til 96 pct. i Hedensted. Der er kun 78 personer af tyrkisk oprindelse, der har valget i Hedensted, men alligevel forekommer det næsten overvældende, at 96 pct. af disse har stemt – og det til trods for, at der ikke var nogen tyrkisk kandidat opstillet i kommunen. Interessant nok har Hedensted ry for at være et sted, hvor integrationen mellem tyrkere og danskere har været særlig vellykket. Den høje valgdeltagelse tyder på, at dette er rigtigt.

Interessant er det også at sammenligne tyrkernes valgdeltagelse i de to nabobyer, Ikast og Herning. I Ikast har 77 pct. af tyrkerne stemt, mens det samme kun gælder for 44 pct. af tyrkerne i Herning. Man kan også sammenligne tyrkernes valgdeltagelse i Århus med valgdeltagelsen i Odense og Aalborg, hvor Århus ligger omkring 25 procentpoints højere. Der er således stærke tegn på, at der i nogle byer er sket en kollektiv politisk mobilisering af den tyrkiske befolkningsgruppe, mens der i andre byer ikke er sket en sådan. Det er denne stærke mobilisering i nogle byer, der forklarer tyrkernes generelt høje valgdeltagelse.

Hvis vi et øjeblik ser bort fra København, hvor valgdeltagelsen i almindelighed er lav og de to små kommuner med forholdsvis små tyrkiske grupper, Odder og Hedensted, viser der sig at være en tydelig sammenhæng med, om der har været opstillet tyrkiske kandidater til kommunalvalget. Den laveste valgdeltagelse møder man i Odense, Aalborg og Herning, hvor der ikke har været opstillet tyrkiske kandidater. Og de højeste tal møder man i rækkefølge i Ikast, Århus, Randers, Helsingør, Ishøj, Albertslund og Herlev, hvor der ikke blot har været opstillet, men også valgt tyrkiske kandidater.

TABEL 6.12.

Valgdeltagelsen ved kommunalvalget i 2001 blandt personer med oprindelse i udvalgte tredjelande, både med og uden dansk statsborgerskab.<sup>1</sup> Pct.

	TYRKIET	PAKI- STAN	MAROK- KO	EKSJUGO- SLAVIEN	EFT.FØLGER STATER JUGO.	POLEN	IRAN	IRAK	LIBA- NON	VIET- NAM	SOMA- LIA	SRI LANKA	ANDRE TREDJIL.
København	47,2	48,8	45,0	29,4	31,5	53,9	53,4	43,7	33,0	40,5	45,9		49,5
Århus	74,5	68,9	53,4		49,3	57,8	56,9	42,4	39,5	51,0	52,4		62,8
Odense	50,0	49,8		56,9	51,0	54,1	59,7	51,1	45,2	46,8	38,9		61,9
Aalborg	53,5				59,7	54,1	60,6	50,4	33,7	48,2	28,2		59,6
Gentofte						75,6	69,3						66,9
Randers	72,0				62,8								62,1
Helsingør	70,1			38,5	53,6	54,5	63,2		44,2				65,6
Herning	43,5				45,8	(60, 4)				(48, 9)			68,3
Lyngby-Taarb.	43,3				40,2		58,7					72,7	63,8
Frederikshvn.					64,7								65,5
Brøndby	61,2	66,4	50,0	57,1	61,2	61,0		60,4					57,8
Thisted					53,8								64,6
Albertslund	66,2	72,0	54,9										64,8
Herlev	65,2	65,7		26,6	35,1		58,4						61,3
Ikast	77,1				(58,1)							70,6	
Odder	(78,7)												
Ishøj	68,7	68,4	56,6	56,3									62,1
Nyborg					66,7								68,9
Nakskov				80,7	75,4								
Hedensted	(95,9)												

1) Valgdeltagelsen er kun beregnet for grupper, der er på mindst 74 personer. Gruppernes størrelse fremgår af Bilagstabel 2.

( ) Angiver, at gruppen har været på under 100 personer.

I langt de fleste etniske grupper møder vi denne betydelige variation fra kommune til kommune. Der er dermed tegn på, at der i nogle kommuner foregår en kollektiv mobilisering. Til gengæld er det ikke altid, at den kollektive mobilisering er afhængig af, at gruppen har opstillet egne kandidater. Yderligere findes der også grupper, som enten generelt har en høj deltagelse eller generelt en lav deltagelse. Tamerne har eksempelvis i alle de kommuner, hvor der findes større grupper (hvilket alle er mindre provinsbyer), en høj valgdeltagelse. Og også iranernes valgdeltagelse er gennemgående forholdsvis høj. Omvendt er libanesernes valgdeltagelse i alle kommuner ret lav. Der er således også tegn på, at de medbragte ressourcer eller den medbragte kultur spiller en rolle.

Vi kan nu til sidst for Københavns og Århus kommuners vedkommende sammenligne valgdeltagelsen i 2001 og 1997. Tabel 6.13 viser først valgdeltagelsen for Københavns Kommune opdelt efter oprindelsesland og statsborgerskab. I København har vi på grund af de mange indbyggere med udenlandsk oprindelse mulighed for at inddrage flere etniske grupper end i andre kommuner.

Når det gælder ændringerne fra 1997 til 2001, er det generelle mønster, at valgdeltagelsen for danske statsborgere er gået forholdsvis meget frem, mens valgdeltagelsen blandt de udenlandske statsborgere er gået lidt tilbage. Blandt de vælgere i Københavns Kommune, der har valget til begge valg, er der almindeligvis stor forskel på valgdeltagelsen ved folketingsvalg og kommunalvalg. Interessen for folketingsvalget er væsentlig højere end for kommunalvalget. Eller måske opleves forpligtelsen til at stemme stærkere ved et folketingsvalg end ved et kommunalvalg. Men samtidig ser det altså ud til, at interessen for kommunalvalget i 2001 er faldet blandt de udenlandske statsborgere, som kun har valget til kommunalvalgene, formentlig fordi offentlighedens fokus er flyttet over på folketingsvalget. Det er denne mekanisme, der har været diskuteret i Sverige, hvor de nationale og de lokale valg siden 1970 har været placeret på samme dag.

Nogle grupper følger imidlertid ikke helt dette mønster. Nogle af disse undtagelser har tydeligvis sammenhæng med, hvilke etniske grupper der har kandidater opstillet til valget. Eksempelvis er der en klart stigende valgdeltagelse blandt kinesere både med og uden dansk statsborgerskab. Dette har utvivlsomt sammenhæng med, at Heidi Wang fra Taiwan opstillede og blev valgt på Venstres liste. Måske har den stigende valgdeltagelse blandt thailænderne og vietnameserne også sammenhæng hermed. Omvendt er der et meget voldsomt fald i pakistanernes valgdeltagelse, som nok bedst kan for-

TABEL 6.13.

Sammenligning af valgdeltagelsen ved kommunalvalget i Københavns Kommune i 1997 og 2001, opdelt på oprindelsesland og statsborgerskab. Pct.

	DANSKE STATSBOGGERE		UDENLANDSKE STATSBOGGERE	
	1997	2001	1997	2001
Danmark	60,8	81,4		
Norden, EU og Nordamerika	57,6	76,4	31,3	34,2
Tidl. Jugoslavien	48,3	61,7	26,5	16,2
Eft. Jugoslavien	-	63,8	24,3	25,4
Polen	47,8	67,4	26,8	28,1
Tjekkoslaviet	53,3	75,8	-	-
Ungarn	50,9	71,7	-	-
Tyrkiet	57,0	69,0	44,9	39,5
Marokko	48,1	58,7	32,1	32,3
Iran	50,3	65,6	33,9	26,3
Irak	44,1	61,0	38,5	31,7
Libanon	35,6	45,9	21,3	15,6
Algeriet	50,0	62,6	38,0	30,3
Jordan	44,4	54,9	23,3	22,8
Egypten	31,5	53,6	18,8	24,3
Tunis	-	51,9	15,9	17,9
Ghana	-	-	46,2	49,1
Etiopien	44,2	65,9	-	-
Somalia	-	60,3	27,8	43,6
Pakistan	61,8	62,4	58,8	41,5
Indien	55,6	69,7	29,3	30,5
Filippinerne	41,2	64,0	31,8	31,4
Kina	38,3	61,4	15,2	27,6
Thailand	36,8	62,6	16,8	24,8
Vietnam	29,2	49,9	19,1	23,9
Afghanistan	-	58,8	22,9	29,2
Chile	50,5	68,9	33,8	39,7
Brasilien	-	65,9	40,5	44,6
Andre tredjelande	49,3	73,4	31,8	31,3

- angiver, at gruppen består af mindre end 100 personer.

klares med, at Lubna Elahi ikke længere opstillede for Socialdemokratiet, men på sin egen indvandrerliste. I hvert fald blev hendes personlige stemmetal voldsomt reduceret ved valget i 2001. Hvor der tydeligvis er sket en mobilisering af kineserne ved valget i 2001, er der sket en demobilisering af pakistanerne.

Måske skal også stigningen i somaliernes valgdeltagelse forklares med, at der ved valget i 2001 var opstillet en somalier på en særlig indvandrerliste, der imidlertid ikke gav valg. Men den stigende valgdeltagelse kan også hænge sammen med, at somalierne er meget velorganiserede. Det resulterede i 1997 i en overraskende høj valgdeltagelse og en tydelig kollektiv mobilisering i Århus, men ikke i København (Elklit, Møller, Svensson & Togeby, 2000). I 2001 ser mønsteret i Århus og København ud til at ligne hinanden mere.

Derudover kan man generelt iagttage en stigende valgdeltagelse blandt nogle af de lidt mindre etniske grupper, der i 1997 havde den allerlaveste valgdeltagelse. Det gælder foruden kineserne vælgere med statsborgerskab i Thailand, Afghanistan, Egypten og Vietnam. Dette har måske sammenhæng med den store opmærksomhed omkring folketingsvalget. Man kan forestille sig, at de grupper, der har en meget lav valgdeltagelse, trods alt bliver mobiliseret af det samtidige folketingsvalg. Her adskiller libaneserne sig imidlertid fra de øvrige grupper med en lav valgdeltagelse, idet deres valgdeltagelse er faldet yderligere i 2001, hvor kun 16 pct. af de libanesiske statsborgere stemte. Libaneserne har ved valget i 2001 den laveste valgdeltagelse blandt både de valgberettigede med dansk statsborgerskab og de valgberettigede med udenlandsk statsborgerskab. Dette hænger formodentlig sammen med de borgerkrigs-lignende tilstande i Israel, der suger palæstinenserens interesse bort fra dansk kommunalpolitik. Under alle omstændigheder er det dog et foruroligende tegn på en dårlig integration.

I tabel 6.14 er vist ændringen i valgdeltagelsen i Århus Kommune fra 1997 til 2001. Her møder man endnu klarere det mønster, som vi fandt i København, nemlig at valgdeltagelsen blandt danske statsborgere er steget, mens valgdeltagelsen blandt udenlandske statsborgere er faldet. For den tyrkiske gruppe, der begge år er den mest mobiliserede minoritetsgruppe i Århus, betyder det, at der ved valget i 2001 er en klar forskel i valgdeltagelsen mellem personer med og uden dansk statsborgerskab, mens det i 1997 faktisk var vælgere med tyrkisk statsborgerskab, der havde den højeste valgdeltagelse. I 1997 havde de endda en højere valgdeltagelse end danske statsborgere af dansk herkomst. Men det ændrede sig altså i 2001 på grund af sammenfaldet med folketingsvalget.

TABEL 6.14.

Sammenligning af valgdeltagelsen ved kommunalvalget i Århus Kommune i 1997 og 2001, opdelt på oprindelsesland og statsborgerskab.<sup>1</sup> Pct.

	DANSKE STATSBOGGERE		UDENLANDSKE STATSBOGGERE	
	1997	2001	1997	2001
Danmark	72,2	88,0		
Norden, EU og Nordamerika	69,5	83,3	45,8	46,4
Polen	53,4	71,9	31,9	33,9
Tyrkiet	70,1	85,0	73,6	69,7
Marokko	47,5	66,4	-	-
Iran	53,4	66,1	40,4	35,0
Irak	40,4	60,3	44,5	27,5
Libanon	46,0	49,4	42,6	24,1
Vietnam	43,8	63,4	41,9	31,1
Somalia	-	75,2	53,7	47,6
Andre tredjelande	62,6	76,9	44,2	41,9

1) For 1997 er brugt herkomst i stedet for fødested, hvor udenlandsk herkomst er defineret ved, at personen er født i udlandet, eller at begge forældre har udenlandsk statsborgerskab. Det indebærer f.eks., at en person, der er født i Danmark af tyrkiske forældre, men som siden selv har fået dansk statsborgerskab, i 1997 var registreret som dansk statsborger af tyrkisk herkomst, men i 2001 er registreret som dansk statsborger af dansk oprindelse. Det drejer sig dog ikke om mange personer, som på denne måde vil være forskelligt placeret de to år.

- angiver, at gruppen består af mindre end 100 personer.

Også i Århus er der resultater, der fortjener en særlig kommentar. Stadigvæk er valgdeltagelsen blandt både tyrkere og somaliere overraskende høj. Der er i begge grupper tydelige tegn på en kollektiv mobilisering af samme art som i 1997. Omvendt ser der ud til at være sket en klar demobilisering af den libanesiske gruppe, der nu har den laveste valgdeltagelse blandt både danske og udenlandske statsborgere. Dette svarer altså helt til forholdene i København. Også udviklingen for irakerne er bemærkelsesværdig. I 1997 havde irakere med dansk statsborgerskab en meget lav valgdeltagelse, som endda var lavere end de irakiske statsborgeres. Dette har ændret sig radikalt i 2001, idet de danske statsborgeres valgdeltagelse er steget kraftigt, mens de irakiske statsborgeres er faldet tilsvarende meget. Der ser således ud til at være sket en polarisering af den irakiske gruppe efter graden af integration i det danske samfund.

1997-undersøgelsen af valgdeltagelsen konkluderede, at man kunne identificere både en individuel og en kollektiv mobiliseringsproces (Elklit, Møller, Svensson & Togeby, 2000). I almindelighed steg valgdeltagelsen i takt med en bedre integration i det danske samfund. Den højeste valgdeltagelse fandt man imidlertid i grupper, der var kollektivt mobiliseret. Analyserne af valget i 2001 har bekræftet, at man finder enkelte grupper i enkelte byer, eksemplificeret af tyrkerne i Århus, som er stærkt mobiliseret i forbindelse med de kommunale valg, og hvis valgdeltagelse er betydeligt højere, end man skulle forvente. Vi får således også denne gang bekræftet, at den kollektive mobilisering er vigtig.

Inddragelsen af andre kommuner end Århus og København i undersøgelsen fra 2001 har yderligere vist, at man gennemgående finder en højere valgdeltagelse blandt de etniske minoriteter, som bor i de mindre provinsbyer, end blandt dem, der bor i København og de store provinsbyer. Og dette synes at være et forholdsvis generelt træk, der går på tværs af etniske grupper. Det tyder på, at der i mange mindre provinsbyer foregår en forholdsvis god integration af de etniske minoriteter i det lokale samfundsliv. Faktisk er valgdeltagelsen i Københavns omegnskommuner også højere end i København og de større provinsbyer. Tilsammen tyder disse resultater på, at der i mindre lokalsamfund lettere skabes velfungerende netværk både inden for grupperne og mellem de etniske grupper og de lokale myndigheder end i de store bysamfund. Mens valgdeltagelsen blandt danske statsborgere af dansk oprindelse i hvert fald i 2001 kun i ringe omfang er påvirket af lokalsamfundets størrelse, synes dette at have stor betydning for de etniske minoriteters valgdeltagelse.

#### DEN KOLLEKTIVE MOBILISERINGS BETYDNING

Det blev i kapitel 5 om de politiske ressourcer konkluderet, at der helt generelt skete en akkumulering af ressourcer, således at de grupper, der var kommet til Danmark med mange ressourcer, også fik en bedre uddannelse i Danmark og blev bedre til at tale dansk. Videre fremgik det, at de personer, der havde fået en god skoleuddannelse, og som talte godt dansk, også havde et bedre politisk beredskab, dvs. at de oftere læste danske aviser, at de havde lettere ved at følge med i politik, og at de var mere tilbøjelige til at tage stilling til politiske konfliktspørgsmål. I tilgift tydede undersøgelser fra andre lande på, at man her fandt de samme sammenhænge. Der eksisterede således en helt universel tendens til akkumulering af ressourcer.



I forlængelse af Willy Martinussens tidligere omtalte analyser (1973) skulle man forvente, at disse forskelle i ressourcer ville resultere i forskelle i politisk deltagelse, således at de mest ressourcestærke også var de mest politisk aktive. Men dette viser sig ikke at være tilfældet. Specielt er det ikke tilfældet, hvad valgdeltagelsen angår, idet tyrkerne generelt har en højere valgdeltagelse end andre grupper, samtidig med at de ikke besidder specielt mange individuelle ressourcer. Men også når vi kiggede på den uformelle deltagelse i politiske aktiviteter, fremstod tyrkerne, når vi havde kontrolleret for ulighed i ressourcer, som overraskende aktive. Yderligere vil det fremgå af kapitel 8, at det er tyrkerne, der har langt den bedste repræsentation i de danske kommunalbestyrelser. Det er således ikke et generelt mønster, at ulighed i ressourcer resulterer i ulighed i politisk deltagelse.

Det er tydeligt, at man, når man vil forstå deltagelsen, må supplere overvejelserne om den mobilisering, der foregår via individuelle ressourcer, med nogle overvejelser om kollektiv mobilisering. Sidney Verba, Norman Nie og Jae-on Kim har i bogen *Participation and Political Equality* (1978) udviklet en sondring mellem kollektiv og individuel politisk mobilisering. Den individuelle mobiliseringsproces bygger på sociale ressourcer som viden, penge, tid, sociale kontakter og psykisk overskud. Sådanne ressourcer følger normalt med en længere uddannelse, et godt arbejde og for indvandrernes vedkommende med integration i det nye land. Personer med mange ressourcer har lært, at de skal deltage i udformningen af samfundets beslutninger, og de tror også på, at de vil være i stand til at gøre det. Den individuelle mobilisering sker ikke med henblik på at varetage bestemte interesser, men ud fra et ønske om at leve op til rollen som den gode samfundsborger.

Den kollektive mobiliseringsproces er i modsætning til den individuelle drevet af interessevaretagelse. Det klassiske eksempel er mobiliseringen af den europæiske arbejderklasse. Den kollektive mobilisering skabes gennem stærke organisationer og tætte netværk. En kollektiv mobilisering forudsætter, at der sker en livlig interaktion mellem mennesker med forholdsvis ensartede egenskaber og interesser, samt at interaktionsmønstrene er stabile og varige. Teorien om den kollektive mobilisering kan bruges til at forklare, at bestemte grupper, trods svage individuelle ressourcer, alligevel deltager meget.

Teorien om kollektiv mobilisering er derfor velegnet til at forklare, at tyrkerne i en række kommuner har en høj valgdeltagelse, og at de også i øvrigt er mere politisk aktive, end man umiddelbart skulle forvente. Det

fremgår således af de undersøgelser, der bliver gennemgået i kapitel 7, at tyrkerne er den mest velorganiserede af de større etniske grupper i Danmark. Tyrkerne har antagelig også gode indbyrdes netværk i lokalsamfundene i Københavns omegn og i de mindre provinsbyer. Dertil kommer, at tyrkerne som hovedregel er kommet til Danmark gennem kædemigration, hvor folk fra samme landsby er taget til de samme byer i Danmark. Det giver derfor god mening, at den tyrkiske gruppe oftere end andre grupper er kollektivt mobiliseret.

Det er også af kapitlet fremgået, at når det drejer sig om deltagelsen, finder vi langt større forskelle mellem de europæiske lande, end vi gjorde med hensyn til ressourcerne. Der er både forskelle i deltagelsens niveau og i dens determinanter. Det mest iøjnefaldende er forskellen i valgdeltagelsen i de lande i Europa, der har givet udenlandske statsborgere valgret til kommunalvalgene. Her viser det sig nemlig, at valgdeltagelsen i Danmark er højere end i de andre lande. Den bedste forklaring på dette forhold er den danske valglov med dens regler om personlig stemmeafgivning. Som det mere indgående vil blive diskuteret i kapitel 8, betyder den kommunale valgordning, at der i danske kommunalbestyrelser sidder overraskende mange repræsentanter for de etniske minoriteter. Reglerne i den kommunale valglov gør det forholdsvis let at få kandidater valgt på de store partiers lister, og dette skaber naturligvis incitamenter for de etniske minoriteter til at mobilisere i forbindelse med kommunalvalgene. Hermed får man også en høj valgdeltagelse.

Den politiske deltagelse er således meget afhængig af de institutionelle rammer, som deltagelsen skal foregå indenfor. Og den kommunale valglov bidrager til, at der i Danmark er en forholdsvis åben politisk mulighedsstruktur, der motiverer til politisk mobilisering.

Analyserne i dette og det forudgående kapitel har vist, at en god integration på et enkelt område har en tendens til at skabe bedre integration også på andre områder. Man må derfor også forvente, at en god integration på det politiske område vil medvirke til at styrke integrationen på andre områder af det danske samfund. Der er således grund til at tro, at den gode integration af f.eks. tyrkerne i det politiske liv, som her er blevet dokumenteret, også på længere sigt vil medvirke til integration på andre områder. Og denne mekanisme gælder selvfølgelig ikke kun for tyrkerne, men for alle andre grupper, som er politisk mobiliserede, og som på denne måde inddrages i det danske samfundsliv.

## NOTER

1. Forudsætningen for at man kan opbygge et indeks er, at de forskellige aktiviteter i acceptabel grad udgør en fælles dimension. Både en faktoranalyse (principal component), beregninger af Cronbachs alpha og inspektion af korrelationskoefficienterne giver som resultat, at den optimale skala består af syv aktivitetsformer, dvs. alle de nævnte med undtagelse af strejkeaktiviteten. Der er ikke tale om nogen stærk skala, idet alpha er 0,70, men den er acceptabel, i betragtning af at det drejer sig om deltagelse, hvor man ikke vil forvente den samme grad af endimensionalitet som ved holdninger.
2. Til grund for tabellen ligger en række regressionsanalyser på grundlag af kausalmodellen i figur 5.1. I den første analyse er beregnet de medbragte ressourcers effekt på aktivitetsdeltagelsen, og i den anden analyse er yderligere inddraget uddannelse, bopæl og ægteskab. I tredje analyse er yderligere inddraget dansk statsborgerskab, dansk kundskaber, tilknytning til arbejdsmarkedet, at læse danske aviser, at have danske venner, at være medlem af egne foreninger, at være aktiv i en fagforening og at være medlem af en idrætsklub. Og endelig er der i den fjerde analyse yderligere medtaget social tillid, svarvillighed, at kunne følge med i politik og at kunne formulere en klage. Som de enkelte forklaringsfaktorerers effekt er regnet koefficienten i den model, hvor faktorerne for første gang inddrages. Dvs. at de spuriøse effekter er fjernet, mens der ikke er kontrolleret for de mellemkommende variable. De detaljerede tabeller kan fås ved henvendelse til forfatteren, eller de kan downloades fra Magtudredningens hjemmeside: <http://www.ps.au.dk/magtudredningen/publikationer/frefremmedarbejder.htm>.
3. Om konstruktionen af tabellen, se note 2.
4. Sammenhængen er undertrykt i tabel 6.7, fordi der er et samspil mellem skoleuddannelse og ankomsttidspunkt. Men når man kontrollerer den oprindelige nul-sammenhæng for uddannelse, får man en klar signifikant omvendt sammenhæng.
5. Projektet gennemføres i fællesskab af Jørgen Elklit, Birgit Møller, Palle Svensson og Lise Togeby.
6. Om undersøgelsen: Valgdeltagelsen er blevet kodet i kommunerne på grundlag af de officielle valglister, inden disse er blevet destrueret. Danmarks Statistik har derpå sammenkoblet oplysningerne om valgdeltagelsen med andre registeroplysninger, hvorefter materialet er blevet anonymiseret. Datamaterialet opbevares hos Danmarks Statistik.
7. Vi opererer i de følgende analyser med en grundvariabel, vi kalder „oprindelse“, som entydigt placerer alle personer i en enkelt kategori. Variablen bygger på en kombination af oplysninger om fødested og statsborgerskab. Ved konstruktionen er der taget udgangspunkt i oplysningen om fødestedet, der først har været grupperet i de landegrupper, der optræder i tabellerne. Derefter er alle personer, der er født i Danmark, men som har udenlandsk statsborgerskab, blevet flyttet til det land, hvori de har statsborgerskab. Derefter er alle personer, der er født i Norden, Europa eller Nordamerika, men som har statsborgerskab i et tredjeland, blevet flyttet til dette tredjeland. Der er således ikke flyttet rundt inden for gruppen af tredje-lande, og der er ikke flyttet rundt inden for gruppen af „Norden, Europa og Nord-

amerika“. De fleste af de valgberechtigede bliver på denne måde placeret rigtigt, men det gælder ikke alle. Danske statsborgere, der er født af danske forældre i udlandet, vil blive placeret efter det land, hvori de er født. Men vi har ikke oplysninger, der kan korrigere for denne „fejl“. Det drejer sig dog ikke om mange personer, så det vil ikke have indflydelse på resultaterne. Der vil også optræde andre mindre fejl, som vi heller ikke har nogen mulighed for at korrigere. F.eks. vil en pakistaner, der er født i Danmark, og som har britisk statsborgerskab, være placeret som englænder.

8. Beregningen er foretaget ved at opdele kommunerne i fire typer, hvorefter hver kommunetypes valgdeltagelse er blevet vægtet med antallet af indbyggere fra de etniske minoriteter i den pågældende kommunetype. De fire typer har været a) Københavns Kommune, b) Københavns Amt og Frederiksberg Kommune, c) Århus, Odense og Aalborg og d) alle øvrige kommuner.
9. Egentlig burde også valgdeltagelsen for personer fra Sri Lanka være vist. Problemet er imidlertid, at en stor del af de personer, der bor i Danmark og har oprindelse i Sri Lanka, er adopterede, som er kommet til Danmark som små børn og vokset op i danske familier. Derfor er Sri Lanka udeladt i denne tabel, men findes i tabel 6.12 for de byer, hvor der lever større grupper af tamilske flygtninge.

## DE ETNISKE MINORITETERS ORGANISATIONER

Danmark er et foreningsland, siges det. Det hører med til den politiske selvforståelse, at foreningerne er grundlaget for vores demokratiske styreform. Gennem foreningerne er der sket en demokratisk opdragelse af befolkningen, og foreningerne udgør også i dag et vigtigt bindeled mellem befolkning og stat.

Den klassiske politologi tillægger foreninger og organisationer mange funktioner. Organisationerne formulerer og viderebringer befolkningens krav til beslutningstagerne, de sikrer, at informationsstrømmen flyder både opad og nedad i samfundet, de mobiliserer befolkningen til politisk aktivitet, og de giver medlemmerne praktiske erfaringer med demokratiske beslutningsprocesser. Selvom dette billede af organisationers funktioner i det moderne samfund måske er noget idealiseret, er der næppe tvivl om, at organisationerne har spillet en væsentlig rolle i Danmark først og fremmest under demokratiets fremvækst, men også siden hen (Gundelach & Torpe, 1999).

Det ligger derfor også lige for at forestille sig, at skal de etniske minoriteter have del i det fulde medborgerskab, må de indgå i organisationslivet. Herunder må de opbygge deres egne organisationer, der kan fungere som talerør over for de officielle beslutningstagere.

Temaet for dette kapitel vil være de etniske minoriteters egne organisationer i Danmark på nationalt og lokalt plan. Blandt de spørgsmål, der vil blive belyst er: Hvordan ser organisationslandskabet ud i dag? Hvordan har udviklingen på dette område været gennem de seneste 30-40 år? Hvordan forsøger organisationerne at øve indflydelse på beslutninger i det danske samfund, og hvilken indflydelse har de?

### FORENINGERNE OG DEMOKRATIET

En af de seneste års mest omtalte samfundsvidenskabelige teorier er Robert Putnams teori om social kapital, som han først udviklede i bogen *Making*

*Democracy Work* fra 1993. Bogen analyserer udviklingen i Italien, og det centrale spørgsmål er, hvorfor demokratiet fungerer bedre i Norditalien end i Syditalien. Ifølge Putnam er forklaringen ikke forskellen i økonomisk udvikling, men at den politiske kultur er forskellig i syd og nord.

Vigtige ingredienser i en demokratisk kultur er gensidig tillid og forpligtethed mellem borgerne. En sådan tillid skabes ved og kommer til udtryk ved, at borgerne slår sig sammen for at løse fælles opgaver. På samfundsplan indebærer dette smidigere relationer mellem staten og det omgivende samfund og bedre muligheder for at gennemføre en effektiv politik. Samfund præget af en demokratisk kultur har således ikke blot en mere demokratisk samfundsstruktur, de er også økonomisk set mere effektive. Det er denne kollektive ressource, Putnam kalder „social kapital“. Og ifølge Putnam spiller frivillige foreninger en væsentlig rolle i skabelsen og opretholdelsen af social kapital:

Ved at deltage i frivillige organisationer opøves samarbejdsevner, ligesom der skabes en følelse af fælles ansvar for kollektive opgaver. Hvis de enkelte derudover er tilknyttet grupper med forskelligartede målsætninger og medlemmer, vil deres holdninger have en tendens til at modereres som et resultat af interaktionen i gruppen og krydspres (1993:90).

Putnams teorier, der er videreudviklet i bogen *Bowling Alone* fra 2000, har også sat sig kraftige spor i demokratidiskussionen i de nordiske lande. Således er forestillingen om foreningernes og de folkelige bevægelers betydning for et levende demokrati et centralt element i den demokrati-udredning, der blev gennemført i Sverige fra 1997 til 2000 (*En uthållig demokrati!*, 2000).

I en diskussion af Putnams teorier understreger Peter Gundelach og Lars Torpe (1999) imidlertid, at foreninger og foreningsmedlemskab ikke er tilstrækkeligt til at skabe en demokratisk kultur og et demokratisk samfund. De argumenterer for, at der derudover kræves to forudsætninger. For det første skal foreningerne være demokratisk opbygget og rumme demokratiske aktiviteter. Og for det andet skal de have åbne relationer til omverdenen herunder til andre organisationer, og de skal indgå i en vekselvirkning med de statslige institutioner. På grundlag af en sammenligning af udviklingen i første halvdel af det 20. århundrede i Danmark og Tyskland konkluderer Gundelach og Torpe:

Et levende civilt samfund styrker ikke i sig selv demokratiet. Mange uafhængige foreninger og stor intern foreningsaktivitet kan være en vigtig forudsætning for demokratisering, men som det tyske eksempel viser, kan social pluralisme også være forbundet med social isolationisme og i værste fald vise sig at være demokratisk kontraproduktivt. Det har derfor betydning, om foreningerne formår at spille sammen med det omgivende samfund, og om de politiske institutioner reagerer åbent og responsivt på foreningsvirksomheden. Et sådant samspil har betydning for, om der ved siden af pluraliteten af meninger og livsformer med deres egne forenings-offentligheder kan eksistere en fælles politisk offentlighed, hvor de forskellige meninger og livsformer bliver konfronteret, og hvor grundlaget herfor er en fælles anerkendelse af demokratiske principper og adfældsregler (1999: 79).

Det afgørende er altså, at der samtidig med og på tværs af klasseorganiseringen skabes en fælles politisk offentlighed eller et fælles offentligt engagement, hvor den enkelte borger orienterer sig imod og føler ansvar for offentlige fællesanliggender. Foreningernes rolle i dannelsen af et sådant offentligt engagement vil bestå i, at medlemmerne gennem foreningernes offentlige virke bliver trukket fra den private sfære ud i offentligheden. Herom siger Gundelach og Torpe:

For enhver foreningsrepræsentant, som agerer i offentligheden, gælder nemlig, den samme uformelle regel som for folketingspolitikeren, at man ikke slipper af sted med alene at argumentere ud fra, hvad der tjener „sig og sine“ bedst (1999: 81).

Gundelachs og Torpes analyser vedrører udviklingen af et demokratisk samfund i Danmark i slutningen af det 19. århundrede og begyndelsen af det 20. århundrede. Men deres konklusioner er ikke begrænset til dette felt, men antages at gælde mere generelt. De må derfor også forventes at gælde for den politiske integration af de etniske minoriteter i det danske samfund ved overgangen fra det 20. til det 21. århundrede.

Skal man følge argumentationen hos Gundelach og Torpe, vil en vellykket integration af de etniske minoriteter i dansk politik for det første forudsætte, at der sker en udvikling af et selvstændigt foreningsliv blandt minoriteterne. Men det vil for det andet også forudsætte, at disse foreninger er åbne over for det omgivende samfund og indgår i et nogenlunde velfungerende samarbejde med de offentlige myndigheder. Hermed stilles der således krav til både de etniske minoriteters foreninger og til det danske samfund.

## ORGANISATIONSLANDSKABET PÅ LANDSPLAN

Allerede da de første fremmedarbejdere kom til Danmark i slutningen af 1960'erne, begyndte de at finde sammen i klubber, væresteder og foreninger, hvor de kunne udveksle nyheder fra hjemlandet eller blot være sammen med andre, der talte samme sprog.

Efterhånden blev foreningerne mere formaliserede, og der blev dannet foreninger for de enkelte nationaliteter: en tyrkisk forening, en jugoslavisk forening osv. En arabisk forening var dannet allerede i 1968. Forholdene kunne indimellem være forholdsvis kaotiske, sådan som I. Teoman Yigin (1976) skildrer i sin analyse af tyrkiske indvandreres organisationsbestræbelser i Danmark i begyndelsen af 1970'erne. Generalforsamlingerne udviklede sig til slagsmål, bestyrelsens sammensætning afspejlede medlemmernes tilknytning til landsbyer hjemme i Tyrkiet, og den tyrkiske ambassade blandede sig for at få styr på sagerne.

De institutionelle rammer i det danske samfund begyndte imidlertid hurtigt at sætte sit præg på indvandrerens organisationsdannelser. Forudsætningen for at modtage tilskud fra f.eks. Københavns Kommune var, at foreningen opfyldte de formelle krav, der stilles til foreninger i Danmark. Der var således krav om åbne valg, betaling af medlemskontingent, aflæggelse af regnskab og offentlige vedtægter. I praksis betød det, som Jørgen Bæk Simonsen (1990) fortæller, at fremmedarbejderne måtte begynde at organisere sig efter danske principper, der var dem fuldstændigt fremmede. Og det var ikke altid lige let.

De første foreninger henvendte sig udelukkende til en enkelt national gruppe. I januar 1976 dannedes imidlertid „Gæstarbejdernes Fællesråd i Danmark“ (det senere „Indvandrerens Fællesråd i Danmark“) med deltagelse af de tyrkiske, pakistanske, jugoslaviske, marokkanske og græske foreninger. Anledningen var, at Socialministeriet i 1975 havde udgivet en betænkning om *Udenlandske arbejderes sociale og samfundsmæssige tilpasning her i landet*, der var blevet til uden direkte kontakt med de i Danmark bosatte grupper af udenlandske arbejdere. I betænkningen blev det bl.a. foreslået, at man afskaffede fremmedarbejdernes muligheder for at oprette forsørgelseskontrakter med forældre, der var bosat i hjemlandet. Forslaget mødte stor modstand blandt fremmedarbejderne. Fællesrådet blev således oprettet med det udtrykkelige formål at påvirke de kommunale og statslige myndigheder (Simonsen, 1990; Quraishy, 2000).

Samarbejdet mellem de foreninger, der indgik i Fællesrådet, var imidlertid ikke uden problemer. En ny samarbejdsorganisation blev dannet i 1981 og



tog navnet „Indvandrerforeningernes sammenslutning i Danmark“ (INDsam). De to paraplyorganisationer konkurrerede op igennem 1980'erne om at være talerør for indvandrerne, men med tiden blev det INDsam, der gik af med sejren.

I 1983 formaliseredes samarbejdet med de danske myndigheder yderligere, og der blev oprettet et rådgivende organ, Indvanderrådet (senere Rådet for Etniske Minoriteter), hvis medlemmer blev valgt af Indvandrerne Repræsentantskab, der bestod af repræsentanter for de etniske foreninger i Danmark. Da både Rådet og Repræsentantskabet for Etniske Minoriteter blev radikalt omformet i 2000 i forbindelse med den nye integrationslov, omfattede repræsentantskabet i underkanten af 200 organisationer.

I løbet af 1980'erne kom der nye typer af indvandrerforeninger til. Hvor de tidlige foreninger havde haft som hovedformål at tilbyde indvandrerne muligheder for kulturelle aktiviteter og socialt samvær, dannedes der nu et stigende antal foreninger eller organisationer, hvis primære formål var at oprette lokale moskéer eller islamiske friskoler. Samtidig oprettede man mere specialiserede foreninger til støtte for de unge, for kvinderne eller for at dyrke sport. Dette afspejlede, at fremmedarbejderne var ved at blive til indvandrere. Men de fleste af disse foreninger var stadigvæk forbeholdt enkelte etniske grupper.

I slutningen af 1980'erne begyndte imidlertid de unge andengenerationsindvandrere at oprette deres egne organisationer, og de gik ofte på tværs af etniske grupper. Eksempler herpå er UNGsam og CEMYC, G2 og Vision. De unges organisationer er indvandrerpolitisk aktive ligesom paraplyorganisationerne. Som for de andre indvandrerforeninger er det sociale samvær et vigtigt formål, men samtidig er de unge meget aktive i forbindelse med diverse integrationsspørgsmål.

En del af disse nye foreninger, der primært henvender sig til den unge generation, samler sig omkring Islam. De første var Muslim Youth League og Women Youth League, der er tilknyttet Minhaj-ul-Quran. Organisationerne strækker sig i øvrigt fra det fundamentalistiske og stærkt aktivistiske Hizb-ut-Tahrir til Forum for Kritiske Muslimer, der er rettet mod verdsligt tænkende muslimer. Senest blev der i foråret 2002 oprettet Muslimernes Landsorganisationer, der lægger vægt på at give Islam et dansk ansigt (Johansen, 2002: 127ff).

I begyndelsen af 1990'erne begyndte samarbejdet i INDsam, der nu var blevet den dominerende paraplyorganisation for de etniske minoriteters organisationer, at knirke. En række foreninger brød ud og dannede i 1995 en

alternativ paraplyorganisation, POEM (Paraplyorganisationen for de Etniske Mindretal). Opsplitningen førte imidlertid ikke til mere indflydelse. De etniske minoriteters organisationer var således utilfredse med flere elementer i den nye integrationslov og fandt herefter ud af, at det ville være hensigtsmæssigt med et fælles organ. I januar 2000 oprettede de fem eksisterende paraplyorganisationer ELO, De Etniske Minoriteters LO. Den skulle i alt have 134 medlemsforeninger, omfattende omkring 30.000 personer (*Berlingske Tidende*, 20/1 2000). Organisationen synes dog efter et par år at være gået i opløsning.

På baggrund af diskussionen i foråret 2002 om INDsams medlemsorganisationer (*Jyllands-Posten*, 21/04 2002), må man imidlertid nok konkludere, at vi ikke rigtig ved, hvor mange organisationer og personer disse paraplyorganisationer egentlig organiserer. De seneste oplysninger siger 40 medlemsforeninger i INDsam (*Fyens Stiftstidende* 11/10 2002) og 30 i POEM (*Vejle Amts Folkeblad*, 14/10 2002). Mange af de lokale indvandrerorganisationer er ikke tilknyttet paraplyorganisationerne (jf. nedenfor om foreningerne i Århus Kommune). Og hvad de aktive organisationsfolk angår, er det i betydeligt omfang Tordenskjolds soldater, hvor de samme personer optræder i mange forskellige organisatoriske sammenhænge (se også Christoffersen, 2002: 27). Det er derfor også vanskeligt at vurdere, hvor repræsentative paraplyorganisationerne og deres talsmænd er for de etniske minoriteter i Danmark. I almindelighed er det blevet accepteret, at i hvert fald formændene for INDsam og POEM udtaler sig på de etniske minoriteters vegne. Indsam gik imidlertid konkurs i januar 2003.

Gennem årene er der kommet flere og mere forskelligartede organisationer til. Der oprettes til stadighed nye organisationer, mens andre ubemærket forsvinder. På det overordnede plan er organisationsbilledet i Danmark karakteriseret ved, at der for det første er mange små lokale organisationer, der henvender sig til en enkelt etnisk gruppe, og at der for det andet er en række tværnationale paraplyorganisationer på landsplan. Dertil kommer et stigende antal muslimske organisationer. Derimod er det aldrig lykkedes at skabe stærke landsdækkende sammenslutninger for de enkelte minoriteter, sådan som man f.eks. kender fra Sverige (Andersen & Nielsen, 1989; jf. Bäck & Soininen, 1996). En undtagelse herfra er måske den nationale sammenslutning af somaliske foreninger.

Der er gjort mange forsøg på at opbygge en klassifikation eller typologi for indvandrerforeninger. Her vil jeg nøjes med at sondre mellem de indadvendte og de udadvendte organisationer, dvs. mellem de foreninger og orga-

nisationer, hvis aktiviteter primært er rettet indad mod medlemmerne af en bestemt etnisk gruppe, og de organisationer, hvis aktiviteter primært er rettet udad mod det danske samfund, og som søger indflydelse på indvandrerpolitikken. Eksempler på de første er de traditionelle kulturelle foreninger med socialt samvær som hovedformål, men også de foreninger, der er dannet i forbindelse med moskéer og friskoler. Eksempler på de udadvendte organisationer er paraplyorganisationerne, men også en række af de nyere foreninger for unge.

En helt særlig type organisationer er venskabsforeningerne, som henvender sig både til de etniske minoriteter og til danskere. Nogle varetager primært kulturelle opgaver, mens andre er eksplicit politiske og forholder sig til konflikter i hjemlandene. Det gælder f.eks. Dansk-Kurdisk Venskabsforening og Dansk-Palæstinensisk Venskabsforening. Disse foreninger har ofte nogle meget aktive danske talsmænd, der formulerer foreningernes synspunkter over for medierne, men de samler også mange deltagere fra de etniske minoriteter til deres arrangementer.

#### **DET LOKALE ORGANISATIONS BILLEDE : ÅRHUS SOM EKSEMPEL**

Det er vanskeligt at få et præcist overblik over antallet og arten af organisationer, hvis man ser på hele landet under et. Opmærksomheden kommer her nødvendigvis til at samle sig om de store paraplyorganisationer. Mange foreninger er forholdsvis små og er kun virksomme inden for et begrænset geografisk område, og de er ikke nødvendigvis medlemmer af de store paraplyorganisationer. Der er derfor foretaget en særlig undersøgelse af foreningsforholdene i et enkelt lokalsamfund, nemlig Århus Kommune. Århus er valgt, fordi der også foreligger et par ældre beskrivelser af indvandrerne foreningsliv fra midten og slutningen af 1980'erne (Dehn & Sinding, 1985; Pedersen & Selmer, 1991).

Jeg har i løbet af 2000 og 2001 forsøgt at kortlægge de etniske minoriteters organisationer i Århus.<sup>1</sup> Alt i alt har vi fået registreret 73 foreninger, og 51 af disse har udfyldt et spørgeskema om deres aktiviteter, hvilket giver en svarprocent på 70 pct. Nogle af foreningerne har det slet ikke været muligt at få kontakt til, og det er ikke sikkert, at alle stadigvæk eksisterer. Der kan også være kommet nye foreninger til, som endnu ikke er registreret nogen steder. Også om nogle af de foreninger, der ikke har udfyldt noget skema, har vi imidlertid forskellige oplysninger fra andre kilder. Alt i alt vil det være muligt

TABEL 7.1.

Hvilke etniske grupper henvender organisationerne sig primært til, 2000? Organisationer for etniske minoriteter i Århus

	ANTAL FORENINGER
Tyrkere	15
Andre grupper fra Mellemøsten <sup>1</sup>	12
Somaliere	10
Andre grupper fra Afrika <sup>2</sup>	10
Asiatiske grupper <sup>3</sup>	13
Sydamerikanske grupper	2
Europæiske grupper	4
Tværkulturelle foreninger	7
I alt	73

1) Bl.a. fra Irak (5 foreninger), Iran (2 foreninger) og 1 palæstinensisk forening.

2) Bl.a. fra Tanzania (1 forening), Nigeria (1 forening), Gambia (1 forening), Sydafrika (1 forening).

3) Bl.a. fra Vietnam (3 foreninger), Afghanistan (2 foreninger), Sri Lanka (2 foreninger), Armenien (1 forening), Kina (1 forening), Pakistan (1 forening), Aserbajdsjan (1 forening), Kashmir (1 forening).

at foretage en nogenlunde dækkende beskrivelse af organisationerne i Århus.

Århus er den kommune, der i absolutte tal har det næsthøjeste antal indvandrere og efterkommere fra 3. lande. Fra et antal på 3.437 i 1980 er tallet vokset til 9.647 i 1990 og 23.072 i 2000. Dette indebærer, at omkring 8 pct. af alle indbyggere i Århus i dag har en baggrund i et 3. land. De største grupper kommer fra Libanon (3.678), Tyrkiet (3.677), Somalia (2.643), Iran (2.072), Vietnam (1.948), Irak (1.749) og Polen (1.141) (*Udlændinge i danske kommuner og amtskommuner*, 2001). Derefter er der et stort spring ned til de næste grupper, som alle er forholdsvis små.

Af de større grupper er tyrkerne og somalierne, som det fremgår af tabel 7.1, meget velorganiserede med henholdsvis 15 og 10 foreninger. Omvendt er der kun en meget svag organisering blandt libanesere eller palæstinensere, og heller ikke iranerne har mange organisationer. At det er tyrkerne og somalierne, der er mest velorganiserede, passer i øvrigt godt sammen med, at det er disse to grupper, der først og fremmest var kollektivt mobiliseret i forbindelse med kommunalvalget i Århus i 1997 (Elklit et al., 2000). I øvrigt er det også de tyrkiske og somaliske foreninger, vi har de mest dækkende oplysninger om, og der vil derfor i det følgende blive set specielt på dem.

TABEL 7.2.

Hvilke opgaver varetager foreningerne, 2000?<sup>1</sup> Organisationer for etniske minoriteter i Århus. Pct.

	ALLE FORENINGER	TYRKISKE FORENINGER	SOMALISKE FORENINGER
Socialt samvær for mænd	51	64	44
Socialt samvær for kvinder	59	75	33
Religiøse aktiviteter	28	50	33
Kulturelle aktiviteter	89	92	90
Informationsvirksomhed, blade, nyhedsbreve	39	36	56
Sportsaktiviteter	53	73	60
Aktiviteter til støtte for gruppens unge	61	73	89
Kurser og rådgivning vedrørende DK	47	36	67
Undervisning i hjemlandets sprog og kultur	49	36	67
Opretholder kontakten til hjemlandet	31	9	33
Varetager interesser over for Århus Kommune	38	27	33
N	51	12	9

1) Flere svar mulige.

Der er også foretaget en registrering af de etniske minoriteters foreninger i Aalborg, hvor antallet dog er betydeligt lavere, formodentlig drejer det sig om ca. 25 foreninger. Den bedst organiserede gruppe er igen somalierne med 9 foreninger, og så er der også 3-4 jugoslaviske foreninger. Når der ses bort fra, at der er færre organisationer i Aalborg, synes mønsteret meget at ligne det århusianske.

Som det fremgår af tabellen, henvender de fleste foreninger i Århus sig kun til en enkelt etnisk gruppe. Men der findes også en række tværkulturelle foreninger. Foruden INDSams Århusafdeling og IDFAD (Indvandrer Dansk Forening for Antidiskrimination) er de vigtigste Multikulturel Forening og Islamisk Kulturcenter. Derudover er der Internationalt Kulturcenter, der er en sammenslutning af de organisationer, som anvender lokalerne i Ny Munkegade, der er stillet til rådighed af Århus Kommune. Herudover findes der i Århus tre muslimske friskoler, nemlig Lykkeskolen, Selam Friskole og Den Moderne Kulturelle Skole.

Det er i øvrigt karakteristisk, at næsten alle de tværkulturelle foreninger (måske med undtagelse af Islamisk Kulturcenter, der driver en Moské) er indvandrerpolitisk aktive, dels over for Århus Kommune, dels på landsplan.

TABEL 7.3.

Hvor mange medlemmer har foreningerne, 2000?<sup>1</sup> Organisationer for etniske minoriteter i Århus. Pct.

	ALLE FORENINGER	TYRKISKE FORENINGER	SOMALISKE FORENINGER
Under 50 medlemmer	19	17	0
50-99 medlemmer	34	25	13
100-199 medlemmer	30	41	50
200 eller flere medlemmer	17	17	38
N	42	12	8

1) Her er set bort fra paraplyorganisationerne.

For de fleste andre foreninger er aktiviteterne i forhold til foreningernes medlemmer de vigtigste. Som det fremgår af tabel 7.2,<sup>2</sup> er det hyppigste svar, at foreningerne er rammen om kulturelle aktiviteter. Derefter kommer, at de forsøger at støtte gruppens unge og stiller lokaler til rådighed for socialt samvær for henholdsvis mænd og kvinder. Dette er specielt udpræget for de tyrkiske foreninger, mens de somaliske foreninger ser ud til at være noget mere udadvendte. Man kan i øvrigt bemærke, at halvdelen af de tyrkiske foreninger oplyser, at de organiserer religiøse aktiviteter.

Hvis vi ser bort fra paraplyorganisationerne, hvis medlemstal er vanskelige at beregne, er de fleste af de århusianske foreninger forholdsvis små (tabel 7.3). Det samme gælder i øvrigt også alle andre lokale foreninger i Danmark (Torpe & Kjeldgaard, 2003). Over halvdelen af de etniske minoriteters foreninger har under 100 medlemmer. Og de opgivne medlemstal er næppe for lavt sat.

Økonomisk støtte til de etniske minoriteters foreninger ydes i Århus Kommune på lige fod med tilskud til andre foreninger. Der findes i princippet ingen særlige regler eller ordninger. Dog har kommunen stillet en ejendom i Ny Munkegade til rådighed for flygtninge- og indvandrerforeningerne. Efter de generelle regler ydes der tilskud til lokaleudgifter, fritidsaktiviteter for børn og forskellige former for socialt arbejde. Som det fremgår af tabel 7.4, modtager lige ved to tredjedele af foreningerne en eller anden form for tilskud fra Århus Kommune, først og fremmest tilskud til lokaleudgifter. Det gælder dog i mindre grad for de somaliske foreninger end for de tyrkiske. Heller ikke hvad indtægtskilder angår, adskiller de etniske minoriteters foreninger sig noget videre fra andre lokale foreninger (Torpe & Kjeldgaard, 2003).

TABEL 7.4.

Organisationernes indtægtskilder, 2000.<sup>1</sup> Organisationer for etniske minoriteter i Århus. Pct.

	ALLE FORENINGER	TYRKISKE FORENINGER	SOMALISKE FORENINGER
Tilskud fra Århus Kommune, herunder	62	67	44
Lokaleleje, lokaler til rådighed	42	58	22
Fritidsaktiviteter	38	58	33
Undervisning	16	25	22
Socialt arbejde	18	33	0
Andre offentlige tilskud	24	25	22
Penge fra medlemmerne	84	83	78
Tilskud fra landsorganisation	6	0	0
Tilskud fra hjemlandet	0	0	0
Indsamlinger, salg af varer	28	50	22
N	51	12	9

1) Flere svar mulige.

En anden hovedindtægtskilde er kontingenter fra medlemmerne. Mange foreninger indsamler også penge f.eks. gennem salg af varer. Derimod er der ingen foreninger, der oplyser, at de modtager penge fra hjemlandet, og kun et par enkelte – herunder INDSams lokalorganisation – oplyser, at de modtager tilskud fra en landsorganisation.

De grundigste analyser af etniske organisationer er gennemført af to holændere, Meindert Fennema og Jean Tillie (1999). De har bl.a. analyseret alle etniske organisationer i Amsterdam. De argumenterer i forlængelse af Putnam for betydningen af ikke blot antallet af organisationer, men også af tætte horisontale relationer mellem organisationerne. Horisontale relationer skaber ifølge Fennema og Tillie social tillid og ansvarlighed og muliggør en hurtig spredning af information. Det er deres opfattelse, at en sådan social tillid og ansvarlighed kan overføres også til andre organisationer og til offentlige institutioner. Allerbedst er det naturligvis, hvis relationerne mellem organisationerne ikke er begrænset til en enkelt etnisk gruppe, men også går på tværs af grupper og også omfatter modtagerlandets organisationer.

I forbindelse med undersøgelsen af organisationerne i Århus er der blevet stillet detaljerede spørgsmål om, hvilke andre organisationer der samarbejdes med. Ikke alle har besvaret disse spørgsmål lige omhyggeligt, men ved at kombinere oplysningerne fra de forskellige organisationer er det alligevel

TABEL 7.5.

Samarbejde med andre organisationer, 2000.<sup>1</sup> Organisationer for etniske minoriteter i Århus. Pct.

	ALLE FOR- ENINGER	TYRKISKE FORE.	SOMALI- SKE FORE.
Samarb. med andre fra egen etnisk gruppe i Århus <sup>2</sup>	73	100	100
Samarb. med andre indvandrerorganisationer i Århus	57	50	56
Tilknyttet sammenslutning på landsplan	26	17	56
Samarbejder med danske foreninger	46	41	78
Kontakt til organisationer uden for landets grænser	40	33	67
N	51	12	9

1) Flere svar mulige.

2) Her er set bort fra de tværkulturelle organisationer.

muligt at få en meget god fornemmelse af omfanget og arten af samarbejde. Tabel 7.5 viser de relationer mellem organisationerne, som vi har fået kendskab til gennem vores spørgeskemaundersøgelse. Tallene i tabellen er minimumstal, da næppe alle samarbejdsrelationer er blevet nævnt.

Det fremgår klart, at der er meget omfattende horisontale relationer mellem organisationerne i Århus Kommune. Tre fjerdedele af organisationerne samarbejder med andre organisationer fra deres egen etniske gruppe. Og det er nok stort set alle dem, som har mulighed for det, da der også er etniske grupper, som kun er dækket af en enkelt forening. Derudover samarbejder mere end halvdelen med organisationer for andre etniske grupper eller med de tværkulturelle foreninger. For både de tyrkiske og somaliske foreninger gælder, at de alle samarbejder med andre foreninger fra deres egen etniske gruppe. Derudover er der et betydeligt antal, der samarbejder med lokale danske organisationer. Det drejer sig først og fremmest om Mellempøkeligt Samvirke og Dansk Flygtningehjælp, men også om sportsklubber og arbejderbevægelsens organisationer.

Kun en mindre del af foreningerne, nemlig en fjerdedel, oplyser, at de er tilsluttet en sammenslutning på landsplan. Her er der stor forskel på de somaliske og de tyrkiske foreninger, idet de somaliske foreninger langt oftere er tilsluttet en landsdækkende forening. Det samme er tilfældet, hvad angår kontakt til organisationer uden for landets grænser. De tyrkiske foreninger er gennemgående mere snævert lokale og mere indadvendte i deres orientering end de somaliske. Det er faktisk kun alevierne og kurderne, der



TABEL 7.6.

Kontakter til Århus Kommune, 2000.<sup>1</sup> Organisationer for etniske minoriteter i Århus. Pct.

	ALLE FORENINGER	TYRKISKE FORENINGER	SOMALISKE FORENINGER
Mødtager økonomisk støtte	66	67	44
Kontakt til lokale politikere	32	42	67
KONTAKT TIL			
Borgmesterens kontor	44	17	56
Socialafdelingen	36	25	67
Børne- og ungeafdelingen	26	17	67
Beskæftigelsesafdelingen	20	17	11
Bolig- og ejendomsafdelingen	4	0	11
Ældreafdelingen	12	8	22
Skoleforvaltningen	24	17	33
Fritids- og kulturforvaltningen	82	75	78
En el. anden form for kontakt til kommunen	100	100	100
N	51	12	9

1) Flere svar mulige.

oplyser, at de har tilknytning til landsdækkende eller europæiske organisationer.

Samtidig viser det sig, at der er gode vertikale relationer mellem de etniske minoriteters organisationer og de offentlige myndigheder i Århus. Som det fremgår af tabel 7.6 har faktisk alle de organisationer, der indgår i undersøgelsen, oplyst, at de har en eller anden form for relation til kommunen. To tredjedele får som nævnt økonomisk støtte til deres aktiviteter og en tredjedel har derudover kontakt til en eller flere af de lokale politikere. En sammenligning mellem organisationerne i Aalborg og i Århus viser, at organisationerne i Århus har bedre kontakter til politikerne end organisationerne i Aalborg. Men i Århus har man også i flere år haft repræsentanter for de etniske minoriteter siddende i byrådet, hvad man ikke har i Aalborg.

Foruden den foreliggende undersøgelse har vi også to ældre beskrivelser af det tyrkiske foreningsliv i Århus. Det er derfor muligt at give en mere detaljeret beskrivelse af variationen og udviklingen i tyrkernes foreningsdannelser.

Tyrkerne var den første større gruppe af indvandrere, der bosatte sig i Århus – de første mænd ankom i 1969. Den næste gruppe var vietnameser-

ne, der kom i første halvdel af 1980'erne, mens vi skal frem til slutningen af 1980'erne, før der begynder at komme flygtninge fra Mellemøsten.

Indvandrerne organisationer bestod derfor også længe af et mindre antal foreninger for tyrkiske indvandrere og en enkelt pakistansk forening. I de første år mødtes de mange mandlige fremmedarbejdere først og fremmest på cafeterier i Århus, mens det var få, der kom i de formaliserede foreninger. Man var tilbageholdende med politisk aktivitet. Af en undersøgelse blandt mandlige tyrkiske familieoverhoveder fra 1984 fremgår det, at kun 16 pct. var medlem af en forening (Dehn & Sinding, 1985). På dette tidspunkt boede der alt i alt omkring 1600 personer af tyrkisk afstamning i Århus. Af tyrkiske foreninger var det kun Tyrkisk-Dansk Forening, som blev oprettet i 1979 og eksisterer endnu, som havde mange medlemmer. Andre foreninger var Tyrkisk Arbejder Solidaritetsforening, Tyrkisk Indvandrerforening i Brabrand, Anatolsk Fodboldklub og Dansk-Kurdisk Forening. Man kan ikke sige, at de tyrkiske foreninger på dette tidspunkt spillede nogen større rolle i det århusianske samfund.

Da Lars Pedersen (Pedersen & Selmer, 1991) fem år efter undersøger tyrkernes foreninger i Århus, er der kommet flere organisationer til, og de er blevet mere differentierede. I 1989 boede der omkring 2300 personer af tyrkisk afstamning i Århus. Pedersen sondrer mellem tre typer af foreninger, nemlig a) de verdslige, a-religiøse og politiske, b) de national-kulturelle og c) de islamiske. Blandt de verdslige er Tyrkisk-Dansk Forening stadigvæk den centrale og har mange aktiviteter både indadtil og udadtil mod Århus Kommune. Foreningen, der havde både danske og tyrkiske medlemmer, lagde bevidst afstand til de mere islamisk orienterede foreninger. Andre foreninger i denne gruppe var Jyllands Tyrkiske Indvandrerungdomsforening, Anatolsk Kulturforening, Tyrkiets Støttekomité og Dansk-kurdisk Kultur- og Solidaritetsforening.

Blandt de national-kulturelle foreninger i Århus nævner Pedersen Den Tyrkiske Kulturforening i Brabrand og Den tyrkiske forening i Viby. Disse foreninger ser det som deres væsentligste opgave at udbrede kendskabet til tyrkisk kultur og at styrke traditionelle tyrkiske værdier. I både Brabrand og (nogle år senere) i Viby er der i tilknytning til foreningerne oprettet en moské og koranundervisning for børn. Endelig er der den sidste type af foreninger, som Pedersen betegner som „islamiske“, og som er repræsenteret af Århus Ungdoms- og Kulturforening. Også her er der senere oprettet en moské. Denne forening adskiller sig fra de national-kulturelle foreninger ved at lægge mindre vægt på at dyrke den traditionelle tyrkiske kultur og

mere på at opbygge en fælles islamisk kultur på tværs af etniske grupper. Det hører med til billedet, at Islamisk Kulturcenter i København har oprettet en afdeling i Århus, der siden 1980 har haft en moské, der også bliver frekventeret af den tyrkiske befolkningsgruppe.

Når vi går frem til 2000, er der sket en betydelig udvikling. Nogle foreninger er nedlagt, og mange nye er kommet til. På banen er stadigvæk Tyrkisk-Dansk Forening, Anatolsk Kulturforening, Den Tyrkiske Kulturforening i Brabrand, Den tyrkiske forening i Viby og Århus Ungdoms- og Kulturforening. Dansk-Kurdisk Forening eksisterer også stadigvæk, men må vist nærmest betegnes som sovende. Udviklingen i 1990'erne er gået i retning af, at der er blevet oprettet flere moskéer og bedesteder som et manifest udtryk for, at islam er kommet til at spille en større rolle for tyrkerne i Danmark. Derudover er der blevet oprettet flere særlige kvindeforeninger, idet der tidligere stort set ikke eksisterede foreninger, hvor også kvinderne kunne mødes. En yderligere nyskabelse er Dansk Alevi Forbund.

De tyrkiske foreninger synes i dag mere klart at være opdelt i to typer. Det drejer sig for det første om de verdslige og mere indvandrerpolitisk orienterede foreninger, blandt hvilke Tyrkisk-Dansk Forening stadigvæk har en fremtrædende plads. Og det drejer sig for det andet om de islamiske og religiøst orienterede, der ofte organiserer moskéer, bedesteder og koranskoler. Der er oprettet en særlig paraplyorganisation for disse foreninger, nemlig Tyrkiske Foreningers Sammenslutning. Ud over de nævnte foreninger er der også blevet oprettet tre islamiske friskoler i Århus, heraf én med primært tyrkiske elever, nemlig Selamskolen i Åbyhøj. Der er næppe tvivl om, at disse religiøse foreninger fylder mere i billedet, end de gjorde tidligere.

Samtidig ser det imidlertid ud til, at der er forholdsvis stærke netværk på tværs af alle de tyrkiske foreninger i Århus. Der samarbejdes på kryds og tværs, og der samarbejdes også med andre organisationer for etniske minoriteter i Århus. Afstandene mellem foreningerne er formodentlig mindre i dag end tidligere, og måske mindre i Århus end i København. De mange relationer mellem de tyrkiske foreninger i Århus er en meget god demonstration af Eva Østergaard-Nielsens (2002) påstand om, at tyrkerne i Danmark kun i begrænset omfang har bragt hjemlandets konflikter med ind i det danske samfundsliv. Det er således også karakteristisk, at meget forskellige foreninger nævner, at de har kontakter til det socialdemokratiske byrådsmedlem, Hüseyin Arac.

I det hele taget er tyrkerne kommet godt med i det politiske liv i Århus. Ved kommunalvalget i 2001 var der opstillet ikke mindre end 7 tyrkiske

kandidater på seks forskellige partiers lister, heraf to af formændene for de tyrkiske foreninger. Der blev valgt to tyrkere ind i byrådet, nemlig socialdemokraten Hüseyin Arac og venstremanden Bünyamin Simsek, der også tidligere havde været formand for Integrationsrådet i Århus (jf. kapitel 8). Derudover samarbejder forskellige af de tyrkiske foreninger med IDFAD, INDSams Århusafdeling, Multikulturel forening og med et par afrikanske foreninger. Endelig har Tyrkisk-Dansk Forening lokaler i Ny Munkegade og er dermed en del af Internationalt Kulturcenter.

Organisationsudviklingen blandt tyrkerne i Århus illustrerer, hvad der sker, når fremmedarbejdere bliver til indvandrere og siden til etniske minoriteter. De første gruppedannelser blandt tyrkerne havde til formål at samle og støtte de tyrkiske mænd, der midlertidigt havde arbejde i Danmark. Efter at familierne var kommet til Danmark, begyndte man gradvist at indstille sig på, at opholdet i Danmark blev af længere varighed, og man begyndte at orientere sig imod det danske samfund. I dag har den tyrkiske befolkningsgruppe tydeligvis set i øjnene, at dens fremtid ligger i Danmark. Man har derfor oprettet stabile islamiske institutioner, man arbejder på at få bygget en stormoské, der er skabt tilbud for kvinder, børn og unge, og tyrkerne er på vej ind i de danske organisationer og institutioner.

### **POLITISKE KRAV**

For at forstå den rolle som de etniske minoriteters organisationer spiller i Danmark i dag, er det vigtigt at få viden ikke blot om deres antal og udbredelse, men også om deres aktiviteter. Dette kan bl.a. gøres ved at undersøge de krav, som organisationerne stiller til de offentlige myndigheder og mere generelt til det danske samfund. Der er derfor registreret og analyseret alle de kollektive krav fra de etniske minoriteter, som bliver omtalt i de centrale dagblade i perioden 1993-2001. Registreringen er foretaget på grundlag af POLINFOs artikeldatabase.<sup>3</sup>

Inspirationen til denne undersøgelse er hentet fra det internationale MERCI-projekt (Mobilization on Ethnic Relations, Citizenship and Immigration), hvor man for fem landes vedkommende, nemlig Holland, England, Frankrig, Tyskland og Svejs, har registreret alle former for „political claims making“, som det kaldes. Man har registreret alle krav på indvandrerrådet, der har været omtalt i et af landets dagblade fra 1990 til 1999<sup>4</sup> – i England har det f.eks. drejet sig om *The Guardian* og i Tyskland om *Frankfurter Rundschau* (Koopmans & Statham, 1999; 2000b).

De resultater, som MERCI-projektet foreløbig har fremlagt, har afsløret så store forskelle mellem landene, at det har været fristende at gennemføre en tilsvarende undersøgelse i Danmark. Hvor den internationale undersøgelse har omfattet alle grupper og institutioner, der har ytret sig på indvandrerområdet, har det foreliggende projekt mindre ambitiøst koncentreret sig om de etniske minoriteters egne krav.

Egentlig har vi registreret artikler fra alle de aviser, der indgår i POLIN-FO, men for at sikre sammenligneligheden med de andre lande og for også at kunne beskrive udviklingen over tid vil der kun blive vist opgørelser over de artikler, der har været bragt i *Politiken*.<sup>5</sup> Derudover har der været mindre forskelle i de indsamlingsmetoder, der er blevet anvendt i det danske og det internationale projekt, og det vil derfor i sammenligningerne mellem landene være nødvendigt at koncentrere sig om de overordnede linjer. Udgangspunktet har imidlertid som i den internationale undersøgelse været begivenheder eller hændelser, hvor der fra kollektive aktørers side formuleres politiske krav. Og det er begivenhederne, der har været enhederne, ikke artiklerne. Om de således registrerede begivenheder er der stillet fire spørgsmål: Hvilke organisationer fremsætter krav, hvad stilles der krav om, hvem stilles kravene til, og hvilke aktionsformer anvendes?

Helt overordnet har det vist sig, at der i *Politiken* optræder langt færre sager, hvor kollektive aktører fra de etniske minoriteter formulerer politiske krav, end der gør i de sammenlignelige aviser i andre lande (jf. tabel 7.9). Derudover har antallet af registrerede krav været jævnt stigende gennem 1990'erne (tabel 7.7). Stigningen kan imidlertid forklares på to måder. Dels kan det være, at der faktisk formuleres flere krav fra de etniske minoriteters side, dels kan det skyldes, at aviserne er blevet flinkere til at rapportere om de etniske minoriteters krav eller ønsker. Men under alle omstændigheder fylder aktørerne fra de etniske minoriteter mere end tidligere, selvom de stadigvæk fylder mindre i det danske mediebillede end i de udenlandske.

Vi kan derefter se på, hvem det er, der formulerer krav på de etniske minoriteters vegne (tabel 7.7). For det første kan man bemærke, at det ikke er lykkedes os at finde ret mange begivenheder, hvor der ikke har været organisationer indblandet. Og dernæst kan man konstatere, at over 40 pct. af de formulerede krav kommer fra de nationalt baserede paraplyorganisationer, hvilket konkret vil sige INDSam, POEM og ELO. Dette er formodentligt et specielt dansk fænomen, idet tilsvarende organisationer ikke har nogen fremtrædende position i andre lande (jf. også kapitel 10 om organisa-

**TABEL 7.7.**

Hvem er det, der fremsætter krav, 1993-2001?<sup>1</sup> Pct.

	1993- 1995	1996- 1998	1999- 2001
Tværetniske, nationalt baserede paraplyorganisationer	55	33	44
Religiøse organisationer	0	20	28
Andre tværetniske organisationer	18	13	10
Venskabsforeninger	9	4	3
Nationalt baserede org. for enkelte nationaliteter	18	17	7
Lokalt baserede organisationer	0	7	3
Ingen navngivne organisationer	0	7	4
I alt	100	100	100
N	22	46	68

1) Der kan optræde flere organisationer i forbindelse med den enkelte begivenhed.

tionernes navne). Til gengæld har de nationale sammenslutninger af foreninger for enkelte etniske minoriteter ikke nogen særlig fremtrædende plads i Danmark, i modsætning til f.eks. Sverige.

Det er i øvrigt bemærkelsesværdigt, at de organisationer, der er blevet karakteriseret som „religiøse“, har fået en stadig mere fremtrædende placering. Det drejer sig f.eks. om Det Islamiske Trossamfund og Foreningen af Studerende Muslimer. Samtidig hører man stadig mindre til de nationale sammenslutninger for enkelte etniske grupper.

Spørgsmålet er derefter, hvad det er for sager, som organisationerne beskæftiger sig med. Der er foretaget en hovedopdeling i tre typer af spørgsmål: a) spørgsmål vedrørende indvandring, asyl og tildeling af statsborgerskab, b) spørgsmål vedrørende integrationen i det danske samfund og c) spørgsmål der vedrører hjemlandspolitik f.eks. kurdernes kamp i Tyrkiet. Tabel 7.8 viser, at den helt overvejende del af kravene vedrører integrationsproblemerne. Og dette forhold har ikke ændret sig gennem perioden. I det omfang, der stilles krav, der vedrører hjemlandet, har det primært drejet sig om kurdernes og palæstinenserens problemer, altså om to folkeslag, der i perioder har levet under borgerkrigsagtige forhold i hjemlandet.

En mere detaljeret opdeling af de sager, der vedrører integrationsproblemer i det danske samfund, viser, at der er en betydelig variation over tid. To typer af spørgsmål synes at have fået en stigende betydning, nemlig for det

TABEL 7.8.

Hvad formuleres der krav om, 1993-2001? Pct.

	1993- 1995	1996- 1998	1999- 2001
Indvandring, asyl, familiesammenf., statsborgerskab	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>2</b>
Hjemlandspolitik	<b>16</b>	<b>13</b>	<b>17</b>
Integrationsproblemer i Danmark	<b>79</b>	<b>84</b>	<b>81</b>
Vedr. Rådet for etniske minoriteter og Integrationsråd	5	7	0
Andre politiske og civile rettigheder	0	10	13
Sociale, økonomiske og uddannelsesmæssige spm.	26	17	11
Kulturelle og religiøse spørgsmål	5	3	30
Vold og kriminalitet	0	23	11
Racisme, klagævn	37	23	13
I alt	100	100	100
N	19	30	47

første de religiøse og kulturelle spørgsmål og for det andet vold og kriminalitet. Omvendt har omtalen af racisme og af sociale, økonomiske og uddannelsesmæssige problemer fået en aftagende betydning.

Den tværnationale undersøgelse af indvandrernes kravfremsættelse har, som nævnt, påvist meget store forskelle mellem de undersøgte lande – forskelle, der forklares med den politiske mulighedsstruktur. Det er hypotesen, at der stilles flest krav til integrationspolitikken i de lande, hvor der er flest indflydelseskanaler til rådighed for indvandrerne (Koopmans et al., forthcoming). Omvendt forekommer der flest krav vendt mod hjemlandene, hvor der er få muligheder for at påvirke forholdene i modtagerlandet.

I den tværnationale undersøgelse går der et tydeligt skel mellem Tyskland og Svejts på den ene side og de tre andre lande på den anden side. Både Tyskland og Svejts har medborgerskabsregimer, der i kapitel 2 er blevet karakteriseret som etnisk segregation, hvilket vil sige, at man prøver at fastholde indvandrerne i en slags fremmedarbejderstatus, hvor der ikke gøres forsøg på en egentlig integration i modtagerlandet. Det er i god tråd hermed, at indvandrernes krav i disse to lande (tabel 7.9) i meget betydeligt omfang vedrører hjemlandspolitik og kun i begrænset omfang integrationspolitik. Det er også i god overensstemmelse med dette medborgerskabsregime, at de krav, der stilles til integrationspolitikken, først og fremmest vedrører racisme og forskelsbehandling.

TABEL 7.9.

Hvad formuleres der krav om i Danmark, sammenlignet med i andre lande i Europa?<sup>1</sup> Pct.

	DAN- MARK	HOL- LAND	ENG- LAND	FRANK- RIG	TYSK- LAND	SVEJTS
Immigration, asyl, statsborgerskab	<b>3</b>	<b>17</b>	<b>19</b>	<b>32</b>	<b>14</b>	<b>11</b>
Krav vedr. hjemlandet	<b>16</b>	<b>17</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>43</b>	<b>54</b>
Integrationsproblemer	<b>81</b>	<b>66</b>	<b>75</b>	<b>61</b>	<b>43</b>	<b>35</b>
Sociale rettigheder og problemer	28	15	10	6	2	3
Religiøse og kulturelle rettigh. og probl.	17	16	18	15	3	2
Racisme, forskelsbehandling	21	16	36	23	28	17
N	96	283	242	311	925	199

1) Der er forskel på tidsperioderne, idet der for Danmark er analyseret perioden 1993-2001, mens der for de andre lande er analyseret perioden 1992-1998.

Kilde: Koopmans et al., 2003.

Frankrig har et medborgerskabsregime, der er karakteriseret som republikansk monisme, dvs. at det er forholdsvis let at opnå statsborgerskab, men at der stilles store krav om assimilation, og at krav om kulturelle særrettigheder ikke bliver opfattet som legitime. Endelig er England og Holland præget af et pluralistisk eller multikulturelt medborgerskab. På denne baggrund er det nok lidt overraskende, at der er så stor lighed mellem de fremsatte krav i de tre lande. Det var i øvrigt ikke forudset, at så stor en del af kravene i Frankrig vedrørte indvandring og statsborgerskab, men det skyldes ifølge forfatterne (Koopmans et al., 2003), at man netop i den undersøgte periode havde meget omfattende diskussioner om illegale indvandrere og deres status.

Danmark, hvis medborgerskabsregime i kapitel 2 blev placeret midt i det todimensionale felt, nogenlunde lige langt fra de fire poler, placerer sig ifølge tabel 7.9 i samme gruppe som Holland, England og Frankrig, dvs. at integrationsproblemerne er de vigtigste. Ligeledes indtager hjemlandspolitikken en relativt begrænset plads i Danmark. Danmark placerer sig hermed som forudset i den gruppe af lande, hvor indvandrernes politiske aktiviteter primært foregår inden for rammerne af den nationalstat, som de er flyttet til.

Det blev også i kapitel 2 forudset, at den kombination af omfattende rettigheder og et betydeligt assimilationspres, man finder i Danmark, ville medføre, at en uforholdsmæssig stor del af integrationskonflikterne ville handle om kulturelle og religiøse spørgsmål. Hvis man betragter tallene i tabel 7.9, synes Danmark ikke på dette punkt at adskille sig fra Holland, England og Frankrig. Men betragter man kun den seneste periode, der er



TABEL 7.10.

Hvem rettes kravene til, 1993-2001? Pct.

	1993-1995	1996-1998	1999-2001
Internationale og europæiske instanser	0	3	0
Myndighederne i hjemlandet	5	7	6
Andre landes ambassader	0	3	6
Nationale myndigheder i Danmark	37	47	45
Lokale myndigheder i Danmark	21	10	9
Erhvervsliv og medier	0	7	13
Generelle krav til det danske samfund	26	20	9
Krav til minoriteterne selv	11	3	13
I alt	100	100	100
N	19	30	47

vist i tabel 7.8, bliver forudsigelsen opfyldt. Kravene på det kulturelle område har fyldt mere i danske aviser i årene 1999-2001 end de i gennemsnit gjorde for alle årene i de fem andre undersøgte lande.<sup>6</sup>

Det næste spørgsmål er, hvem kravene retter sig imod. Ligesom kravene først og fremmest har drejet sig om integrationsspørgsmål, bliver de også først og fremmest rettet til de danske myndigheder og mere generelt til det danske samfund (tabel 7.10). I et vist omfang stilles der også krav til minoritetssamfundet selv, f.eks. om at gribe ind over for kriminalitet, forhindre tvangsægteskaber og lignende. Kun i meget begrænset omfang stilles der krav til internationale myndigheder eller til myndigheder i hjemlandet.

Denne gang er det kun muligt at sammenligne med England og Tyskland, der imidlertid også repræsenterer to meget forskellige medborger-skabsregimer (tabel 7.11). I ingen af tilfældene stilles der særligt mange krav til internationale eller europæiske myndigheder. Kravene bliver rettet til nationalstaterne. Og forskellen er, som man skulle forvente, at i Tyskland, hvor kravene i betydeligt omfang vedrørte hjemlandet, rettes også en stor del af kravene til myndigheder i hjemlandet, mens det kun sker i meget begrænset omfang i både Danmark og England. Uanset at immigrationen kan ses som et meget klart udtryk for globaliseringen, er den politiske aktivitet blandt de etniske minoriteter i udpræget grad rettet mod modtagerlandets institutioner (jf. Koopmans & Statham, 2000a).

TABEL 7.11.

Hvem rettes kravene til, sammenlignet med andre lande i Europa?<sup>1</sup> Pct.

	DANMARK	ENGLAND	TYSKLAND
Internationale og europæiske myndigheder	1	3	2
Myndigheder i hjemlandet	6	2	25
Myndigheder i modtagerlandet	93	95	73
I alt	100	100	100
N	96	141	351

1) Registreringen omfatter for Danmark perioden 1993-2001, mens den for England og Tyskland omfatter perioden 1990-95.

Kilde: Koopmans & Statham, 2000.

Det sidste spørgsmål vedrører de aktionsformer, der tages i anvendelse, når der formuleres krav af den ene eller anden art. Her har den generelle hypotese været, at jo mere lukkede de officielle beslutningskanaler er for de etniske minoriteter, jo større er chancen for, at de vil gribe til ikke-konventionelle og måske voldelige aktionsformer. På denne baggrund forventer Koopmans et al. (2003) et mere konventionelt aktionsmønster i England og Holland og et mere konfliktfyldt i Frankrig, Tyskland og Svejs. Som tabel 7.12 viser, bliver disse forventninger i store træk opfyldt.

Beslutningsstrukturen i Danmark må sammenligningsvis betegnes som åben. Først og fremmest har de etniske minoriteter fået tildelt kommunal valgret, og der eksisterer en række korporative beslutningsorganer, som måske ikke er specielt velfungerende, men som alligevel åbner for indflydelsesmuligheder. Samtidig er den politiske kultur i Danmark meget konsensuspræget, og der forekommer generelt ikke megen politisk vold (jf. Mikkelsen, 1986; 2002). Til gengæld er indvandrerddebatten i Danmark forholdsvist ophedet sammenlignet med en række andre lande. På denne baggrund må man nok forvente, at aktionsrepertoiret i Danmark minder om repertoiret i Holland og England, hvilket også viser sig at være tilfældet.

I Danmark bliver en stor del af de registrerede krav formuleret gennem offentlige udtalelser, det være sig pressemeddelelser, læserbreve, breve til en minister eller udtalelser til aviser. Mere end 30 pct. af de formulerede krav er således fremkommet i forbindelse med avisinterview med paraplyorganisationernes ledere. I det seneste undersøgte år drejer det sig faktisk om op mod 50 pct. Der synes således i de seneste år at være blevet skabt den kuty-

TABEL 7.12.

Hvordan fremsættes kravene, sammenlignet med andre lande i Europa? Pct.

	DAN- MARK <sup>1</sup>	HOL- LAND	ENG- LAND	FRANK- RIG	TYSK- LAND	SVEJTS
Offentlige udtalelser	60	72	65	48	48	29
Sagsanlæg eller politianmeldelse	5	1	11	5	2	1
Møder og høringer	17	1	1	3	3	4
Demonstrationer m.m.	12	14	6	19	17	47
Konfrontationer, voldelige sammenstød	6	12	17	26	31	20
N	100	283	242	311	925	199

1) Registreringen omfatter for Danmark perioden 1993-2001, mens den for de øvrige europæiske lande omfatter perioden 1992-98.

Kilde: Koopmans et al., 2003.

me, at journalisterne, hver gang der sker noget på indvandrersområdet, henvender sig til formændene for INDSam og POEM og beder dem udtale sig om regeringens seneste udspil eller om en netop offentliggjort undersøgelse. Af og til bliver kravene således produceret så at sige til lejligheden på opfordring af journalisterne. Hvor stor effekt denne form for aktivitet har, kan man måske nok sætte spørgsmålstegn ved.

Sammenlignet med de andre omtalte lande, er de etniske minoriteters talsmænd forholdsvis usynlige i danske medier, selvom der i de seneste år er sket en stigning i omtalen af de etniske minoriteters synspunkter. Samtidig har analysen vist, at forholdene i Danmark minder om forholdene i Holland og England, både hvad angår indholdet af de formulerede krav, de instanser, kravene er rettet imod, og de aktivitetsformer, der tages i anvendelse for at formulere kravene. Langt de fleste krav vedrører integrationsproblemer i det danske samfund og er rettet mod nationale myndigheder, og langt de fleste krav formuleres gennem konventionelle kanaler og har først og fremmest karakter af synspunkter, der udtrykkes i pressemeddelelser, læserbreve eller interview.

I kapitel 2 blev der på baggrund af en analyse af det danske medborgerskabsregime formuleret den forventning, at de etniske minoriteter i Danmark ville engagere sig inden for de ordinære politiske strukturer, og at deres politiske krav ville være fokuseret på integrationsbetingelserne i Danmark. Samtidig blev det forudset, at retten til kulturel forskellighed ville være et politiseret område. Disse forventninger er blevet bekræftet.

## DEN ORGANISATORISKE ELITE

Hvis man tager avisernes gengivelse af de etniske minoriteters krav som et udtryk for deres repræsentanters synlighed i dansk politik, vil man kunne konstatere, at det drejer sig om meget få personer. Tabel 7.13 viser, hvem der har udtalt sig eller har været talere ved møder eller demonstrationer. 11 personer optræder fire gange eller oftere, og heraf er et par stykker ikke politisk aktive længere. Der er tale om en meget lille snæver gruppe af personer. Alt i alt er der registreret udtalelser fra omkring 60 forskellige personer.

Den mest synlige organisationsrepræsentant er Muharrem Aydas, der har været formand for paraplyorganisationerne POEM og ELO. Og i betragtning af, at stort set alle hans registreringer vedrører 2000 og 2001, må han siges i disse år at have en helt dominerende placering. Næstflest registreringer har Bashy Quraishy, som til gengæld har været på banen i hele den undersøgte periode, og som på forskellige tidspunkter har repræsenteret forskellige organisationer, men som i 2001 er næstformand for POEM. Faktisk er Quraishy endnu mere synlig, end tabellen viser, idet ikke alle hans udtalelser og læserbreve er blevet registreret som organisationskrav. Dernæst følger to tidligere formænd for INDSam, Mohamed Gelle og Anna Saakwa. Abu Laban og Fatih Alev er endelig to af de mere fremtrædende imamer i

TABEL 7.13.

Talsmænd for de etniske minoriteter i forbindelse med fremsættelse af krav, 1993-2001<sup>1</sup>

	ANTAL REGISTRERINGER
Muharrem Aydas	34
Bashy Quraishy	15
Mohamed Gelle	13
Anna Saakwa	10
Souhail Ibrahim	7
Rabin Azad-Ahmad	5
Abu Laban	4
Fatih Alev	4
Birgül Ergin	4
Mazhar Hussain	4
Khuram Shezad	4

1) Alle aviser i POLINFO, sommeren 2002.

Danmark. Ligesom Quraishy optræder de to imamer også i større omfang i danske medier, end hvad der fremgår af opgørelsen, idet de ofte optræder på egne vegne og ikke som repræsentanter for organisationer og grupper.

Det er ikke kun disse organisationsrepræsentanter, der formulerer de etniske minoriteters synspunkter på indvandrerpolitik eller dansk politik i det hele taget. I den offentlige debat møder man indvandrerpolitikere som Naser Khader, Kamal Qureshi, Lubna Elahi, Hamid El Mousti og Hüseyin Arac. Og så findes der enkelte uafhængige kommentatorer som Mehmet Ümit Necef, Nahid Razid og Rushy Rashid. Men mange er der ikke.

I de seneste par år har Muharrem Aydas haft en helt dominerende position som talsmand for de etniske minoriteter i Danmark. Det skyldes, at det er lykkedes ham at vinde respekt i den danske offentlighed, samtidig med at han har bevaret tilliden blandt de etniske minoriteter. Dog må man konstatere, at hans offentlige rolle i helt overvejende grad har bestået i på opfordring at udtale sig til journalister.

#### RELATIONERNE TIL DE OFFENTLIGE MYNDIGHEDER

Ifølge Gundelach og Torpe (1999) er det vigtigt for udviklingen af social kapital, at der ikke blot er et frodigt foreningsliv, men at foreningerne også er åbne over for det øvrige samfund og har et nogenlunde velfungerende samarbejde med de offentlige myndigheder. Et vigtigt spørgsmål er derfor, i hvilket omfang der er skabt stabile samarbejdsrelationer mellem organisationer og myndigheder.

I 1983 oprettedes Indvanderrådet, et korporativt organ, der blev valgt af Indvandrerne repræsentantskab, der bestod af en repræsentant for hver af de organisationer, der havde udtrykt ønske om at blive repræsenteret. Rådets opgave var at rådgive Indenrigsministeriet i indvandrerspørgsmål. Rådet er senere omdøbt til Rådet for Etniske Minoriteter. Hermed var der altså skabt et organ, der skulle sikre, at informationen flød ubesværet mellem indvandrerorganisationerne og myndighederne. Rådet er, så vidt man kan forstå, aldrig kommet til at virke efter hensigten. Nogle hævder, at det skyldes, at myndighederne ikke har lyttet til foreningerne (*Information*, 22/12 1997), andre hævder, at det skyldes, at rådet ikke magtede at komme med kvalificerede bidrag (Hammer & Bruun, 2000). Under alle omstændigheder blev rådets sammensætning ændret med den nye integrationslov fra 1999, idet repræsentantskabets medlemmer nu bliver udpeget af integrationsrådene i

kommunerne. Hermed blev de større landsdækkende organisationer for etniske minoriteter sat uden for indflydelse. Der kom da også protester fra de organisationer, der sædvanligvis havde udgjort en stor del af rådets medlemmer (*Information*, 22/12 1997; 10/2 1998).

Ud over de nævnte organer har de etniske minoriteters organisationer også været repræsenteret i en række af de råd og nævn, der i de senere år har været nedsat vedrørende integrationsproblemer. Hammer og Bruun (2000) har lavet en registrering af organisationernes repræsentation fra 1990 til 1999. Af permanente organer har Rådet for Etniske Minoriteter været repræsenteret i Nævnet for Etnisk Ligestilling, Udlændingestyrelsens brugerpanel, Rådet for Uddannelses- og Erhvervsvejledning (RUE), Center for Tværkulturelt Boligarbejde og Udviklingscenteret for Undervisning og Uddannelse af Tosprogede Børn og Unge.

Af de ad hoc nedsatte råd, nævn, udvalg og arbejdsgrupper har Rådet for Etniske Minoriteter eller en af organisationerne været repræsenteret i nogle, men har været fraværende i andre af de grupper, der har beskæftiget sig med integrationssspørgsmål. Blandt de vigtigste udvalg med deltagelse af minoritetsorganisationer kan nævnes „Arbejdsgruppe nedsat af Indenrigsministeriet vedr. integration af indvandrere i Danmark“ fra 1990 og Integrationsudvalget nedsat af Indenrigsministeren i 1994. Der har også været repræsentanter i udvalg, der f.eks. har beskæftiget sig med uddannelse af voksne indvandrere, barrierer for indvandrernes integration på arbejdsmarkedet og kvindelig omskæring. Men der har været en række tilsvarende udvalg, hvor der ikke har været repræsentanter for de etniske minoriteter. Når man gennemser listerne, er det vanskeligt at finde noget gennemgående princip for, hvornår de er blevet inddraget og hvornår ikke.

Vi kan herefter se lidt nærmere på, i hvilket omfang de etniske minoriteter er blevet inddraget i forberedelsen af de love, der vedrører flygtninge og indvandreres vilkår i Danmark. Siden slutningen af 1960'erne, hvor den nuværende indvandringsbølge startede, er der på området gennemført 65 love, og der har været nedsat i alt 10 lovforberedende udvalg. Kun i tre af disse udvalg har der været repræsentanter for de etniske minoriteters organisationer, nemlig i de udvalg, der forberedte loven om Nævnet for Etnisk Ligestilling, loven om undervisning af voksne indvandrere og integrationsloven (tabel 7.14). Alle tre udvalg er fra 1990'erne. Sammenligner man med, hvordan lovforberedelsen i øvrigt foregår i Danmark (Christiansen & Nørgaard, 2003), må man sige, at det er overraskende sjældent, at de etniske minoriteters organisationer har været inddraget i en forudgående udvalgsbehand-

TABEL 7.14.

## Lovforberedende udvalg på indvanderområdet

ÅR	LOVFORSLAG	REPRÆSENTATION AF ORGANISATIONER
1971	Lov om ændring af borgerlig straffelov og Lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet	Ingen
1981	Lov om kommunal valglov: valget til udenlandske statsborgere	Kommunernes Landsforening (KL) m.fl.
1981	Lov om ændring af ligningsloven	Erhvervsorganisationer
1983	Udlændingeloven	Dansk Flygtningehjælp og Advokatrådet
1986	Lov om ændring af lov om individuel boligstøtte	Boligorganisationer og KL
1993	Lov om ændring af lov om midlertidig opholdstilladelse	Dansk flygtningehjælp Advokatrådet
1993	Lov om Nævnet for Etnisk Ligestilling	Indvanderrådet, Dansk Flygtningehjælp Mellempolkeligt Samvirke
1994	Lov om undervisning af voksne indvandrere	Indvanderrådet, Dansk Flygtningehjælp, Amtsrådsforeningen, Folkeoplysningsforbundene
1998	Integrationsloven	Rådet for Etniske Minoriteter, CEMYC, Dansk Flygtningehjælp, Mellempolkeligt Samvirke, Dansk Røde Kors, KL og Amtsrådsforeningen
2000	Lov om ændring af udlændingeloven	Ingen

ling.<sup>7</sup> Det er også overraskende sjældent, at der overhovedet er foregået en forudgående udvalgsbehandling.

Den samlede inddragelse af de etniske minoriteters organisationer i lovforberedelsen er vist i tabel 7.15, hvor der samtidig er foretaget en opdeling af den samlede periode i fire mindre perioder. Tabellen viser tre former for inddragelse, nemlig for det første organisationernes deltagelse i et evt. forudgående udvalgsarbejde, for det andet organisationernes inddragelse i en formel høringsrunde forud for lovforslagets fremsættelse, og endelig for det tredje om organisationerne på eget initiativ har henvendt sig til det relevante folketingsudvalg under lovens behandling i Folketinget.

Hvis vi først ser på opgørelsen for hele perioden under et, fremgår det, at minoritetsorganisationerne har været inddraget på den ene eller anden måde i forbindelse med forberedelsen af lidt over en tredjedel af forslagene. Andelen er imidlertid steget fra periode til periode. Først og fremmest er de

TABEL 7.15.

De etniske minoriteters organisationers inddragelse i lovfberedelsen. Pct.

PERIODE	DELTAJET I UDVALGS- FORBEREDELSE	FORMEL HØRING	HENVENDELSE TIL FOLKE- TINGSUDVALG	MINDST EN AF DE NÆVNTE	N
1970-1982	0	17	0	17	6
1983-1992	0	8	15	23	13
1993-1996	9	17	4	30	23
1997-2000	4	52	9	56	23
Alle	5	27	8	36	65

etniske minoriteters organisationer i de seneste år regelmæssigt blevet inddraget i en formel høring af organisationer. Stigningen er i dette tilfælde meget markant, men udviklingen svarer i store træk til, hvad man også kender på alle andre sagsområder, idet der generelt har været en stigende brug af formelle høringer i 1990'erne (Christiansen & Nørgaard, 2003).

For at vurdere, om denne inddragelse er stor eller lille, er der i tabel 7.16. foretaget en sammenligning med den generelle inddragelse af interesseorganisationer inden for nogle af de politikområder, hvor man vil forvente en sådan inddragelse. Her vil man for det første kunne konstatere, at det ikke er noget specielt for indvanderområdet, at lovforslag ofte vedtages uden inddragelse af interesseorganisationer. Peter Munk Christiansen og Asbjørn Nørgaard (2003) har vist, at sandsynligheden for, at organisationerne inddrages, er mindre, hvor der skal vedtages ubehagelige indgreb f.eks. økonomiske nedskæringer, end hvor dette ikke er tilfældet. Og reguleringerne på indvanderområdet har ofte været ubehagelige for de berørte. Måske er dette en af forklaringerne på, at der så relativt sjældent er gået en udvalgsbehandling forud for fremsættelsen af lovforslagene, og at der kun sjældent har været repræsentanter for de etniske minoriteters organisationer til stede. En anden mulig forklaring kan være den stærke politisering af området.

Tabellen viser imidlertid videre, at de etniske minoriteters organisationer sjældnere har været inddraget i forbindelse med lovgivning på indvanderområdet end organisationer almindeligvis er. Først og fremmest har de etniske minoriteters organisationer sjældent deltaget i forudgående udvalgsarbejde. Efterhånden bliver de dog inddraget i formelle høringsprocedurer i et omfang, der minder om de øvrige organisationer. Den meget begrænsede inddragelse i de første år, er imidlertid ikke noget særligt for de etniske



TABEL 7.16.

De etniske minoriteters organisationers inddragelse i den administrative lovforberedelse, sammenlignet med den generelle inddragelse af interesseorganisationer. Pct.

	FORUDGÅEN- DE UDVALGS- BEHANDLING	FORMEL HØRING	SAMLET INDDRA- GELSE <sup>1</sup>	N
Inddragelsen af de etniske minoriteters organisationer i forbindelse med alle love om udlændinge og integration, 1971-2000	5	27	30	65
Organisationernes inddragelse i forbindelse med lovforslag fremsat af arbejdsministeren, erhvervsministeren, fødevarerministeren, miljøministeren og undervisningsministeren, 1977-1999 <sup>2</sup>	24	34	64	244
Inddragelsen af de etniske minoriteters organisationer 1997-2000	4	52	52	23
Inddragelsen af organisationerne generelt 1998-1999	20	72	79	61

1) Heri indgår andre dokumenterede former for kontakter mellem organisationer og administrationen som et led i lovforberedelsen.

2) Alle love, samlingerne 1977-78, 1984-85, 1991-92, 1998-99.

Kilde: Christiansen & Nørgaard, 2003: kapitel 5.

minoriteters organisationer. Da miljøet var et nyt politikområde, varede det også adskillige år, før miljøorganisationerne blev inddraget på lige fod med f.eks. erhvervsorganisationerne. Det bliver de til gengæld til overmål i dag (Christiansen, 1999b). Det tager altså tid at blive et selvfølgelig medlem af det korporative netværk.

Set over en 30 års periode er de etniske minoriteters organisationer altså blevet inddraget i mindre omfang end interesseorganisationer generelt bliver, men inddragelsen har været stigende, i hvert fald i forbindelse med høringer. Et andet spørgsmål er så, hvor stor indflydelse der er forbundet med sådanne høringer. Her giver det antagelig større indflydelse at være medlem af et lovforberedende udvalg end at deltage i en høring, hvor en bred kreds af interessenter høres. Og de etniske minoriteters organisationer har sjældent været repræsenteret i sådanne udvalg. I denne forbindelse er det endvidere interessant, at det ene af de tre udvalg, som de etniske minoriteters organisationer har deltaget i, fik sin betænkning fuldstændigt kasseret af regeringen, da der i 1998 blev fremsat forslag til en integrationslov. Men også

dette sker for betænkninger, hvor meget stærke danske interesseorganisationer har været inddraget.

I Sverige, hvor man fra et tidligt tidspunkt har ønsket at inddrage indvandrersorganisationerne i et forpligtende samarbejde med de offentlige myndigheder, har man afsat særlige puljer til økonomisk støtte af indvandrersorganisationerne for herved at give dem bedre ressourcer til at indgå i dette samarbejde (Schierup, 1993; Bäck & Soinin, 1996; Borevi, 2002). Hvordan har linjen på dette område været i Danmark? På lokalt plan har det overordnede princip været som i Århus Kommune, at man gav offentlig støtte til de etniske minoriteters organisationer efter de samme retningslinjer som til alle mulige andre foreninger i kommunen, dvs. tilskud til lokaler, fritidsaktiviteter og undervisning. Hvor gavmild denne uddeling af midler har været, har imidlertid varieret fra kommune til kommune (jf. Ejrnæs & Tireli, 1997).

På nationalt plan har der til gengæld været tale om særlige puljer til integrationsformål, hvoraf de fleste har været styret af Indenrigsministeriet, nu Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration. De etniske minoriteters organisationer har på lige fod med danske organisationer kunnet søge disse midler. Der har også indtil 2002 været en særlig bevilling for driftstilskud til organisationer for de etniske minoriteter. Der er blevet ydet tilskud til foreningers driftsudgifter under forudsætning af, at de afholdt konkrete integrationsfremmende arrangementer og aktiviteter. Desuden blev der stillet formelle krav til bl.a. foreningernes alder, antallet af voksne medlemmer og kontingentstørrelse. I 1991 blev formålet ændret fra støtte til indvandrerpoltiske aktiviteter til støtte til integrationsfremmende aktiviteter, dvs. at man har støttet oplysningsvirksomhed, samarbejde med de lokale myndigheder og kontakter til lokalbefolkningen. Der er derudover blevet ydet driftstilskud til paraplyorganisationerne. Der har ikke kunnet ydes støtte til religiøse eller kulturelle aktiviteter. Puljen har aldrig været særlig stor, og den er nedlagt fra og med finansloven for 2002.

Hvis man ser på de øvrige puljer, der er oprettet med henblik på støtte til integrationen af indvandrere, er det karakteristisk, at kun en mindre del af disse midler er blevet kanaliseret over i de etniske minoriteters egne organisationer, mens langt de største beløb er blevet bevilget til danske organisationer som Mellempfolkeligt Samvirke, Dansk Flygtningehjælp, Tværkulturelt Boligarbejde og Dokumentations- og Rådgivningscenteret for Racediskrimination (Hammer & Bruun, 2000).

Hammer og Bruun konkluderer på baggrund af en analyse af tilskuddene til integrationsformål til og med 1999,

at det er vanskeligt at danne sig et billede af de samlede drifts- og projektmidler til de enkelte foreninger, men ovenstående viser, at minoritetsforeningerne under alle omstændigheder får en meget lille del af de midler, som er til rådighed til integrations- og flerkulturelt arbejde (2000: 34).

Alligevel må man sige, at det er lykkedes nogle af de større paraplyorganisationer at få bevilget forholdsvis store beløb. Af debatten omkring INDSam i foråret 2002 fremgik det, at INDSam i 2001 modtog 1,8 mio. fra Indenrigsministeriet, knap 1 mio. fra Sundhedsstyrelsen, 0,75 mio. fra Bypuljen og 1,5 mio. fra andre foreninger og Københavns Kommune (*Jyllands-Posten*, 14/4 2002). Samme år modtog POEM 415.000 kr. fra Indenrigsministeriet, og det vides ikke, om de har modtaget yderligere beløb fra andre offentlige kilder (Folketinget 2002, spm. nr. S 733). Men langt de fleste af enkeltforeningerne har modtaget meget små beløb, ofte i størrelsesordenen 10.000 kr. om året (Hammer & Bruun, 2000).

Alt i alt må man nok konkludere, at myndighederne kun i meget begrænset omfang har vist ønske og vilje til at inddrage de etniske minoriteter i beslutningsprocesserne. Der er heller ikke ofret mange ressourcer på at støtte organisationsdannelserne blandt de etniske minoriteter. Derimod har myndighederne vist interesse for at inddrage de etniske minoriteters organisationer i konkrete integrationsopgaver, jf. de forholdsvis store økonomiske midler, der f.eks. i 2001 blev tilført INDSam. Det er formodentlig rigtigt, som flere iagttagere allerede har konkluderet, at de etniske minoriteters organisationer endnu ikke har spillet nogen væsentlig rolle på den landspolitiske arena (Hammer & Bruun, 2000: 12; Hussain, 2002).

#### DE MENIGE MEDLEMMER

I de tidligere afsnit i dette kapitel er der blevet set på de etniske minoriteters organisationer ud fra en organisationssynsvinkel. Her vil der til sidst blive set på organisationernes menige medlemmer. Oplysningerne herom kommer fra de samme undersøgelser, som er anvendt i de foregående kapitler, dvs. dels Diskriminationsundersøgelsen, der er en repræsentativ undersøgelse af bosniere, libanesere, somaliere og tyrkere fra efteråret 1998, dels undersøgelsen af indvandrernes børn, der er foretaget i foråret 1999 og omfatter unge i alderen 28 til 36 år fra Eksjugoslavien, Pakistan og Tyrkiet. Hertil kommer undersøgelsen af grønlændere i Danmark fra foråret 2001.

TABEL 7.17.

Medlemskab af nationale foreninger og andre foreninger for etniske minoriteter. Diskriminationsundersøgelsen, 1998 og undersøgelsen af grønlændere, 2001. Pct.

	BOSNIEN	LIBANON	SOMALIA	TYRKIET	GRØNLAND <sup>1</sup>
Medlem af forening for egen etnisk gruppe	16	5	23	15	55
Medlem af anden forening for etniske minoriteter	2	7	18	11	-
Intet sådant medlemskab	84	89	64	77	45
Mænd: medlemmer	19	15	47	29	46
Kvinder: medlemmer	14	5	20	14	58
N	342	279	226	285	552

1) For grønlændernes vedkommende er det summen af dem, der er medlemmer af foreninger og angiver, at de kommer i de grønlandske huse. 35 pct. angiver, at de er medlem af en grønlandsk forening.

Det fremgår af undersøgelserne, at der er meget stor variation mellem de etniske minoriteter, hvad deltagelsen i organisationslivet angår. Hvis vi starter med Diskriminationsundersøgelsen (tabel 7.17), er organisationsdeltagelsen mest udbredt blandt somalierne, fulgt af tyrkerne, hvorimod libanenserne kun deltager i begrænset omfang. Dette harmonerer godt med, at organisationsanalysen for Århus viste, at somalierne og tyrkerne var meget velorganiserede. Hvis vi inddrager grønlænderne og her også medtager aktiviteter i de grønlandske huse, ligger grønlændernes aktivitetsniveau højere end de fire indvandrergrupper.

Parallelt hermed viser tabel 7.18, at det ifølge undersøgelsen af indvandrernes børn er de unge fra Tyrkiet, der deltager mest, og de unge fra Pakistan mindst. Det sidste falder godt i tråd med, at Bashy Quraishy (2000: 95-96) skriver, „at i modsætning til mange andre store indvandrer- og flytningegrupper har pakistanske indvandrere næsten ingen mødesteder i Danmark“, hvilket hænger sammen med, „at der i Pakistan findes meget få sociale samværsteder uden for hjemmene, vennerne og storfamilierne“.

De to tabeller viser også, at når der ses bort fra grønlænderne, er det først og fremmest mændene, der deltager i organisationer og foreninger, og det gælder også for den unge generation. Med bosnierne som undtagelse er mændenes medlemsfrekvens i alle grupper dobbelt så stor som kvindernes.

TABEL 7.18.

Medlemskab af indvandrerorganisationer. Indvandrernes børn, 1999. Pct.

	EKSJUGOSLAVIEN	TYRKIET	PAKISTAN
Forening for egen etnisk gruppe	22	23	8
Anden forening for etniske minoriteter	7	10	5
Intet sådant medlemskab	76	68	87
Mænd: medlemmer	30	43	16
Kvinder: medlemmer	17	20	7
N	214	257	221

Blandt grønlænderne er situationen den stik modsatte. Her deltager kvinderne oftere end mændene.

I det hele taget viser det sig, at når bortses fra det etniske tilhørsforhold har køn langt den største betydning for organisationsdeltagelsen. For at få et samlet overblik over forklaringsstrukturen, er der for de tre grupper i undersøgelsen af indvandrernes børn gennemført nogle multivariate analyser, hvis resultater opsummeres i tabel 7.19.<sup>8</sup> De viste koefficienter er umiddelbart vanskelige at fortolke, men stjernerne angiver for hver enkelt forklaringsfaktor effektens styrke: Jo flere stjerner, jo større er effekten. Det er ikke muligt at sammenligne koefficienterne på tværs af faktorer, men derimod kan der sammenlignes på tværs af etniske grupper. Tabellen viser, at de tre forklaringsmodeller adskiller sig noget fra hinanden. Ud over køn, der spiller en rolle i alle tre grupper, er deltagelsen blandt de unge fra Eksjugoslavien og Tyrkiet påvirket af forældrenes uddannelse (jo kortere uddannelse, jo hyppigere deltagelse), og blandt de unge fra Eksjugoslavien af ægtefællens etniske baggrund. Endelig ser man blandt de unge fra Pakistan det interessante fænomen, at deltagelsen stiger med en stigende tilknytning til religionen.

Et centralt spørgsmål i forbindelse med de etniske minoriteters organisationer er, om deltagelsen i organisationsarbejdet, sådan som Putnam (1993, 2000) hævder, har betydning for tilliden mellem mennesker. Der er derfor i tabel 7.20 blevet set på, om der er sammenhæng mellem deltagelsen i de etniske minoriteters organisationer og forskellige former for social og politisk tillid. Der er også blevet set på, om deltagelsen har sammenhæng med politisk aktivitet. Man kan nemlig forestille sig, at foreningerne også kan fungere som ramme for politisk mobilisering. Da vi fra tidligere kapitler ved, at uddannelsen slår stærkt igennem på de fleste områder, er der for en

TABEL 7.19.

Opsummering af resultaterne fra de multivariate analyser. Indvandrernes børn, 1999. Forklaringsfaktorernes effekt på deltagelse i egne organisationer: Kun signifikante effekter er vist. Ustandardiserede koefficienter fra logistisk regression<sup>1</sup>

	EKSJUGOSLAVIEN	TYRKIET	PAKISTAN
Køn	0,705*	1,266***	0,998*
Forældrenes uddannelse	-0,357*	-0,378*	
Ægtefælle fra egen etnisk gruppe	1,117**		
Religion: vigtighed			-0,771*

1) Som forklaringsfaktorernes effekt er anvendt koefficienten i den model, hvor faktoren for første gang inddrages. Dvs. at de spuriøse sammenhænge er fjernet, mens der ikke er kontrolleret for variable senere i kausalkæden. De anvendte variable er i alle tilfælde vendt, således at der optræder positive fortegn, hvor sammenhængen har den forventede retning ifølge ressourcemodellen.

\*: signifikant på 0,05 niveau; \*\*: signifikant på 0,01 niveau; \*\*\*: signifikant på 0,001 niveau.

sikkerheds skyld kontrolleret for uddannelse. Anden kolonne viser derfor sammenhænge, efter at man har fjernet effekten af uddannelse.

Der er to meget iøjnefaldende resultater. Det ene er, at sammenhænge varierer fra gruppe til gruppe, det andet er, at organisationsmedlemskabet har større betydning for deltagelsen end for holdningerne.

For de unge fra Eksjugoslavien gælder, at organisationsmedlemskabet har den forventede positive sammenhæng med valgdeltagelsen, men negative, dog ikke statistisk signifikante, sammenhænge med social tillid, tillid til de offentlige institutioner og følelsen af at kunne følge med i politik. For de unge fra Tyrkiet og Pakistan gælder, at man stort set finder de forventede positive sammenhænge for alle holdninger og aktiviteter, men kun sammenhængen med deltagelsen har en størrelsesorden, der er værd at tale om. Der er i øvrigt foretaget nogle multivariate analyser (ikke vist), der bekræfter, at selv efter kontrol for andre ressourcevariable, bevares i store træk de viste sammenhænge.

Helt generelt er der altså en klar sammenhæng mellem medlemskab af egne organisationer og deltagelse i det danske politiske liv. Det er rimeligt at forestille sig, at der forgår en mobilisering gennem organisationerne, men sammenhængen kan også skyldes, at nogle mennesker generelt er mere aktive end andre og derfor deltager både det ene og det andet sted. Derimod er der ingen sammenhæng mellem organisationsmedlemskab og tillid. Analy-

TABEL 7. 20.

Effekten af organisationsdeltagelsen før og efter kontrol for uddannelse.<sup>1</sup> Indvandrernes børn, 1999. Pct.

	STOR TILLID TIL OFF. IN- STITUTIONER		STOR SOCIAL TILLID		LET AT FØL- GE MED I FOLKET.POL.		MEGEN DELT. I POLITISKE AKTIVITETER		HAR STEM TIL KOM- MUNALVALG		N
	Før kontrol	Efter kontrol	Før kontrol	Efter kontrol	Før kontrol	Efter kontrol	Før kontrol	Efter kontrol	Før kontrol	Efter kontrol	
EKSJUGOSLAVIEN											
Medlem	41	41	31	29	45	45	26	26	74	74*	51
Ikke medlem	44	44	34	35	52	52	29	28	57	57	163
TYRKIET											
Medlem	44	44	29	28	34	33**	42	41***	87	87**	81
Ikke medlem	33	34	25	25	18	19	21	22	70	70	176
PAKISTAN											
Medlem	57	55	54	51	71	68**	82	79***	82	82**	28
Ikke medlem	46	47	42	43	42	43	30	30	72	72	193

1) Beregningerne er foretaget ved hjælp af MCA-analyse. Om operationaliseringen af variable se kapitel 5, 6 og 10.

Stjernerne angiver signifikansen for forskellen mellem de unge, der er medlem af etniske organisationer, og dem, der ikke er. \*: signifikant på 0,05 niveau; \*\*: signifikant på 0,01 niveau; \*\*\*: signifikant på 0,001 niveau.

serne af diskriminationsundersøgelsen giver helt tilsvarende resultater, og det samme gør grønlanderundersøgelsen (Togeby, 2002). Hvad forklaringen er, er ikke helt indlysende, men det er under alle omstændigheder klart, at medlemskab af indvandrerorganisationer ikke i større omfang bidrager til at skabe mere tillid.

Det andet spørgsmål er, hvorfor man blandt de unge fra Eksjugoslavien finder mange svagt negative sammenhænge på områder, hvor man finder svagt positive sammenhænge blandt de unge fra Tyrkiet og Pakistan. Den bedste forklaring er, at sammenhængene i en vis forstand er spuriøse (uanset at den multivariate analyse ikke har afsløret det), idet de er afhængige af, hvad foreningernes formål er, og hvem der derfor melder sig ind i dem. Forklaringen er antagelig, at de jugoslaviske foreninger samler de mest traditionelt orienterede jugoslavere, hvis holdninger som udgangspunkt er mindre tillidsfulde, mens noget tilsvarende ikke er tilfældet for tyrkeres og pakista-

**TABEL 7.21.**

Typer af foreninger for etniske minoriteter. Indvandrerens børn, 1999. Pct.

	EKSJUGOSLAVIEN	TYRKIET	PAKISTAN
Organisation for egen etnisk gruppe	22	23	8
Andre organisationer for etniske minoriteter	7	10	5
Ikke medlem	76	69	87
HVAD FORETAGER DU DIG I FORENINGEN?			
Arbejder politisk for de etniske minoriteter	0	6	3
Deltager i religiøse og kulturelle aktiviteter	10	16	7
Kun almindeligt socialt samvær	12	11	3
N	213	258	221

neres vedkommende. At der er forskel på, hvad det er for typer af foreninger, de tre grupper af unge er medlemmer af, fremgår af tabel 7.21. De unge fra Eksjugoslavien er tydeligvis medlemmer af foreninger, der er mere indadvendte end de foreninger, de to andre grupper er medlemmer af.

Alt i alt har analyserne således givet en vis støtte til hypotesen om, at medlemskab af de etniske minoriteters organisationer bidrager til en øget deltagelse, men ikke til Putnams hypotese om, at foreningsmedlemskab øger den sociale og politiske tillid. Hvis man sammenligner grupperne, er det endda sådan, at det er de unge fra Pakistan, som har den laveste organisationsdeltagelse, der samtidig har den største tillid. Størst rolle synes foreningerne at spille for de unge fra Tyrkiet, idet der både er forholdsvis mange, der er medlem af foreningerne, og generelt positive sammenhænge først og fremmest med deltagelsen. Dette kan suppleres med, at det ser ud til, at foreningernes effekt varierer fra land til land (Jacobs et al., 2002; Berger et al., 2002).

#### HVILKEN ROLLE SPILLER DE ETNISKE MINORITETERS ORGANISATIONER?

Organisationslandskabet har ændret sig ganske betydeligt, siden de første foreninger for fremmedarbejdere blev oprettet i København i slutningen af 1960'erne for at skabe nogle rammer for de enlige mandlige arbejderes sociale liv i Danmark. Efterhånden som fremmedarbejderne blev til indvandrere og senere til etniske minoriteter, blev der oprettet flere foreninger med flere forskellige formål (jf. Layton-Henry, 1990). Og foreningerne og organisa-



tioner indrettede sig efter den danske foreningstradition og efter de muligheder for indflydelse og tilførsel af ressourcer, der var til stede i det danske samfund. Dog tyder de fundne forskelle mellem de etniske grupper på, at også de medbragte traditioner fortsat har betydning.

Spørgsmålet er så, hvilken rolle de efterhånden mange foreninger og deres paraplyorganisationer er kommet til at spille. Her kan man først spørge, hvor stor indflydelse de har fået. De fleste iagttagere er ikke i tvivl: Indvandrerorganisationernes indflydelse er minimal (Hammer & Bruun, 2000; Hussain, 2002). Selv udtaler organisationerne, at de mener, at de har størst indflydelse gennem deres udtalelser til pressen (Mandag Morgen 4/2 2002) og mindre gennem deltagelse i de egentlige beslutningsprocesser, hvilket i øvrigt svarer meget godt til Hammer og Bruuns konklusion (2000: 12).

De her foretagne analyser bekræfter indtrykket af, at de etniske minoriteters organisationer ikke har nogen stor indflydelse. Således har organisationerne kun i begrænset omfang været til stede i de organer, hvor der er blevet taget beslutninger om indvandrerpolitiske spørgsmål. I de seneste år er de etniske minoriteters organisationer i stigende grad blevet inddraget i officielle høringer af lovforslag, men samtidig er sammensætningen af Rådet for Etniske Minoriteter, der er et rådgivende organ for regeringen, blevet ændret, således at organisationerne ikke længere er selvskrevne medlemmer. Udviklingen er således ikke entydigt gået i retning af større indflydelse.

Sammenlignet med andre lande er der i den danske dagspresse registreret forholdsvis få krav fra de etniske minoriteters organisationer, og en del af de registrerede krav har karakter af forholdsvis uforpligtende svar på spørgsmål fra opsøgende journalister. Der er dog en tendens til, at paraplyorganisationerne i de senere år fylder mere i avisernes spalter end tidligere (jf. også Mandag Morgen, 4/2 2002). Organisationerne er således nok i stigende grad med til at sætte dagsordenen på indvandrerområdet.

Man kan desuden spørge, om de etniske minoriteters organisationer bidrager til at skabe social kapital i det danske samfund og social tillid blandt deres egne medlemmer. Hvis organisationsdeltagelsen øger medlemmernes sociale tillid, er det kun i meget begrænset omfang, og det gælder ikke for alle etniske grupper. Større betydning har foreningsdeltagelsen til gengæld for den politiske mobilisering. Størst er betydningen antagelig for tyrkerne og somalierne, fordi deres organisationsdeltagelse samtidig er forholdsvis omfattende. Omvendt er der absolut intet grundlag for at slutte, at foreningsdeltagelsen har positive effekter for jugoslaverne. Foreningers og organisationers effekt synes således at afhænge af arten af organisationer, af

hvem de rekrutterer og af den interne struktur. Ikke alle foreninger skaber social kapital.

Derimod tyder analyserne på, at der på lokalt plan er skabt velfungerende netværk af etniske organisationer, der formidler et samarbejde både mellem forskellige grupper inden for samme etniske minoritet og på tværs af etniske grupper. Ligeledes er der relationer til både de danske organisationer og de danske myndigheder. Det er rimeligt at forvente, at disse netværk bidrager til at øge den sociale kapital i lokalsamfundet. Svagere synes netværket på nationalt plan mellem de store paraplyorganisationer og de statslige myndigheder at være. Det ville være en overdrivelse at sige, at de etniske minoriteters organisationer på nationalt plan indgår i en frugtbar vekselvirkning med myndighederne (jf. også Hammer & Bruun, 2000).

Dette fører os frem til spørgsmålet om, hvordan man skal forklare organisationernes begrænsede indflydelse. Mens der er nogenlunde enighed blandt iagttagere om den begrænsede indflydelse, skilles vandene, når det drejer sig om at forklare fænomenet, eller når man skal tage stilling til, hvem „der har skylden“. Det gælder også for de publikationer, der er udgivet af Magtudredningen. Således peger Hammer og Bruun (2000) på, at de danske myndigheder for det første ikke har ønsket at give beslutningskompetence fra sig, at indvandrerrepræsentanterne for det andet ikke er tilstrækkeligt dygtige, og at der for det tredje har været meget forskellige forventninger til samarbejdet hos myndigheder og organisationer. Mustafa Hussain tager meget eksplicit afstand fra Hammer og Bruuns tolkning og peger i stedet for på faktorer i det danske samfund:

Men hvor Hammer og Bruun udpeger indvandrernes kultur og manglende oplæring i demokratisk tradition som hovedårsagen til manglende deltagelse og indflydelse, skal der her argumenteres for, at det overvejende er institutionelle faktorer i form af statslig kooptering, eksklusion fra arbejdsmarkedet og massemediernes praksis, der begrænser de etniske minoriteters demokratiske deltagelse (Hussain, 2002: 160).

Også Camilla Kehlet Christoffersen og Rikke Iversen tager afstand fra, at forklaringen er indvandrernes manglende evner eller vilje, og mener i stedet for, at forklaringen skal findes i den særlige danske demokratiforståelse:

Denne artikel viser derimod, at en særlig dansk demokratiforståelse og den måde, man deltager politisk på i Danmark, kan være blandt årsagerne til, at mange indvandrere og flygtninge ikke bliver politisk aktive. Problemet er,

at den danske demokratiforståelse i praksis kan virke som en barriere for flygtninge og indvandreres politiske deltagelse (Christoffersen, 2002: 24).

At de etniske minoriteters kulturelle baggrund og politiske strategier ofte opfattes og fremstilles som uforenelige med en vestlig demokratiopfattelse vil dog i praksis besværliggøre samarbejdet og dialogen mellem det offentlige/politiske system og de etniske minoriteter (Iversen, 2002: 55).

Et politologisk bidrag til denne diskussion kunne være at pege på, at det er vanskeligt at forestille sig, at de etniske minoriteters organisationer skulle have meget større indflydelse, deres politiske ressourcer taget i betragtning. Peter Munk Christiansen og Asbjørn Sonne Nørgaard har i deres bog om dansk korporatisme (2003: 138-40) en gennemgang af de ressourcer, der i almindelighed har betydning for, om organisationer kan opnå en stærk placering, når der træffes administrative og politiske beslutninger. Som de vigtigste ressourcer nævner de a) antallet af medlemmer, b) økonomiske midler, c) særlig viden og kompetence, f.eks. målt ved antallet af ansatte i sekretariatene, d) troværdighed og legitimitet bl.a. målt ved organisationens repræsentativitet og e) muligheden for at påvirke folkeopinionen.

De etniske minoriteters organisationer er både hver for sig og tilsammen forholdsvis små og med få ressourcer. De har få medlemmer, de har begrænsede økonomiske midler til rådighed, og de har kun små muligheder for at påvirke folkeopinionen. Til gengæld besidder de en betydelig viden om netop indvandrerspørgsmål, men de mangler måske den professionalisme, der er nødvendig for at få gennemslagskraft hos de offentlige myndigheder. Endelig bliver der med mellemrum sat spørgsmålstejn ved organisationernes repræsentativitet. Alt i alt giver dette en svag position med henblik på at påvirke beslutningerne, også selvom organisationerne i de seneste par år er blevet mere synlige i de danske medier og oftere bliver inddraget i høringer.

Endelig hører det også til forklaringerne på de etniske minoriteters svage indflydelse på flygtninge- og indvandrerpolitikken, at denne op gennem 1990'erne er blevet ét af dansk politiks store spørgsmål, som de fleste partier har engageret sig i. Det levner mindre plads til, at de etniske minoriteter selv kan påvirke den politiske dagsorden og de politiske beslutninger.

Det sidste spørgsmål er så, om de etniske minoriteters organisationer bør have større indflydelse, og hvad man evt. kan gøre for at sikre dem en større indflydelse. I forbindelse med den omstrukturering af Rådet for Etniske

Minoriteter, som gjorde integrationsrådene og ikke de etniske minoriteters foreninger til valgforsamling for rådets medlemmer, er det fra flere sider blevet hævdet, at der hermed skete en knægtelse af de etniske minoriteters demokratiske rettigheder (*Information*, 22/12 1997; 10/2 1998; *Politiken*, 3/1 1998; Hussain, 2002). Denne kritik er næppe holdbar, uanset at man kan betragte korporative strukturer som et supplement til det traditionelle repræsentative demokrati. I korporative organer har de særligt interesserede grupper en uforholdsmæssig stærk repræsentation. Det giver en favorisering af særinteresserne, men det kan samtidig danne grundlag for beslutninger, der er mere lydhøre over for mindretallets særlige problemer.

Korporative strukturer kan, som påpeget af Johan P. Olsen (1990) og Leif Lewin (1992), være et middel til at sikre, at flertallet træffer hensigtsmæssige beslutninger på områder, hvor intense mindretal har betydelige interesser på spil. De kan dermed sikre stabile og fredelige relationer mellem forskellige befolkningsgrupper, også selvom man på bestemte områder tildeler nogle samfundsmedlemmer større indflydelse end andre. Man kan også med Kymlicka (1995) argumentere for, at det i et multietnisk samfund er rimeligt at tildele de etniske minoriteter særlige poly-etniske rettigheder, f.eks. i form af særlige rådgivende organer. Og tager man udgangspunkt i en opfattelse af demokrati, der lægger vægt på samarbejde og enighed (jf. Lijphart, 1999), må sådanne rådgivende eller korporative organer betragtes som en styrkelse af demokratiet. Derimod er det et åbent spørgsmål, hvorledes medlemmerne af disse organer skal udpeges, og organisationsrepræsentanter er ikke nødvendigvis den mest demokratiske løsning.

Alligevel er det antagelig hensigtsmæssigt at tildele de relevante organisationer en betydelig rolle i denne proces, i hvert fald i det omfang de kan påberåbe sig en grad af repræsentativitet for de berørte grupper. Men også selvom man kan sætte spørgsmålstegn ved de nuværende organisationers repræsentativitet, kan det være fornuftigt, hvis de danske myndigheder søger at få dem inddraget i et forpligtende samarbejde. Skal man uddrage en lære af de ovenfor refererede analyser af foreningernes betydning for den demokratiske udvikling i Danmark og Tyskland (Gundelach & Torpe, 1999), må det være, at det er vigtigt for integrationsprocessen, at der skabes velfungerende samarbejdsrelationer mellem de offentlige myndigheder og de etniske minoriteters egne organisationer. Herved kan myndigheder og organisationer komme til at trække på samme hammel i stedet for at modarbejde hinanden. Argumentet er altså ikke, at det i sig selv er demokratisk at inddrage

de etniske minoriteters organisationer, men at det vil sikre mere lydøre løsninger, at det vil være konfliktdæmpende, og at det måske på langt sigt vil medvirke til at skabe en demokratisk kultur.

Det vil ikke være uden vanskeligheder at få dette samarbejde til at fungere, men det vil antagelig være nødvendigt. Støtte til de etniske minoriteters organisationer er næppe nogen universalløsning, men det er alligevel et af flere redskaber, det er nødvendigt at tage i brug i integrationsprocessen. Hvordan det helt konkret skal gøres, er sværere at sige. Men et første skridt kunne være mere systematisk, end det hidtil er sket, at tage de etniske minoriteters organisationer med på råd, når der skal forbedres nye integrationstiltag.

Fra minoritetsside er det ofte blevet fremført, at de mangler økonomiske ressourcer til at kunne matche forvaltningens professionelle folk (Quraishy, 2000). Og det er utvivlsomt rigtigt, at de etniske minoriteters organisationer gennemgående er forholdsvis fattige. Erfaringerne fra Sverige tyder imidlertid ikke på, at flere penge til organisationerne er løsningen på problemet om organisationernes svage indflydelse (Schierup, 1993; 1994). Tværtimod synes den offentlige finansiering at have en række negative bieffekter, idet organisationerne let bliver hoveder uden krop. Skal de etniske minoriteters organisationer udfylde en konstruktiv plads i det danske samfund, kræves det både, at de organiserer betydelige grupper inden for de etniske minoriteter, og at de har gode relationer til de offentlige myndigheder.

Det kan også forekomme paradoksalt, at staten skal finansiere interesseorganisationer, der har til formål at stille krav til samme stat. Alligevel konkluderer Henry Bäck og Maritta Soininen (1996: 479) i en analyse af de svenske organisationer, at det på grund af organisationernes svage ressourcer nok fortsat vil være nødvendigt med offentlig støtte, hvis man ønsker at inddrage de etniske minoriteters egne organisationer i et konstruktivt samarbejde.

Det er af analyserne i dette kapitel fremgået, at der er forholdsvis store forskelle mellem landene i Europa, hvad angår organiseringen af de etniske minoriteter og organisationernes aktiviteter. Det er også blevet påvist, at indvandregruppernes organisationsstruktur og -aktivitet i Danmark efterhånden har indrettet sig efter de muligheder for indflydelse og støtte, som findes i det danske system. De etniske minoriteters adfærd ser således ud til at være stærkt afhængig af de institutionelle rammer. Det er derfor også en vigtig opgave at gennemtænke, hvorledes samarbejdsrelationerne mellem de danske myndigheder og de etniske minoriteter bedst kan organiseres. Meget tyder på, at man endnu ikke har fundet de optimale løsninger.

## ER DEN ENE FORM FOR POLITISK KULTUR LIGE SÅ GOD SOM DEN ANDEN?

Der er ingen tvivl om, at indvandrerddebatten i Danmark har været domineret af en diskussion af kulturforskelle, der ikke har været særligt frugtbar. Og et godt råd er da også at lade være med at diskutere politisk kultur (jf. Schierup, 1993; Iversen, 2002) og i stedet interessere sig for de strukturelle og institutionelle problemer. Alligevel er det vanskeligt helt at undlade at diskutere kultur, og det gør de fleste forfattere da også.

I Camilla Kehlet Christoffersens artikel om „Den demokratiske barriere“ bliver perspektivet blot vendt om, idet det er den danske demokratiopfattelse, der bliver gjort til en barriere for inddragelsen af de etniske minoriteter og deres organisationer i det politiske liv. Påstanden er, at den danske demokratiopfattelse er præget af Hal Kochs tanker, hvor det centrale ikke er afstemningen og flertalsbeslutningen, men „samtale, dialog, gensidig respekt og forståelse samt en vilje til at ville det bedste for helheden“ (2002: 30).

Gennem den kvalificerede samtale, der er præget af gensidig respekt og forståelse, vil man kunne nå frem til et kompromis, der er bedst for helheden. Kompromissøgning er altså en værdi, der sættes højt i det politiske felt, og det hænger sammen med en kulturel forestilling om enighed (2002: 34).

Med henvisning til Anne Knudsens og Lisanne Wilkens beskrivelse af forskelle mellem den politiske kultur i Nordeuropa og Sydeuropa (1993: 60ff) er påstanden derefter, at den ovenfor beskrevne danske demokratiopfattelse ikke er udtryk for nogen universel politisk tankegang. I andre lande er det ikke kompromiser, enighed og fokusering på helheden, der giver politisk legitimitet, men interessevaretagelse og favorisering af egne støtter. Ud fra en anden demokratiopfattelse skulle man således kunne forsvare handel med stemmer og afvisning af kompromiser (Christoffersen, 2002).

Der er imidlertid flere elementer i denne argumentation, der næppe kan stå for en grundigere prøvelse. Det ene er forestillingen om, at den ene form for politisk kultur kan være lige så demokratisk eller lige så effektiv som den anden. Pointen er nemlig, at den hos Knudsen og Wilken omtalte sydeuropæiske politiske kultur næppe lever op til demokratiske krav om åbenhed i beslutningsprocessen og lighed mellem borgerne (jf. kapitel 1). Og som der er redegjort for tidligere i dette kapitel, mener Putnam heller ikke, at den sydeuropæiske politiske kultur er økonomisk og styringsmæssigt effektiv, netop fordi den bygger på en manglende tillid mellem mennesker.

Den anden diskutale præmis er påstanden om, at man i Danmark opfatter interessevaretagelse som illegitim og kun varetagelse af fælles interesser og enighed som legitim. Der er ingen tvivl om, at Hal Koch med sin fremhævelse af samtalen og de rationelle argumenters betydning har været med til at præge de demokratiske idealer i Danmark. Og der er heller ingen tvivl om, at den moderne optagethed af deliberativt demokrati også indeholder forestillinger om, at man kan tale sig frem til en fælles forståelse. Men samtidig er der i Danmarks politiske historie stærke traditioner for varetagelse af gruppeinteresser – og det både før og efter Hal Kochs indlæg i debatten. Alle de store sociale bevægelser har jo netop været udtryk for en mobilisering af gruppeinteresser i kamp med andre gruppers interesser. Der indgår således i en dansk politisk tradition samtidig forestillinger om interessevaretagelse og om hensyntagen til fællesskabet.

Den tredje diskutale præmis er forestillingen om, at vi står over for et valg imellem et tale os til rette eller at slås os til rette. Mogens N. Pedersen (2002) har i en kritisk diskussion af teorierne om deliberativt demokrati stillet forhandlingen op over for den enighedsskabende samtale. Her bringer han Hal Kochs gamle diskussionspartner Alf Ross på banen. Ross definerer som bekendt demokrati først og fremmest som en beslutningsmetode, koncentreret om flertalsbeslutningen, men også Ross lagde vægt på samtalen eller den politiske diskussions værdi. For Ross var formålet blot ikke at skabe en altomfattende enighed eller at nå frem til sandheden, men at skabe grundlaget for et kompromis eller et forlig. Ved et kompromis bøjes viljerne mod hinanden. Parterne erkender, at de ikke kan få alle deres krav opfyldt og må enes om noget mindre. Hermed fastholdes uenigheden, samtidig med at man enes om forliget (Ross, 1946, 205ff; Pedersen, 2002). Ross kalder ligefrem kompromiset for „demokratiets væsen“ og hævder, at netop kompromiset er udtryk for en respekt for andre menneskers autonomi (s. 206-7).

Det er ikke ligegyldigt, hvorledes den politiske kultur er indrettet. Nogle samarbejdsformer er mere demokratiske end andre, og nogle former er mere effektive end andre. Det er derfor også vigtigt, at vi diskuterer disse samarbejdsformer. Det er ikke sikkert, at den måde, samarbejdet mellem de danske myndigheder og de etniske minoriteters organisationer foregår på i dag, er den mest hensigtsmæssige. Og det er antagelig rigtigt, at forestillingen om den herredømmefrie samtale kan virke undertrykkende. Men hermed følger ikke, at vi må opgive forhandlinger og kompromiser som hensigtsmæssige omgangsformer.

## NOTER

1. Som udgangspunkt har været anvendt Århus Kommunes liste over indvandrerorganisationer. Listen er så blevet suppleret, når vi gennem interviewene er blevet opmærksomme på andre foreninger.
2. Det kan virke besynderligt, at der i disse tabeller er regnet procenter på grupper, der er så små som 12 og 9 personer. Imidlertid er der tale om en populationsanalyse, hvor i princippet alle relevante organisationer indgår, og procenterne er trods alt lettere at sammenligne end hele tal. Men procenterne skal tolkes med forsigtighed, fordi hver enkelt organisation repræsenterer mange procenter.
3. Materialet er indsamlet ved i POLINFOs avisdatabase at søge på navngivne indvandrerorganisationer og på diverse aktionsformer. Undersøgelsens enheder er de enkelte sager og ikke avisartiklerne. For hver sag er registreret, hvem der formulerer kravene, og hvilke aktionsformer der anvendes, idet der til en enkelt sag kan knytte sig flere aktører og flere aktionsformer. Ved at anvende avisdatabaseen i stedet for en systematisk gennemgang af alle aviser er der måske en større risiko/mulighed for at overse enkelte sager. Dette er dog nok et marginalt problem. Metodisk set har det største problem været at vurdere, hvornår der overhovedet var tale om en begivenhed, hvor der blev fremsat et politisk krav. Det kan være vanskeligt at sondre mellem voldelige sammenstød, der er et udslag af almindelig kriminalitet, og politiske manifestationer. Det kan også være vanskeligt at vurdere, hvornår en udtalelse til en avis af en af paraplyorganisationernes ledere skal opfattes som formulering af krav, og hvornår der blot er tale om en kommentar til store og små hændelser. Og det kan også være vanskeligt at vurdere, hvornår indsendte læserbreve skulle klassificeres som kollektive manifestationer, og hvornår der er tale om enkelte personers egne synspunkter. Der er ingen tvivl om, at der ved udvælgelsen af sager er indgået et betydeligt element af skøn.
4. Tidsperioden skifter lidt fra land til land og skifter også noget fra publikation til publikation, der er udgivet på grundlag af projektet, idet tidsperioden efterhånden er blevet længere. I øvrigt er det kun indholdet af hver anden dags aviser, der er blevet registreret i MERCI-projektet.
5. Det har vist sig, at det gør en forskel, om man kun ser på de begivenheder, der optræder i en enkelt avis, eller på alle de begivenheder, der optræder i flere aviser. I det sidste tilfælde kommer flere små begivenheder med. De store begivenheder bliver nemlig omtalt i alle aviser, mens de små som hovedregel kun optræder i en enkelt, og så optræder der forskellige små begivenheder i forskellige aviser.
6. Dette ræsonnement forudsætter, at der ingen tidsmæssig udvikling har fundet sted i de andre lande, og det ved vi strengt taget ikke noget om. Der er ikke publiceret resultater fra MERCI-projektet, hvor den samlede tidsperiode er delt op i mindre perioder. Det er dog rimeligt at forvente, at evt. ændringer har været større i Danmark, fordi Danmark er et nyere indvandringsland end de øvrige.
7. Oplysningerne om inddragelsen i lovforberedelsen er indsamlet således: Først har vi ud fra Folketingsårbogen identificeret de lovforslag, som har relevans for de etniske minoriteter. Dernæst har vi på grundlag af forhandlingerne i Folketinget og de afgivne betænkninger identificeret de grupper, der har været inddraget i for-



arbejdet til lovene. På denne måde har vi formodentlig identificeret størstedelen af de formelle bidrag til forarbejdet, men naturligvis ikke de uformelle kontakter mellem embedsmænd og organisationer, der kan være gået forud for fremsættelsen af et lovforslag i Folketinget.

8. Til grund for tabellen ligger en række regressionsanalyser på grundlag af kausalmodellen i figur 5.1. I den første analyse er beregnet de medbragte ressourcers effekt på foreningsmedlemskabet, og i den anden analyse er yderligere inddraget uddannelse, bopæl og ægteskab. I tredje analyse er yderligere inddraget danskkundskaber, religionens vigtighed og kulturelle værdier. Og endelig er der i den fjerde analyse yderligere medtaget statsborgerskabet. Som den enkelte forklaringsfaktors effekt er regnet koefficienten i den model, hvor faktorerne for første gang inddrages. Dvs. at de spuriøse effekter er fjernet, mens der ikke er kontrolleret for de mellemkommende variabler. De detaljerede tabeller kan fås ved henvendelse til forfatteren, eller de kan downloades fra Magtudredningens hjemmeside: <http://www.ps.au.dk/magtudredningen/publikationer/fracremmedarbejder.htm>.

## POLITISK REPRÆSENTATION

Danmarks Radio bragte kort efter valget i november 2001 en tv-udsendelse, som handlede om de få indvandrere og flygtninge, der var valgt ind i danske kommunalbestyrelser. Man fik at vide, hvordan det også på dette område stod langt dårligere til i Danmark end i f.eks. Sverige, og diverse eksperter og repræsentanter for de etniske minoriteter udtalte sig om årsagerne til, at det selvfølgelig måtte forholde sig sådan.

Vurderingen i dette kapitel vil være den stik modsatte.<sup>1</sup> Påstanden vil være, at der ved valget i 2001 blev indvalgt overraskende mange repræsentanter for de etniske minoriteter i danske kommunalbestyrelser. Faktisk er det kommunale demokrati det eneste sted, hvor man møder et betydeligt antal indvandrere, der er placeret på centrale positioner i det danske samfund. Og det spørgsmål, der bliver stillet i dette kapitel, vil derfor være, hvordan man kan forklare denne gode repræsentation.

Kapitlet vil handle om de kommunalbestyrelsesmedlemmer, der med eller uden dansk statsborgerskab har baggrund i tredjelande.<sup>2</sup> Og det vil dreje sig om perioden fra 1981, da udenlandske statsborgere første gang var valgbare i Danmark, til og med valget i 2001. I tilgift vil der blive givet nogle få oplysninger om repræsentanterne i amtsråd og Folketing. Jeg vil starte med at dokumentere, at de etniske minoriteter er overraskende godt repræsenteret i danske kommunalbestyrelser og slutte kapitlet med at diskutere, hvordan man kan forklare den gode repræsentation.

### REPRÆSENTATIONENS OMFANG

Både den generelle litteratur om sociale gruppers repræsentation (Putnam, 1976; Zweigenhaft & Domhoff, 1998) og den litteratur, der fokuserer specifikt på de etniske minoriteters medborgerskab (Kymlicka, 1995: 32, 132; Bäck & Soinin, 1996), tilsiger os at forvente, at de etniske minoriteter er betydeligt underrepræsenteret i både Folketing og kommunalbestyrelser.

Ifølge Kymlicka er det en generel lovmæssighed, at resourcesvage og tidligere undertrykte grupper er dårligt repræsenteret:

Det er et generelt fænomen, at grupper, der traditionelt har været underprivilegerede, også er underrepræsenteret. I USA og Canada har kvinder, racemæssige minoriteter og de indfødte befolkninger alle under en tredjedel af de pladser, de burde have på grundlag af deres demografiske størrelse. Fysisk handicappede og de økonomisk dårligt stillede er også i betydelig grad underrepræsenterede. (Kymlicka, 1995: 32).

Spørgsmålet er nu, i hvilket omfang denne lovmæssighed også gælder for indvandreres repræsentation i politiske organer i Danmark.

Det er forholdsvis enkelt at finde oplysninger om, hvem der var opstillet, og hvem der blev valgt ved det netop afholdte kommunalvalg. Men det kan være vanskeligt at finde oplysninger om kandidaternes etniske baggrund. Og endnu mere kompliceret bliver det, hvis man ønsker disse oplysninger fra tidligere valg. Ole Stig Andersen har imidlertid gennem mange år indsamlet oplysninger om de indvandrere og flygtninge, der er opstillet til danske valg, og de fleste oplysninger kan findes på hans hjemmeside (<http://www.olestig.dk/valg>). De følgende analyser bygger i meget stort omfang på disse oplysninger. Yderligere er der indsamlet oplysninger fra KMD's hjemmeside (<http://www.kmd-valg.dk>), *Polinfo* og partiernes og kandidaternes egne hjemmesider. De indsamlede oplysninger er næppe uden fejl, men de er formodentlig nogenlunde korrekte, hvad de valgte kommunalbestyrelsesmedlemmer angår.

Tabel 8.1 viser udviklingen i antal valgte fra de etniske minoriteter til kommunalbestyrelser, amtsråd og Folketing. Ved valget i november 2001 blev der for første gang indvalgt repræsentanter med minoritetsbaggrund i Folketinget, nemlig Kamal H. Qureshi for SF og Naser Khader for Det Radikale Venstre. Deres familier er kommet fra henholdsvis Pakistan og Syrien. Tilsammen udgør de 1,1 pct. af de valgte, mens man har beregnet, at 1,5 pct. af de valgberettigede til folketingsvalget havde baggrund i et tredjeland (Notat fra Indenrigsministeriet 9/11 2001). Forskellen er altså ikke stor.

Hvad kommunalbestyrelserne angår, viser tabel 8.1, at antallet af valgte fra de etniske minoriteter er vokset støt fra 1981, hvor der blev valgt tre personer, nemlig i København, Frederiksberg og Ishøj, til 2001, hvor der er valgt 51 personer i 32 kommuner, og hvor der er valgt ikke mindre end otte personer i København. Valget i 2001 mere end fordoblede de etniske minoriteters repræsentation.

TABEL 8.1.

Personer med baggrund i tredjelande indvalgt i kommunalbestyrelser, amtsråd og Folketinget, 1981- 2001. Antal personer

	KOMMUNAL- BESTYRELSE	AMTSRÅD	FOLKETINGET
2001	51	2	2
1997 <sup>1</sup>	24	2	Suppleant i 6 mdr.
1993	15	1	
1989	12	1	
1985	7	0	
1981	3	0	
Samlede antal medl. i 2001	4.647	374	179

1) Folketingsvalget blev afholdt i 1998.

Alligevel fremgår det af tabel 8.2, at mens 3,5 pct. af de valgberettigede ved kommunalvalgene i 2001 havde baggrund i tredjelande, gælder det kun for 1,1 pct. af de valgte repræsentanter. Umiddelbart ser det ud som en ganske betydelig underrepræsentation. Som det vil blive vist nedenfor, er dette dog først og fremmest en konsekvens af de etniske minoriteters bosætningsmønstre, idet der bor meget få medlemmer af de etniske minoriteter i de mange mindre landkommuner, hvor der vælges et meget stort antal kommunalbestyrelsesmedlemmer. Faktisk er de etniske minoriteter overrepræsenteret i mange kommuner, eksempelvis i København.

Vi kan prøve at sammenligne disse tal med oplysninger fra Sverige og Norge for at få et indtryk af, hvor godt eller skidt det står til i Danmark. Disse sammenligninger er dog ikke så lette at foretage, som man kunne ønske.

For Sveriges vedkommende er det muligt at finde to forskellige oplysninger, hvoraf ingen dog er direkte sammenlignelige med de danske. Ved kommunalvalget i Sverige i 1998 udgjorde de udenlandsk fødte kommunalbestyrelsesmedlemmer 5,4 pct. af alle valgte, mens de udgjorde 12 pct. af de valgberettigede. I disse tal indgår imidlertid alle personer, der ikke er født i Sverige, og en meget stor del af disse er fra Finland. Det drejer sig altså ikke om repræsentanter for det, man i Danmark plejer at benævne som de etniske minoriteter. Og disse oplysninger findes ikke opdelt på fødeland. Til gengæld findes der oplysninger om, hvor stor en andel af kommunalbestyrelsesmedlemmerne, der har udenlandsk statsborgerskab, og i dette tilfælde er der foretaget en gruppering på lande. Personer, der har statsborgerskab i

**TABEL 8.2.**

Hvor stor en andel udgør personer med baggrund i tredjelande af de valgberettigede og af de valgte repræsentanter, 2001? Pct.

	KOMMUNAL- VALG	AMTSRÅDS- VALG	FOLKETINGS- VALG
Andel af de valgte repræsentanter	1,1	0,5	1,1
Andel af de valgberettigede	3,5	2,9	1,5

tredjelande, har kun en tiendedel så god chance for at blive valgt ind i en kommunalbestyrelse som personer med svensk statsborgerskab og kun en tredjedel så god chance som personer med nordisk statsborgerskab (*Att vara med på riktigt*, 2001). Heller ikke denne oplysning kan imidlertid sammenlignes med oplysningerne i tabel 8.2, da der er en forholdsvis stor sandsynlighed for, at personer, der opstiller og bliver valgt til en kommunalbestyrelse i et nordisk land, også har antaget dette lands statsborgerskab. Alt i alt er der dog ikke noget i disse oplysninger, der tyder på, at de etniske minoriteter har en bedre repræsentation i svensk kommunalpolitik end i dansk.

For Norges vedkommende har vi kun oplysninger om forholdene i Oslo, som imidlertid minder meget om forholdene i København. Ved kommunalvalget i 1999 blev der valgt otte personer med baggrund i, hvad der bliver kaldt „ikke vestlige lande“ til bystyret i Oslo. Dette er 13,6 pct. af de valgte bystyrerepræsentanter, mens de samme grupper kun udgør 9,3 pct. af de valgberettigede (Bjørklund & Kval, 2001). Til sammenligning blev der i Københavns Kommune i 2001 også valgt otte personer med baggrund i tredjelande, hvilket er 14,6 pct. af samtlige valgte, mens de samme grupper kun udgjorde 8,5 pct. af de valgberettigede. Ligesom i Danmark er der i Norge en lang tradition for, at man ved personlig stemmeafgivning kan ændre rækkefølgen af de opstillede personer. Og i såvel Oslo som København har dette altså resulteret i en betydelig overrepræsentation af de etniske minoriteter. I Norge er det dog et fænomen, der først og fremmest menes at optræde i Oslo (Bjørklund & Kval, 2001).

#### **HVOR ER DE VALGT OG OPSTILLET?**

I 1981 blev de første indvandrerrepræsentanter valgt på Frederiksberg, i Ishøj og Københavns Kommuner. Som tabel 8.3 viser, er der for hvert nyt valg kommet flere kommuner til, således at der i 2001 blev valgt repræsen-

tanter for de etniske minoriteter i 32 kommuner. Tabellen viser også, at hvis der i en kommune blot en enkelt gang er blevet valgt en repræsentant, er det som regel fortsat de følgende år. Undtagelserne herfor er Frederiksværk, hvor der blev valgt en repræsentant i 1985, men ikke siden, og Glostrup, hvor der blev valgt en repræsentant i 1989, men ikke siden.

Det fremgår også af tabel 8.3, at det først og fremmest er i København og i hovedstadskommunerne, at der har været valgt repræsentanter for de etniske minoriteter. I 2001 blev der imidlertid valgt repræsentanter over hele landet.

Som man kan forvente, er der en sammenhæng mellem andelen af valgberettigede og repræsentationen. Det fremgår af tabel 8.4, hvor kommunerne er opført i rækkefølge efter, hvor stor en andel af de valgberettigede der har baggrund i et tredje land.<sup>3</sup> Samtidig er der for hver kommune vist, hvor stor en andel af kommunalbestyrelsesmedlemmerne der kommer fra tredjelande, hvor mange kandidater fra tredjelande der opstillede i 2001, og endelig om der i kommunen er oprettet et integrationsråd.

Sammenhængen er tydelig. Af kommuner med mindst 5 pct. af de valgberettigede fra tredjelande er det kun Rødovre, Frederiksværk og Greve, der ikke har indvalgt repræsentanter i kommunalbestyrelsen. Tabellen viser dog samtidig, at der er et par kommuner, hvor der bor meget få vælgere fra tredjelande, men som alligevel har indvalgt repræsentanter i kommunalbestyrelsen. Det er Tornved, Grindsted og Holstebro.

Tabellen viser endvidere, at der både er mange kommuner, hvor de etniske minoriteter er overrepræsenterede, og mange kommuner, hvor de er underrepræsenterede. Den største overrepræsentation findes i Gladsaxe, Herning, København, Tornved, Køge, Frederikssund og Slagelse. Den største underrepræsentation findes i Brøndby, Albertslund, Rødovre, Frederiksværk, Greve, Ballerup og Vallensbæk, hvoraf kun de to første har repræsentanter fra tredjelande valgt til kommunalbestyrelsen.

Det er i øvrigt også bemærkelsesværdigt, at der er en sammenhæng mellem valg og opstillingen af kandidater til kommunalvalget og om der er integrationsråd i kommunen. Sammenhængen er ikke fuldstændig, men det er ofte sådan, at kommuner, der trods et forholdsvis stort antal indbyggere fra tredjelande ikke har oprettet integrationsråd, heller ikke har kandidater fra tredjelande opstillet til kommunalvalget. Der synes således at være forskel på, hvor åbent det politiske klima er over for indflydelse fra de etniske minoriteter. Kommuner med forholdsvis mange indbyggere fra tredjelande, men ingen opstillede og intet integrationsråd er Frederiksværk (5,6 pct. valgberettigede), Vallensbæk (4,7 pct.), og Glostrup (4,4 pct.).

TABEL 8.3.

Valgte repræsentanter med baggrund i tredjelande, 1981-2001 og opstillede kandidater i 2001, opdelt på kommuner. Antal personer

	OPSTILLET 2001 <sup>1, 2</sup>	VALGT 2001	VALGT 1997	VALGT 1993	VALGT 1989	VALGT 1985	VALGT 1981
København	17 + 6	8	6	4	3	0	1
Ishøj	7	3	1	1	1	1	1
Frederiksberg	2	2	0	1	1	0	1
Odense	5	2	0	0	1	1	
Høje-Taastrup	5	2	1	1	1	1	
Albertslund	6 + 1	1	3	2	1	1	
Roskilde	3	1	1	1	1	1	
Farum	2	1	1	0	1	1	
Frederiksværk	0	0	0	0	0	1	
Hvidovre	4	1	2	1	1		
Glostrup	0	0	0	0	1		
Gladsaxe	7	3	1	1			
Århus	20 + 1	2	2	1			
Herlev	7	2	0	1			
Helsingør	2	1	1	1			
Slagelse	3 + 1	2	1				
Køge	2	2	1				
Karlebo	4	1	1				
Ikast	2	1	1				
Ringsted	2	1	1				
Herning	3	2					
Brøndby	6	1					
Randers	5	1					
Vejle	4	1					
Kolding	4	1					
Næstved	3	1					
Haderslev	3	1					
Hillerød	2	1					
Holstebro	2	1					
Nakskov	1	1					
Lyngby	1	1					
Frederikssund	1	1					
Grindsted	1	1					
Tornved	1	1					
I alt	188 + 9	51	24	15	12	7	3

1) Ved valget i 2001 var der yderligere opstillet én kandidat i følgende kommuner: Allerød, Ballerup, Esbjerg, Farsø, Fladså, Give, Hadsten, Hanstholm, Hjørring, Hobro, Holbæk, Hundested, Hvalsø, Langebæk, Nyborg, Nykøbing Falster, Ry, Rødby, Silkeborg, Skørping, Struer, Thisted, Ulfborg-Vemb, Vejen, Viborg, Års, Åskov; to kandidater i følgende kommuner: Hammel, Horsens, Kalundborg, Ribe, Rødovre, Svendborg, Aalborg; tre kandidater i Fredericia og Greve samt fire i Korsør.

2) Det andet tal er antallet af kandidater, der er opstillet på særlige indvandrerlister.

Et bedre overblik over sammenhængen mellem valgberettigede og valgte får man i tabel 8.5 og 8.6. Tabel 8.5 viser for årene 1989, 1993, 1997 og 2001, hvor mange repræsentanter der blev valgt i forskellige typer af kommuner opdelt efter indvandrer-tæthed. Det fremgår f.eks., at der i 2001 blev valgt repræsentanter fra tredjelande i alle de ni kommuner, hvor mindst seks pct. af de valgberettigede havde baggrund i tredjelande. I omkring halvdelen af disse kommuner blev der valgt én repræsentant, og i de øvrige blev der valgt to eller flere repræsentanter. I omkring halvdelen af de kommuner, hvor der er mellem fire og seks pct. valgberettigede fra tredjelande, blev der valgt repræsentanter til kommunalrådene, og i mere end halvdelen af disse var der valgt mere end én repræsentant. Til gengæld er der stort set ingen repræsentanter valgt i de kommuner, hvor mindre end tre pct. af de valgberettigede havde baggrund i tredjelande.

Tabellen viser, at der i alle årene har været en stærk sammenhæng mellem andel valgberettigede og andel valgte. Men den viser også, at for alle kommunetyper har andelen indvalgte været stigende over tid. Endelig fremgår det, at der med tiden er kommet stadig flere kommuner i kategorierne med mange indvandrere. Den fordobling af repræsentationen, jf. tabel 8.1, der er sket fra 1997 til 2001, har således været et resultat af to samtidige udviklings-træk, nemlig at der dels er blevet flere kommuner med en stor andel valgberettigede fra tredjelande, og at der dels i alle kommunetyper bliver valgt flere ind.

Sammenhængene kan også illustreres af tabel 8.6, der viser, hvor stor en andel af de valgberettigede og af de valgte, der kommer fra tredjelande i hver af de fire kommunetyper. Tabellen viser for 2001, at de to andele ligger meget tæt på hinanden i alle fire typer af kommuner. Når forskellene bliver større for landet som helhed, skyldes det de etniske minoriteters bosætningsmønstre. Langt den største del af de etniske minoriteter bor i et forholdsvis lille antal kommuner i Københavnsområdet, mens der ikke bor ret mange i de mindre landkommuner. Disse mange små landkommuner vælger til gengæld relativt set et meget stort antal kommunalbestyrelsesmedlemmer.

Forholdet er derfor, at der i den enkelte kommune er en forholdsvis god overensstemmelse mellem valgberettigede og valgte, mens forskellen bliver stor, når man adderer på tværs af hele landet. I gennemsnit er der for de enkelte kommuner kun lige præcis ét procentpoint forskel mellem andelen valgberettigede fra tredjelande og andelen valgte. Dette er en overraskende lille forskel og en overraskende stor repræsentation.



TABEL 8.4.

Sammenligning af kommuner med hensyn til andel valgberettigede fra tredjelande og andel valgte repræsentanter fra tredjelande<sup>1</sup>

	ANDEL VALG- BERETTIGEDE FRA TREDJE- LANDE. PCT.	ANDEL VALGTE FRA TREDJE- LANDE. PCT.	ANTAL OPSTIL- LEDE KANDI- DATER FRA TREDJELANDE <sup>2</sup>	HAR OPRETTET INTEGRA- TIONSRÅD 2001
Ishøj	14,7	17,7	7	ja
Brøndby	13,5	5,3	6	ja
Albertslund	12,5	4,8	6 + 1	ja
Karlebo	9,1	5,9	4	ja
København	8,5	14,6	17 + 6	ja
Høje Taastrup	8,4	9,5	5	ja
Farum	7,2	6,7	2	ja
Herlev	7,1	10,5	7	ja
Hvidovre	6,3	4,8	4	ja
Rødovre	5,8	0	2	ja
Slagelse	5,6	9,5	3 + 1	ja
Frederiksværk	5,6	0	0	nej
Århus	5,4	6,5	20 + 1	ja
Odense	5,3	6,9	5	ja
Gladsaxe	5,2	12,0	7	ja
Frederiksberg	5,1	8,0	2	ja
Greve	5,1	0	3	ja
Helsingør	4,8	4,0	2	ja
Ballerup	4,8	0	1	ja
Vallensbæk	4,7	0	0	nej
Nakskov	4,5	4,8	1	ja
Glostrup	4,4	0	0	nej
Nyborg	4,2	0	1	nej
Vejle	4,1	4,0	4	ja
Sønderborg	4,0	0	0	(ja)
Køge	4,0	8,0	2	nej
Roskilde	3,9	4,0	3	ja
Holbæk	3,9	0	1	ja
Horsens	3,8	0	2	ja
Hillerød	3,8	0	2	ja

	ANDEL VALG- BERETTIGEDE FRA TREDJE- LANDE. PCT.	ANDEL VALGTE FRA TREDJE- LANDE. PCT.	ANTAL OPSTIL- LEDE KANDI- DATER FRA TREDJELANDE <sup>2</sup>	HAR OPRETET INTEGRA- TIONS RÅD 2001
Ringsted	3,7	4,8	2	ja
Svendborg	3,7	0	2	ja
Esbjerg	3,6	0	1	ja
Tårnby	3,6	0	0	nej
Ikast	3,5	5,6	2	ja
Kolding	3,3	4	4	ja
Aabenraa	3,3	0	0	nej
Næstved	3,3	4,8	3	ja
Nykøbing F	3,2	0	2	(ja)
Herning	3,1	9,6	3	ja
Birkerød	3,1	0	0	nej
Fredericia	3,1	0	3	(ja)
Hobro	3,1	0	1	nej
Ledøje-Smørum	2,9	0	0	nej
Aalborg	2,9	0	2	ja
Værløse	2,9	0	0	ja
Lyngby-Taarbæk	2,9	4,8	1	ja
Randers	2,8	4,0	5	ja
Frederikssund	2,7	6,7	1	nej
Haderslev	2,7	4,8	3	(ja)
Brande	2,7	0	0	(ja)
Gentofte	2,7	0	0	ja
Viborg	2,6	0	1	ja
Tønder	2,6	0	0	nej
Kalundborg	2,5	0	2	nej
Struer	2,5	0	1	(ja)
Holstebro	2,1	4,8	2	ja
Grindsted	1,9	5,3	1	(ja)
Tornved	1,3	5,9	1	nej

- 1) Der er medtaget alle kommuner, som har mindst 2,5 pct. valgberettigede fra tredjelande. Derudover er medtaget de øvrige kommuner, der har valgt repræsentanter fra tredjelande til kommunalvalgene.
- 2) Det andet tal er antallet af kandidater, der er opstillet på særlige indvandrerlister.
- (ja): Integrationsråd er oprettet i 2002.

TABEL 8.5.

Antal valgte fra tredjelande opdelt efter andel valgberettigede fra tredjelande i den enkelte kommune. Pct.

ÅR	ANTAL VALGTE	ANDEL VALGBERETTIGEDE FRA TREDJELANDE			
		0-2,99 PCT.	3,00-3,99 PCT.	4,00-5,99 PCT.	6,0- PCT.
2001	0	97	58	47	0
	1	3	31	20	55
	2+	0	11	33	45
	I alt	100	100	100	100
	N	232	19	15	9
1997	0	99	62	67	14
	1	0,4	38	25	57
	2+	0	0	8	29
	I alt	100	100	100	100
	N	248	8	12	7
1993	0	99	82	50	40
	1	0,4	18	33	60
	2+	0	0	14	0
	I alt	100	100	100	100
	N	253	11	6	5
1989	0	99	67	66	50
	1	0,8	33	17	50
	2+	0	0	17	0
	I alt	100	100	100	100
	N	265	2	6	2

Det er også overraskende, at de etniske minoriteter i mange af de store byer og i Københavns omegnskommuner er bedre eller lige så godt repræsenteret som deres andel af de valgberettigede. Specielt er det overraskende, når man tager i betragtning, hvor dårligt de etniske minoriteter er repræsenteret på andre fremtrædende poster i det danske samfund.

**TABEL 8.6.**

Andel repræsentanter og andel valgberettigede fra tredjelande, opdelt efter andel valgberettigede fra tredjelande i kommunerne. Pct.

		KOMMUNER OPDELT EFTER ANDEL VALGBERETTIGEDE				
		0-2,99	3,00-3,99	4,00-5,99	6,0-	HELE
		PCT.	PCT.	PCT.	PCT.	LANDET
2001	Andel valgberettigede	1,1	3,5	5,0	9,7	3,5
	Andel repræsentanter	0,2	2,6	3,7	8,8	1,1
1997	Andel valgberettigede	0,9	3,4	4,7	9,4	2,9
	Andel repræsentanter	0,02	1,7	2,4	6,9	0,5
1993	Andel valgberettigede	0,7	3,4	4,9	8,1	2,3
	Andel repræsentanter	0,02	1,4	2,9	4,0	0,3
1989	Andel valgberettigede	0,7	3,3	4,8	8,7	1,7
	Andel repræsentanter	0,01	1,6	2,5	5,3	0,3

N: Se tabel 8.5.

### HVAD SKER DER VED VALGET?

En af forklaringerne på det forholdsvis store antal kommunalbestyrelsesmedlemmer med baggrund i tredjelande er, at disse klarer sig uforholdsmæssigt godt i forbindelse med selve valget. Ved danske kommunalvalg har vælgerne gode muligheder for at øve indflydelse på, hvem der skal vælges. For det første er der forholdstalsvalg, og for det andet er der mulighed for personlig stemmeafgivning. Effekten af den personlige stemmeafgivning afhænger af opstillingsformen. Er der tale om sideordnet opstilling, tildeles mandaterne udelukkende på grundlag af de personlige stemmer. Er der partiliste, vælges i hvert fald de første mandater normalt i listens rækkefølge, men for større partier sprænges listen som regel, og de sidste mandater vælges på grundlag af de opnåede personlige stemmer. Men uanset om der anvendes den ene eller den anden opstillingsform, er kandidaterne fra partiets side opført i en prioriteret rækkefølge.<sup>4</sup> Man kan derfor til alle lister, som opstiller kandidater fra tredjelande, stille spørgsmålet, om vælgerne rykker disse kandidater op eller ned på listerne. Placerer vælgerne dem bedre, end partierne har gjort?

Vi kan starte med at se på, om repræsentanterne for de etniske minoriteter, når de bliver valgt, sprænger listerne, hvilket i dette tilfælde er defineret

TABEL 8.7.

Hvordan går det kandidater fra tredjelande i forbindelse med selve valget, 2001?

	ANTAL OPSTILLEDE
Sprænger listen <sup>1</sup>	31
Valgt i overensstemmelse med listen	20
Ikke valgt	146
Rykker op på listen	122
Samme plads	45
Rykker ned på listen	30
I alt	197

1) Defineret ved, at kandidaten på listen havde et opstillingsnummer, der ikke i sig selv ville have givet valg, men at han eller hun alligevel opnår et mandat.

ved, at kandidaten på listen havde et opstillingsnummer, der ikke ville have givet valg, men at han eller hun alligevel opnår et mandat. Her viser øverste halvdel af tabel 8.7, at 26 pct. af de opstillede kandidater med indvandrerbaggrund blev valgt, hvilket nøje svarer til den gennemsnitlige valgchance for alle opstillede kandidater ved kommunalvalgene. Derudover fremgår det, at af de 51 valgte med indvandrerbaggrund sprængte de 31 listen. Havde vælgerne fulgt partiernes prioritering, ville der således kun have været valgt 20. Vælgerne har altså ændret partiernes prioriteringer til fordel for kandidaterne fra de etniske minoriteter. Og dette er sket langt oftere for kandidaterne fra de etniske minoriteter end for andre kandidater (jf. Kjær, 2000: 161ff).

Sidste halvdel af tabellen viser, at langt de fleste af de opstillede kandidater fra tredjelande bliver placeret bedre på listen ved valget end ved opstillingen. Af de 200 kandidater rykkede 122 op på listen, mens kun 30 rykkede ned.

Man kan så spørge, hvem det er, der giver minoritetskandidaterne disse ekstra stemmer. Er det primært stemmer fra de etniske minoriteter eller er det primært stemmer fra den danskfødte befolkning? Dette spørgsmål kan man naturligvis ikke give et direkte og dækkende svar på, da vi har hemmelig afstemning, og der ikke findes surveyundersøgelser, som indeholder så detaljerede oplysninger om valgdeltagelsen. Men der findes nogle indirekte indikatorer, der viser, at en stor del af stemmerne antagelig kommer fra de etniske minoriteter.

Johannes Bergh og Tor Bjørklund (2002) har i en analyse af valget i København sammenlignet seks minoritetskandidaters personlige stemmer i

fire valgdistrikter. De påviser, at minoritetskandidaterne får en større andel af stemmerne som personlige stemmer på Ydre Nørrebro og Bispebjerg end på Vestamager og i Vanløse. Det ser således ud til, at minoritetskandidaterne får den største del af deres støtte fra lokalområder, hvor der bor mange medlemmer af de etniske minoriteter. Og de konkluderer derfor, at minoritetskandidaterne formodentlig får en betydelig del af deres personlige stemmer fra de etniske minoriteter. Hvis man foretager den samme øvelse i Århus Kommune og her blot sammenligner den personlige stemmeafgivning i det valgdistrikt, der dækker det meste af Gellerupparken med stemmeafgivningen i hele byen, er resultatet endnu tydeligere. Det skulle man nok også forvente, fordi indvandrerættheden er større i Gellerup end på Nørrebro.

I det afstemningssted i Århus, der hedder Nordgårdhallen, og som ligger midt i Gellerupparken, blev der alt i alt afgivet lidt over 5.000 stemmer. Af disse blev 12 pct. afgivet som personlige stemmer på tyrkiske kandidater, 9 pct. på libanesiske kandidater og 4 pct. på den somaliske kandidat. Det giver tilsammen 25 pct. af de afgivne stemmer i afstemningsområdet. Tabel 8.8 viser da også, at specielt de tyrkiske, libanesiske og somaliske kandidater har fået en langt større andel personlige stemmer i Gellerup end i kommunen som helhed. Og det er netop disse tre nationaliteter, der udgør en stor del af beboerne i Gellerup. Det må være rimeligt at konkludere, at en betydelig del af indvandrer kandidaternes stemmer kommer fra deres landsmænd. Samtidig er der imidlertid næppe tvivl om, at den socialdemokratiske socialudvalgsformand, Hüseyin Arac også har fået mange stemmer fra ikke-tyrkske vælgere i hele kommunen, idet han bliver valgt som nr. 4 på den socialdemokratiske liste.

Man vil samtidig kunne bemærke, at den chilenske kandidat, der er opstillet for Socialdemokratiet, ikke har fået personlige stemmer af betydning i Gellerup. Og det er interessant, at den marokkanske kvindelige kandidat, Ouafa Rian, der er opstillet for Det Radikale Venstre i Århus, har fået en mindre andel af stemmerne i Gellerup end i kommunen som helhed. Der er næppe nogen tvivl om, at hun har fået de fleste stemmer fra progressive danskere, der gerne ville stemme på en kvindelig repræsentant for de etniske minoriteter.

Mehmet Ümit Necef (2002) har i en artikel om „impression management“, som i denne sammenhæng skal forstås som en kandidats brug af sin etniske identitet som et led i en politisk strategi, peget på, at medlemskab af en etnisk minoritet kan anvendes som en form for kulturel eller politisk kapital i Bourdieus (1979) forstand. At tilhøre en undertrykt minoritet, som

TABEL 8.8.

Udvalgte indvandrer-kandidaters personlige stemmetal i pct. af alle stemmer afgivet på de respektive partier i Gjellerupparken og i hele Århus Kommune, 2001

NAVN	PARTI	NATIONAL BAG- GRUND	PERSONLIGE STEM- MER I PCT. AF PAR- TIETS STEMME		PARTIETS SAMLEDE ANTAL STEMME	
			Gjellerup	Århus	Gjellerup	Århus
Hüseyin Arac	Soc.dem.	Tyrkiet	18	3	1.901	63.378
Ivan Guzman	Soc.dem.	Chile	0,4	0,1	1.901	63.378
Bünyamin Simsek	Venstre	Tyrkiet	9	0,4	942	60.401
Ibrahim Gökhan	Venstre	Tyrkiet	2	0,3	942	60.401
Muddaser Hussain	Venstre	Pakistan	2	0,2	942	60.401
Cemal Metin	SF	Tyrkiet	6	2	379	18.921
Kerim Akdag	Rad.Venstre	Tyrkiet	5	1	502	12.510
Hicham Chouceir	Rad.Venstre	Libanon	21	2	502	12.510
Ahmad Laza	Rad.Venstre	Libanon	38	3	502	12.510
Ouafa Rian	Rad.Venstre	Marokko	2	4	502	12.510
Naser Alsehli	Enhedslisten	Libanon	30	4	545	7.323
Mohamud A.Sheikh	Enhedslisten	Somalia	34	8	545	7.323
Mustaffa Aymergen	Enhedslisten	Tyrkiet	0,4	0,6	545	7.323
Osman Öztoprak	CD	Tyrkiet	74	15	116	1.490

dele af befolkningen opfatter som diskrimineret i Danmark, kan bruges strategisk i kampen om positioner og gøre vejen til toppen lettere. En kandidat med indvandrerbaggrund har derfor ifølge Necef valget mellem to strategier, nemlig enten at henvende sig til sine egne landsmænd eller at henvende sig til majoritetsbefolkningen. En dobbeltstrategi, hvor man forsøger at hente støtte i begge grupper, vil være et mere voveligt eksperiment.

Det er Necefs opfattelse, at de fleste af kommunalpolitikkerne primært har anvendt den første strategi og henvendt sig til deres egne landsmænd, mens de to nyvalgte folketingsmedlemmer primært har anvendt den anden strategi og henvendt sig til majoritetsbefolkningen. Naser Khader skulle selv have udtalt, at han regnede med, at han havde fået trefjededele af sine stemmer fra danskfødte vælgere (Necef, 2002). Det samme har antagelig været tilfældet for Ouafa Rian i Århus, mens Hüseyin Arac ser ud til at have været i stand til at trække stemmer fra begge grupper. Men generelt er det antagelig

rigtigt, at de opstillede kandidater fra de etniske minoriteter ved kommunalvalget i Århus først og fremmest har henvendt sig til deres egne landsmænd, og først og fremmest har fået stemmer herfra. Bergh og Bjørklunds tal (2002) tyder på, at noget tilsvarende er tilfældet i andre dele af landet.

### HVILKE PARTIER?

Traditionelt er det Socialdemokratiet, der har fået valgt flest repræsentanter for de etniske minoriteter ind i kommunalbestyrelserne. Det har været tilfældet ved alle valg siden 1981. I 2001 udgjorde socialdemokraterne 60 pct. af de valgte repræsentanter fra de etniske minoriteter, og det er endda mindre end tidligere år.

Det har været diskuteret i forbindelse med valget i 2001, om de etniske minoriteter var begyndt at bevæge sig væk fra de socialistiske partier og i retning af de borgerlige. Det ved man ikke ret meget om, men det er i hvert fald stadigvæk de socialistiske partier, der opstiller og vælger flest kandidater. Men det er selvfølgelig interessant, at der denne gang er valgt seks repræsentanter for de etniske minoriteter på Venstres lister.

Det er værd at bemærke, at socialdemokraterne ikke har samme overvægt blandt de opstillede kandidater som blandt de valgte (tabel 8.9, tabel 8.10).

TABEL 8.9.

Antal valgte fra tredjelande, opdelt på politiske partier, 1981-2001

	OPSTILLET 2001	2001	1997	1993	1989	1985	1981
Enhedslisten m.fl.	26	2	3	2	0	0	1
SF	33	4	3	2	2	0	0
Socialdemokratiet	50	31	14	10	8	7	2
Det Radikale Venstre	22	2	1	0	0	0	0
Kristeligt Folkeparti	3	0	0	0	0	0	0
CD	9	2	1	0	1	0	0
Det Konservative Folkeparti	9	2	0	0	0	0	0
Venstre	18	6	1	1	1	0	0
Diverse borgerlister	18	2	0	0	0	0	0
Indvandrerlister	9	0	1	1	0	0	0
I alt	197	51	24	15	12	7	3



Den afgørende forskel er nemlig, at de socialdemokratiske kandidater har en langt større chance for at blive valgt, når de først er blevet opstillet, end de andre partiers kandidater. Alt i alt er 26 pct. af de opstillede kandidater fra de etniske minoriteter blevet valgt. Men af dem, der opstillede for Socialdemokratiet, er 62 pct. blevet valgt ind, mens det samme kun gælder for 8 pct. af de opstillede for Enhedslisten og andre tværsocialistiske lister, 9 pct. af de opstillede for Det Radikale Venstre og 12 pct. af de opstillede for SF, for nu at tage de partier, der i øvrigt har opstillet flest kandidater fra de etniske minoriteter. Kun i Venstre er der også en forholdsvis stor valgchance, idet 33 pct. af de opstillede 18 kandidater er blevet valgt.

Forklaringen på disse forskelle er først og fremmest partiernes størrelse kombineret med reglerne i den kommunale valglov. De sidste kandidater på de store partiers lister, vil uanset opstillingsformen blive valgt på grundlag af de personlige stemmer. Og da borgmestercandidaten ofte vil have trukket en meget stor andel af listens stemmer, vil de sidst valgte personer på Socialdemokratiets og Venstres lister blive valgt med få personlige stemmer. De små partier vil som regel kun få valgt partiets spidskandidat eller en enkelt yderligere, og spidskandidaten vil sjældent være kandidaten fra et tredjeland. Anvender det lille parti partiliste, nytter det ikke engang noget, at kandidaten fra et tredjeland har fået suverænt flest stemmer, sådan som det var tilfældet i Århus Kommune, hvor den somaliske kandidat, Mohamud Abdirashid Sheik fik flest personlige stemmer blandt Enhedslistens kandidater, nemlig 603, men alligevel måtte overlade den enlige plads til partiets topkandidat.

At indvandrerne skæbne på valgdagen er forskellig fra parti til parti, fremgår også af tabel 8. 10's oplysninger om oprykninger og nedrykninger. Således er 82 pct. af de socialdemokratiske kandidater rykket op på listen, mens f.eks. kun henholdsvis 54 pct. og 52 pct. af kandidaterne for Enhedslisten og Det Radikale Venstre er rykket op. Hvad der er forklaringen på denne forskel, er ikke helt indlysende. Men en mulig tolkning er, at det i højere grad gælder for Socialdemokratiet, at deres vælgere er mere indvandrervenlige end deres medlemmer (der bestemmer placeringen på listen). Der er faktisk mange prominente eksempler på, at siddende socialdemokratiske kommunalbestyrelsesmedlemmer ved valg efter valg bliver placeret på pladser, der ikke umiddelbart skulle give valg, for derefter at blive valgt på grundlag af de personlige stemmer.

Interessant nok giver analyserne af de norske valg lidt anderledes resultater. I Norge er det også muligt at stemme personligt, men her kan vælgerne ikke blot give positive stemmer, men også negative stemmer. Også i Norge

TABEL 8.10.

Valgresultatet, opdelt på partier, 2001. Antal personer fra tredjelande

	OPSTILLEDE	VALGTE	DEM, DER RYKKER OP PÅ LISTEN	DEM, DER RYKKER NED PÅ LISTEN
Enhedslisten m.fl.	26	2 = 8 pct.	14 = 54 pct.	6 = 23 pct.
SF	33	4 = 2 pct.	19 = 58 pct.	5 = 15 pct.
Socialdemokratiet	50	31 = 62 pct.	41 = 82 pct.	7 = 14 pct.
Radikale Venstre	22	2 = 9 pct.	11 = 50 pct.	4 = 18 pct.
CD	9	2 = 22 pct.	3 = 33 pct.	1 = 11 pct.
Venstre	18	6 = 33 pct.	13 = 72 pct.	2 = 11 pct.
Konservative	9	2 = 22 pct.	8 = 89 pct.	1 = 11 pct.
Diverse borgerlister	21	2 = 10 pct.	11 = 52 pct.	4 = 19 pct.
Indvandrerlister	9	0 = 0 pct.	2 = 22 pct.	0 = 0 pct.
I alt	197	51 = 26 pct.	122 = 62 pct.	30 = 15 pct.

er det samlede resultat, at de etniske minoriteter har glæde af den personlige stemmeafgivning og rykker op på listerne. Men i Norge får de etniske minoriteter både flere positive og flere negative markeringer end andre kandidater. Og det viser sig, at summen af oprykninger og nedrykninger er mere positiv for de minoritetskandidater, der er opstillet af Højre, end for dem, der er opstillet af Arbejderpartiet. Arbejderpartiets vælgere er nemlig særligt tilbøjelige til at stryge minoritetskandidaterne fra listerne (Bjørklund & Kval, 2001). Det ser således ud til, at ikke blot eksistensen af personlig stemmeafgivning påvirker valgresultatet, men også de nærmere regler for den personlige stemmeafgivning.

Når der i Danmark vælges så mange socialdemokratiske kandidater, skyldes det imidlertid også, at der er opstillet forholdsvis mange kandidater fra tredjelande på de socialdemokratiske lister. Hvad forklaringen herpå er, er heller ikke helt indlysende. Det viser sig dog, at de fleste er valgt i kommuner, hvor Socialdemokratiet står forholdsvis stærkt, og hvor den faglige arbejderbevægelse også står stærkt. De oprindelige fremmedarbejdere var beskæftiget som faglærte og primært ufaglærte arbejdere, og det har derfor været naturligt, at den politiske mobilisering skete gennem arbejderbevægelsen. For Socialdemokratiet har det været nærliggende at forsøge at organisere den nytilkomne arbejdskraft, og for indvandrerne har det været nær-

liggende at henvende sig til det store arbejderparti, hvis de skulle have deres interesser varetaget. Og så har det antagelig også haft en effekt, at de socialdemokratiske indvandrer kandidater faktisk bliver valgt ind i byråd og kommunalbestyrelser. Nogle er genvalgt valg efter valg. Eksempelvis har Erdil Selcuk været indvalgt for Socialdemokratiet i Albertslund siden 1985, og det samme har Cemal Oklu i Roskilde.

Det er blevet hævdet, at der er en tendens til, at repræsentanterne for de etniske minoriteter shopper rundt blandt partierne og skifter parti fra valg til valg. Det mest kendte eksempel er Lubna Elahi, der startede i 1985 med at opstille på en særlig indvandrerliste til Borgerrepræsentationen i København, men ikke blev valgt, hvorefter hun blev valgt for SF i 1989 og 1993. Midt i den sidste valgperiode skiftede hun til Socialdemokratiet, som hun derefter blev valgt for i 1997. Midt i denne valgperiode brød hun imidlertid med Socialdemokratiet og opstillede i 2001 sin egen liste, der dog kun fik forholdsvis få stemmer. Andre kendte eksempler er Wallait Khan, der i 1993 blev indvalgt i Københavns Borgerrepræsentation på en indvandrerliste, som derefter blev valgt på SF's liste i 1997, men siden skiftede til Venstre, og Hüseyin Tas, der i 1985 blev valgt af Socialdemokratiet til Farum byråd, men som allerede i 1989 havde skiftet til Venstre. Det nyeste eksempel er Tanveer Sharif der i 2001 blev valgt ind i Københavns Amtsråd for Det Radikale Venstre, men som i sommeren 2002 skiftede til Socialdemokratiet. Men egentlig er eksemplerne ikke så mange, hvis man ser bort fra de tilfælde, hvor en kandidat er startet med at opstille på en særlig indvandrerliste og derefter har tilsluttet sig et af de almindelige partier.

Som det fremgik af tabel 8.8, er der sjældent blevet valgt kandidater fra de særlige indvandrerlister. Ved hvert valg siden 1981 har der været opstillet særlige indvandrerlister, herunder mindst én i Københavns kommune. Men kun to gange har de givet valg, nemlig i 1993 til Wallait Khan i København og i 1997 til Muammer Celik i Høje Taastrup. Det ser heller ikke ud til, at antallet af indvandrerlister er stigende – snarere tværtimod – selvom de etniske minoriteter er mere politisk aktive, end de har været tidligere. Når vi ikke ser flere indvandrerlister, skyldes det antagelig igen det kommunale valgssystem. Det er langt vanskeligere at blive valgt på sin egen liste end at blive valgt på f.eks. den socialdemokratiske liste. Der er da også en del eksempler på, at kandidater, der først har opstillet på særlige indvandrerlister, siden har ladet sig opstille på et af de almindelige partiers lister og derefter er blevet valgt.

## HVILKE ETNISKE GRUPPER STILLER OP OG BLIVER VALGT?

Umiddelbart skulle man forvente, at de forskellige indvandrergupper var repræsenteret nogenlunde i forhold til deres antal, og man skulle forvente, at deltagelsen i dansk politik nogenlunde fulgte gruppernes indvandringshistorie, således at de tidlige indvandrergupper var bedre og tidligere repræsenteret end de seneste flygtningegrupper. Dette er da også til en vis grad tilfældet. Det er tyrkerne, der først blev valgt ind i de danske kommunalbestyrelser, og det er fortsat tyrkerne, der har langt den største repræsentation. Som det fremgår af tabel 8.11, kommer lige ved halvdelen af de valgte repræsentanter fra de etniske minoriteter i 2001 fra Tyrkiet, og det er endda en mindre andel end tidligere år. Omvendt har der aldrig været valgt særlig mange repræsentanter for de to andre store oprindelige indvandrergupper, pakistanerne og jugoslaverne. Dette er dog ved at ændre sig for pakistanernes vedkommende, der både opstillede og fik valgt en del repræsentanter ved valget i 2001. Der sidder dog også to marokkanere i Københavns Borgerrepræsentation.

I 2001 er der for første gang blevet indvalgt et vist antal repræsentanter fra de store flygtningationer. I 1997 drejede det sig faktisk kun om Naser Khader i København, der er palæstinenser fra Syrien. I 2001 blev der valgt fem repræsentanter fra Libanon, tre fra Sri Lanka, én fra Iran, én fra Bosnien og én fra Somalia.

Hvis vi ser på de opstillede i 2001, var der foruden mange tyrkere opstillet et pænt antal kandidater fra Iran, Libanon og Pakistan. Alle de største etniske grupper er repræsenteret med undtagelse af vietnameserne, der i øvrigt også har en lav valgdeltagelse (jf. kapitel 6). Derimod var der ved valget i 2001 opstillet to kinesere, hvoraf den ene, Heidi Wang, blev valgt ind i Københavns Borgerrepræsentation.

Der er altså en tydelig tendens til, at nye grupper begynder at optræde på stemmesedlerne omkring 10-15 år efter, at de første medlemmer af gruppen indvandrede til Danmark. Men det fremgår også, at der derudover er forskelle mellem de etniske minoriteter, hvor nogle grupper optræder forholdsvis ofte, mens f.eks. vietnameserne holder sig borte fra dansk politik.

Det mest påfaldende er dog tyrkernes meget stærke repræsentation. Der er ingen tvivl om, at tyrkerne, hvis man tager deres bosætningsmønster i betragtning, er ganske betydeligt overrepræsenteret i dansk kommunalpoli-

TABEL 8.11.

Valgte repræsentanter fra tredjelande 1981-2001 og opstillede kandidater 2001, opdelt efter oprindelsesland. Antal personer

	OPSTILLET 2001	2001	1997	1993	1989	1985	1981
Tyrkiet	61	24	17	9	8	6	2
Jordan	2	0	0	1	1	0	1
Eksjugoslavien	9	3	0	0	0	1	
Pakistan	15	4	3	2	1		
Marokko	6	2	2	1	1		
Tjekkoslaviet	0	0	0	0	1		
Argentina	2	0	0	0	1		
Iran	26	1	0	1			
Uruguay	1	1	1	1			
Syrien	3	0	1				
Libanon	16	5					
Sri Lanka	5	3					
Indien	5	3					
Somalia	7	1					
Taiwan	1	1					
Algeriet	1	1					
Afghanistan	2	1					
Ghana	1	1					
Irak	5	0					
Tunis	3	0					
Chile	2	0					
Eritrea	1	0					
Polen	2	0					
Israel	1	0					
Sydkorea	1	0					
Gambia	1	0					
Kenya	1	0					
Kina	1	0					
Sierra Leone	1	0					
Ukendt	15	0					
I alt	197	51	24	15	12	7	3

tik. Måske spiller det her en rolle, at tyrkerne er den største etniske minoritetsgruppe i Danmark.

Det fremgår i øvrigt også af tabel 8.11, at der er en meget stor forskel på de forskellige nationaliteters valgchance. Bedst går det de tyrkiske kandidater, hvoraf 39 pct. bliver valgt, mens det af de større grupper går dårligst for de iranske kandidater, hvoraf kun 4 pct. er blevet valgt. Til sammenligning er der valgt omkring 30 pct. af de opstillede jugoslavere, libanesere og pakistansere. Det interessante spørgsmål er i denne forbindelse, hvad der er årsagen til den meget lave valgfrekvens for de iranske kandidater. Så vidt jeg kan vurdere, er det et sammenfald af to ting, for det første er iranerne ofte opstillet på venstrefløjens lister, hvis kandidater gennemgående har en dårlig valgchance, og for det andet bor iranerne forholdsvis spredt ud over landet. Der er ingen kommuner, hvor der bor så mange iranere, at de ved deres personlige stemmeafgivning kan stemme en kandidat ind i kommunalbestyrelsen.

#### **HVEM ER DET, DER VÆLGER AT STILLE OP?**

Man kan nu spørge, hvilke egenskaber de opstillede og valgte kandidater har ud over deres etniske tilhørsforhold. Hvem er det, der føler sig motiveret til at stille op til et dansk kommunalvalg, og hvem er det, der bliver opstillet og valgt? Der vil i det følgende blive set på repræsentanternes køn, stilling, medlemskab af integrationsråd, og om de tilhører første eller anden generation af indvandrere. Oplysningerne i dette afsnit er nok lidt mere usikre end de tidligere, idet de bygger på, hvad det har været muligt at indsamle først og fremmest gennem aviser og Internet.

Tabel 8.12 viser for hele perioden siden 1981 kønsfordelingen blandt de indvalgte. Ved valget i 2001 blev der valgt 7 kvinder svarende til 14 pct. af de valgte med minoritetsbaggrund. Det er mindre end andelen blandt alle kommunalbestyrelsesmedlemmer, som er 27 pct., men det er alligevel nogen. Der er ikke nogen klar udvikling over tid, idet der allerede i 1985 blev valgt 14 pct. kvinder. Det er imidlertid kun ved de allersidste valg, at der er valgt så mange, at det rigtig giver mening at beregne andelen. Under alle omstændigheder er der dog ikke tale om, at det kun er mændene fra de etniske minoriteter, der er politisk aktive.

Hvis vi derefter ser på kandidaternes og de valgtes stillingsangivelser, er der flere ting, der falder i øjnene (tabel 8.13). For det første er der tilsyneladende meget få, der ikke er i beskæftigelse. For det andet er uddannelsesniveaueet forholdsvis højt. Der er mange, der har gennemført en mel-

TABEL 8.12.

Valgte repræsentanter fra tredjelande, opdelt efter køn, 1981-2001. Antal personer

	2001	1997	1993	1989	1985	1981
Kvinder	7 <sup>1</sup>	2	2	2	1	0
Mænd	44	22	13	10	6	3
Kvindeandel	14 pct.	8 pct.	13 pct.	17 pct.	14 pct.	0 pct.
I alt	51	24	15	12	7	3

1) Kvinderne er fra Afghanistan, Ghana, Indien, Pakistan, Taiwan, Tyrkiet og Uruguay.

lemuddannelse inden for sundhed, pædagogik eller teknik, og der er flere akademikere. Der er også en del studerende. Og for det tredje er der ikke ret mange, der arbejder som ufaglærte eller faglærte arbejdere. Til trods for, at det først og fremmest er folk fra de traditionelle indvandrergrupper, der er valgt ind i kommunalbestyrelserne, er det ikke folk med de traditionelle fremmedarbejdererhverv, man finder her.

Det mest påfaldende er imidlertid, at der er så mange, der er ansat som en eller anden form for integrationsmedarbejdere. Af de 127 personer, hvis stil-ling jeg har identificeret, er 42 eller en tredjedel ansat som tolke, projekt-medarbejdere eller tosprogede lærere. Der er altså tale om personer, der gennem deres erhverv er kommet i tæt kontakt med det administrative og politiske system i Danmark. De har formodentlig gennem en længere årrække skabt netværk til de politiske aktører i kommunerne. Det giver umiddelbart mening, at disse mennesker kan være motiveret for at opstille til kommunalvalgene, og at partierne er interesseret i at opstille dem. Det ser i øvrigt ud til, at der også i de første år blev rekrutteret mange kommunalbestyrelsesmedlemmer fra denne gruppe.

Samtidig viser det sig, at en stor del af de kandidater fra de etniske minoriteter, der blev opstillet og valgt i 2001, på dette tidspunkt var medlem af kommunernes integrationsråd, nemlig 26 pct. af de valgte og 17 pct. af de ikke-valgte kandidater. Det ser således ud til, at integrationsrådene fungerer som rekrutteringskanal til det ordinære politiske system, lidt på samme måde som beskæftigelsen som integrationsmedarbejder gør det.

Bortset fra Naser Khader var de fleste af de kandidater, der blev valgt til og med 1997, førstegenerationsindvandrere. Men med valget i 2001 blev der opstillet og valgt flere repræsentanter fra tredjelande, der enten er født i Danmark eller er kommet hertil som børn. De har haft hele deres opvækst i

**TABEL 8.13.**

Valgte repræsentanter og opstillede kandidater fra tredjelande, opdelt efter stilling, 2001.  
Antal personer

	DE VALGTE	DE OPSTILLEDE, MEN IKKE VALGTE
Ufaglærte arbejdere, f.eks. chauffør	2	7
Faglærte arbejdere	3	1
Kontorassistenter el.lign.	6	0
Integrationsmedarbejdere <sup>1</sup>	15	27
Andre funktionærer	2	1
Journalister	0	7
Andre mellemuddannede	5	10
Akademikere	2	13
Selvstændige	2	6
Studerende	8	7
På overførselsindkomst	0	3
Folkepensionist	1	0
Uoplyst	5	66
I alt	51	146

1) Som integrationsmedarbejdere forstås tolke, projektmedarbejdere og tosprogede lærere.

Danmark, de er uddannet i Danmark, og de taler et fejlfrit dansk. Der er en del unge og en del studerende blandt de opstillede og valgte.

### **HVORDAN UDFYLDES ROLLEN SOM POLITIKER?**

Når man diskuterer de etniske minoriteters repræsentation i Danmark, er det ikke tilstrækkeligt at se på, hvor mange personer med minoritetsbaggrund, der har fået plads i Folketinget og i kommunalbestyrelser, det er også nødvendigt at se på, hvem disse personer repræsenterer, og hvorledes de gør det. På dette område foreligger der imidlertid langt færre kontante data end på andre områder, så der må nødvendigvis blive tale om en lidt mere åben diskussion.

Når der er grund til at rejse spørgsmålet om repræsentationsrollen, skyldes det, at der med mellemrum i medierne fremkommer historier om, at indvandrepolitikerne udfylder deres rolle anderledes end andre kommunalpolitikere. Der er historier om stemmekøb eller i hvert fald om tilbud om



stemmekøb (*Politiken*, 14. og 15. april, 2000; *Ekstrabladet* 14/4 2001), om massive indmeldelser i partiforeninger forud for opstillingsmøder (*Jyllands-Posten*, 5. maj 2001), og der er historier om, at konflikter fra hjemlandet bliver ført videre som konflikter i f.eks. Københavns Borgerrepræsentation (*JP-København*, 7. april 2000). Man kan sige, at det er historier, der peger i retningen af, at der i indvandremiljøerne findes forestillinger om repræsentation, der minder om det, man inden for politologien kalder „klientelisme“, hvor det er familie- eller klanbånd, der er afgørende, ikke socioøkonomiske interesser eller politiske holdninger.

Den klassiske repræsentationsteori er beskrevet af Anna Pitkin i *The Concept of Representation* (1967). Her sondres blandt andet mellem det bundne og det frie mandat. Hvis repræsentanten udstedes med et helt bundet mandat, skal vedkommende følge instrukserne fra vælgerne uden at gøre sig selvstændige overvejelser om, hvad der tjener vælgerne bedst. Hvis repræsentanten omvendt får et helt frit mandat, skal vedkommende selvstændigt tage stilling til, hvorledes der skal handles i bestemte situationer. Ifølge Pitkin er denne modstilling af det frie og bundne mandat imidlertid falsk, idet ægte repræsentation indeholder elementer af begge opfattelser. Der skal på samme tid være tale om bemyndigelse og ansvar, og om delegation og selvstændig stillingtagen.

Ifølge den danske grundlovs § 56 er Folketingets medlemmer „ene bundet ved deres overbevisning og ikke ved nogen forskrift fra deres vælgere“, hvilket svarer til det frie mandat. I praksis er forholdet dog mere kompliceret, hvilket blandt andet skyldes de politiske partier (Damgaard, 2003). Omvendt er der mange vidnesbyrd om, at det blandt de etniske minoriteter er en udbredt opfattelse, at man kan udstyre repræsentanter med et bundet mandat. Det er også ud fra forestillinger om det bundne mandat, at man kan opfatte stemmekøb som legitimt. At stemmekøb af mange indvandrere opfattes som legitimt, fremgår blandt andet af en af de samtaler, som Rikke R. B. Iversen (2001: 222) har haft med politisk aktive indvandrere på Nørrebro:

Hvis jeg melder mig ind i et politisk parti, så vil det være med de stemmer, jeg har fra min forening. Så kommer jeg til et politisk parti og siger: „jeg er 300 stemmer værd, og jeg vil gerne snakke om de her ting, for eksempel at svømmehallen eller skøjtehallen skal bygges her på Nørrebro“. Så kan man tage alle de andre foreninger – somalierne f.eks. de har et par tusinde – og så sige: „Kom her venner, skal vi ikke samle os?“. Så melder vi os ind i en politisk organisation, og så siger vi „Så mange stemmer er vi værd“.

Dertil kommer så spørgsmålet om, hvad det er for vælgere, repræsentanten repræsenterer. For repræsentanterne fra de etniske minoriteter er det spørgsmålet, om de repræsenterer alle partiets vælgere, eller om de kun eller specielt repræsenterer deres egen etniske gruppe eller måske mere generelt de etniske minoriteter. Af de samtaler som Jon Jay Neufeld (2001) har haft med indvandrerpolitikere, fremgår det, at der blandt disse hersker meget forskellige opfattelser af, hvem og hvad de repræsenterer. Nogle, som Lubna Elahi eller Tanwir Ahmad, føler sig først og fremmest som repræsentanter for deres egen etniske gruppe eller for de etniske minoriteter mere generelt (jf. også Necef, 2002). Andre, som Naser Khader og Isminur Lone Yalcinkaya, lægger vægt på, at de er almindelige politikere, der repræsenterer deres partis synspunkter og ikke specielle etniske grupper. Ifølge Necef (2002) har det imidlertid også været et centralt element i Naser Khaders strategi at fremstille sig selv som en brobygger mellem de muslimske indvandrere og det danske samfund.

For nogle af de politisk aktive indvandrere er det imidlertid et problem, at uanset om de selv lægger vægt på det ene eller det andet, bliver de alle betragtet og omtalt som indvandrerpolitikere. At dette kan give anledning til stærke frustrationer, er formuleret meget klart af en af de politisk aktive unge med indvandrerbaggrund, som Camilla Kehlet Christoffersen (2002: 27) har talt med:

Jeg har aldrig forstået det der med indvandrerpolitikere. Findes der lokalplanspolitikere eller miljøpolitikere? Nej, det gør der ikke, men vi har altid sådan en ekstrating på vores titler. Det er derfor jeg siger, at jeg ikke vil være indvandrerpolitiker. Jeg er politiker med indvandrerbaggrund, og min hjertesag er indvandrere, ligesom alle andre har hjertesager. Ja, jeg kæmper for indvandrere, men jeg kæmper lige så meget, hvis jeg synes Øresundsforbindelsen er noget hø. Hvis folk vil kalde det indvandrerpolitiker, så skal de også give emblemer til de andre.

Jon Jay Neufeld (2001) har som led i et ph.d.-projekt interviewet en række politikere fra de etniske minoriteter. Fælles for dem er, at de prioriterer landspolitikken og egentlig ikke interesserer sig særligt meget for kommunalpolitik. Det gælder også flere af dem, som faktisk er valgt ind i eksempelvis Borgerrepræsentationen i København. Synspunktet er, at livet er for kort til kommunalpolitik. Magten findes i Folketinget. Og de har meldt sig ind i partierne og har ladet sig opstille til valgene, fordi de ønsker politisk magt. Ifølge Neufeld er det også karakteristisk for disse politikere, at mange har skiftet parti på vej mod magten.

Jeg tvivler imidlertid på, at denne karakteristik gælder for de fleste af de medlemmer af de etniske minoriteter, der er valgt ind i danske kommunalbestyrelser. Ser vi på de lokalpolitikere, der ikke har været så megen offentlig blæst omkring, ser de ud til at være langt mere tilfredse med de muligheder, som lokalpolitikken tilbyder dem. Mange har været opstillet og valgt igen og igen for det samme parti, og de har ikke gjort forsøg på at komme i Folketinget. Mange kommunalpolitikere fra de etniske minoriteter synes rekrutteret gennem det integrationspolitiske netværk, der findes i de enkelte kommuner. Kommunalpolitikken har givet dem en mulighed for at få en fremtrædende position i det lokale samfund. De optræder som brobyggere mellem de etniske minoriteter og de kommunale myndigheder både via deres daglige arbejde og via deres politiske tillidsposter. Det kommunalpolitiske arbejde bliver et led i integrationsarbejdet.

Neufeldts analyser (2001) tyder på, at man finder andre holdninger hos de unge politikere, der er vokset op i Danmark, og som er begyndt at optræde på listerne ved valgene i 2001. Her finder man mange studerende og færdiguddannede akademikere. Deres personlige ambitioner går åbenbart videre end til at være medlem af en kommunalbestyrelse.

I hvilket omfang kan de her beskrevne relationer mellem vælgere og valgte så karakteriseres som klientelisme? Den partipolitiske klientelisme er karakteriseret ved, at man bytter stemmer for materielle goder og andre særlige gunstbevisninger.<sup>5</sup> Klientelismen er ikke blot udtryk for interessevaretagelse, men for en i et demokratisk system illegitim interessevaretagelse. Beslutningerne bliver nemlig ikke taget på grundlag af åbne og frie valg blandt ligeberettigede borgere, men på grundlag af hemmelige aftaler, hvor der gives særlige begunstigelser til særlige grupper. Klientelismen er udbredt i samfund, hvor den familiemæssige og etniske solidaritet har forrang frem for klassesolidariteten eller abstrakte ideologier. Det var også en slags klientelisme, der i form af „partimaskiner“ dominerede amerikansk politik i store dele af det 20. århundrede. Det var et system, der var effektivt og måske endda funktionelt i et samfund, der modtog stadig nye grupper af indvandrere (Merton, 1949; Scott, 1969; Lemarchand & Legg, 1971; Weingrod, 1968).

Der er næppe tvivl om, at der inden for nogle grupper af etniske minoriteter er en forventning om, at bidrager man til at vælge repræsentanter til kommunalbestyrelsen eller til andre repræsentative organer, bør disse også gengælde indsatsen ved at skaffe særlige goder til de grupper, der har stemt dem ind (jf. citatet ovenfor).

Men sådan fungerer det blot ikke i dansk kommunalpolitik. Der er ikke

mange goder, som den enkelte repræsentant er i stand til at levere. Der er ingen offentlige stillinger, der uddeles til sejrherrens støtter, og der er ingen billige lån eller stipendier til børnene. For at klientelismen skal være effektiv, skal den antagelig være det dominerende system i en by eller en region. Derfor skuffes forventningerne om modydelse også blandt dem, der har sådanne forventninger (jfr. Iversen, 2002). Det udelukker naturligvis ikke, at der med mellemrum optræder episoder, der opleves som stridende med gældende normer, men det er netop episoder og ikke det generelle mønster.

Det spiller formodentlig også en rolle i denne forbindelse, at de repræsentanter, der vælges til kommunalbestyrelserne, ser ud til at være rekrutteret blandt de indvandrere og flygtninge, der allerede har et ben i hver lejr. De valgte er næsten uden undtagelse personer, der selv er godt integreret i det danske samfund, som kender den administrative og politiske kultur, og som i betydeligt omfang har lært at spille det kommunalpolitiske spil. Det er brobyggerne, der vælges ind i de danske kommunalbestyrelser, og også derfor får klientelismen dårlige vilkår.

Men måske skabes der hermed et andet problem, nemlig at kommunalbestyrelsesmedlemmerne efterhånden bliver mere og mere danske, og dermed ikke bliver oplevet som legitime repræsentanter for de etniske minoriteter. Det er almindelig kendt, at Naser Khader ikke er lige populær i alle kredse af etniske minoriteter, og at han af nogen opfattes som alt, alt for assimileret. Det interessante spørgsmål i denne forbindelse er ikke, om denne karakteristik er rigtig. Det interessante er, at dette synspunkt er så forholdsvis udbredt. Vi står her over for et velkendt dilemma: Jo mere velintegrerede i det danske samfund repræsentanterne for de etniske minoriteter er, jo bedre muligheder vil de have for at øve indflydelse og opnå resultater, men samtidig risikerer de at få svækket deres legitimitet blandt de etniske minoriteter.

I en kritik af minoritetspolitikkerne er det yderligere blevet hævdet, at de bringer hjemlandets konflikter med sig til dansk politik. Et eksempel herpå er konflikterne i Københavns Borgerrepræsentation mellem de to medlemmer med marokkansk baggrund. Et beslægtet spørgsmål er, om indvandrerpolicyerne kandididerer på en eksplicit hjemlandspolitisk platform ved danske valg. Eva Østergaard-Nielsen (2002), der har undersøgt den tyrkiske befolkningsgruppes relationer til hjemlandet, vurderer, at det kun foregår i begrænset omfang i Danmark, og at det har langt mindre udbredelse end i f.eks. Tyskland og Holland. Hendes vurdering er, at der kan være flere stemmer tabt end vundet ved at gøre sig til talsmand for særlige hjemlandspoliti-

ske, religiøse eller etniske synspunkter i en dansk valgkamp. Selv om tyrkerne udgør den største etniske minoritet i Danmark, er der simpelthen for få stemmer til rådighed til, at man kan nøjes med at appellere til et mindretal af disse. De fleste lokalpolitikere med tyrkisk baggrund siger da også, at de anstrenger sig for at appellere bredt til alle tyrkiske vælgere.

Det er tydeligt, at der knytter sig en række problemer til indvandrerpolitikernes håndtering af repræsentantrollen, som ikke optræder for andre kommunalpolitiske kandidater. På den anden side synes disse problemer ikke at være dominerende. Som hovedregel søger politikere med indvandrerbaggrund at repræsentere deres vælgere interesser på nogenlunde samme måde, som andre danske politikere repræsenterer deres vælgergruppers interesser.

#### **HVORFOR VÆLGES DER SÅ MANGE REPRÆSENTANTER FOR DE ETNISKE MINORITETER?**

Hovedkonklusionen på de empiriske analyser er, at de etniske minoriteters repræsentation i dansk kommunalpolitik har været både absolut og relativt stigende siden 1981, da valgloven første gang åbnede for, at også personer uden dansk statsborgerskab kunne stemme og blive valgt til kommunalbestyrelserne. Repræsentationen er i dag, hvis man tager hensyn til de etniske minoriteters geografiske fordeling i landet, kun en smule mindre end svarende til en ligelig repræsentation. I en række af de kommuner, hvor der lever forholdsvis mange medlemmer af de etniske minoriteter, er disse endda overrepræsenterede. Det gælder f.eks. for Gladsaxe, Ishøj og Københavns kommuner. Generelt må man konkludere, at de etniske minoriteter, deres sociale ressourcer taget i betragtning, i dag er overraskende godt repræsenteret. Spørgsmålet er nu, hvordan dette kan forklares.

For at forstå omfanget af de etniske minoriteters repræsentation er det hensigtsmæssigt at tage udgangspunkt i de mere generelle teorier om rekruttering. Der er tradition for at beskrive udpegningen af medlemmer til parlamentariske organer som en proces med flere faser, hvor der i hver ny fase sker en reduktion af gruppen af kandidater, indtil man til sidst står tilbage med de valgte repræsentanter, det være sig parlamentsmedlemmer eller medlemmer af kommunale råd (Prewitt, 1970; Norris, 1997; Kjær, 2000; Christiansen, Møller & Togeby, 2001). Den første fase er kvalifikationsfasen, hvor der blandt alle de valgbare udskilles den mindre gruppe af personer, der er interesseret i at søge opstilling til valgene, og som har de kvalifikationer, der skal til for at blive opstillet. I nomineringsfasen udpeges derefter de kan-

didater, der faktisk opstilles på partiernes lister, og endelig er det i valgfase, at det afgøres, hvem af de opstillede kandidater der får nok stemmer til at blive valgt. Man kan ligne rekrutteringsforløbet ved en tragt, der snævres mere og mere ind.

Hvem der overlever de forskellige udvælgelsesfaser og således går videre i rekrutteringsforløbet, bestemmes af de „gatekeepers“ eller ledvogtere, der har beslutningskompetencen. Når det drejer sig om kommunalvalg, er ledvogterne i nomineringsfasen partiforeningerne, der sammensætter opstillingslisterne, mens ledvogterne i valgfase er alle vælgere i kommunen. Hvem, der bliver valgt, vil således være et resultat både af udbuddet af kandidater og af efterspørgslen efter kandidater dels i partiforeningerne, dels blandt vælgerne.

Komparative analyser har vist, at der er en forholdsvis stor forskel på parlamentsmedlemmernes sammensætning i forskellige lande. Pippa Norris (1997) argumenterer for, at man kan forklare disse forskelle med forskelle i de institutionelle rammer for rekrutteringsprocessen. De institutionelle rammer bestemmer for det første, hvem der er ledvogtere i de forskellige faser, for det andet de regler, hvorefter udvælgelsen foregår, og for det tredje de incitamenter, der er forbundet med at blive valgt.

I *Den danske elite* (Christiansen, Møller & Togeby, 2001) blev denne rekrutteringsmodel generaliseret til at omfatte også andre elitegrupper, og det blev vist, at forskellen i sammensætningen af de forskellige elitegrupper i væsentligt omfang kunne forklares ved forskellene i de institutionelle rammer, gennem hvilke der blev udpeget forskellige ledvogtere, blev opstillet forskellige regler for rekrutteringen og blev skabt forskellige incitamenter for hver enkelt eliteposition (se også Christiansen, Møller & Togeby, 2002).

På denne baggrund kan man spørge, om de institutionelle rammer for danske kommunalvalg har egenskaber, der kan forklare, at der vælges så forholdsvis mange repræsentanter for de etniske minoriteter.

Den helt afgørende forklaring er antagelig, at alle de andre rekrutteringskanaler til elitepositioner i det danske samfund er så forholdsvis lukkede for indvandrere og flygtninge. Kommunalpolitik bliver en af de eneste åbne kanaler – i hvert fald for førstegenerationsindvandrerne. Det svarer fuldstændig til forholdene i USA i forrige århundrede. I sin diskussion af partimaskinernes manifesterede og latente funktioner skildrede Merton (1949) således, hvorledes det var en af partimaskinernes latente funktioner, at de stiller kanaler for social mobilitet til rådighed for grupper, der ikke havde adgang til andre kanaler.

Vi ved, at der er stærke barrierer i det danske samfund, som især blokerer for førstegenerationsindvandreres sociale mobilitet. Men er det så samtidig sådan, at den kommunalpolitiske kanal er specielt åben? Ja, det er den!

Hvis vi starter med selve valgfasen, er den kommunale valglov i Danmark indrettet således, at hvis man er opstillet på et af de store partiers lister, skal der forholdsvis få personlige stemmer til for at blive valgt ind i en kommunalbestyrelse. I København blev i 2001 det sidste mandat på Socialdemokratiets liste tildelt en kandidat, der havde modtaget 361 personlige stemmer. Til sammenligning var der mere end 400.000 valgberettigede vælgere i Københavns kommune. I Århus Kommune, hvor der var mere end 200.000 valgberettigede, blev den sidste kandidat på Socialdemokratiets liste valgt med 315 personlige stemmer og den sidste kandidat på Venstres liste med 191 personlige stemmer. Når der skal så få personlige stemmer til, skyldes det, at borgmestercandidaterne trækker et meget stort antal personlige stemmer.

Dette valgssystem giver derfor gode muligheder for at få indvalgt kandidater fra de etniske minoriteter på i hvert fald de store partiers lister. Det viser sig da også, at et meget stort antal af disse kandidater „sprænger listerne“ i den forstand, at de på grundlag af partiets egen prioritering var placeret på en plads, der ikke ville give valg, men at de alligevel blev valgt på grundlag af deres personlige stemmer.

Men også nomineringsfasen giver kandidaterne fra de etniske minoriteter forholdsvis gode muligheder. Det er velkendt, at mange partier i disse år har problemer med at finde tilstrækkeligt med velkvalificerede kandidater at opstille til kommunalvalgene. Opstillingsvillige kandidater bliver derfor modtaget med kyshånd i de fleste partier. Samtidig ved man i de lokale partiforeninger, at der er mulige stemmer at hente ved valget, hvis man opstiller medlemmer fra de etniske minoriteter. Det giver stemmer både fra de etniske minoriteter og fra danske vælgere med en positiv holdning til minoriteterne. Det har således næppe skadet Enhedslisten i Århus, at partiet som det eneste havde en somalisk kandidat opstillet, og at han fik 603 personlige stemmer. På samme måde har det næppe skadet Det Radikale Venstre i Århus, at partiet som det eneste havde en kvindelig kandidat fra de etniske minoriteter opstillet.

Opstilles der alt for mange kandidater, som repræsenterer de etniske minoriteter, kan resultatet imidlertid godt blive, at der alligevel ikke bliver valgt så mange. Når der i Århus Kommune „kun“ blev valgt to repræsentanter fra de etniske minoriteter, hvilket dog i sig selv er en svag overrepræsentation, skyldes det formentlig, at der ved valget i 2001 var opstillet ikke min-

dre end 22 kandidater med indvandrerbaggrund, heraf fem tyrkere og tre libanesere, hvilket bidrog til at sprede stemmerne.

Rekrutteringsmodellen kan også forklare, hvad det er for typer af indvandrer kandidater, der bliver valgt. Således betyder valgordningen, at det er langt lettere at blive valgt ind på de store partiers lister end på en særlig indvandrerliste. For at blive opstillet og valgt på Socialdemokratiets eller Venstres lister kræves det, at man er medlem af partiet, og det kræves som regel også, at man har været medlem gennem et stykke tid. Det letter nok også opstillingen, hvis man har en nogenlunde god beherskelse af normer og omgangsformer i dansk politik, ligesom det kan være en fordel, at man kender politikere og embedsmænd i den kommunale organisation. Der vælges derfor i hovedsagen kandidater fra de etniske minoriteter, som allerede er nogenlunde velintegrerede i det danske samfund, og der vælges uforholdsmæssigt mange, der er beskæftiget i eller på anden måde knyttet til den voksende „integrationsindustri“. Der vælges derfor i ganske betydeligt omfang folk, der allerede inden valget har fungeret som brobyggere mellem det danske samfund og de etniske minoriteter.

Forklaringen på de overraskende mange valgte kandidater fra de etniske minoriteter er således en kombination af det meget åbne rekrutteringssystem inden for kommunalpolitikken og de forholdsvis lukkede rekrutteringssystemer i andre dele af det danske samfund.

#### **HVOR MEGEN INDFLYDELSE GIVER REPRÆSENTATIONEN?**

Det er en udbredt opfattelse blandt indvandrere og flygtninge, at de etniske minoriteter er helt uden politisk indflydelse i Danmark, og at det heller ikke har givet nogen indflydelse at få repræsentanter for de etniske minoriteter valgt ind i f.eks. kommunalbestyrelserne. Dette synspunkt er også udbredt blandt samfundsvidenskabelige forskere med minoritetsbaggrund. Eksempelvis skriver Mustafa Hussain i artiklen „Etniske minoriteters organisering i Danmark“ (2002: 168), at

På trods af at en række politikere fra de etniske minoriteter er blevet valgt ind i kommunalbestyrelserne og i amterne, er deres reelle politiske indflydelse forblevet minimal – hvis ikke fraværende. ... Alt i alt må man konstatere, at indvandrerne indflydelse via folkestyret indtil videre er marginal.



Det er rimeligt nok at stille spørgsmålet, hvor megen indflydelse på det danske samfund de etniske minoriteter har opnået ved at få valgt to repræsentanter i Folketinget og 51 repræsentanter i forskellige kommunalbestyrelser. Det giver næsten sig selv, at den direkte indflydelse på beslutningerne ikke kan være voldsom stor, selvom den dog er til stede. Eksempelvis skiftede Venstre i Århus holdning til modersmålsundervisningen, efter at de i 2001 fik indvalgt et medlem med tyrkisk baggrund (*JP-Århus*, 24/5 2002). Under alle omstændigheder er der næppe tvivl om, at tilstedeværelsen i Folketinget og kommunalbestyrelserne har betydning. Hermed stilles der nemlig talerstole til rådighed, og der er skabt en mulighed for at påvirke den politiske dagsorden. Hermed er der også mulighed for at bryde den selvfølgeligelige forudforståelse, som ellers præger politikformuleringen (jf. Thomsen, 2000).

På den anden side må man også erkende, at der er grænser for, hvor stor numerisk indflydelse på beslutningerne man kan forvente, når man kun kan mønstre 1½ pct. af de valgberettigede til folketingsvalg og 3½ pct. af de valgberettigede til kommunalvalgene, hvis i øvrigt alle borgere skal have en lige lig indflydelse. Der bor faktisk endnu ikke særlig mange mennesker i Danmark med en baggrund i et tredje land.

Skal de etniske minoriteter have en større indflydelse, end der følger af deres numeriske antal, må det begrundes på anden vis, f.eks. med henvisning til det, der er blevet kaldt demokratiets intensitetsproblem. Problemet er her, at et mindretal, der har stærke interesser på et givet område, let kan blive overhørt af et uinteressert flertal (jf. Christiansen, 1999a). Den traditionelle løsning på dette problem har været at opbygge korporative institutioner. Ifølge Leif Lewin (1992) er korporative institutioner, hvor de berørte mindretal sikres repræsentation, et middel til at sikre sig, at der træffes hensigtsmæssige og lydøre beslutningerne på områder, hvor intense mindretal har betydelige interesser på spil. Argumentationen er ikke formuleret med henblik på de etniske minoriteter, men kan uden videre appliceres herpå.

## NOTER

1. Jeg må hellere med det samme indrømme, at jeg selv har bidraget til forestillingen om den svage kommunale repræsentation, nemlig i artiklen, „Et demokrati, der omfatter alle, der bor i Danmark?“ (Togeby, 1999a). Synspunktet er dog korrigeret i artiklen, „Som man råber i skoven“ (Togeby, 2000b).
2. Tredjelande defineres som alle lande uden for Norden, EU og Nordamerika.
3. Oplysninger om antallet valgberettigede fra tredjelande i de enkelte kommuner er stillet til rådighed af Indenrigsministeriet og Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration.
4. Det sker vistnok, at partier, der anvender sideordnet opstilling, har opstillet kandidaterne i alfabetisk rækkefølge og således ikke prioriterer kandidaterne. Man ved faktisk ikke noget præcist om, hvor ofte det forekommer, men formodningen er, at det er yderst sjældent (Kjær, 2000: 141, 163). I de fleste af de større partier sker prioritering gennem urafstemning.
5. Begrebet „klientelisme“ bliver i faglitteraturen anvendt på meget forskellig vis. I det mindste kan man sonde mellem en mere antropologisk brug af begrebet og en mere politologisk (se. f.eks. Weingrod, 1968; Scott, 1969). Her bruges det til at beskrive relationerne mellem vælgere og valgte.

## INTEGRATIONSRÅDENE

Med integrationslovens ikrafttræden 1. januar 1999 blev der i kommunerne indført en ny type offentlige organer, integrationsrådene. Disse nye organer blev fra starten mødt med meget forskelligartede forventninger. Nogle betragtede dem som rådgivende organer, som kommunalbestyrelserne kunne inddrage i det omfang, de fandt det hensigtsmæssigt. Andre opfattede dem som nye kanaler for demokratisk indflydelse, som kompensation for de etniske minoriteters svage stilling i det etablerede politiske system. Nogle opfattede rådene som unødvendige komplikationer af den kommunale beslutningsproces og mente, at det gjaldt om at begrænse deres rolle så meget som muligt. Andre forestillede sig, at de etniske minoriteter herigenem fik en mulighed for at tage beslutninger på de områder, der var af særlig interesse. Dette kapitel vil handle om, hvordan integrationsrådene faktisk er kommet til at fungere gennem de første to år efter integrationsloven.

Også før integrationsloven var der i enkelte kommuner etableret integrationsrådslignende organer, men på frivillig basis og efter egne regler. Dette var f.eks. tilfældet i Odense og Albertslund kommuner. Ifølge integrationsloven skal der oprettes integrationsråd i en kommune, når mindst 50 borgere underskriver et krav herom. Samtidig ændrede integrationsloven sammensætningen af Rådet for Etniske Minoriteter, der er rådgivende i forhold til regeringen, således at det kom til at bygge oven på de kommunale integrationsråd og ikke på de etniske minoriteters organisationer. Ved udgangen af 2002 var der oprettet integrationsråd i 62 kommuner.

Kapitlets overordnede spørgsmål er, om integrationsrådene bidrager til at styrke de etniske minoriteters medborgerskab i Danmark. Fungerer de som et supplement til indflydelsen gennem valget til kommunalbestyrelser og Folketing? I hvilket omfang deltager de etniske minoriteter i integrationsrådenes arbejde, og hvordan fungerer de?

Der er ikke til denne bog foretaget selvstændige og nye undersøgelser af integrationsrådenes virksomhed. De følgende sider bygger derfor på mate-

riale, der er indsamlet i anden sammenhæng, først og fremmest på den undersøgelse af integrationsrådenes virksomhed, der i 2001 blev gennemført af Rådet for Etniske Minoriteter, Mellemfolkeligt Samvirke, Kommunernes Landsforening og Indenrigsministeriet i fællesskab (*De kommunale Integrationsråd, 2001*), og på forskellige studentspecialer, der er blevet udarbejdet siden integrationslovens ikrafttræden. Her er der eksempelvis grundige beskrivelser af integrationsrådet i Albertslund (Schaldemose, 2000; Petersson et al., 2001) og af det integrationsrådslignende organ, der blev oprettet i forbindelse med lokalrådsforsøget på Indre Nørrebro (Iversen, 2002).

Integrationsrådene er ikke de eneste steder, indvandrere har mulighed for at deltage i nærdemokratiske forsamlinger. Også udlændinge kan blive medlem af skolebestyrelser, forældreråd i børneinstitutioner og boligforeningernes bestyrelser. Og der sidder da også repræsentanter for de etniske minoriteter i sådanne råd og bestyrelser, men det drejer sig ikke om mange (Hammer & Bruun, 2000; Rasmussen & Lauritsen, 2001). Dertil kommer så, at vores viden på dette område er meget begrænset. Jeg vil derfor i dette kapitel koncentrere mig om integrationsrådene.

Integrationsrådene har kun virket i forholdsvis kort tid, og vi har derfor endnu ikke mange erfaringer med deres virksomhed. Man må også forestille sig, at rådene først med tiden finder frem til hensigtsmæssige arbejdsformer. Det er derfor ikke muligt at komme med en endelig vurdering af integrationsrådenes virksomhed. Rådene kan på lang sigt vise sig at fungere betydeligt bedre eller betydeligt ringere, end man får indtrykket af i dag.

#### MÅLSÆTNINGEN MED RÅDENE

Rådgivende organer med repræsentanter for indvandrergrupper hører til de foranstaltninger, som Will Kymlicka (1995; 2001) foreslår i lande med store indvandrerbefolkninger (jf. kapitel 1). Sådanne rådgivende organer kan være med til at beskytte indvandrerne mod urimelige tilpasningskrav fra majoritetssamfundets side. Rådgivende kommunale råd hører også til de foranstaltninger, der blev foreslået af Europarådet i konventionen om „udlændinges deltagelse i det lokale politiske liv“ fra 1992. Ifølge konventionen kan sådanne rådgivende organer a) udgøre et kontakttled mellem de offentlige myndigheder og de udenlandske borgere, b) skabe et forum for diskussion og formulering af de udenlandske borgeres ønsker og krav over for myndighederne og c) medvirke til den generelle integration af udenlandske borgere i

samfundet (Council of Europe, 1992). Både Kymlicka og Europarådet betragter altså disse rådgivende organer som et middel til at kompensere for udenlandske statsborgeres manglende eller begrænsede indflydelse gennem de ordinære politiske strukturer. Det er foranstaltninger, der skal øge de etniske minoriteters deltagelse i det politiske liv og samtidig øge deres indflydelse på den offentlige politik.

Man kan dog også ud fra demokratiske overvejelser have en mere skeptisk holdning til sådanne rådgivende indvandrerråd. For det første støder man også her på det problem, der knytter sig til alle former for brugerråd og for så vidt også til andre kollegiale organer, at interessen let kommer til at samle sig om de partikulære særinteresser modsat de mere overordnede helhedsovervejelser. Det bliver de etniske minoriteter som brugere af det danske velfærdssystem, ikke de etniske minoriteter som borgere i det danske samfund, der kommer til at stå i centrum. I denne forbindelse rejser der sig også spørgsmålet om medlemmernes repræsentativitet. For det andet kan man også have den bekymring, at man gennem etableringen af rådgivende råd for de udenlandske statsborgere eller for de etniske minoriteter får kanaliseret energien væk fra det generelle politiske system og over imod dette særlige system. Og endelig for det tredje kan man mene, at man gennem sådanne særlige råd for de etniske minoriteter cementerer de opdelinger i etniske grupper, som eksisterer på et givet tidspunkt. Herved kan de særlige råd på lang sigt komme til at modvirke og ikke fremme integrationen.

Om rådene har den ene eller den anden betydning for demokratiet og for integrationen er imidlertid et empirisk spørgsmål, som ikke kan afgøres in abstracto. Formodentlig er konsekvenserne også afhængige af de konkrete regler, der eksisterer for rådernes sammensætning og kompetence, og afhængige af, hvilke andre indflydelseskanaler der i øvrigt står åbne for udlændinge eller etniske minoriteter. Det er således nok karakteristisk, at sådanne råd hidtil har haft den største udbredelse i et land som Tyskland, hvor det er vanskeligt for udlændinge at opnå statsborgerskab, og hvor man ikke har tildelt udenlandske statsborgere valget til kommunale råd. Der findes imidlertid også råd i Østrig, Belgien, Frankrig, Spanien, Finland og Portugal (Andersen, 1990; Galal, 2001).

Ideen om oprettelse af kommunale integrationsråd i Danmark blev første gang formuleret i Integrationsudvalgets betænkning fra maj 1997. Hensigten med integrationsrådene blev her formuleret som, „at søge at inddrage flygtninge og indvandrere i integrationsprocessen, således at de sikres mulighed for medindflydelse på og medansvar for egen tilværelse“ (Integrations-

udvalget, 1997: 274-75). Denne hensigtsformulering ligger smukt i forlængelse af Europarådets overvejelser. På denne baggrund blev det endvidere foreslået, at rådene skulle have et flertal af repræsentanter for de etniske minoriteter, og at disse repræsentanter skulle udpeges af de lokale flygtninge- og indvandrerforeninger.

Denne hensigtsformulering var imidlertid forsvundet allerede ved lovforslagets fremsættelse i Folketinget. I det hele taget finder man ikke i den vedtagne lov nogen form for formålsangivelse.

Men ifølge den af Indenrigsministeriet senere på året udarbejdede standardforretningsorden har integrationsrådene nu til formål „at medvirke til, at kommunalbestyrelsens integrationsindsats er effektiv og sammenhængende samt egnet til at fremme etnisk ligestilling“ (*Standardforretningsorden for integrationsråd*, 1998). Samtidig er kravet om, at rådets flertal skulle have minoritetsbaggrund forsvundet, og det samme gælder kravet om, at de etniske minoriteters repræsentanter skulle udpeges af minoritetsforeningerne. Denne opgave blev nu i stedet tillagt kommunalbestyrelsen. Man kan sige, at formålet med rådet nu var at kvalificere kommunalbestyrelsens beslutninger og ikke at øge de etniske minoriteters demokratiske deltagelse eller indflydelse. Dette er et eksempel på, at foranstaltningen, integrationsrådet, opretholdes, men at formålet og delvis indholdet ændres.

Lovens forslag til integrationsråd blev udsat for kritik fra mange sider. De etniske minoriteters organisationer kritiserede reglerne som udemokratiske, fordi det nu blev kommunalbestyrelserne, der bestemte rådets sammensætning, og fordi rådene ingen reel kompetence fik tildelt. Kritikken vedrørte dog først og fremmest, at Rådet for Etniske Minoriteter med den nye lov blev en overbygning på de lokale integrationsråd (*Information*, 9/2 1998). I forbindelse med Folketingets diskussion af integrationsloven blev der ikke brugt meget krudt på integrationsrådene. Forslaget blev dog skarpt kritiseret af Dansk Folkeparti, og også Birthe Rønn Hornbech fra Venstre gav det nogle skeptiske ord med på vejen:

Oprettelsen af integrationsråd er ikke vores livret og rejser det spørgsmål, om ikke masser af andre grupper med lige så stor ret kunne forlange et eller andet råd. Oprettelsen af et sådant råd bygger måske også på en fejlagtig forudsætning om, at udlændinge stadig skal holdes – jeg havde nær sagt nede – som en speciel anderledes gruppe. Udlændinge er jo lige så forskellige som alle andre, der bor i Danmark. Og hvilket mandat vil sådan et råd have? Skal vi virkelig tvinge analfabetiske somaliere til at lade sig repræsentere af en højtuddannet iraner eller omvendt? Vi sætter i Ven-

stre et stort spørgsmålstejn ved, om den slags særforanstaltninger ikke skader mere end de gavner (*Folketingets forhandlinger, 1997-98*, sp. 978).

Den eneste, der i debatten udtalte sig positivt om integrationsrådene, var Jann Sjørnsen fra Kristeligt Folkeparti:

Det positive ved tanken er for mig at se, at man gennem disse rådgivende råd for kommunalbestyrelserne på den måde også får inddraget flygtninge og indvandrere mere direkte i vores demokrati (*Folketingets forhandlinger, 1997-98*, sp. 980).

Det interessante ved denne debat er sammenlignet med loven og den senere standardforretningsorden, at alle parter tager udgangspunkt i integrationsrådenes demokratiske aspekter, dvs. om integrationsrådene bidrager til eller modvirker en inddragelse i det politiske liv i Danmark. Samtidig må man sige, at reglerne vedrørende rådets udformning og vedrørende deres kompetence er udformet på en sådan måde, at deltagelsesaspektet er stærkt nedtonet: Der er ingen regler om direkte valg af rådets repræsentanter for de etniske minoriteter, de etniske minoriteter er ikke sikret et flertal af rådets medlemmer og rådets formelle kompetence er yderst begrænset. Disse regler giver til gengæld god mening, hvis formålet med integrationsrådene er at kvalificere kommunalbestyrelsernes beslutninger.

De integrationsråd, der blev indført med integrationsloven, er således præget af en dobbelt tvetydighed. For det første er det uklart, om formålet med rådene er at inddrage „flygtninge og indvandrere mere direkte i det danske demokrati“, eller om formålet er at kvalificere den indvandrerpoltiske debat i kommunalbestyrelserne. Og for det andet er det diskutabelt, om særlige rådgivende organer på indvandrerområdet er et demokratisk fremskridt i et land som Danmark, hvor man allerede har tildelt udenlandske statsborgere valgret til kommunalvalgene efter tre års ophold i landet. Denne dobbelte tvetydighed gør det imidlertid let at forstå, at der kan skabes så forskellige forventninger til integrationsrådene, som tilfældet er. Og netop disse modstridende forventninger har antagelig haft betydning for, hvordan rådene er kommet til at fungere.

## HVOR MANGE RÅD ER OPRETTET OG I HVILKE KOMMUNER?

Som nævnt var der nogle kommuner, der allerede før integrationsloven havde oprettet organer, der i deres sammensætning og opgaver mindede om de nye integrationsråds. Disse kommuner var meget hurtige til at oprette råd i overensstemmelse med lovens regler. Lidt efter lidt fulgte andre kommuner efter. Ved udgangen af 2001 var der oprettet integrationsråd i 51 kommuner, og ved udgangen af 2002 i 62 kommuner. Heraf er de 39 anerkendte råd, hvilket vil sige, at de opfylder lovens regler for rådernes virksomhed.

I følge § 42 i integrationsloven er kommunalbestyrelsen forpligtet til at etablere et integrationsråd, hvis mere end 50 borgere i en kommune ønsker det. Af de 46 kommuner, der indgår i den gennemførte undersøgelse af integrationsrådene i 2001,<sup>1</sup> var 17 blevet oprettet på baggrund af en henvendelse fra 50 borgere, mens resten var blevet oprettet på kommunens eget initiativ (Bergstedt, 2002).

Umiddelbart lyder det måske ikke af så meget, at der er oprettet integrationsråd i 62 af 275 kommuner eller i lidt under en fjerdedel af landets kommuner. Det viser sig imidlertid, at der er oprettet integrationsråd i alle de største kommuner og i alle de kommuner, hvor der er flest valgberettigede fra tredjelande. Som tabel 9.1. viser, er der omvendt ikke oprettet integrationsråd i nogen af de kommuner, hvor der er mindre end 50 valgberettigede fra tredjelande. Det handler altså i betydeligt omfang om kommunens størrelse og om størrelsen af de etniske minoriteter.

TABEL 9.1.

Kommuner med integrationsråd, opdelt efter antallet af personer fra tredjelande med valgret til kommunalvalgene, 2002.<sup>1</sup> Pct.

	2000 ELLER FLERE	1000 – 1999	300 – 999	100 – 299	50 – 99	0 – 49
Med integrationsråd	100	91	47	14	5	0
Uden integrationsråd	0	9	53	86	95	100
I alt	100	100	100	100	100	100
N	13	21	34	51	62	94

1) Der er registreret integrationsråd oprettet til og med foråret 2002, mens antallet af valgberettigede er registreret for 2001.



Men der er også undtagelser fra denne regel. Blandt kommuner med forholdsvis mange valgberettigede indbyggere fra tredjelande, er der ikke oprettet integrationsråd i Køge, Tårnby, Frederiksværk, og Glostrup. Det interessante er, at der blandt de nævnte kommuner kun har været opstillet og valgt kandidater for de etniske minoriteter til kommunalvalget i Køge. Om de resterende tre kommuner gælder det, at selvom de har forholdsvis mange valgberettigede indbyggere fra tredjelande, er der hverken oprettet integrationsråd eller opstillet kandidater til kommunalvalgene. Dette tyder på, at der ud over størrelsen af den etniske minoritet også er en selvstændig faktor, som har noget med den politiske kultur i kommunen at gøre. I nogle kommuner eksisterer der tilsyneladende svagere relationer mellem myndighederne og de etniske minoriteter end i andre.

Der findes også kommuner, der har oprettet integrationsråd, selvom de kun har få indbyggere fra tredjelande. De mest iøjnefaldende eksempler herpå er Sindal, Dronninglund, Skørping, Skagen, Hals og Hanstholm. Gennemgående er sammenhængen mellem størrelsen af de etniske minoriteter i kommunen og oprettelsen af integrationsråd dog stærk.

#### UDPEGNINGEN AF MEDLEMMERNE

Lovens regler om udpegning af medlemmer til integrationsrådene har givet grundlag for meget varierede fortolkninger. Kompetencen til at udfylde loven er tillagt kommunalbestyrelsen inden for følgende rammer:

§ 42, stk. 3. Integrationsrådet består af mindst 7 medlemmer med bopæl i kommunen. Medlemmerne udpeges af kommunalbestyrelsen ...

§ 42, stk. 4. Kommunalbestyrelsen fastsætter medlemstallet. Medlemmerne udpeges blandt medlemmer af lokale flygtninge- og indvandrerforeninger eller andre tilsvarende personer i kommunen. Endvidere udpeges medlemmer blandt personer med tilknytning til arbejdsmarkedets parter, skolebestyrelser og lokale foreninger i kommunen ...

Nævnet for Etnisk Ligestilling udsendte i 1999 en vejledning vedrørende integrationsrådenes rolle og sammensætning og foreslog for det første, at rådene fik en sammensætning, så man sikrede, at de etniske minoriteter udgjorde flertallet af rådets medlemmer, og for det andet at der blev holdt valg til minoritetsmedlemmernes pladser i rådet. Begge dele var muligt på grundlag af lovens regler, men ikke krævet. Som begrundelse for at gennem-

TABEL 9.2.

Hvordan udpeges medlemmerne af rådet, 2001?

	PCT.
Udpeget ved en eller anden form for valg	49
Kombination af udpegning og valg	7
Udpeget direkte af kommunalbestyrelsen	44
I alt	100
N	45

Kilde: Bergstedt, 2002: 59-60.

føre en eller anden form for valghandling skrev Nævnet, at „et valg vil give rådet langt større legitimitet og gennemslagskraft end et råd, hvis medlemmer er valgt af kommunalbestyrelsen eller udpeget af nogle få foreninger, der ikke nødvendigvis repræsenterer ret mange mennesker“ (*Integrationsrådets rolle og sammensætning*, 1999).

Som det fremgår af tabel 9.2, har mere end halvdelen af kommunerne valgt at afholde en eller anden form for valg. I nogle kommuner har pladserne på forhånd været fordelt på etniske grupper, mens kandidaterne i andre kommuner har været opstillet og valgt på tværs af etniske grupper. Blandt de 20 kommuner, hvor kommunalbestyrelsen direkte har udpeget medlemmerne af integrationsrådet, har den i nogle tilfælde henvendt sig direkte til enkeltpersoner, mens den i andre tilfælde har opfordret minoritetsforeningerne til at indstille en eller flere personer, som kommunalbestyrelsen kunne vælge mellem. I forbindelse med nybeskikkelsen af medlemmer til integrationsrådet efter kommunalvalget i 2001 har endnu flere kommuner afholdt direkte valg (Bergstedt, 2002: 82). Det er tydeligt, at mange kommuner også har opfattet integrationsrådene som et middel til at inddrage kommunens etniske minoriteter i den demokratiske proces.

Erfaringerne fra de hidtil afholdte valg viser imidlertid, at det ikke har været en helt let opgave at gennemføre. Først og fremmest har der været omfattende diskussioner om, hvem der skulle have valget. Skulle valget kun tildeles personer med udenlandsk statsborgerskab, eller skulle f.eks. også efterkommere med dansk statsborgerskab have valget? Hvor lang tids ophold i landet skulle der kræves? Var det kun personer med baggrund i et tredjeland, der skulle have valget, eller skulle også alle andre personer med udenlandsk baggrund, f.eks. amerikanere og svenskere, have det?

Uanset hvilken afgrænsning af de valgberettigede der blev foretaget, medførte det protester. Nogle protesterede over at få tildelt en valgret, som de oplevede som ekskluderende. Det gjaldt personer, der for mange år siden havde fået dansk statsborgerskab, og som følte sig lige så danske som andre borgere i Danmark, og det gjaldt adoptivbørn. Andre gjorde grin med, at f.eks. udvekslingsstudenter på kortvarige ophold havde fået valgkort. Og atter andre protesterede mod den diskriminerende opdeling af oprindelseslandene i tredjelande og andre lande (*Jyllands-Posten* 29/3 2000, 2/4 2000, 15/5 2000; *Information* 5/4 2000; Århus Kommune, 2000). Valgretten, der var tænkt som en mulighed for demokratisk indflydelse, blev således af nogle opfattet som et stigmatiserende stempel, en opdeling i „os“ og „dem“.

Valgenes organisering har også skabt problemer. I de fleste tilfælde har man på forhånd fra kommunens side bestemt, hvor mange personer der skulle vælges fra hver af de relevante etniske grupper. Kandidaterne kunne således kun opstille på en nationsliste f.eks. som tyrkere, pakistanere eller irakere. De kunne ikke opstille på et generelt indvandrerpolitisk program. Også på denne måde har valgene måske bidraget til at forstærke de etniske skillelinjer (Hovelsø, 2001).

Interessen for valgene har heller ikke været så stor som ventet. Således har det i flere kommuner været vanskeligt at få opstillet tilstrækkeligt med kandidater til valgene. I kommuner, hvor mandaterne på forhånd har været fordelt på etniske grupper, har det betydet, at nogle pladser har stået ubesat, mens der i andre tilfælde har været fredsvalg (*Jyllands-Posten*, 10/4 2002; *Vejle Amts Folkeblad*, 22/3 2002). Også i kommuner, hvor der ikke er blevet afholdt valg, har der været problemer med at finde kandidater til rådene – nogle gange fra de etniske minoriteter, andre gange fra arbejdsmarkedets parter (*Information*, 9-10/2 2000; *De kommunale Integrationsråd*, 2001: 14; Bergstedt, 2002: 95).

I hvilket omfang har de etniske minoriteter så brugt den valgret til integrationsrådene, de havde fået tildelt? Det viser sig, at valgdeltagelsen har varieret meget fra kommune til kommune – fra 3 pct. til 75 pct. Blandt de større byer, der har afholdt valg, var valgdeltagelsen ved de første valg i 2000 14 pct. i København, 17 pct. i Århus, 17 pct. i Odense og 46 pct. i Vejle. Der synes imidlertid at være en tendens til, at valgdeltagelsen er faldet ved senere valg. I Odense havde der i 1997 været afholdt valg til det flygtninge/indvandreråd, som var en forløber for integrationsrådet, og ved denne lejlighed havde valgdeltagelsen været 37 pct. Ved det ordinære valg i efteråret 2000 var valgdeltagelsen faldet til 17 pct. og ved valget i efteråret 2001 til 16 pct. (*Infor-*

mation 8/2 2000; *Fyens Stiftstidende*, 25/10 2002). I Århus faldt valgdeltagelsen i 2002 fra 17 pct. til 11 pct. og i Vejle faldt den fra 46 pct. til 31 pct.

Det er ikke helt klart, hvad der er årsagen til faldet i valgdeltagelsen. I Odense nævnes det, at de etniske minoriteter nok i første omgang havde overvurderet den indflydelse, der kunne opnås gennem integrationsrådene (*Information*, 8/2 2000). I Århus og Vejle peges der på, at der til nogle pladser var fredsvalg, hvilket gjorde valget mindre interessant (*Jyllands-Posten*, 22/3 2002, 20/4 2002). Det har naturligvis også været af betydning for valgdeltagelsen, at nogle kommuner har været meget generøse med at tildele folk valgret og dermed har givet valgret til personer, der enten ikke selv oplevede sig som indvandrere, eller som slet ikke havde nogen tilknytning til kommunen, som f.eks. udvekslingsstudenter. Den reelle valgdeltagelse er således nok noget højere end den officielle beregning.

Det ændrer dog ikke noget ved, at valgdeltagelsen har været forholdsvis lav ved de fleste af de direkte valg, der har været afholdt, eller ved at valgdeltagelsen synes faldende, efter at valgene har mistet nyhedens interesse. Den lave valgdeltagelse betyder, at man kan sætte spørgsmålstegn ved, om de offentlige valg af repræsentanter bidrager til at øge rådernes legitimitet.

I Århus Kommune er der foretaget en analyse af valgdeltagelsen ved valget i 2000. Valgdeltagelsen blandt de valgberettigede mænd var en smule større end blandt kvinderne, og de yngste og de ældste stemte mindre end de midterste aldersgrupper. Derimod var der ikke nogen klar sammenhæng med, om de valgberettigede havde dansk statsborgerskab eller ej. Blandt somaliere og libanesere var valgdeltagelsen højest blandt dem, der havde fået dansk statsborgerskab, mens det var omvendt blandt tyrkerne. For de fleste nationaliteter gjorde statsborgerskabet ingen større forskel. Derimod var der en betydelig forskel mellem de forskellige etniske gruppers valgdeltagelse. Den højeste valgdeltagelse forekom, som det fremgår af tabel 9.3, blandt somalierne og den laveste blandt polakkerne, men valgdeltagelsen var også meget lav blandt vietnameserne, de øvrige europæere og personer fra USA, Australien og New Zealand. Også ved valget i Odense i 2001 havde somalierne den højeste valgdeltagelse (*Fyens Stiftstidende*, 25/10 2001).

Til forståelse af variationen i valgdeltagelsen kan nævnes, at der i Århus ikke var opstillet kandidater fra hverken Polen eller Vietnam, og at der var fredsvalg blandt de tyrkiske kandidater. Sammenligner man med kommunalvalget i Århus i 1997, kan man for det første konstatere, at mange flere stemte ved denne lejlighed end ved integrationsrådsvalget. Derudover er der både forskelle og ligheder. Ved kommunalvalget havde tyrkerne den højeste

TABEL 9.3.

Valgdeltagelsen ved integrationsrådsvalget i Århus Kommune 4. april 2000

OPRINDELSESLAND	PCT.	ANTAL VALGBERETTIGEDE
Somalia	49	1359
Libanon	26	1770
Tyrkiet	18	2123
Andre afrikanske lande	16	1179
Andre asiatiske lande	15	2150
Irak	15	1099
Iran	11	1558
Øvrige Europa (uden for Norden og EU)	7	1060
Nordamerika, Australien, New Zealand	6	1212
Vietnam	5	1336
Polen	1	957

Kilde: *Undersøgelse af valgdeltagelsen ved integrationsrådsvalget den 4. april 2000 i Århus Kommune, 2000.*

valgdeltagelse, hvorfor deres deltagelse i integrationsrådsvalgene må siges at være forholdsvis lav. Blandt de mest iøjnefaldende træk er, at somaliernes valgdeltagelse ved begge valg var relativt høj, mens vietnamesernes valgdeltagelse ved begge valg var relativt lav. Og så kan man bemærke, at de europæiske grupper alle har en forholdsvis høj valgdeltagelse ved kommunalvalgene (Elklit, Møller, Svensson & Tøgeby, 2000), men en lav valgdeltagelse til integrationsrådsvalgene, hvilket tydeligt viser, at hverken europæerne eller amerikanerne har ment, at integrationsrådene vedrørte dem.

Det kan derfor være lidt svært at tolke valgdeltagelsens højde. En lav valgdeltagelse til integrationsrådsvalgene kan tyde på både en god og en dårlig integration. Det kan være et tegn på, at man er så godt integreret i det danske samfund, at man ikke mener, at man har brug for en særlig beskyttelse eller interessevaretagelse gennem et integrationsråd, men det kan også være tegn på en manglende inddragelse i det danske samfundsliv. Særlig interessant er vietnamesernes lave valgdeltagelse. Vietnameserne betragtes ofte som en af de mest velintegrerede etniske grupper, men de har generelt en lav valgdeltagelse til kommunalvalgene, de har ikke opstillet nogen kandidat til integrationsrådsvalget i Århus, og de har en meget lav valgdeltagelse til integrationsrådsvalget. Uanset at de i økonomisk henseende er velfungerende, er deres meget begrænsede politiske deltagelse et tegn på, at de ikke er fuldt integreret i Danmark.

## RÅDENE S MEDLEMMER

Reglerne for integrationsrådets sammensætning er forholdsvis vide, men stiller alligevel krav om repræsentation af bestemte grupper. 25 af de undersøgte 46 råd opfylder alle integrationslovens krav til de forskellige parter repræsentation. Dvs. at de har repræsentanter fra lokale flygtninge- og indvandrerforeninger eller andre tilsvarende personer i kommunen, fra arbejdsmarkedets parter, skolebestyrelser og lokale foreninger. De resterende råd mangler en eller to af de krævede repræsentanter – alle råd har dog repræsentanter for de etniske minoriteter. Enkelte kommuner, bl.a. Lyngby-Taarbæk og Hanstholm, havde først oprettet integrationsråd uden repræsentanter for de etniske minoriteter, men dette blev vurderet til at være i strid med loven (*Information*, 9/2 2000, 10/2 2000). Det må også antages at være i strid med loven, når der i Vejle ikke er repræsentanter for hverken skolebestyrelser eller organisationer (jfr. *Jyllands-Posten*, 9/2 2000). Endelig har 39 af 46 råd også medlemmer siddende fra kommunen, enten fra kommunalbestyrelsen eller fra den kommunale forvaltning (Bergstedt, 2002).

Forud for lovens ikrafttræden var der en del diskussion om, hvorvidt flertallet i integrationsrådene skulle udgøres af de etniske minoriteter eller af danske majoritetsmedlemmer. Set over samtlige råd er andelen af majoritets- og minoritetsmedlemmer næsten den samme, idet der er 266 minoritetsmedlemmer og 251 majoritetsmedlemmer, men variationen mellem rådene er stor. Antallet af minoritetsrepræsentanter svinger fra 1 til 15 personer. I 54 pct. af rådene er der et flertal af minoritetsmedlemmer (oplysning fra Britt Bergstedt). Blandt minoritetsmedlemmerne er i øvrigt 18 pct. kvinder (*De kommunale integrationsråd*, 2001).

Det afgørende spørgsmål i forbindelse med integrationsrådenes sammensætning er, som allerede Birte Rønn Hornbech pegede på, om repræsentanterne for de etniske minoriteter opleves som repræsentative af henholdsvis de etniske minoriteter i kommunen og de kommunale myndigheder. Et af problemerne er, at der i samme kommune kan være bosat personer fra mange forskellige etniske grupper, og at ikke alle disse grupper kan være repræsenteret i integrationsrådet. Herved kan man let være i den situation, at kun et mindretal af de etniske minoriteter tilhører grupper, der er repræsenteret i integrationsrådet. På den anden side er det ikke nødvendigvis sådan, at den enkelte kun vil føle sig repræsenteret af en person fra sin egen etniske gruppe – men det vil ofte være tilfældet.

Loven henviser til, at repræsentanterne i integrationsrådet skal udpeges „blandt medlemmer af lokale flygtninge- og indvandrerforeninger eller

andre tilsvarende personer i kommunen“. Mange kommuner har afholdt offentlige valg og har dermed ladet det være op til de valgberettigede at udpege de konkrete personer. Men i nogle kommuner er medlemmerne blevet udpeget efter forslag fra de etniske minoriteters foreninger. Og her opstår så repræsentationsproblemet igen, idet vi ikke ved ret meget om, hvor repræsentative disse foreningerne er for alle de minoritetsborgere, der bor i kommunen. De etniske minoriteters foreninger har ikke voldsomt mange medlemmer (jf. kapitel 7), og man kan derfor også frygte, at foreningerne ikke er særligt repræsentative for kommunens minoritetsborgere.

De offentlige valg løser i et vist omfang dette repræsentativitetsproblem, men den meget lave valgdeltagelse ved en del af disse valg betyder, at man også fortsat kan være bekymret for repræsentativiteten.

Problemet er endvidere, at denne skepsis med hensyn til integrationsrådets repræsentativitet ofte deles af kommunalbestyrelsens medlemmer. Dette illustreres f.eks. af integrationsrådet i Albertslund og Etnisk Minoritetsforum på Nørrebro. Ingen af disse råd var i øvrigt valgt ved direkte valg. I Albertslund, hvor der er lang tids erfaring med rådgivende organer med repræsentanter fra de etniske minoriteter, udtaler en kommunalpolitiker f.eks.:

Men at det var bredere sammensat, det var i høj grad ønskeligt. Og det tror jeg såmænd også lidt integrationsrådet synes, men valgprocessen er jo svær, ... Og det synes jeg er ærgerligt for integrationen, ikke fordi jeg har noget imod de mennesker, der sidder der, fordi de kan være lige så gode som alle andre. Men det ville have været skønt, hvis man kunne have sagt, at der sidder altså en chilener, som vi jo har nogen stykker af, og en marokkaner eller en somalier eller hvem man nu kunne pege på.... Det er klart, at vi lytter til dem på en anden måde, når vi ved, at de repræsenterer 1/10 eller 1/20 af indvanderne (Pettersson et al., 2001: 117-118).

Integrationsrådet i Albertslund blev altså ikke betragtet som repræsentativt for indvanderne i Albertslund, og samtidig mente byrådsmedlemmerne, at rådet havde politisk slagside, dvs. at venstrefløjspartierne var for dominerende i integrationsrådet. Medlemmerne af integrationsrådet mente omvendt ikke, at det var så vigtigt, om de repræsenterede den ene eller anden gruppe. Faktisk var der kun et enkelt medlem, der gav udtryk for, at han opfattede sig som repræsentant for det etniske bagland, som hans organisation repræsenterede. Han kom også fra den eneste organisation med et større antal medlemmer. De øvrige medlemmer repræsenterede enten organisationer med et forholdsvis lille medlemstal, eller gav udtryk for, at de havde ringe

kontakt til den organisation, der havde indstillet dem som medlem af integrationsrådet. Om den generelle holdning blandt medlemmerne skriver Petersson et al. (2001) i deres analyse af integrationsrådet i Albertslund:

Det er tilsyneladende ikke repræsentativiteten, der er afgørende, men den aktive deltagelse i Integrationsrådet. Integrationsrådets medlemmer er med få undtagelser ikke af den opfattelse, at deres deltagelse i rådet giver dem en ulige indflydelseskanal. I stedet har fokus været mere på hovedsageligt to forhold: (1) At man deltager, fordi man har en naturlig interesse for det integrationspolitiske område, (2) at de qua deres status som indvandrere har en erfaring og viden, som indebærer, at de kan bidrage til dels at hjælpe politikerne til at træffe bedre beslutninger og bygge bro mellem kommunen og dens indvandrerbefolkning. Selvom medlemmerne kan være afvigende i deres vurdering af, i hvor høj grad de repræsenterer et bagland, så mødes de tilsyneladende i en forståelse af, at det væsentlige er deltagelsen i sig selv. Det vigtige er at yde en indsats for en bedre integration, og ikke i så høj grad om man repræsenterer et organiseret bagland, og at dette bagland er repræsentativt for medlemmets etniske tilhørsforhold (97-98).

Det er en helt anden holdning til repræsentationsspørgsmålet, man møder i Etnisk Minoritetsforum på Nørrebro, der er et organ med samme rolle som integrationsrådene, men som blev oprettet i forbindelse med lokalrådseksperimentet på Nørrebro i 1997. Her var det den dominerende opfattelse, at medlemmerne repræsenterede bestemte etniske grupper, hvis interesser de skulle forsvare. Den repræsenterede gruppe kunne defineres bredere eller snævrere, men alle var enige om, at opgaven var at kæmpe for de etniske gruppers særinteresser i forhold til majoritetssamfundet (Iversen, 2002).

Der er en verden til forskel på rolleopfattelsen blandt repræsentanterne i Albertslund og på Nørrebro. Men begge opfattelser synes at skabe problemer for samarbejdet. I Albertslund blev der sat spørgsmålstejn ved, om integrationsrådets medlemmer også virkelig repræsenterede de etniske minoriteter i kommunen, eller om de blot repræsenterede sig selv eller snarere bestemte partier, mens repræsentanterne på Nørrebro blev kritiseret for ikke at kunne relativere deres særinteresser i forhold til de fælles interesser. Også på Nørrebro kan man sige, at der fra politikernes og forvaltningens side blev sat spørgsmålstejn ved medlemmernes repræsentativitet: Repræsenterede de kun deres egen meget snævre gruppe, eller repræsenterede de et større fællesskab? (Iversen, 2002). I begge tilfælde er repræsentativiteten genstand for debat.



Men uanset de forskellige rolleopfattelser er det fælles for Albertslund og Nørrebro, at vi snakker om meget få personer. Der er i udpræget grad tale om Tordenskjolds soldater. De aktive medlemmer af integrationsrådene optræder også i andre sammenhænge i lokalområdet (Pettersson et al., 2001: 81 ff; Christoffersen, 2002: 25). Det indvandrerpolitiske miljø er begge steder meget lille.

## RÅDENES KOMPETENCE

Et andet kritikpunkt har været integrationsrådenes meget begrænsede kompetence. I integrationsloven står der lakonisk:

§ 41, stk. 2. Integrationsrådet kan afgive vejledende udtalelser om den almindelige integrationsindsats i kommunen og om introduktionsprogrammer, der tilbydes af kommunalbestyrelsen. Udtalelserne offentliggøres.

Der eksisterer altså ikke nogen form for høringspligt fra kommunalbestyrelsens side eller i øvrigt nogen forpligtelse til at inddrage integrationsrådet. Man må sige, at det er uklart, hvilken rolle integrationsrådene overhovedet er tiltænkt. Der er formuleret en forpligtelse til at oprette et integrationsråd, hvis 50 borgere ønsker det, men der er ingen forpligtelse til at gøre brug af rådet. Integrationsrådene bliver inddraget i det omfang, kommunalbestyrelsen retter henvendelse til det, eller hvis rådet på eget initiativ tager sager op og meddeler kommunalbestyrelsen sine synspunkter.

Også på dette område har de meget tynde regler betydet, at der er stor variation imellem kommunerne, hvad angår den rolle, man har tildelt rådene. Det viser sig således, at i 30 pct. af kommunerne har integrationsrådene fået en egentlig høringsret (tabel 9.4).

Det viser sig i øvrigt, at det ikke er tilfældigt, hvilke integrationsråd der har fået tildelt høringsret. Det er nemlig i de samme kommuner, som har inddraget borgerne i arbejdsgrupper i forbindelse med etableringen af integrationsrådene. Der er også flere minoritetsmedlemmer i de råd, der har høringsret, end i dem, der ikke har (*De kommunale integrationsråd*, 2001; Bergstedt, 2002: 97). Det ser således ud til, at nogle kommuner har været mere positivt indstillet over for oprettelsen af integrationsråd end andre. De har inddraget de etniske minoriteter allerede ved forberedelsen af rådene, de har tildelt de etniske minoriteter flere medlemmer i rådene, og de har givet rådene en formel høringsret.

Uanset om høringsretten er formaliseret, er de fleste råd med mellemrum

TABEL 9.4.

Hvor stor en andel af integrationsrådene har fået tildelt høringsret, 2001?

	PCT.
Ingen høringsret og er aldrig blevet hørt af kommunalbestyrelsen	13
Ingen høringsret, men er blevet hørt	57
Rådet høres på direkte integrationsrelevante områder	15
Rådet høres i princippet på alle områder	15
I alt	100
N	46

Kilde: Bergstedt, 2002: 62ff.

blevet hørt af kommunalbestyrelsen, men igen i meget varierende omfang. Der er endda seks råd, der slet ikke er blevet hørt. Flest råd er blevet hørt om den generelle integrationspolitik, men mange er også blevet hørt på børneområdet, arbejdsmarkedsområdet og om sprogundervisningen. Kun 18 integrationsråd eller knap 40 pct. af rådene har af egen drift afgivet udtalelser til kommunalbestyrelsen vedrørende en specifik sag (*De kommunale integrationsråd*, 2001: 30f; Bergstedt, 2002: 62ff).

At kommunerne ikke nødvendigvis mener, at de er forpligtet til at inddrage integrationsrådene selv i spørgsmål, der entydigt vedrører de etniske minoriteters integration i kommunen, fremgår af en sag fra Høje Tåstrup i foråret 2002, hvor kommunalbestyrelsen ikke sendte et forslag om afskaffelse af modersmålsundervisningen til høring i integrationsrådet (*Jyllands-Posten*, 6/5 2002; 10/5 2002).

Diskussionen om integrationsrådenes kompetencer har hovedsagelig drejet sig om høringsretten eller høringsforpligtelsen. De fleste har accepteret, at integrationsrådets udtalelser kun er vejledende for kommunalbestyrelserne, og at rådene ingen besluttende myndighed har fået tildelt. Med mellemrum optræder der imidlertid i debatten også forestillinger om, at integrationsrådene kunne have en egentlig besluttende kompetence. Ønsket bliver formuleret på denne måde af et af integrationsrådsmedlemmerne fra Albertslund:

Forskellen er, at hvis man har en kompetence, kan man selv være på banen og sige, at det skal være sådan. Men det har vi ikke kompetence til. Vi kan kun sende forslag på forslag. Men når myndighederne laver det, som de vil have det, er det frustrerende for os (Schaldemose, 2000: 94).

Forestillingen om mere vidtgående kompetencer spøger også i protesterne fra de etniske minoriteters organisationer i foråret 1998 (*Information*, 10/2 1998). Der er dog ingen kommuner, der har tildelt integrationsrådene en egentlig beslutningskompetence. Alle integrationsråd er rådgivende.

Variationerne i den tildelte og udnyttede kompetence er meget stor. Der er fem råd, der aldrig er blevet hørt af kommunalbestyrelsen, og som heller ikke selv har afgivet udtalelser. De må siges ikke at have udfyldt selv den meget begrænsede formelle kompetence, som rådene er blevet tillagt. Omvendt er der råd, der har fået tillagt omfattende høringsrettigheder, og som har afgivet et stort antal udtalelser. I disse tilfælde er kommunalbestyrelserne altså gået langt videre, end loven kræver.

### **HVORDAN HAR RÅDENE FUNGERET ?**

Om integrationsrådenes arbejde står der meget kortfattet i integrationslovens § 42, „Kommunalbestyrelsen drager omsorg for sekretariatsbetjeningen af integrationsrådet“. Så også her er rammerne vide.

Ud over antallet af udtalelser er fremmødehyppigheden et godt indicium for, hvordan det enkelte integrationsråd fungerer. Her oplyser halvdelen af rådene, at de fleste medlemmer møder op hver gang, men en del råd har problemer med manglende deltagelse (tabel 9.5). Ofte er det de samme personer, som ikke møder op, og ofte er det LO's og DA's repræsentanter, der er fraværende, hvis der overhovedet er udpeget nogen herfra (*Information* 10/2 2000). Men i mange råd er der også en ujævn deltagelse af de etniske minoriteters repræsentanter. Og uanset hvad årsagen til det ringe fremmøde er, bidrager det i sig selv til at besværliggøre rådernes arbejde (*Fredericia Dagblad*, 26/9 2001). Også for Etnisk Minoritetsforum på Nørrebro blev det spredte og skiftende fremmøde opfattet som et helt afgørende problem (Iversen, 2002).

I nogle råd har der været problemer med kommunikationen mellem medlemmerne, først og fremmest i form af sproglige problemer. 69 pct. af de interviewede rådsmedlemmer angiver, at der indimellem optræder kommunikationsproblemer, men kun 30 pct. af medlemmerne mener, at problemerne har et væsentligt omfang. Af dem, der omtaler problemer, angiver omkring en tredjedel, at der ud over sprogproblemer også optræder andre typer af kommunikationsproblemer, f.eks. af kulturel art (*De kommunale integrationsråd*, 2001).

Hvor godt rådene fungerer, synes i øvrigt i meget stort omfang at være

TABEL 9.5.

Fremmøde ved integrationsrådenes møder, 2001

	PCT.
Næste alle deltager hver gang	50
Omkring to tredjedele deltager	33
Omkring halvdelen deltager	15
Omkring en tredjedel deltager	2
I alt	100
N	40

Kilde: *De kommunale Integrationsråd, 2001.*

afhængig af formand og sekretariat. Sekretæren er et vigtigt bindeled mellem rådet og kommunens forvaltning, og sekretærens personlige engagement i rådets arbejde har ofte været af væsentlig betydning (Bergstedt, 2002: 93). Det fremgår også meget tydeligt af skildringen af Etnisk Minoritetsforum på Nørrebro, at rådets sekretær har spillet en helt afgørende rolle for, at rådet trods alt er kommet til at fungere (Iversen, 2002). En tilsvarende rolle har den lønnede formand for integrationsrådet i Albertslund spillet. Formanden har organiseret rådets arbejde, fungerer som ambassadør for rådet udadtil og varetager kontakter til politikere og forvaltning (Pettersson et al., 2001: 77ff). I begge tilfælde har der været tale om personer, som har bragt et stort personligt engagement og stor erfaring til opgaven. Der er med andre ord tale om det, man har kaldt lokale ildsjæle (Hulgård, 1995). Men det siger sig selv, at sekretariatsbetjeningen ikke alle steder har haft en sådan kvalitet.

Man kan så spørge, hvordan rådsmedlemmerne overordnet vurderer rådernes arbejde. I de foretagne spørgeskemaundersøgelser er medlemmerne blevet spurgt om deres tilfredshed med høringsomfanget, om de oplever, at rådet har nogen indflydelse på kommunens integrationspolitik, og om de selv oplever, at de har fået en øget indflydelse. Som det fremgår af tabel 9.6, er medlemmerne rimeligt tilfredse med arbejdet i rådene, om end de ikke sprudler af begejstring. Gennemgående er minoritetsmedlemmerne imidlertid mindre positive end majoritetsmedlemmerne. Og i de kommuner, hvor der er etableret en formel høringsprocedure, er medlemmerne samlet set mere tilfredse med høringsomfanget end i de øvrige kommuner (*De kommunale integrationsråd, 2001; Bergstedt, 2002*). Og så må man nok alt i alt regne med, at undersøgelsen ikke undervurderer tilfredsheden. Svarprocenten

TABEL 9.6.

Medlemmernes oplevelse af integrationsarbejdet, 2001. Pct.

	I HØJ GRAD	I NO- GEN GRAD	I MIN- DRE GRAD	SLET IKKE	VED IKKE	I ALT	N
Er du tilfreds med det omfang integrationsrådet bliver hørt i forskellige sager?	15	41	28	10	6	100	242
Oplever du, at integrationsrådet har politisk indflydelse ved, at rådets holdninger og kommentarer afspejles i kommunens planer og ideer på integrationsområdet?	11	43	32	11	3	100	242
Oplever du, at du gennem din deltagelse i integrationsrådet har opnået en øget indflydelse på den kommunale integrationsindsats?	16	43	27	7	7	100	242

Kilde: Bergstedt, 2002: 65.

ten blandt de interviewede rådsmedlemmer har antagelig været større, hvor rådene og medlemmerne er velfungerende, end hvor de ikke er.

At samarbejdet i integrationsrådene kan foregå på meget forskellig vis, kan man få et indtryk af ved at sammenligne beskrivelserne af arbejdet i de to råd, som findes mere grundigt beskrevet i litteraturen, nemlig integrationsrådet i Albertslund og Etnisk Minoritetsforum på Nørrebro.

Rådet på Nørrebro var sammensat af repræsentanter fra områdets indvandrerorganisationer og af lokalpolitikere, og det var fra starten præget af et ringe fremmøde af repræsentanterne for de etniske minoriteter. Og de fremmødte havde ikke så stor interesse i at diskutere den overordnede integrationspolitik, men mere i at få løst deres egne meget konkrete problemer omkring manglende arbejde, medbragte sygdomme og huslejens størrelse. Skuffet over mødernes forløb holdt politikerne efterhånden op med at deltage. Dette bekræftede så til gengæld repræsentanterne for de etniske minoriteter i deres forhåndskepsis over for rådet. Det gav alligevel ingen indflydelse, for danskerne havde bestemt det hele i forvejen:

Hvis foreningerne ved i forvejen, at deres bidrag og forslag vil blive taget i betragtning, at kommunen eller hvad det hedder... [I: Bydelsrådet] ja, Bydelsrådet vil tage det i betragtning. Hvis de tager det alvorligt, så kommer de [etniske foreninger]. Men altså, vi har det tit sådan, at tingene er bestemt i forvejen, jo. Det er den fornemmelse, man har.

Det er noget, vi har erfaringer med fra de indvandrere, der er kommet med i forskellige bestyrelser og i de forskellige politiske partier – at de ikke rigtig får chancen for at komme igennem med deres budskab ... Det er sådan nogle brede rammer, der er bestemt i forvejen (Iversen, 2002: 51).

Kun ved en betydelig indsats fra sekretærens side lykkedes det at holde Etnisk Minoritetsforum i gang. Hun holdt individuelle møder med foreningerne, hjalp dem med at søge penge, henviste til advokater, der arbejdede gratis osv. På den måde fik hun et godt kendskab til foreningernes problemer og ønsker (Iversen, 2002). Rådets primære funktion blev på denne måde at formidle en nogenlunde venskabelig kontakt mellem foreningerne og forvaltningen og at sikre en udveksling af informationer. Der blev ikke taget mange beslutninger om integrationspolitiske tiltag i rådet.

Integrationsrådet i Albertslund har fungeret helt anderledes. Rådet har ingen formel høringskompetence, men diskuterer på eget initiativ kommunens integrationsproblemer. Rådets hovedopgave er udarbejdelsen af en årsrapport, som forelægges for og drøftes med kommunalbestyrelsen. Rådsmedlemmerne, der er indstillet af de lokale foreninger, har for manges vedkommende en lang karriere bag sig som aktive i integrationsarbejdet og er gennemgående meget ressourcestærke personer. Men også i Albertslund er der problemer med fremmødet – ofte deltager kun halvdelen af medlemmerne. Formanden spiller en central rolle både udadtil og indadtil i rådet, og hans indsats er anerkendt af både de etniske minoriteter og politikerne i Albertslund. Han har i øvrigt en fortid som kommunalbestyrelsesmedlem.

Integrationsrådet i Albertslund har også beskæftiget sig med konkrete sager, men fokus har været på de mere overordnede integrationspolitiske spørgsmål (Pettersson et al., 2001: 93). Der er i rådet tilslutning til, at det er godt med en åben dialog, og at der bør tilstræbes en bred enighed om de beslutninger, som rådet tager. Man diskuterer derfor også alle spørgsmål grundigt, indtil man har fundet en konklusion, som de fleste kan tilslutte sig. Og man lægger stor vægt på at fremstå som enige over for omverdenen (Pettersson et al., 2001. 83ff.).

Det afgørende problem i Albertslund synes at knytte sig til implementeringen af integrationsrådets forslag. Rådet oplever ikke, at dets forslag fører til politiske beslutninger, hvilket ifølge nogle af medlemmerne skyldes, at rådet ikke har nogen formel rolle i det politisk-administrative system i Albertslund. Først og fremmest repræsentanterne for de etniske minoriteter

har derfor et ønske om en egentlig høringsret, så rådet kan komme tidligere ind i beslutningsprocessen, end tilfældet er i øjeblikket. Dette ønske deles dog ikke af alle medlemmer, og heller ikke af formanden, der mener, at rådet med en sådan høringsret ville blive helt overbebyrdet (Schaldemose, 2000; Petersson et al., 2001: 112ff).

Alt i alt må man sige, at rådet i Albertslund på smukkeste vis har levet op til de forestillinger om et råd, hvis primære opgave er at kvalificere den indvandrerpoltiske debat i kommunen, som blev formuleret i forbindelse med integrationsloven. Men heller ikke dette har været uden problemer, idet flere af rådets minoritetsmedlemmer giver udtryk for en betydelig frustration over den manglende formelle kompetence. Som en kulmination på disse frustrationer trak fire af minoritetsrepræsentanterne sig i september 2002 ud af integrationsrådet (Albertslunds Kommunes Integrationsråd, 2002).

Nørrebro og Albertslund udgør formodentlig to ekstreme eksempler på, hvordan integrationsråd kan fungere. En helt tredje type integrationsråd findes i Vejle, hvor man har lagt vægt på de muligheder for at inddrage de etniske minoriteter i den demokratiske beslutningsproces, som et integrationsråd åbnede for – og hvor man også har haft succes med det. Rådets stemmeberettigede medlemmer er alle valgt gennem offentlig afstemning blandt de etniske minoriteter i Vejle, og ved både det første og det andet valg har der været en i sammenligning med andre kommuner høj valgdeltagelse, selvom valgdeltagelsen også her er faldet fra 2000 til 2002. Rådet har høringsret i forhold til alle sager med et integrationspolitisk aspekt, og der er et pænt fremmøde til møderne. Ifølge rådets første formand har rådet oplevet, at kommunen tog dets forslag alvorligt, og at det har kunnet påvirke kommunens indsats på en række centrale områder (*Vedtægter for integrationsrådet i Vejle kommune; Fredericia Dagblad, 26/9 2001*). Om virkeligheden helt lever op til denne ideelle beskrivelse, vides ikke, da der ikke foreligger tilsvarende analyser af forholdene i Vejle som i Albertslund og på Nørrebro.

Formodentlig er der også integrationsråd, der fungerer endnu dårligere end de her beskrevne. Det er f.eks. tilfældet, hvor integrationsrådet er blevet oprettet på trods af en negativ indstilling i kommunalbestyrelsen, hvor rådets kompetence er blevet holdt på et absolut minimum, hvor kommunalbestyrelsen ikke har ønsket at inddrage rådet i beslutningsprocesserne, og hvor der ikke har været enkelte ildsjæle til stede, som har kunnet tilføre rådet liv og fungere som brobyggere mellem rådets minoritetsmedlemmer og de kommunale myndigheder (jf. *De kommunale integrationsråd, 2001; Bergstedt,*

2002). Der findes også kommuner, der er kommet dårligt fra start, fordi det har været vanskeligt at finde repræsentanter for de etniske minoriteter, der har været interesseret i at deltage i arbejdet i integrationsrådene.

Hvordan rådene er kommet til at fungere, afhænger antagelig dels af de formelle regler, der opbygges omkring rådet, dels af personkonstellationerne, dvs. holdningerne i kommunalbestyrelsen, ressourcer og holdninger blandt de udpegede minoritetsrepræsentanter og rådssekretærens indsats.

## E F F E K T E N

Hvis vi skal konkludere på integrationsrådenes faktiske virksomhed i integrationslovens to første leveår, har rådene så styrket de etniske minoriteters medborgerskab i det danske samfund? Har de opfyldt de målsætninger, som Europarådet og Folketinget har forestillet sig, de skulle?

Vi kan starte med spørgsmålet, om integrationsrådene giver de etniske minoriteter større indflydelse i det danske samfund. Svaret vil afhænge af, hvor bredt man definerer indflydelsen. En egentlig direkte indflydelse på de integrationspolitiske beslutninger tilkommer ikke integrationsrådene, idet de kun er rådgivende. For de råd, der ikke har en høringsret, gælder endvidere, at de kun har mulighed for på et meget sent tidspunkt at påvirke beslutningsprocessen. Og da de etniske minoriteter kun i omkring halvdelen af tilfældene råder over et flertal af pladserne, kan man ikke engang være sikker på, at det er de etniske minoriteters egne synspunkter, der formuleres gennem rådets udtalelser. En direkte indflydelse på beslutningerne får de etniske minoriteter altså ikke gennem integrationsrådene.

Men hvis man definerer indflydelsen bredere, så den også omfatter evnen til at sætte sager på den offentlige dagsorden, må konklusionen blive mere positiv. I de kommuner, hvor relationerne mellem integrationsrådet og kommunalbestyrelsen er organiseret på en nogenlunde hensigtsmæssig måde, har integrationsrådene givet repræsentanter for de etniske minoriteter en mulighed for at formulere krav til det lokale politiske system og dermed også en mulighed for at sætte sager på den lokalpolitiske dagsorden. Selv hvor rådene ikke fungerer optimalt, er der skabt en kanal, hvorigennem også svage grupper i kommunen kan give udtryk for deres ønsker og frustrationer. Dette er Etnisk Minoritetsforum på Nørrebro et godt eksempel på. Man kan også iagttage, at integrationsrådsmedlemmerne i stigende grad bliver interviewet i de lokale medier. Der er med integrationsrådene i kommunerne blevet skabt en integrationspolitisk offentlighed, som tidligere har manglet.



Under alle omstændigheder tyder spørgeskemaundersøgelsen blandt integrationsrådsmedlemmerne på, at mange af de medlemmer, der blev valgt i den første periode, selv har ment, at de gennem medlemskabet af rådet har fået indflydelse på kommunens integrationsindsats (se tabel 9.6) – måske ikke så stor indflydelse, som de kunne ønske, men alligevel indflydelse.

I forlængelse heraf må man nok også konkludere, at integrationsrådene i mange kommuner har været med til at kvalificere den integrationspolitiske debat. I nogle integrationsråd har det været muligt at gennemføre debatter om de overordnede principper for kommunens integrationspolitik, mens man i andre råd har koncentreret sig om de mere konkrete sager, som kun har betydning for begrænsede grupper af indvandrere. Men også i disse tilfælde må man sige, at rådene har skabt en bredere vidensbasis for kommunens politikere og forvaltning og dermed også skabt grundlaget for en kvalificering af integrationsindsatsen.

Mere skeptisk kan man være over for, om integrationsrådene har betydet, at flygtninge og indvandrere er blevet „inddraget mere direkte i det danske demokrati“, som Jann Sjørnsen formulerede det i folketingsdebatten. Det er i de færreste kommuner, at de etniske minoriteter gennem deltagelsen i integrationsrådene har fået erfaringer med demokratiske beslutningsprocesser, som kan bruges i andre fora. Integrationsrådene er nemlig ikke opbygget på en sådan måde, at de indgår som led i den almindelige demokratiske beslutningsproces i kommunerne.

For det første har loven ikke sikret, at integrationsrådenes medlemmer har et demokratisk mandat fra de etniske minoriteter i kommunen, idet loven lægger op til, at kommunalbestyrelsen selv udpeger medlemmerne af rådet. På dette punkt er mange kommuner imidlertid gået videre end lovens ord og har arrangeret en eller anden form for valghandling. Den ofte lave valgdeltagelse har dog igen svækket det demokratiske mandat.

For det andet betyder integrationsrådenes manglende formelle kompetence, at arbejdet let føles meningsløst. Om arbejdet i integrationsrådene opleves som meningsfuldt, vil afhænge dels af kommunalbestyrelsernes villighed til at inddrage rådene i en høringsfase, dels af om kommunalbestyrelserne i et rimeligt omfang følger de råd, som er blevet afgivet af integrationsrådene. Når mange rådsmedlemmer ikke oplever sig som et led i en demokratisk beslutningsproces, skyldes det, at de ikke er det. Det lave fremmøde til rådernes møder er et godt tegn på denne oplevelse af meningsløshed, og det samme gælder måske den faldende valgdeltagelse ved valgene til integrationsrådene. Størst er dette problem naturligvis i de kommuner, hvor

rådene ikke har fået tildelt nogen egentlig høringsret, og hvor kommunalbestyrelsen heller ikke husker at sende sager til høring i integrationsrådet.

Men problemet eksisterer også, hvor der er etableret en høringsret. Rådene er under alle omstændigheder kun rådgivende og kan i de fleste sager kun være rådgivende, fordi det naturligvis må være kommunalbestyrelsen, der har den endelige beslutningskompetence vedrørende kommunens integrationspolitik. Korporative organer, hvortil integrationsrådene hører, varetager så at sige pr. definition særinteresser, og deres indstillinger vil ofte blive tilsidesat af de instanser, der som kommunalbestyrelserne varetager mere overordnede almeninteresser. Dette følger af de demokratiske spilleregler. Men det skaber naturligvis frustrationer, når indstillingerne ikke bliver fulgt. Det fremgår også af udtalelserne fra rådsmedlemmerne i Albertslund (Schaldemose, 2000; Petersson et al., 2001). På samme måde har det ofte skabt frustrationer i Rådet for Etniske Minoriteter, når indenrigsministeren og regeringen ikke har rettet sig efter rådets rådgivning.

Denne vurdering falder godt i tråd med den konklusion, som Uwe Andersen i 1990 formulerede vedrørende de rådgivende råd for indvandrede, der på dette tidspunkt var oprettet rundt omkring i Europa:

Disse lokale rådgivende organer er i alle de undersøgte lande placeret i en marginal position i den politiske proces. De kan pege på problemer, og de kan fremsende anmodninger om foranstaltninger, men de har kun ringe magt til at lægge pres på de lokale partier og beslutningstagere. Ofte må de begrænse sig til at tilvejebringe information for de lokale myndigheder og til at legitimere disses beslutninger, ved at de til stadighed er til rådighed med forslag og ideer, også selvom disse ikke bliver noget væsentligt input til den politiske beslutningsproces. „The rules of the game“ for rådgivende institutioner er, at de for at få en lille indflydelse på det lokale politiske system må acceptere den meget begrænsede rolle, de bliver tildelt. Deres krav bliver på denne måde let afvist eller omformet til ukendelighed (Andersen, 1990: 26)

Korporative organer har ikke nogen veldefineret rolle i demokratiske beslutningsprocesser. Derfor kan deltagelsen i integrationsråd heller aldrig blive nogen særlig god skole i demokrati. Denne rolle varetages antagelig bedre af skolebestyrelser og boligforeningers bestyrelser. Ud over at bestyrelsesmedlemmerne i disse tilfælde er udpeget gennem offentlige valg, har begge former for bestyrelser nogle klart definerede kompetencer, inden for hvilke de kan tage beslutninger, som har gyldighed for henholdsvis skolen og boligforeningen.

Det har også været diskuteret, om integrationsrådene medvirker til en politisk mobilisering eller demobilisering af de etniske minoriteter. Bidrager de til at øge eller svække de etniske minoriteters deltagelse i det almindelige politiske liv i kommunen? Her må man antagelig sondre mellem de personer, der selv har deltaget i rådsarbejdet, og den store gruppe af etniske minoriteter i kommunen. Meget tyder således på, at deltagelsen i integrationsrådet har virket politisk mobiliserende på rådernes medlemmer (Bergstedt, 2002: 80). Det fremgår af undersøgelsen, *De kommunale integrationsråd* (2201:33f), at over halvdelen af de interviewede minoritetsmedlemmer erklærer, at deltagelsen i rådsarbejdet har givet dem lyst til at deltage i andre sammenhænge, som kan være landspolitik, kommunalpolitik eller skolebestyrelsesarbejde. Det fremgår yderligere af denne bogs kapitel 8, at 18 pct. af de ca. 200 opstillede indvandrerkandidater til kommunalvalget i 2001 havde en fortid i et integrationsråd. I betragtning af at der på dette tidspunkt var oprettet mindre end 50 integrationsråd, må dette siges at være en stor andel. At integrationsrådene således har en mobiliserende effekt på medlemmerne, svarer til erfaringerne fra lokalråd i de nordiske lande. Også her er konklusionen, at rådene fungerer som rekrutteringskanal for det ordinære politiske system (Hansen et al., 1996).

Det er nok mere sparsomt, hvilken mobiliserende effekt oprettelsen af rådene har haft uden for kredsen af rådsmedlemmerne. I de kommuner, hvor der har været afholdt valg til integrationsrådene, har en del mennesker naturligvis været engageret i forbindelse med valget, men den ofte meget lave valgdeltagelse tyder på, at man ikke har været i stand til at mobilisere større grupper. I Århus Kommune gjaldt det for eksempel, at valgdeltagelsen ved valget i 2000 inden for alle etniske grupper var langt lavere end valgdeltagelsen ved det forudgående kommunalvalg. Det udelukker naturligvis ikke, at nogle mennesker er blevet mobiliseret i forbindelse med integrationsrådsvalgene, men den egentlige kommunalpolitik mobiliserer trods alt bedre. Og i de kommuner, hvor der ikke har været afholdt valg, har der naturligvis slet ikke kunnet ske nogen mobilisering af de almindelige medlemmer af de etniske minoriteter.

## ER INTEGRATIONS RÅDENE LØSNINGEN?

Vurderingen af integrationsrådenes virksomhed er således lidt blandet. Det skyldes blandt andet, at rådene er blevet implementeret meget forskelligt i kommunerne. Nogle steder har man søgt at opbygge rådgivende, korporati-

ve organer for at kvalificere integrationsindsatsen i kommunen. Andre steder har man lagt vægt på de demokratiske muligheder og forsøgt at inddrage de etniske minoriteter stærkere i kommunens beslutninger. Og atter andre steder har man forsøgt at holde integrationsrådenes rolle på et absolut minimum. Endelig er loven udformet, så integrationsrådenes rolle er helt afhængig af, hvilken rolle kommunalbestyrelserne er villige til at tildele dem.

Desuden har samarbejdet ikke fungeret lige godt i alle råd: Ofte har der været problemer med et dårligt fremmøde både blandt repræsentanterne for de etniske minoriteter og blandt repræsentanterne for de danske organisationer. Nogle råd har været næsten usynlige, idet de hverken har udformet høringssvar eller andre udtalelser om kommunens integrationspolitik. Ofte har rådene koncentreret sig om de nære konkrete sager, som optog de enkelte rådsmedlemmer, mens det har været vanskeligt at få diskuteret de mere overordnede integrationspolitiske spørgsmål. Og der er mange eksempler på, at medlemmerne er blevet skuffede over, at kommunalbestyrelsen ikke har fulgt deres indstillinger. Den lave valgdeltagelse ved de fleste af de afholdte valg er endnu et negativt træk.

Der har dog også været positive træk i beskrivelsen. De interviewede rådsmedlemmer giver gennemgående udtryk for en rimelig grad af tilfredshed med rådsarbejdet. I mange kommuner er der blevet skabt bedre kontakter mellem de kommunale myndigheder og de etniske minoriteter i kommunen. Og i mange kommuner er der blevet skabt en talerstol, hvorfra de etniske minoriteter har kunnet deltage i den offentlige debat vedrørende kommunens integrationsindsats. Det er derfor også ovenfor blevet konkluderet, at integrationsrådene har medvirket til at øge de etniske minoriteters indflydelse i kommunerne.

Alt i alt kan man vel sige, at integrationsrådene ikke har været nogen entydig succes, men de har heller ikke været nogen entydig fiasko. Integrationsrådene har formodentlig bidraget til at styrke de etniske minoriteters medborgerskab i Danmark, men måske ikke så meget, som nogen havde forestillet sig. Hvad er forklaringen herpå?

Det største problem har været den uklare lovgivning. Integrationslovens paragraffer vedrørende integrationsrådene er uklare, hvad angår rådernes formål, deres kompetence og udpegningen af medlemmerne. Det største problem er vel nok, at loven slet ikke har tildelt integrationsrådene noget formål. Det betyder, at de integrationspolitiske aktører har kunnet møde integrationsrådene med meget forskelligartede forventninger. Der er også

en indbygget konflikt i, at kommunerne er forpligtet til at oprette integrationsråd, hvis 50 borgere kræver det, men at de ikke er forpligtet til at inddrage rådene i arbejdet eller til i øvrigt at gøre brug af deres rådgivning.

Nu skal man ikke tro, at de nævnte problemer er nogle, der er opstået specielt i forbindelse med integrationsrådene. Tværtimod er det problemer, der genkendes fra mange af de andre nærdemokratiske råd, der i de seneste 10-15 år er oprettet i Danmark. Man kender dem fra brugerbestyrelserne i skoler, børneinstitutioner og plejehjem, og man kender dem fra de kommunale ældreråd, der er de organer, der minder mest om integrationsrådene. Også ældrerådene har til opgave at rådgive kommunen inden for et bestemt politikområde. Oprindeligt var de institutionelle rammer for ældrerådene nogenlunde lige så upræcise som reglerne for integrationsrådene, men i 1996 blev der indført en høringspligt og regler om offentlige valg.

De fleste beskrivelser af ældrerådernes virksomhed går imidlertid tilbage til tiden inden revisionen. Og hvis man skal sige det meget kort, var ældrerådene dengang karakteriseret ved en ringe interesse fra de ældres side og en meget begrænset indflydelse. Valgdeltagelsen var tidligere meget lav (Goul Andersen, 2000: 51) ligesom valgdeltagelsen til skolebestyrelserne, men den synes ved valgene i efteråret 2001 at være stigende. For eksempel stemte i Odense 37 pct., i Århus 40 pct. og i Brande 67 pct. af alle borgere over 60 år (*Jyllands-Posten*, 14/12 2001; *Fyns Stiftstidende*, 1/12 2001; *Vejle Amts Folkeblad* 9/10 2001). Denne forholdsvis høje valgdeltagelse er overraskende i betragtning af, at et flertal af de ældre ved en interviewundersøgelse i 1998 udtalte, at de ikke interesserede sig for ældrerådernes arbejde, og at de ikke mente, at rådene havde større indflydelse (Goul Andersen, 2000: 51).

Af de analyser, der i løbet af 1990'erne blev foretaget af enkelte ældreråds virksomhed, fremgik det videre, at det var vanskeligt at finde en fornuftig balance mellem kommunalbestyrelsernes og ældrerådernes kompetence, at rådernes indflydelse gennemgående var forholdsvis lille, at der var en tendens til, at rådene beskæftigede sig med de små og konkrete sager i stedet for med de overordnede linjer, at rådene gav udtryk for utilfredshed med den manglende indflydelse, og at myndighederne til gengæld var skeptiske over for rådsmedlemmernes repræsentativitet (Sehested, 1995; Brings & Lange, 1996). Karina Sehested karakteriserer samarbejdet på denne måde:

Ældrerådet føler sig ofte trynet af politikerne på møder, og de oplever situationer, hvor det virker som om, at politikerne forsøger at undgå at inddrage dem i sager, der ifølge aftale er ældrerådets område. Ældrerådet føler, at politikerne hele tiden vil begrænse rådets indflydelse ...

Ovennævnte eksempler kunne tyde på, at der er en „front“ mellem politikere og forvaltning på den ene side og institution/bestyrelser og ældreråd på den anden side. Det er „dem“ og „os“. Der er ikke en oplevelse af, at man varetager en opgave i fællesskab (1995:22).

Disse beskrivelser af ældrerådernes arbejde minder til forveksling om beskrivelserne af integrationsrådernes. Og helt tilsvarende problemer kendes fra brugerråd (Sehested, 1995; Brings & Lange, 1996), skolebestyrelser (Kristensen, 1998) og lokalråd (Hansen et al., 1996). Det er således langt fra alle integrationsrådernes problemer, der udspringer af, at de henvender sig til de etniske minoriteter.

Sehested peger imidlertid samtidig på, at der er stor variation fra kommune til kommune, at ældrerådene gradvist er kommet til at fungere bedre, og at de efterhånden i højere grad er kommet til at beskæftige sig med de overordnede linjer i ældrepolitikken (1995: 29). I følge Bent Rold Andersen har den helt afgørende ændring været den formelle høringskompetence, der blev indført med loven af 1996. En større klarhed om ældrerådernes arbejde er så efterhånden blevet skabt gennem afgørelser fra tilsynsrådene og gennem spredning af erfaringer fra råd til råd (telefonsamtale, 14. august 2002). Der har således været en udvikling i retning af en klarere kompetencefordeling i forhold til kommunalbestyrelsen og en stærkere opbakning fra de ældres side bl.a. i form af en højere valgdeltagelse. Der har åbenbart været brug for en indkøringsperiode for både ældreråd og kommunalbestyrelser.

Skal man med henblik på integrationsrådene uddrage nogen lære af disse erfaringer med ældrerådene, må det for det første være, at både integrationsrådene og kommunalbestyrelserne kan have brug for en indkøringsperiode for at lære de nye spilleregler at kende, og for det andet at det er vigtigt at få præciseret formålet med rådene og kompetencefordelingen mellem råd og kommunalbestyrelser. I denne forbindelse skal man nok også gøre sig klart, at rådene har bedre muligheder for at opfylde målsætningen om at kvalificere kommunalbestyrelsens integrationspolitiske indsats end målsætningen om at styrke demokratiet.

Men også selvom den kvalificerede rådgivning bliver gjort til hovedsagen, er det vigtigt, at rådene tillægges så stor en kompetence, at arbejdet opleves som meningsfuldt af medlemmerne – f.eks. ved at der tildeles rådene en egentlig høringsret. Rådene kunne også råde over sin egen bevilling til at iværksætte mindre integrationsfremmende foranstaltninger.

Man må antagelig fortsat acceptere, at der vil være problemer med både

valgdeltagelsen og med fremmødet i rådet. Man må derfor også acceptere, at der vil kunne sættes spørgsmålstejn ved medlemmernes repræsentativitet. Integrationsrådenes primære værdi består i, at der er blevet etableret et permanent kontaktorgan mellem de kommunale myndigheder og de etniske minoriteter i kommunerne, hvilket kan øge parternes viden om hinanden og lette samarbejdet imellem dem.

Integrationsrådene er således næppe løsningen på spørgsmålet om de etniske minoriteters svage placering i det demokratiske system, men de ser ud til kunne have andre positive effekter.

#### NOTER

1. Rådet for Etniske Minoriteter, Mellempøkeligt Samvirke, Kommunernes Landsforening og Indenrigsministeriet gennemførte i fællesskab i 2001 en undersøgelse af de 48 integrationsråd, som på dette tidspunkt var oprettet. 40 råd besvarede spørgeskemaerne og indgår i den officielle undersøgelse (*De kommunale integrationsråd*, 2001). Britt Bergstedt har i forbindelse med sit speciale fået indsamlet spørgeskemaer fra yderligere 6 råd, idet det om de resterende to råd gælder, at de ikke fungerer som integrationsråd. Hvor det har været muligt, er oplysningerne derfor hentet fra Bergstedts speciale (2002), men ellers fra den officielle rapport. Som supplement blev der lavet to forskellige undersøgelser af integrationsrådenes medlemmer og af deres holdninger til rådsarbejdet.

## POLITISK IDENTITET

Jonathan Schwartz (2002) fortæller om, hvordan den unge kvindelige taler ved en demonstration, der var arrangeret af forskellige muslimske ungdomsorganisationer på Christiansborgs slotsplads, råbte ind i mikrofonen: „Vi er alle medborgere i det danske samfund“. Hun udtrykte dermed en samhørighed med det danske samfund, men stillede samtidig krav om en åbenhed og rummelighed, der også kunne omfatte hende selv og den anderledeshed, hun repræsenterede.

Der er mange vidnesbyrd om, at de etniske minoriteter oplever, at den måske i forvejen ikke særlig store rummelighed i det danske samfund er blevet endnu mindre efter 11. september 2001, og at dette påvirker deres holdning til det danske fællesskab. Eksempelvis udtaler Fahmy Almajid, der er kommet til Danmark fra Syrien for 30 år siden, og som arbejder som radiojournalist og tolk, sig således i et interview i *Politiken* (19/10 2002):

Som ved et fingerknips blev mange danskere vendt mod muslimerne. Enhver muslim blev med ét betragtet som en mulig terrorist. Og enhver moské blev betragtet som en base for Al Qaeda ...

Det har været et slag i ansigtet på dem [de unge muslimer]. De har naturligvis kunnet mærke den hadske atmosfære, og mange er skubbet endnu længere væk fra det danske fællesskab. Der er en stor gruppe, som tænker: vi blev ikke accepteret alligevel. Hvad skal vi nu?

At have medborgerskab handler ikke kun om at have rettigheder og være politisk aktiv. Det handler også om at være en del af et politisk fællesskab. Hertil hører, at man selv oplever sig som en del af fællesskabet. I hvilket omfang dette er tilfældet, er emnet for dette kapitel, der handler om de etniske minoriteters politiske identiteter.

Det er karakteristisk for medborgerskabsstudier, at man ud over politisk deltagelse også undersøger de holdningsmæssige sider af medborgerskabet. Ifølge Jørgen Goul Andersen (2002) er der tale om tre dimensioner: borger-



nes orientering mod det politiske system, medborgernes orientering mod hinanden og den enkeltes opfattelse af sin egen rolle som borger.

Orientering mod det politiske system omfatter tilslutningen til det politiske fællesskab og regime, tilliden til de politiske myndigheder og orienteringen til fælles problemer og fælles interesser. Medborgernes orientering mod hinanden omfatter fænomener som solidaritet, tolerance, social tillid og oplevelsen af at blive diskrimineret. Egne rolleopfattelser omfatter bl.a. normer om autonomi og eget ansvar, om socialt ansvar og om lovlighed (Goul Andersen: 2002:172).

Når det drejer sig om de etniske minoriteter, er nogle holdningsdimensioner særlig vigtige, f.eks. tilslutning til det politiske fællesskab i Danmark, tillid til de danske myndigheder og accept af de normer og værdier, der præger det danske samfund. Men hvis de etniske minoriteter skal indgå som fuldgyldige medborgere i det danske samfund, kræves det yderligere, at de oplever, at de bliver accepteret som medborgere, og at de ikke oplever, at de bliver dårligt behandlet, blot fordi de er fremmede.

Dette kapitel indeholder derfor en række delanalyser af spørgsmål, der alle har noget at gøre med de etniske minoriteters identiteter. Det drejer sig om graden af tilknytning til Danmark, om tillid til de offentlige myndigheder, om oplevet diskrimination og om erhvervelse af dansk statsborgerskab. Derudover indeholder kapitlet analyser af de navne og betegnelser, der anvendes i omtalen af de etniske minoriteter, og af den skiftende navngivning af de etniske minoriteters foreninger og organisationer. Disse navne kan nemlig fortælle noget om, hvorledes de etniske minoriteter definerer sig selv i relation til det danske samfund.

Kapitlets analyser af politisk identitet bygger primært på de interviewundersøgelser, som også har været anvendt i tidligere kapitler. Det siger sig selv, at der er grænser for, hvor dybtgående sådanne kvantitative analyser af identitet kan blive. Hensigten er da også alene at vurdere, om identiteterne kan forenes med forestillingen om et fuldgyldigt medborgerskab.

#### **AT VÆRE EN DEL AF FÆLLESSKABET**

Identitet handler om, „hvem jeg er“, og „hvor jeg hører til“. Man skulle derfor tro, at vi stod over for et stabilt fænomen med en fast kerne. Moderne identitetsteori understreger imidlertid flertydigheden og bevægeligheden. Det samme menneske har mange forskellige identiteter, som kan være af skiftende styrke, og som ændrer sig over livsforløbet (Hall, 1991; Christen-

sen, 2003). Meget stærkt kommer denne flertydighed til udtryk, når det drejer sig om mennesker, der har forladt et land for at bosætte sig i et andet. Der skabes blandingskulturer og kulturpendlere, der kan udfolde sig i både hjemlandets og modtagerlandets kultur (Mørck, 1998). På samme måde skabes der også blandingsidentiteter, dobbeltidentiteter og identitetsproblemer. Yvonne Mørck (1998) taler i sin bog om unge fra de etniske minoriteter, hvoraf nogle er født, men alle opvokset i Danmark, om *bindestregs-danskere*.

Ud fra et medborgerskabsperspektiv er det ønskeligt, at de etniske minoriteter i hvert fald *også* føler en betydelig tilknytning til Danmark, og at de i det mindste *også* værdsætter centrale elementer af den danske kultur. At der ikke nødvendigvis er tale om et enten-eller, illustreres godt af grønlænderne i Danmark, hvor mange har en stærk følelse af at høre til begge steder. De er både grønlændere og danskere og oplever en stærk tilknytning til både Grønland og Danmark (Togeby, 2002). At opleve en sådan dobbeltidentitet skaber ikke nødvendigvis identitetsproblemer. Som Thomas Hylland Eriksen (1993: 66, 138) understreger, betyder en mere fleksibel og flertydig identitet ikke, at man er uden rødder eller uden kultur. Der er ikke nødvendigvis noget problematisk i at leve med et ben i to kulturer. Men for nogen kan det godt være besværligt.

Ud over statsborgerskabet, som vi vil vende tilbage til, viser tabel 10.1 de svar, som de unge i undersøgelsen af indvandrerne børn har givet på en række spørgsmål om identitet og holdninger. Svarene er vist for mænd og kvinder hver for sig. De øverste rækker i tabellen viser svarene på spørgsmålet, „Føler du dig mest som dansker eller mest som jugoslav/tyrker/kurder/pakistaner?“. Omkring to procent har afvist at svare på spørgsmålet, og andre to procent har svaret, at de hverken føler sig som det ene eller det andet, men resten har taget stilling til det opstillede alternativ, dog således at mere end halvdelen har valgt et mellemsvar: De føler sig som både-og. I alle grupper er det mindre end 25 pct., der identificerer sig mest med hjemlandet. At identiteten kan bestå af flere dele, kan illustreres af en af de unge kvinder, som Birte Siim (2003) har interviewet i sin studie af politisk aktive minoritetskvinder. Kvinden forklarer, hvorfor hun ikke har fået dansk statsborgerskab:

Jeg føler ikke lige nu, at jeg kan binde mig til ét geografisk område og kun identificere mig med det. Jeg har en række stærke præferencer til andre lande, f.eks. har jeg kontakt med min familie i Pakistan, selvom jeg ikke har et papir, der beviser min tilknytning. Samtidig har jeg et forhold til England, fordi jeg er født der, og fordi mine forældres meget gode venner bor der, og vi stadig har god kontakt til dem, så har jeg en betydnings-

fuld tilknytning til England. Og så er der Danmark, som jeg egentlig føler mig allermost knyttet til. Jeg vil jo nok sige i sidste ende, at jeg er mest dansk, men med en stor portion pakistaner og alt muligt andet indblandet. Så derfor vil jeg helst først og fremmest sige, at jeg er muslim.

Det fremgår også af tabellen, at der er forskelle mellem grupperne, idet der er relativt flere af de unge fra Jugoslavien, der føler sig mest som danskere, og relativt flere af de unge fra Tyrkiet, der identificerer sig mest med hjemlandet. Det er også de unge fra Tyrkiet, der oftest forestiller sig, at de engang vil vende tilbage til forældrenes hjemland. Blandt de unge fra Pakistan føler mændene sig oftere som danskere end kvinderne.

De næste rækker i tabellen vedrører holdningen til mulige konflikter mellem den medbragte kultur og kulturen i Danmark. Der er f.eks. blevet spurgt, „dansk og jugoslavisk kultur er forskellige på en række punkter. Hvilken kultur synes du bedst om, når det drejer sig om ...“ og så nævnes fem forskellige områder: „behandling af ældre“, „børneopdragelse“, „ligestilling mellem kønnene“, „frihed for den enkelte“ og „synet på skilsmisse“. Svaremulighederne har været hjemlandets kultur, dansk kultur eller „lige godt“. Der er hver gang mange, der svarer „lige godt“. Jeg har valgt at vise den andel, der har udtalt sig positivt om den danske kultur ved enten specielt at fremhæve denne eller ved at sige, at de to kulturformer er lige gode.

Mest negativt udtaler indvandrernes børn sig om behandlingen af ældre i Danmark og mest positivt om friheden for den enkelte. Gennemgående udtrykker de fleste af de unge sig forholdsvis positivt over for den danske livsform. Der er ikke ret stor forskel på svarene i de tre etniske grupper, mens der er moderate forskelle mellem kønnene, således at kvinderne ofte er lidt mere positivt indstillet over for danske normer end mændene. Mange af de unge er udmærket klar over, at de tager ved lære af det danske samfund. Det udtrykkes således med en høj grad af selvrefleksion af en af de unge kvinder, som Birte Siim (2003) har interviewet:

Du kan ikke undgå at blive præget af, at du er i Danmark. Ikke kun af feminister, men også af dine danske venner. Så for mig er idealet, at man har lige rettigheder og pligter derhjemme. Men det er så svært. I hvert fald når du bliver mor, så ryger idealbilledet meget kraftigt. Men mit ideal er, at man laver lige meget. Hos os er det sådan, at den, der kommer først hjem, laver maden og rydder op. Så hvis jeg er hjemme en dag, så er det mig. Hvis han er hjemme, så er det ham.

TABEL 10.1.

Identitet og holdninger, opdelt på køn.<sup>1</sup> Indvandrernes børn, 1999. Pct.

	EKSJUGOSLAVIEN		TYRKIET		PAKISTAN	
	Mænd	Kvinder	Mænd	Kvinder	Mænd	Kvinder
Føler sig mest som:						
Jugoslaver/tyrker/pakistaner	16	9	24	23	10	13**
Lige meget som det ene og det andet	20	26	24	23	24	44
En uklar blanding	22	22	28	30	27	22
Føler sig mest som dansker	40	43	20	22	36	19
Ingen af delene	2	0	4	2	3	2
Vil helt bestemt eller måske flytte tilbage til forældrenes hjemland						
	11	6	23	17	12	15
Hvilken kultur synes du bedst om, når det drejer sig om ...: "dansk" + "lige godt"						
Behandling af ældre	20	32	32	36	12	19
Børneopdragelse	61	75*	53	71**	62	71
Synet på skilsmisse	74	77	64	72*	54	67*
Ligestilling mellem kønnene	90	88	84	86*	83	92*
Frihed for den enkelte	91	86	75	90**	92	92*
Indeks for, hvilken kultur man synes bedst om: <sup>2</sup> Hjemlandets						
	21	12	25	10**	27	13**
Blandet	50	49	51	58	55	58
Dansk	29	39	24	32	19	29
Religionen er meget vigtig <sup>3</sup>						
	14	17	42	43	59	79***
Religionen er vigtig	23	8	16	18	15	9
Religionen er mindre vigtig	63	75	42	39	26	12
Har fået dansk statsborgerskab						
	68	56	31	42	88	86
N	103	110	126	132	135	86

1) Kønsforskellenes signifikans er hver gang beregnet på de ugrupperede variable: \*: signifikant på 0,05 niveau; \*\*: signifikant på 0,01 niveau; \*\*\*: signifikant på 0,001 niveau.

2) Indekset er beregnet på grundlag af spørgsmålene om børneopdragelse, skilsmisse, ligestilling mellem kønnene og frihed for den enkelte.

3) Indeks konstrueret på grundlag af et spørgsmål om religionens betydning for en selv og et spørgsmål, om man ønsker, at ens børn skal opdrages i den samme religion.

De næste rækker i tabellen vedrører synet på religion. Her er der ganske betydelige forskelle mellem de tre etniske grupper. Mindst betyder religionen for de unge fra Jugoslavien og mest for de unge fra Pakistan. Samtidig

møder vi her som på så mange andre områder betydelige kønsforskelle blandt de unge fra Pakistan. Både mænd og kvinder lægger stor vægt på religion, men det gælder først og fremmest kvinderne. Det er interessant, at kvinder fra Pakistan kombinerer at være forholdsvis positive over for dansk kultur og at lægge stor vægt på religionen.

For en del af disse holdningsdimensioner er det muligt at vise, hvordan de har udviklet sig gennem de senere år, idet de samme spørgsmål er blevet stillet til de samme personer i 1987 og 1999. Nettoændringerne fremgår af tabel 10.2, der viser svarfordelingen de to år for de personer, der har deltaget i undersøgelsen begge år. For at grupperne ikke skal blive alt for små, bliver der denne gang set på alle tre etniske grupper under et, men på mænd og kvinder hver for sig.

Resultaterne varierer fra spørgsmål til spørgsmål. Der er således i dag færre, der vil rejse tilbage til forældrenes hjemland, og der er færre, der mest føler sig som jugoslaver, tyrker eller pakistaner. Der er også en større tilslutning til dansk kultur – først og fremmest blandt kvinderne. Samtidig er der marginalt flere, der føler sig mest som danskere, og marginalt flere, der tillægger religionen stor betydning. Endelig er der sket en betydelig stigning i andelen af både mænd og kvinder, der har fået dansk statsborgerskab.

Det er måske for meget at sige, at udviklingen har været modsætningsfyldt, men den er i hvert fald ikke på alle områder gået i retningen af en større tilslutning til det danske fællesskab. Mange flere har fået dansk statsborgerskab, og flere ønsker at forblive i Danmark. Derimod er der ikke mange flere, der giver udtryk for, at de føler sig som danske. Specielt kvinderne har taget nogle af de individualiserede normer i det danske samfund til sig, samtidig med at de dog fortsat tillægger religionen stor betydning for deres liv. Alt i alt demonstrerer disse udviklingsforløb, hvorledes de unge forsøger at balancere mellem to kulturer og udvælge de elementer, som de finder mest værdifulde. Mange af dem er meget bevidste om, at de skifter roller, alt efter hvor de opholder sig, men ikke alle oplever det som et problem. På spørgsmålet om de skiftende roller og identiteter er vanskelige at håndtere, svarer en af de unge kvinder, som Birte Siim (2003) har interviewet:

Neej, det er noget, jeg har vænnet mig til. Det er ligesom, hvis du rejser til Tyrkiet på ferie. Du har den der rolle som en travl udearbejdende kvinde, så tager du til Tyrkiet, og så er du i køkkenet meget ofte. Og du vænner dig til den der rolle. Jeg tilpasser mig automatisk.

TABEL 10.2.

Ændringer i identitet og holdninger fra 1987 til 1999.<sup>1</sup> Indvandrernes børn. Pct.

	MÆND		KVINDER	
	1987	1999	1987	1999
Føler sig mest som jugoslaver/tyrker/pakistaner	29	18***	29	16***
Føler sig lige meget som det ene og som det andet	25	24	22	29
En uklar blanding	15	25	23	26
Føler sig mest som dansker	28	31	23	28
Ingen af delene	3	2	3	1
Vil helt bestemt eller måske flytte tilbage til forældrenes hjemland	36	15***	32	13***
Indeks for, hvilken kultur man synes bedst om:				
Hjemlandets	33	26	27	9***
Blandet	50	50	51	56
Dansk	17	24*	22	35***
Religionen er meget vigtig	50	52	52	54
Religionen er vigtig	25	26	18	20
Religionen er mindre vigtig	25	22	30	26
Har fået dansk statsborgerskab	33	63***	24	59***
N	256	256	237	237

1) Beregninger er foretaget på grundlag af de personer, der har deltaget i begge undersøgelser. Signifikansniveau for forskellen mellem de to år: \*: signifikant på 0,05 niveau; \*\*: signifikant på 0,01 niveau; \*\*\*: signifikant på 0,001 niveau.

Men ikke alle unge oplever, at de kulturelle spil er helt ukomplicerede. En ung mand, der blev interviewet i forbindelse med SFI's opfølgende kvalitative interview (Schmidt & Jacobsen, 2000: 199), siger:

Når jeg er sammen med mine forældre, så er jeg tyrker. Hvis jeg er sammen med danske kammerater, så er jeg ligesom en dansker. Så sidder vi og snakker om alt muligt. Jeg kan også sidde og rakke ned på fremmedarbejdere. Og når jeg er sammen med mine tyrkiske kammerater, så er jeg tyrker. Jeg synes, jeg har begge dele. Men det er jo svært, fordi kommer du ned til Tyrkiet, så er du ikke tyrker, og er du i Danmark, så er du ikke dansker.

Tilsvarende spørgsmål som i undersøgelsen af indvandrernes børn har været stillet i forbindelse med diskriminationsundersøgelsen, denne gang til et repræsentativt udsnit af de bosniere, somaliere, libanesere og tyrkere, der lever i Danmark. Og spørgsmålene er yderligere blevet stillet i undersøgelsen af grønlændere i Danmark. I begge disse to undersøgelser er der blevet spurgt „Hvor stærk en tilknytning føler du til Danmark?“. Tabel 10.3 viser, at der er meget store forskelle mellem grupperne. Grønlænderne, der er født danske statsborgere, føler en langt større tilknytning til Danmark end indvandrer- og flygtningegrupperne. Blandt disse føler somalierne den svageste tilknytning og libaneserne den stærkeste.

Det samme spørgsmål er blevet stillet vedrørende tilslutningen til hjemlandet, og det er derfor muligt at undersøge relationen mellem disse to orienteringer. Er det sådan, at de personer, der giver udtryk for en stærk tilknytning til Danmark, udtrykker svag tilknytning til hjemlandet, eller kan man være knyttet til begge lande? Der er faktisk en del, der har en stærk tilknytning til både hjemlandet og Danmark. Som man måske kunne forvente, er det grønlænderne, der oftest udtrykker stærk tilknytning til både Grønland og Danmark, men også mange libanesere giver udtryk for en sådan dobbeltidentitet. Flest, der udelukkende føler sig knyttet til Danmark,

**TABEL 10.3.**

Identitet og holdninger. Diskriminationsundersøgelsen, 1998 og undersøgelsen af grønlændere i Danmark, 2001. Pct.

	BOS- NIEN	SOMA- LIA	LIBA- NON	TYRKIET	GRØN- LAND
Slet ingen tilknytning til Danmark	8	21	4	4	1
En mindre stærk tilknytning	36	45	17	34	12
En ret stærk tilknytning	37	23	42	48	28
En meget stærk tilknytning	19	11	37	14	60
Kun tilknytning til hjemlandet <sup>1</sup>	30	21	17	24	22
Tilknytning til både hjemland og DK	33	11	47	28	54
Kun tilknytning til Danmark	22	22	28	32	33
Hverken tilknytning til det ene el. andet	15	46	8	16	2
Dansk statsborgerskab	0	5	32	21	100
N	342	226	279	285	552

1) Som tilknytning er regnet dem, der har svaret "meget stærk" eller "ret stærk" tilknytning.

finder man blandt grønlændere og tyrkere. Og flest, der kun føler tilknytning til hjemlandet, finder man blandt bosnierne. Bosnierne er også den gruppe, der har opholdt sig kortest tid i Danmark, og det er nok den eneste gruppe, der på dette tidspunkt for alvor drømte om at vende hjem igen.

Det giver ikke nødvendigvis identitetsproblemer at have et ben i to kulturer, men det kan gøre det. Dette må siges at være tilfældet for dem, der føler en svag tilknytning til både hjemlandet og Danmark. Målt på denne måde møder man store identitetsproblemer blandt somalierne, hvor lige ved halvdelen hverken føler tilknytning til det ene eller det andet sted. De færreste identitetsproblemer møder vi hos grønlænderne, der også er den gruppe, som oftest giver udtryk for en dobbelttilknytning.

Dette afsnit har meget tydeligt demonstreret identiteternes mangfoldighed og flertydighed. Specielt de unge fra de etniske minoriteter eksemplificerer de tendenser til individualisering og refleksivitet, som ifølge Giddens (1996)(jf. Christensen, 2003) karakteriserer senmoderniteten. Mange unge fra de etniske minoriteter kan jonglere med flere forskellige nationale og kulturelle identiteter på samme tid. Men det betyder ikke, at de mangler kulturelle rødder. Det indebærer heller ikke, at det er frustrerende eller byrdefuldt, tværtimod kan det opleves som en styrke, sådan som det udtrykkes af nogle af de unge kvinder, der er blevet citeret ovenfor. Men migrationen kan også føre til identitetsløshed og forvirring. Mange af de unge, der er vokset op i Danmark, har imidlertid været i stand til både at fastholde forbindelsen til det land, som deres forældre er udvandret fra, og at etablere forholdsvist stærke og varme relationer til det danske samfund.

## TILLID TIL MYNDIGHEDERNE

Til et fuldgyldigt medborgerskab i det danske samfund hører ikke blot, at man nærer varme følelser over for landet og nationen, men også at man har tillid til de danske myndigheder. Det er vigtigt, at man uden at være helt ukritisk har en rimelig grad af tillid til, at politiet og domstolene behandler borgerne fair og retfærdigt, at skolen kan lære børnene noget, og at Folketinget kompetent udformer retningslinjer for landets styrelse. Tabel 10.4 viser, hvor stor tillid de unge fra Jugoslavien, Tyrkiet og Pakistan har til skolen, socialforvaltningen, politiet, domstolene og Folketinget. Der har været fire svarmuligheder, hvoraf de to første udtrykker en større eller mindre grad af tillid, mens de to sidste udtrykker manglende tillid. Da der forekommer væsentlige kønsforskelle, er resultaterne vist for mænd og kvinder hver for sig.



Vi kan først se på, hvordan tilliden varierer i forhold til de forskellige offentlige myndigheder. Af de nære instanser, som de fleste familier kender til og har haft kontakt med, udtrykkes der størst tillid over for skolen og mindst over for socialforvaltningen. Endnu mindre er dog tilliden til Folketinget. Kun over for Folketinget er der flere, der udtrykker mistillid end tillid. Med Folketinget som undtagelse udtrykkes der faktisk en forholdsvis stor tillid til de danske myndigheder.

Nok så interessant er det imidlertid, at der på flere af spørgsmålene er mange, der har svaret „ved ikke“. Det gælder først og fremmest spørgsmålene om de mere fjerne instanser som Folketinget og domstolene. Her svarer specielt kvinderne ofte „ved ikke“. I modsætning hertil er det kun 3-4 pct., der har svaret „ved ikke“ til spørgsmålet om skolen. Den mest rimelige tolkning er, at mange slet ingen mening har om domstole og Folketing, fordi de ingen relationer har til disse instanser. Set ud fra en medborgersynsvinkel er dette måske et lige så stort problem som eksplicit negative holdninger. Det er udtryk for en fremmedhed i forhold til de politiske myndigheder i Danmark, hvilket strider mod forestillingen om et aktivt medborgerskab.

De største forskelle mellem de etniske grupper vedrører de manglende holdninger. Målt ved antallet af „ved ikke“ møder man den mindste afstand til de danske myndigheder blandt mænd fra Eksjugoslavien og Pakistan, og den største blandt kvinder fra Tyrkiet og Pakistan.

De samme spørgsmål om tillid til myndighederne er stillet til de bosniere, somaliere, libanesere og tyrkere, der indgik i diskriminationsundersøgelsen. Til sammenligning er der i tabel 10.5 også medtaget resultaterne fra undersøgelser af grønlændere i Danmark og af hele den danske befolkning. Hvis vi først ser på de fire grupper af flygtninge og indvandrere, minder resultaterne meget om de allerede viste. Denne gang optræder der dog klare forskelle mellem de etniske grupper, idet tyrkerne har mest mistillid og bosnierne mest tillid. Men også denne gang optræder der forholdsvis mange „ved ikke“, og også denne gang er det først og fremmest kvinderne, der har givet dette svar (tallene ikke vist).

Hvis vi derefter inddrager grønlænderne, viser det sig, at de oftere har besvaret spørgsmålene med „ved ikke“ end alle andre grupper. Og det gælder også spørgsmålene om skolen. Hvis vi igen ser bort fra Folketinget, er der meget få grønlændere, der udtaler sig negativt om de danske myndigheder, men bagsiden af medaljen er, at der er forholdsvis mange, der til gengæld afviser at tage stilling til spørgsmålene. Specielt de ældre grønlændere synes præget af en „afmagts tavshed“ (Togeby, 2002). Det er under alle omstæn-

**TABEL 10.4.**

Tilliden til myndighederne. Indvanderens børn, 1999. Pct.

	EKSJUGOSLAVIEN		TYRKIET		PAKISTAN	
	Mænd	Kvinder	Mænd	Kvinder	Mænd	Kvinder
<b>TILLID TIL SKOLEN</b>						
Meget stor eller ret stor tillid	79	77	79	78	88	75
Ikke særlig stor eller slet ingen tillid	17	19	18	18	11	21
Ved ikke	4	4	3	4	1	4
I alt	100	100	100	100	100	100
<b>TILLID TIL SOCIALFORVALTNINGEN</b>						
Meget stor eller ret stor tillid	55	53	48	41	59	48
Ikke særlig stor eller slet ingen tillid	33	30	36	38	30	36
Ved ikke	12	17	16	21	11	16
I alt	100	100	100	100	100	100
<b>TILLID TIL POLITIET</b>						
Meget stor eller ret stor tillid	71	74	67	65	71	63
Ikke særlig stor eller slet ingen tillid	25	14	25	21	27	22
Ved ikke	4	12	8	14	2	15
I alt	100	100	100	100	100	100
<b>TILLID TIL DOMSTOLENE</b>						
Meget stor eller ret stor tillid	70	61	61	52	72	59
Ikke særlig stor eller slet ingen tillid	21	13	18	14	20	9
Ved ikke	9	26	21	34	8	33
I alt	100	100	100	100	100	100
<b>TILLID TIL FOLKETINGET</b>						
Meget stor eller ret stor tillid	26	39	32	29	38	27
Ikke særlig stor eller slet ingen tillid	53	48	43	32	55	37
Ved ikke	8	23	25	39	7	36
I alt	100	100	100	100	100	100
N	103	110	126	132	135	86

digheder bemærkelsesværdigt, at grønlænderne, hvoraf mange har boet i Danmark i lang tid, er mere tilbageholdende med at udtrykke deres meninger om de danske myndigheder end de flygtninge, som kun har boet her i kort tid. At man har fået dansk statsborgerskab ved fødslen, indebærer ikke nødvendigvis, at man også har del i det fulde medborgerskab.

For at sætte de viste resultater i relief er der endelig også foretaget en sammenligning med resultaterne fra den danske værdiundersøgelse, der blev gennemført i 1999. Den væsentligste forskel er, at kun meget få danskere har svaret „ved ikke“. Stor set alle de interviewede danskere har besvaret spørgsmålene om alle fem offentlige myndigheder, også spørgsmålene om domstolene og Folketinget. Her støder man hverken på ukendskab til emnet eller på afvisning af at tage stilling.

Til gengæld er der meget stor lighed mellem den danske majoritetsbefolkning og de etniske minoriteter, hvad tillidsniveauet angår. Danskerne udmærker sig endda ved at være den gruppe, der udtrykker den største mistillid til Folketinget. Så hvis kriteriet er „på samme niveau“ som den danske befolkning, er der nogen af de undersøgte flygtningegrupper, der giver udtryk for en bemærkelsesværdig stor tillid.

#### OPLEVET DISKRIMINATION

De forholdsvis varme relationer til Danmark indebærer imidlertid ikke, at tilværelsen i Danmark opleves som problemløs. Tværtimod er der faktisk mange medlemmer af de etniske minoriteter, der klager over, at de bliver diskrimineret, eller at de i øvrigt bliver dårligt behandlet, fordi de tilhører en etnisk minoritet.

Danmark er traktatmæssigt forpligtet til aktivt at bekæmpe diskrimination. Som et led heri iværksatte Nævnet for Etnisk Ligestilling i efteråret 1998 en undersøgelse af oplevet diskrimination blandt medlemmerne af fire etniske grupper, nemlig bosniere, somaliere, libanesere og tyrkere (Møller & Tøgeby, 1999). De følgende sider gengiver hovedresultaterne fra denne undersøgelse.

Der er i litteraturen almindelig enighed om, at der i begrebet diskrimination indgår to elementer. For det første at der er tale om forskelsbehandling, og for det andet at denne forskelsbehandling er moralsk uacceptabel eller ulovlig (Banton, 1994; Lange, 1995). Alt socialt liv indebærer forskelsbehandling. Ældre mennesker behandles anderledes end yngre, syge anderledes end raske osv. Diskrimination vil man kun tale om, når denne forskelsbehand-

**TABEL 10.5.**

Tilliden til myndighederne. De etniske minoriteter, 1998 (Diskriminationsundersøgelsen) sammenlignet med grønlændere, 2001 og danskere, 1999. Pct.

	BOS- NIEN	SO- MALIA	LIBA- NON	TYR- KIET	GRØN- LAND	DAN- MARK
<b>TILLID TIL SKOLEN</b>						
Meget stor eller ret stor tillid	77	61	76	66	68	73
Ikke særlig stor eller slet ingen tillid	19	35	20	22	14	24
Ved ikke	4	4	4	12	18	3
I alt	100	100	100	100	100	100
<b>TILLID TIL SOCIALFORVALTNINGEN<sup>1</sup></b>						
Meget stor eller ret stor tillid	75	60	61	44	54	65
Ikke særlig stor eller slet ingen tillid	21	32	29	40	21	31
Ved ikke	4	8	10	16	26	4
I alt	100	100	100	100	100	100
<b>TILLID TIL POLITIET</b>						
Meget stor eller ret stor tillid	84	79	63	58	62	89
Ikke særlig stor eller slet ingen tillid	8	15	23	27	13	10
Ved ikke	8	6	14	15	25	1
I alt	100	100	100	100	100	100
<b>TILLID TIL DOMSTOLENE<sup>1</sup></b>						
Meget stor eller ret stor tillid	70	82	59	59	62	74
Ikke særlig stor eller slet ingen tillid	9	10	13	17	13	22
Ved ikke	21	8	28	24	25	4
I alt	100	100	100	100	100	100
<b>TILLID TIL FOLKETINGET</b>						
Meget stor eller ret stor tillid	71	70	52	52	43	47
Ikke særlig stor eller slet ingen tillid	16	21	18	28	37	49
Ved ikke	13	9	30	20	20	4
I alt	100	100	100	100	100	100
N	342	226	279	285	567	610

1) Spørgsmålsformuleringen har været lidt anderledes i undersøgelsen af danskerne.

Kilde: Undersøgelsen af grønlændere i Danmark, 2001; Værdiundersøgelsen, 1999.

ling bygger på illegitime kriterier. FN's Konvention om Racediskrimination foreskriver, at forskelsbehandling på grundlag af race, hudfarve, afstamning eller national og etnisk oprindelse er ulovlig.

Den gennemførte undersøgelse har beskæftiget sig med den subjektivt oplevede diskrimination, dvs. med om de etniske minoriteter føler, at de er udsat for en forskelsbehandling, der bygger på deres etniske tilhørsforhold, eller om de i øvrigt føler sig dårligt behandlet af de danske myndigheder eller af andre danskere.

Af mange grunde er der ikke fuldstændig overensstemmelse mellem den objektive og den subjektivt oplevede diskrimination. For det første vil der være en række situationer, hvor der objektivt set er tale om en illegitim forskelsbehandling, men hvor den ikke opleves som sådan af de mennesker, der udsættes for den. Et eksempel herpå findes i den fremmedarbejderundersøgelse, der blev foretaget i Danmark i 1969-70, og som omfattede både græske og tyrkiske fremmedarbejdere. På trods af at begge grupper var udsat for den samme ulige behandling, oplevede grækerne sig diskrimineret, mens tyrkerne ikke gjorde. Forklaringen er, at tyrkernes forventninger var betydeligt lavere end grækernes. Tyrkerne oplevede derfor i modsætning til grækerne forskelsbehandlingen som legitim (Petersen et al., 1970).

For det andet vil der være en række situationer, der subjektivt opleves som diskrimination, men som ikke er det. Når en ansøger ikke får en stilling, kan en forklaring være, at der er diskrimineret på grundlag af køn, fysisk handicap eller etnisk tilhørsforhold. Men det kan også være, at andre ansøgere har været bedre kvalificeret. Om man oplever et afslag som diskriminerende, vil afhænge af, hvor opmærksom man er over for muligheden. Nogle vil tolke enhver ubehagelig oplevelse som diskrimination, andre vil altid finde forskelsbehandlingen berettiget. Om situationen tolkes på den ene eller den anden måde, vil blandt andet afhænge af personens politiske mobilisering.

For det tredje kan man ikke være sikker på, at alle interviewede giver en nøjagtig beskrivelse af deres subjektive oplevelser. Der er ikke tvivl om, at specielt en del af de ældre indvandrere eller nogle af de nytilkomne flygtninge har skammet sig over at skulle klage over den behandling, som de fik i Danmark. Ubehagelige oplevelser er derfor blevet fortiet og benægtet. Det er derfor vigtigt at gøre sig klart, at den nedenfor beskrevne undersøgelse kun drejer sig om den rapporterede, oplevede diskrimination, ikke om den objektive diskrimination og ikke engang om den subjektivt oplevede diskrimination.

Diskriminationsundersøgelsen omfatter et repræsentativt udsnit af de bosniere, somaliere, libanesere og tyrkere mellem 18 og 66 år, der i 1998 havde levet mindst tre år i Danmark. Yderligere var alle bosniere kommet til Danmark efter 1991. Derudover foreligger der oplysninger fra undersøgelsen af grønlændere i Danmark, hvor en del af de samme spørgsmål er blevet stillet. Tabel 10.6 viser, hvor mange der føler, at de er blevet diskrimineret eller dårligt behandlet, alene fordi de tilhører en etnisk minoritet. For at lette overblikket er der også beregnet et samlet mål for den oplevede diskrimination på grundlag af de spørgsmål, der er fælles for de to undersøgelser, og fordelingen på dette mål er vist til sidst i tabellen. Svarene er endvidere vist særskilt for mænd og kvinder.

De to resultater falder særligt i øjnene. Det ene er, at der er meget stor forskel på den oplevede diskrimination i de forskellige etniske grupper. Mest diskrimination oplever somaliere, og mindst diskrimination oplever grønlændere. Også bosnierne rapporterer om betydeligt færre oplevelser af diskrimination end de øvrige flygtninge- og indvandrergrupper. Det andet overordnede resultat er, at mændene oplever sig langt mere diskrimineret end kvinderne. Dette gælder dog ikke for grønlænderne og kun i mindre grad for bosnierne. Den væsentligste forklaring på forskellen er antagelig, at kvinderne sjældent færdes de steder, hvor diskriminationen opleves særligt ofte som f.eks. på diskoteker.

I *Oplevet diskrimination* (Møller & Togeby, 1999) er der publiceret meget detaljerede analyser af den oplevede diskrimination blandt bosniere, somaliere, libanesere og tyrkere. De mange enkeltresultater herfra kan opsummeres i følgende overordnede iagttagelser:

Det ser for det første ud til, at nogle grupper oplever mere diskrimination end andre, simpelthen fordi de er mere aktive, fordi de deltager mere i forlystelseslivet, og fordi de i det hele taget opholder sig mere uden for hjemmets fire vægge. Nogle udsætter sig mere for diskrimination, fordi de er mere i kontakt med den danske befolkning. Det gælder typisk de unge, ugifte mænd.

Et andet fællestræk er, at social tillid spiller en rolle. Det er karakteristisk for mennesker med megen social tillid, at de evner at indgå i samarbejde med andre mennesker, og at de udviser tolerance over for dem, der er anderledes. Mennesker med megen social tillid er gennemgående mindre etnocentriske end mennesker med mindre social tillid. Det er derfor heller ikke særlig underligt, at det for alle fire grupper gælder, at de mest tillidsfulde rapporterer mindst diskrimination.

TABEL 10.6.

Oplevet diskrimination, opdelt på køn. Diskriminationsundersøgelsen, 1998 og undersøgelsen af grønlændere i Danmark, 2001. Pct.

	BOS- NIEN		SOMA- LIA		LIBA- NON		TYR- KIET		GRØN- LAND	
	M	K	M	K	M	K	M	K	M	K
MINDST EN GANG OPLEVET										
Ikke at få et job, som du havde tilstrækkelige kvalifikationer til	12	8	29	12	35	12	28	24	-	-
Nægtet adgang til et diskotek	11	2	26	0	15	0	27	4	2	1
Nægtet at leje eller købe på kredit	19	16	29	29	39	12	20	12	2	1
I øvrigt dårligt behandlet i forretning	22	12	32	32	30	23	26	14	7	8
Generet af personalet i offentligt transportmiddel	5	5	44	42	22	12	19	16	4	3
Drillet ved sport eller fritidsaktiviteter	6	2	15	9	11	4	12	3	5	3
MINDST EN ENKELT GANG OPLEVET, AT DANSKERE										
har råbt efter dig på gaden	16	5	68	60	35	23	35	32	-	-
har skubbet til dig	5	2	46	45	23	14	18	11	-	-
har overfaldet dig	7	1	16	10	11	2	14	3	-	-
AF OG TIL OPLEVET MODVILJE ELLER FJENDTLIGHED VED KONTAKT MED										
Boligforeningen	7	9	31	29	23	15	19	16	2	2
Arbejdsformidlingen	2	0	18	7	9	6	7	7	2	3
Fagforeningen	0	1	3	2	4	2	5	3	2	1
Skole	7	7	29	16	10	10	13	14	6	3
Sundhedssystemet	10	13	15	15	15	9	17	12	3	3
Kommunen	14	13	39	26	29	15	18	12	2	4
Politiet	6	3	14	3	13	5	23	11	4	1
SAMLET MÅL FOR DISKRIMINATION <sup>1</sup>										
Oplevet på flere områder	25	20	68	58	52	27	51	28	9	9
Oplevet på et enkelt område	24	21	16	12	23	28	25	29	15	10
Slet ikke oplevet diskrimination	51	59	16	30	25	45	24	43	76	81
N	171	171	133	93	150	129	163	122	140	412

1) Indekset er beregnet på grundlag af de 12 spørgsmål, som er stillet både i diskriminationsundersøgelsen og grønlænderundersøgelsen.

- angiver, at oplysningen mangler.

Dernæst er der tegn på, at nogle grupper af meget ressourcetsvage flygtninge, der er dårligt integreret i det danske samfund, oplever mere diskrimination end andre, formentlig fordi de har vanskeligere ved at opfylde de krav, som stilles. Dette er tilfældet med de dårligst integrerede bosniere, somaliere og libanesere, der bl.a. ofte følte sig diskrimineret på arbejdsmarkedet. Som en side heraf optræder der blandt somaliere og libanesere det særlige fænomen, at de allersvageste personer føler en stor utryghed og angst også i forhold til deres nærmiljø, og også selvom dette nærmiljø ud fra andre kriterier må opfattes som forholdsvis trygt. Der synes at være en lille gruppe af flygtninge, for hvem det danske samfund i almindelighed er så skræmmende, at dagligdagen fyldes med utryghed og angst.

Når der ses bort fra arbejdsmarkedet, er den gennemgående tendens imidlertid, at det er de ressourcestærke og de bedst integrerede medlemmer af de etniske minoriteter, der oplever sig mest diskriminerede. Det er dem, der har gennemført en dansk skoleuddannelse, som har gode dansk kundskaber, som læser danske aviser, og som har opholdt sig lang tid i Danmark, der føler sig mest diskrimineret. Når mennesker oplever sig diskrimineret, skyldes det som nævnt ikke kun, at de bliver udsat for forskelsbehandling, det skyldes også, at forskelsbehandlingen opleves som illegitim. Mens de svagt integrerede flygtninge og indvandrere til en vis grad oplever forskelsbehandlingen som legitim eller uundgåelig, gælder dette ikke for dem, som kan klare sig på lige fod i Danmark. De ressourcestærke og velfungerende oplever derfor oftere forskelsbehandlingen som krænkende. Denne mekanisme findes blandt både somaliere, libanesere og tyrkere, men ikke blandt bosniere.

Alt i alt må man konstatere, at der inden for alle fire etniske grupper rapporteres om betydelige mængder af diskrimination. I denne forbindelse er det mest foruroligende resultat, at det specielt er de velintegrerede og veludannede unge, der føler sig diskrimineret. At føle sig diskrimineret er det samme som at føle sig uden for fællesskabet. Der er da også mange, der giver udtryk for, at danskerne generelt har en negativ indstilling over for de etniske minoriteter (tabel 10.7). Den mest positive opfattelse finder man igen hos bosnierne og den mest negative hos somalierne, men også tyrkerne har en påfaldende negativ oplevelse af den danske befolknings indstilling. Mange oplever, at de ikke bliver lukket ind i fællesskabet.

Umiddelbart er der en modstrid mellem disse udtalelser om fjendtlighed og de forholdsvis positive holdninger til det danske samfund og de offentlige myndigheder, som kom til udtryk i de forudgående afsnit.



TABEL 10.7.

Er indstillingen fra danskerne venlig eller fjendtlig.<sup>1</sup> Diskriminationsundersøgelsen, 1998. Pct.

	BOSNIEN	SOMALIA	LIBANON	TYRKIET
Meget eller ret venlig	41	15	32	17
Neutral	40	42	39	47
Meget eller ret fjendtlig	13	39	21	32
Uoplyst	6	4	8	4
N	342	226	279	285

1) Hvordan synes du, at de fleste danskere ser på de etniske minoriteter her i landet? Synes du, indstillingen er venlig eller fjendtlig?

## DANSK STATSBOGERSKAB

At få dansk statsborgerskab kan opfattes som det endelige tegn på, at en indvandrer eller flygtning er blevet en del af det danske samfund. Statsborgerskabet giver lige rettigheder på alle områder, også det politiske. Ved at få dansk statsborgerskab udtrykker man samtidig et ønske om at høre til i Danmark og en følelse af tilknytning til Danmark. Men som Garbi Schmidt peger på, kan man også se valget af statsborgerskab som en praktisk foranstaltning, der giver visse rettigheder, f.eks. et dansk pas, men som ikke nødvendigvis er udtryk for en større følelsesmæssig tilknytning (Schmidt & Jacobsen, 2000: 204).

Vi vender nu tilbage til undersøgelsen af indvandrernes børn. Mange har fået dansk statsborgerskab i løbet af de 12 år, der er gået mellem de to undersøgelser (jf. tabel 10.2). I 1999 har mere end 60 pct. fået dansk statsborgerskab, flest af de unge fra Pakistan og færrest af de unge fra Tyrkiet. At der ofte er tale om en rent praktisk foranstaltning, får Schmidt bekræftet af de unges forklaringer på, hvorfor de ikke har fået dansk statsborgerskab. Der er således flere, der henviser til praktiske problemer i forbindelse med at skifte statsborgerskab end til følelserne for det ene eller andet land (p. 206). Man kan imidlertid også nærme sig spørgsmålet på en anden måde og undersøge, om der er forskelle mellem de unge, der har erhvervet sig dansk statsborgerskab, og dem, der ikke har.

Tabel 10.8 viser statsborgerskabets sammenhæng med en række af de ressourcer, vi har set på i tidligere kapitler, samt med nogle af de holdninger, der er blevet set på tidligere i dette kapitel. I store træk får man formodningen om sammenhænge med graden af integration bekræftet, i hvert fald for de

unge fra Eksjugoslavien og Tyrkiet: Flest, der har fået dansk statsborgerskab, finder man blandt dem, der er kommet til Danmark i en meget ung alder, der taler godt dansk, der er dansk gift, der har en langvarig skoleuddannelse, og som er erhvervsmæssigt beskæftiget eller i gang med en uddannelse. Samtidig viser det sig, at der er flest, der har fået dansk statsborgerskab blandt de unge, som synes om dansk kultur, som tillægger religionen mindre betydning, og som primært føler sig som danske.

Resultaterne er knap så klare, når man betragter de unge med baggrund i Pakistan, men det skyldes formodentlig, at de næsten alle har erhvervet dansk statsborgerskab. Igen er det imidlertid vanskeligt på grundlag af en sådan tabel at sige noget endegyldigt om, hvilke faktorer der har størst betydning. Der er derfor foretaget nogle multivariate analyser, hvor alle faktorer efterhånden inddrages på samme tid. Hovedresultaterne er samlet i tabel 10.9, og de er yderligere præsenteret grafisk i figur 10.1. Tabellen viser de ustandardiserede regressionskoefficienter for de faktorer, der har en statistisk signifikant effekt på deltagelsen. I alle analyser har variablerne været vendt, således at positive fortegn angiver, at sammenhængene er som forventet på grundlag af ressourcemodellen.<sup>1</sup>

Hvis man læser tabellen på tværs af de tre etniske grupper, kan man se, at uddannelsen er den eneste forklaringsfaktor, der har væsentlig betydning i alle grupper. Spørgsmålet er så, hvorfor uddannelsen har denne betydning. Den mest nærliggende mulighed er naturligvis, at de unge, der har gået mange år i dansk skole og afsluttet med en studentereksamen, også er blevet mere påvirket af forholdene i Danmark end dem, der har gået kortere tid i dansk skole. Denne tolkning støttes af, at der er en positiv sammenhæng mellem skoleuddannelsens længde og sympati for danske kulturelle normer. Men det er også muligt at tolke sammenhængen mere instrumentelt. I så tilfælde har de unge, der har gået mange år i skole, lettere ved at overskue både det praktiske besvær ved og konsekvenser af at skifte statsborgerskab, og måske har de også mere brug for de fordele, der kan følge med et dansk statsborgerskab og et dansk pas. Så uddannelsen er tvetydig som forklaringsfaktor.

Samtidig kan man imidlertid konstatere, at også identitetsvariablerne spiller en rolle. Blandt de unge fra Eksjugoslavien og Tyrkiet har den nationale identitet selvstændig betydning for statsborgerskabet, og blandt de unge fra Pakistan har synet på religionen selvstændig betydning. Der er altså argumenter for, at de følelsesmæssige og holdningsmæssige faktorer også spiller en rolle for erhvervelsen af dansk statsborgerskab. Yderligere blev det i kapi-

TABEL 10.8.

Sammenhængen mellem erhvervelsen af dansk statsborgerskab og forskellige forklaringsfaktorer. Indvandrernes børn, 1999. Pct. der har fået dansk statsborgerskab

	EKSJUGOSLAVIEN	TYRKIET	PAKISTAN
Alle	62	36	87
Alder ved ankomst: 6 år og yngre	66	47	85
7-9 år	56	35	92
10 år og ældre	41	29	90
Dansk skoleuddannelse: HF- el. stud.eks.	75	53	94
10. kl. eksamen	62	42	88
9. kl. eksamen	66	42	76
Folkeskole	37	25	67
Ingen	-	(14)	-
Danskkundskaber: Perfekte	64	46	91
Gode	51	29	77
Nogenlunde eller dårlige	-	30	-
Ægtefælle dansk	79	43	90
Ægtefælle udenlandsk	58	35	86
Ikke gift eller samlevende	57	45	90
Er i arbejde eller under uddannelse	67	34	91
Ikke i arbejde eller under uddannelse	44	42	78
Synes bedst om hjemlandets kultur	44	36	79
Synes om begge kultur	60	30	90
Synes bedst om dansk kultur	73	50	90
Religionen meget vigtig	55	30	84
Middel vigtighed	58	41	93
Religionen ikke så vigtig	64	42	96
Føler sig mest som jugoslav/tyrker/pakistaner	46	20	92
Føler sig lige meget som det ene og det andet	47	44	84
En uklar blanding	62	41	87
Føler sig mest som dansker	75	40	91

TABEL 10.9

Opsummering af resultaterne fra de multivariate analyser. Forklaringsfaktorernes effekt på statsborgerskabet. Kun signifikante effekter er vist. Ustandardiserede koefficienter fra logistisk regression<sup>1</sup>

	EKSJUGOSLAVIEN	TYRKIET	PAKISTAN
Alder ved ankomsten til Danmark		0,286**	
Skoleuddannelse	0,380*	0,433**	0,710***
Dansk ægtefælle	0,970*		
Danskkundskaber			0,685*
På arbejdsmarkedet	0,852*		
Religionen vigtig			0,809*
National identitet	0,587*	0,586*	
N	187	213	207

1) Som forklaringsfaktorernes effekt er anvendt koefficienten i den model, hvor faktoren for første gang inddrages. Dvs. at de spuriøse sammenhænge er fjernet, mens der ikke er kontrolleret for mellemkommende variabler. De anvendte variabler er i alle tilfælde vendt, således at der optræder positive fortegn, hvor sammenhængen har den forventede retning ifølge ressourcemodellen.

\*: signifikant på 0,05 niveau; \*\*: signifikant på 0,01 niveau; \*\*\*: signifikant på 0,001 niveau.

tel 6 vist, at statsborgerskabet for de unge fra både Eksjugoslavien og Pakistan har en positiv sammenhæng med valgdeltagelsen. De unge, der har fået dansk statsborgerskab, stemte oftere ved kommunalvalgene end de andre. Også dette peger i retning af, at erhvervelsen af dansk statsborgerskab ikke kun er en praktisk foranstaltning. De ovenfor viste sammenhænge er ikke voldsomt stærke, men generelt gælder det, at sandsynligheden for at have erhvervet dansk statsborgerskab stiger med den almindelige integration i det danske samfund. Det er måske ikke nogen opsigtsvækkende konklusion, men det tyder på, at der er mere end instrumentelle overvejelser på spil.

Vi kan så spørge, om de viste forklaringsfaktorer også kan forklare den meget store forskel mellem de tre etniske grupper med hensyn til opnåelsen af dansk statsborgerskab. Som i tidligere kapitler bliver dette gjort ved først at vise forskellen mellem de tre grupper målt ved de ustandardiserede koefficienter fra regressionsanalysen og ved derefter at kontrollere for forklaringsfaktorerne (tabel 10.10). Da uddannelsen er den eneste faktor, der har betydning i alle grupper, introduceres denne først, derefter de andre ressourcevariabler og til sidst de to identitetsvariabler.

TABEL 10.10.

Kan forskellen mellem de etniske grupper med hensyn til erhvervelse af dansk statsborgerskab reduceres ved kontrol for baggrundsvariabler? Logistisk regression: Ustandardiserede koefficienter

	BIVARIATE SAMMEN- HÆNGE	KONTROL FOR EGEN UDDAN- NELSE	KONTROL OGSÅ FOR ALDER VED ANK., DANSK ÆGTEFÆLLE, DANSKKUNDSKABER OG STILLING	KONTROL OGSÅ FOR RELIGION OG NATIONAL IDENTITET
Forskellen ml. unge fra Tyrkiet og Eksjugoslavien	1,025***	0,726***	0,500*	0,398
Forskellen ml. unge fra Tyrkiet og Pakistan	2,487***	2,013***	1,940***	2,077***
Forsk. ml. unge fra Eksjugoslavien og Pakistan	1,462***	1,287***	1,440***	1,679***
N	692	686	675	657

\*: signifikant på 0,05 niveau; \*\*: signifikant på 0,01 niveau; \*\*\*: signifikant på 0,001 niveau.

Tabellen viser, at alle forskellene mellem grupperne mindskes ved kontrol for uddannelse. En del af forskellen med hensyn til erhvervelsen af dansk statsborgerskab skyldes altså det forskellige uddannelsesniveau. Men reduktionen er ikke voldsom. Ved de fortsatte kontroller forsvinder efterhånden forskellene mellem unge fra Tyrkiet og Eksjugoslavien, mens de øvrige sammenhænge bevares. Forskellen mellem de unge fra Tyrkiet og Eksjugoslavien skyldes altså i hovedsagen forskelle i ressourcer. Men tilbage er nogle klare forskelle mellem de unge fra Pakistan og de to andre grupper. Og det er ikke forskelle, der kan forklares af forskelle i ressourcer eller identitet. Hvad forklaringen så er, er ikke umiddelbart indlysende.

Måske er der blot tale om, at der mere eller mindre tilfældigt er opstået forskellige normer for skift af statsborgerskab i de tre grupper. I denne forbindelse er det interessant, at mange tyrkere har fået dansk statsborgerskab i de allersidste år. Det er, som om der pludselig er gået hul på bylden, og at det er blevet acceptabelt at skifte det tyrkiske statsborgerskab ud med et dansk. Måske har det taget længere tid for tyrkerne at erkende, at deres fremtid ligger i Danmark end for pakistanerne, blandt andet fordi tyrkerne gennemgående har klaret sig dårligere i Danmark. Måske skyldes det, som Garbi Schmidt skriver, at pakistanerne har erfaringer fra Commonwealthtiden med fordelene ved at besidde et britisk pas (Schmidt & Jacobsen, 2000: 204-

05). Måske har tyrkerne også tidligere været udsat for et større pres fra hjemlandet om at bevare deres oprindelige statsborgerskab end pakistanerne. Strategien fra den tyrkiske stats side synes i de seneste år at være blevet ændret, således at man er mere bevidst om de fordele, det kan give at have velintegrerede gesandter boende i Europa (Eva Østergaard Nielsen, 2002: 19).

Man kan så til sidst spørge, om det gør en forskel, at folk har fået dansk statsborgerskab. Betyder statsborgerskabet, at de også på andre områder bliver bedre integreret? Argumentationen for, som i Sverige, at have forholdsvis lempelige regler for naturalisering er jo netop, at statsborgerskabet skulle have betydning for folks holdninger og adfærd, dvs. at det skulle gøre dem mere danske eller mere politisk aktive. Statsborgerskabet skulle gøre båndet mellem individet og det nye land stærkere. Når staten tildeler udenlandske statsborgere et nyt statsborgerskab, giver den samtidig udtryk for et ønske om at lukke den tidligere indvandrer ind i fællesskabet. Det er et tilbud om at blive en af os i stedet for en af dem. Om tildeling af statsborgerskab virkelig har denne effekt, er vanskeligt at sige. Men det er muligt at vise, at der er en sammenhæng mellem statsborgerskabet og andre former for tilknytning til det danske samfund.

Det fremgår af tabel 10.11, at der er en sammenhæng mellem statsborgerskabet og sådanne andre faktorer, selvom sammenhængene er færre og svagere, end man kunne have forventet. Dertil kommer så, at nogle af disse sammenhænge forsvinder efter kontrol for uddannelse. Det ændrer ikke ved, at de personer, der har fået dansk statsborgerskab, har relativt bedre dansk kundskaber og større svarvillighed. Men det tyder på, at flere af de viste sammenhænge først og fremmest er et resultat af forskelle i uddannelse. Har man fået en længere uddannelse, er der større chance for, at man har fået dansk statsborgerskab, men der er også større chance for, at man har bedre dansk kundskaber, større tillid til myndighederne og flere danske venner. Det bedste argument for, at statsborgerskabet i sig selv har en effekt, er den højere valgdeltagelse blandt den del af de unge fra Eksjugoslavien og Pakistan, der har fået dansk statsborgerskab.

#### INDVANDRERFORENINGERNES NAVNE

Der blev i kapitel 1 skildret, hvorledes betegnelsen for de etniske minoriteter har skiftet, efterhånden som gruppernes status har ændret sig. Fremmedarbejderne er blevet til indvandrere, som igen er blevet til etniske minoriteter. I takt hermed har også navnene på de etniske minoriteters organisatio-

TABEL 10.11.

Statsborgerskabets sammenhæng med andre identitetsfaktorer og politisk deltagelse, før og efter kontrol for uddannelse, 1999. Bivariate og partielle korrelationskoefficienter

	EKSJUGOSLAVIEN		TYRKIET		PAKISTAN	
	Bivariat sammenhæng	Efter kontrol for uddannelse	Bivariat sammenhæng	Efter kontrol for uddannelse	Bivariat sammenhæng	Efter kontrol for uddannelse
Læser danske aviser	0,02	-0,01	0,00	-0,04	0,11	0,09
Har danske venner	0,13	0,09	0,08	0,05	0,15*	0,08
Danskkundskaber	0,17*	0,07	0,17**	0,08	0,26***	0,16*
Svarvillighed	0,17*	0,09	0,05	-0,01	0,25***	0,19**
Følge med i politik	0,03	-0,04	0,07	0,01	0,10	0,03
Tillid til myndighed.	0,16*	0,13	-0,01	-0,03	0,09	0,07
National identitet	0,26***	0,26***	0,13*	0,12*	0,05	0,06
Kulturelle værdier	0,20**	0,18*	0,07	0,06	0,04	0,04
Religionens vigtigh.	0,08	0,09	0,12	0,09	0,15*	0,15*
Aktivitetsdeltagelse	0,06	0,00	0,00	-0,07	0,04	-0,03
Stemt til kom.valg	0,30***	0,27***	0,07	0,06	0,17*	0,14*
N	171-209	171-209	184-250	184-250	178-218	178-218

\*: signifikant på 0,05 niveau; \*\* : signifikant på 0,01 niveau; \*\*\*: signifikant på 0,001 niveau.

ner ændret sig. Organisationernes navne er ikke tilfældige, men udtrykker, hvorledes grupperne anskuer sig selv i forhold til det danske samfund og i forhold til hinanden. Organisationernes navne fortæller derfor noget om gruppernes kollektive identitet. Der indgår imidlertid også et strategisk element i navnevalget, idet navnet kan bidrage til at give legitimitet til de krav, som organisationerne fremsætter på medlemmernes vegne. Navnet siger således også noget om, hvorledes man gerne vil opfattes af omverdenen.

I forbindelse med analysen af indvandrerorganisationernes „claimsmaking“ eller kravformulering (jf. kapitel 7) er der også foretaget en registrering af navnene på de organisationer, der fremsætter krav. Ved at sammenligne organisationernes navne i Danmark med navnene i de fem lande, der indgår i MERCI-projektet, kan man få et indtryk af, hvordan organisationsstrukturen i Danmark adskiller sig fra andre landes, og hvorledes de kollektive identiteter i Danmark adskiller sig fra dem, man finder i andre lande. Tabel 10.12 indeholder en kategorisering af de organisationer, der optræder

**TABEL 10.12.**

Kravfremsettende organisationers navne i Danmark og i fem andre europæiske lande.<sup>1</sup> Pct.

	DAN- MARK	HOL- LAND	ENG- LAND	FRANK- RIG	TYSK- LAND	SVEJTS
<b>IDENTITET SOM MINORITET</b>	<b>55</b>	<b>26</b>	<b>19</b>	<b>42</b>	<b>11</b>	<b>7</b>
Fremmede, udlændinge	0	10	0	0	4	2
Indvandrere	25	0	0	12	1	0
Etnisk minoritet	24	0	0	12	1	0
Asylansøger	0	9	9	2	5	2
Illegal indvandrer	0	1	0	23	0	0
<b>RACEMÆSSIG IDENTITET</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>40</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>RELIGIØS IDENTITET</b>	<b>20</b>	<b>28</b>	<b>27</b>	<b>42</b>	<b>24</b>	<b>22</b>
Islam	18	17	19	22	2	1
Jødedom	2	8	6	19	21	21
<b>ETNISK OG NAT. IDENTITET</b>	<b>21</b>	<b>53</b>	<b>20</b>	<b>17</b>	<b>68</b>	<b>70</b>
Jugoslavien	0	3	1	0	2	16
Tyrkiet	1	14	0	1	21	3
Kurdistan	6	9	0	2	31	28
Indiske kontinent	6	0	6	0	0	0
Mellemøsten	3	0	0	4	0	0
Øvrige Afrika	4	6	3	6	1	2
<b>BINDESTREGSIDENTITET<sup>2</sup></b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>15</b>	<b>5</b>	<b>13</b>
N	141	283	242	311	925	199

1) Registreringen omfatter for Danmark perioden 1993-2001, mens den for de øvrige europæiske lande omfatter perioden 1992-1998.

2) Modtagerlandet er nævnt i navnet, f.eks. Dansk-Palæstinensisk Forening. Der kan indgå flere identitetsord i samme organisationsnavn.

Kilde: Koopmans et al., 2003.

i de sager, der er registreret i *Politiken* fra 1993 til 2001. Kategoriseringen er overtaget fra MERCI-projektet, der anvender fire hovedkategorier: 1) identitet som minoritet eller indvandrere, som f.eks. i „INDsam“, 2) racemæssig identitet, som f.eks. i „Black Panthers“ 3) religiøs identitet, som i „Foreningen af Studerende Muslimer“ og 4) etnisk eller national identitet, som f.eks. „Somalisk Kvindeforening“. Endelig optræder der en særlig kategori, der er kaldt bindestregsidentitet, der er defineret ved, at Danmark også



optræder i navnet: f.eks. Dansk-Palæstinensisk forening. Kategorierne er ikke gensidigt udelukkende, idet der i samme navn kan optræde flere forskellige identitetsmarkører.

For at forstå de etniske minoriteters adfærd i modtagerlandet tager MERCI-projektet ligesom denne bog udgangspunkt i den politiske mulighedsstruktur. Det indebærer i dette tilfælde en forventning om, at de kollektive identiteter vil skifte fra land til land, afhængig af mulighedsstrukturen eller de institutionelle incitament. I lande, hvor der gives særlige rettigheder til bestemte grupper, vil disse rettigheder komme til at danne grundlag for organisationsdannelser og for kollektive identiteter. En alternativ teori med vægt på de kulturelle forskelle ville forudsige, at man i alle lande primært ville møde kollektive identiteter, der knytter sig til religionen eller etniciteten (Koopmans & Statham, 2000b; Koopmans et al., 2003).

Tabel 10.12 giver som det overordnede resultat, at der er en ganske betydelig forskel mellem landene, hvilket taler for den institutionelle teori. Danmark adskiller sig fra alle andre lande ved, at det er identiteten som minoritet eller indvandrere, der er helt dominerende. Det er imidlertid fælles for Danmark, Holland, England og Frankrig, at omkring en femtedel af alle krav formuleres af grupper med en islamisk identitet.

Tyskland og Svejts ligner som sædvanlig hinanden, hvilket i dette tilfælde viser sig ved, at de etniske og nationale identiteter er dominerende. Forklaringen er som omtalt, at man stadigvæk opererer ud fra en fremmedarbejdermodel, der ikke stiller legale kanaler til rådighed for fremsættelse af krav. Der er derfor tale om organisationer, som har en national eller etnisk identitet, og som i stort omfang retter deres krav mod instanser uden for Tyskland eller Svejts. Samtidig er det karakteristisk, at der stort set slet ikke fremsættes krav på grundlag af en muslimsk identitet. Som det formuleres hos Koopmans et al. (2003), er „Islam trods forholdsvis store muslimske minoriteter stort set fraværende fra den offentlige sfære i Tyskland og Svejts“. I det omfang, der fremsættes religiøse krav, fremsættes de på vegne af tyrkiske eller jugoslaviske grupper.

Også i Holland formuleres mere end halvdelen af kravene fra organisationer, der har en etnisk eller national identitet. Forklaring er i dette tilfælde, at den hollandske udgave af multikulturalisme tildeler de nationale grupper særlige rettigheder. Dette svarer i øvrigt meget til strukturen i Sverige, hvor man derfor også må forvente, at det i betydeligt omfang er organisationer med en national eller etnisk identitet, der stiller krav til den svenske stat.

I England er opbygget et omfattende system vedrørende „racerelations“,

og her finder man derfor også som forventet, at organiseringen i betydeligt omfang foregår omkring racen. Man organiserer sig som „black“ eller „asian“, men ikke i forhold til den medbragte nationalitet.

Frankrig er det eneste andet land ud over Danmark, hvor der fremsættes krav af grupper, der definerer sig som minoriteter eller indvandrere, i dette tilfælde er begrebet som oftest „sans papier“, men også „immigré“ eller „d’origine immigré“ (Koopmans et al., 2003).

Man kan derfor spørge, hvorfor Danmark adskiller sig fra alle andre lande ved, at grupperne primært definerer sig som indvandrere eller etniske minoriteter. Det er der antagelig flere forklaringer på. For det første er det i Danmark i modsætning til Tyskland og Svejts muligt at stille krav til integrationen på vegne af de etniske minoriteter eller indvandrere. Men for det andet spiller formodentlig også den økonomiske incitamentsstruktur en rolle. Således findes der ikke i Danmark, som i Holland og Sverige, særlige rettigheder eller bevillinger, der er forbeholdt minoritetsgruppernes nationale forbund, f.eks. forbund af tyrkiske foreninger eller jugoslaviske foreninger. Og der er heller ikke som i England særlige rettigheder knyttet til bestemte „racer“. Til gengæld har det indtil finansloven for 2002 været muligt at få midler til driften af netop de tværetniske paraplyorganisationer. Og endelig for det tredje er minoritetsgrupperne i Danmark forholdsvis små og har få ressourcer, og der har derfor været et behov for at samle de begrænsede ressourcer i paraplyorganisationer, der går på tværs af etniske grupper.

I Danmark har det været karakteristisk for hele den undersøgte periode, at de fleste af de organisationer, der har formuleret offentlige krav gennem medierne, har defineret sig som organisationer for minoriteter eller indvandrere. Tabel 10.13 viser imidlertid, at den konkrete betegnelse har skiftet. I den første periode fra 1993 til 1995 blev næsten alle krav formuleret af „indvandrerorganisationer“. Endnu i perioden 1996–1998 formuleres de fleste krav på vegne af indvandrere. Men i perioden fra 1999 til 2001 formuleres langt de fleste krav på vegne af de etniske minoriteter. Skiftet er nok i virkeligheden endnu stærkere, end det fremgår her, idet INDSam i hele perioden er blevet registreret som en organisation, der bygger på en indvandreridentitet, idet navnet står for „Indvandrerorganisationernes sammenslutning i Danmark“. Men på et eller andet tidspunkt har organisationen ændret dens præcisering af navnet til „En sammenslutning af etniske minoriteter“. Men organisationen kaldes altså både officielt og uofficielt for INDSam. Havde vi registreret navne endnu længere tilbage i tiden, ville organisationerne have repræsenteret fremmedarbejdere og gæstearbejdere.

TABEL 10.13.

Kravfremmende organisationers navne opdelt på tidsperioder. Danmark. Pct.

	1993-1995	1996-1998	1999-2001
IDENTITET SOM MINORITET	<b>74</b>	<b>51</b>	<b>52</b>
Indvandrere	52	31	14
Etniske minoriteter	4	19	34
RELIGIØS IDENTITET	<b>0</b>	<b>13</b>	<b>28</b>
Islam	0	8	28
Jødedom	0	5	0
ETNISK OG NATIONAL IDENTITET	<b>26</b>	<b>36</b>	<b>19</b>
BINDESTREGSIDENTITET	<b>13</b>	<b>10</b>	<b>9</b>
N	23	39	79

Der er imidlertid også sket andre ændringer i de kollektive identiteter i løbet af 1990'erne. Således optræder der i den sidste periode et betydeligt antal organisationer, som definerer sig selv som muslimske organisationer, mens der er færre organisationer, der definerer sig ved navnet på en etnisk gruppe. Dette er i god overensstemmelse med, at de krav, der fremføres af de etniske minoriteter, i stigende grad vedrører kulturelle og religiøse spørgsmål (jf. kapitel 7).

Man kan endelig til sidst sammenligne navnene på de organisationer, der formulerer krav til den danske offentlighed via aviserne, med navnene på de organisationer, der er blevet registreret i forbindelse med undersøgelsen af de lokale organisationer i Århus. Forskellen er slående. Det fremgår af tabel 10.14, at i modsætning til de organisationer, der er aktive på landsplan, er de lokale først og fremmest defineret ved deres tilhørsforhold til et bestemt land. Mange af de lokale organisationer er også mere indadvendte, idet de samler medlemmer fra den samme etniske minoritet til socialt samvær og kulturelle arrangementer, mens de organisationer, der er aktive på landsplan, søger at repræsentere hele gruppen af indvandrere eller etniske minoriteter over for de danske myndigheder.

Forskellen mellem det lokale og det nationale plan har formodentlig igen noget med den politiske mulighedsstruktur at gøre. I kommunerne er det muligt også for de kulturelt indadvendte organisationer at få økonomisk støtte til aktiviteter for gruppens medlemmer. Valgene til integrationsrådene

**TABEL 10.14.**

Kravfrem sættende organisationers navne sammenlignet med navne på lokale organisationer  
Århus. Pct.

	KRAVFREMSÆTTENDE ORGANISATIONER, 1993-2001	ORGANISATIONER I ÅRHUS, 2000
<b>IDENTITET SOM MINORITET</b>	<b>55</b>	<b>10</b>
Indvandrere	25	5
Etniske minoriteter	24	0
<b>RELIGIØS IDENTITET</b>	<b>20</b>	<b>8</b>
Islam	18	3
<b>ETNISK OG NATIONAL IDENTITET</b>	<b>21</b>	<b>78</b>
Somalisk	3	14
Anden afrikansk	1	14
Tyrkisk	1	10
Iransk	0	7
Pakistansk	6	3
Kurdisk	6	3
Palæstinensisk	2	1
<b>N</b>	<b>141</b>	<b>73</b>

organiseres, både hvor der er offentlige valg, og hvor der sker en udpegning, på grundlag af etniske grupper. Den etniske identitet er derfor vigtig i den lokale sammenhæng og derfor foregår den primære organisering på dette grundlag. Der findes også på lokalt plan tværetniske organisationer, men de har ikke den samme centrale position som på nationalt plan.

#### **IKKE INDVANDRERE OG IKKE NYDANSKERE, MEN ETNISKE MINORITETER**

På samme måde som navnene på de etniske minoriteters organisationer har ændret sig over de seneste 30 år, har også betegnelserne for grupperne eller personerne ændret sig. Det er længe siden, man holdt op med at tale om fremmedarbejdere og gæstearbejdere, og i dag accepteres det knap nok at tale om indvandrere – og i hvert fald slet ikke om andengenerationsindvandrere. I dag er det betegnelsen *etniske minoriteter*, som de etniske minoriteter

selv ønsker anvendt. Skal man bruge en entalsbetegnelse, kan man tale om personer med f.eks. tyrkisk baggrund eller om personer med en anden etnisk baggrund end dansk. Derimod opfattes et udtryk som nydanskere, der i de senere år har vundet indpas i Danmark, ikke som acceptabelt af dem, som det skal betegne.

Det interessante i denne forbindelse er, som det fremgik ovenfor, at det er et specielt dansk fænomen, at udtrykket *etniske minoriteter* er blevet det fremherskende. Dog har man set en delvis tilsvarende udvikling i de andre nordiske lande. I Norge bruger man således ofte betegnelsen „minoriteter“ (jf. Brochman, 2002). I Sverige forsøger man i stedet at tale om „mångfald“ og „integration“, der omfatter flere end de etniske minoriteter, men i mangel af bedre taler man stadigvæk om „indvandrere“, eller man benævner hver enkelt etnisk gruppe (jf. Bäck & Soininen, 1996; Borevi, 2002).

Det ser ud til, at der i den fortsatte kamp om navngivningen indgår i det mindste tre forskellige drivkræfter. For det første har gruppens position i det danske samfund gradvist ændret sig, hvorfor tidligere betegnelse kommer til at virke ude af trit med virkeligheden. For det andet kan både de etniske minoriteter selv og den øvrige danske befolkning have en strategisk interesse i at definere gruppen på den ene eller anden måde, fordi navnet medvirker til at legitimere bestemte typer af tiltag. Og endelig for det tredje synes der med mellemrum at opstå et ønske om at undgå negative konnotationer, der knytter sig til gængse betegnelser, f.eks. til betegnelsen andengenerationsindvandrere.

*Jyllands-Posten* (3/12 2000) ringede i december 2000 rundt til en række repræsentanter for de etniske minoriteters organisationer og spurgte dem om deres holdning til forskellige betegnelser. Alle var enige om, at „etniske minoriteter“ var den bedste, og alle var enige om at afvise betegnelserne „nydanskere“ og „andengenerationsindvandrere“. Lidt større uenighed var der om, hvilken entalsbetegnelse man skulle anvende, men de fleste foreslog en kombination af „med baggrund i“ eller „med rødder i“. Formanden for INDSam, Mohamed Gelle sagde således:

Hvis man bruger udtrykket etniske minoriteter eller personer med en anden etnisk baggrund end dansk – dækker man på saglig basis den gruppe borgere, der drejer sig om. Jeg kan ikke acceptere udtrykket nydansker. Man kan da ikke kalde en person, der har boet her i 30 år for nydansker. Heller ikke betegnelsen andengenerationsindvandrer kan jeg acceptere. Den er helt forfejlet. Skal man så også tale om tredjegenerationsindvandrere?

Og Tanwir Ahmad, der er medlem af Integrationsrådet i Københavns Kommune, sagde:

Personligt er jeg først muslim og derefter dansk. Jeg oplever ikke nogen konflikt mellem de to ting. Jeg er født og opvokset i Danmark, har danske venner, men jeg er også muslim. Med udtrykket andengenerationsindvandrere går man rent sprogligt ind og marginaliserer en gruppe. Hvor længe skal man blive ved at gå under en sådan betegnelse, selvom man er født og opvokset i Danmark, og selvom man lever efter danske normer. Udtrykket etniske minoriteter viser, at man er en del af det danske samfund, men blot i et mindretal. Jeg kan heller ikke acceptere begrebet nydanskere, for jeg er lige så meget dansk som alle mulige andre. Udtrykket nydansker lægger op til noget andenrangs i forhold til, hvad der er dansk.

Også i de kvalitative interviews, som Garbi Schmidt har gennemført med unge fra Eksjugoslavien, Tyrkiet og Pakistan, bliver der taget afstand fra betegnelsen andengenerationsindvandrere. Uanset det meget neutrale indhold opleves betegnelsen som en stempning, som man ikke kan acceptere (Schmidt & Jakobsen, 2000).

Betegnelsen *etnisk minoritet* har altså først og fremmest den fordel, at den i hvert fald i dag er rensset for de negative konnotationer, der knytter sig til nogle af de ældre betegnelser. Etnisk minoritet betegner en gruppe, der lever i Danmark med samme ret som andre grupper, men også en gruppe, der som minoritet har krav på særlige rettigheder. Og samtidig annoncerer betegnelsen, at de etniske skel har en betydelig styrke og stabilitet. Begrebet giver således konnotationer, der både er tilpasset den ændrede virkelighed, og som opleves at have strategiske fordele sammenlignet med alternativerne.

I denne forbindelse er det interessant, at man som eksemplificeret af Tanwir Ahmad også møder i hvert fald unge mennesker, der primært identificerer sig som muslimer, og ikke som f.eks. pakistanere.

## DE SVÆRT GRIBBARE IDENTITETER

Dette kapitel har formidlet et overordnet indtryk af flertydighed og bevægelse. Nationale identiteter bliver kombineret med religiøse identiteter og kønsidentiteter. Specielt de unge tiltrækkes af den individualiserede velfærdsstatskultur i Danmark, men tillægger samtidig religionen og familie-sammenholdet stor betydning. Det er ikke så underligt, at indvandrerne

børn nogle gange har vanskeligt ved at svare på spørgsmålet, om de føler sig mest som danskere eller mest som jugoslavere, tyrkere eller pakistanere. Spørgsmålet er i en vis forstand galt stillet. For de er det hele på en gang og så alligevel ikke helt. For nogen er der tale om flere roller, som de tvangfrit og meget bevidst skifter imellem, og som opleves som en styrke. For andre fører det til frustration og fremmedgørelse.

Det er derfor heller ikke så underligt, at det er vanskeligt for både dem og os at finde ud af, hvad vi skal kalde dem. „Andengenerationsindvandrere“ virker ekskluderende og „nydanskere“ virker patroniserende. „Etniske minoriteter“ postulerer en etnisk essentialisme, som netop bliver dementret af de unges liv, og „unge muslimer“ gør det religiøse tilhørsforhold til det centrale, hvad det langtfra er for alle.

For forældregenerationen er identitetsspørgsmålet nok enklere. De oplever sig sjældent som danskere, men derimod som tyrkere eller pakistanere eller somaliere, der bor i Danmark. De har ofte større eller mindre problemer med at tale dansk, hvilket i sig selv betyder, at de ikke har muligheden for det hurtige skift imellem forskellige identiteter.

Hvis vi anlægger en medborgersynsvinkel er konklusionen også dobbelt. De fleste medlemmer af de etniske minoriteter, både de unge, der er opvokset i Danmark, og de indvandrere og flygtninge, der har boet her i kortere tid, giver udtryk for en forholdsvis stor grad af tilknytning til Danmark og tillid til de offentlige myndigheder. Der er også en forholdsvis stor andel af indvandrernes børn, der har en positiv holdning til dansk kultur og danske livsformer. Men der er også mindre positive træk. Der er en forholdsvis stor andel af først og fremmest de unge mænd, som beklager sig over at blive diskrimineret og blive mødt med fjendtlighed af det danske samfund. Der er også grupper, som har en meget ringe tillid til de danske myndigheder. Og der er grupper, som lider af stærke identitetsproblemer, idet de hverken føler tilknytning til hjemlandet eller til Danmark.

Kan så de fundne identiteter forenes med et fuldgældigt medborgerskab i Danmark? Den store flertydighed og bevægelighed er antagelig ikke noget problem, idet den antages at være et generelt fænomen i senmoderniteten, som i større eller mindre omfang præger alle unge, ikke blot de etniske minoriteter (Giddens, 1996; jf. Christensen, 2003). Og det er trods alt kun få, der giver udtryk for en svag tilknytning til Danmark. Men at der er så mange, der fortæller, at de føler sig diskrimineret og dårligt behandlet, alene fordi de tilhører de etniske minoriteter, er til gengæld foruroligende. Det foruroligende er denne stærke oplevelse af at være udenfor, af ikke at høre til.

## NOTER

1. Til grund for tabellen ligger en række regressionsanalyser, der er foretaget på grundlag af kausalmodellen i figur 5.1. I den første analyse er beregnet de medbragte ressourcers effekt på aktivitetsdeltagelsen, og i den anden analyse er der yderligere inddraget uddannelse, bopæl og ægteskab. I tredje analyse er yderligere inddraget danskkundskaber, tilknytning til arbejdsmarkedet, at læse danske aviser, at have danske venner, at være medlem af egne foreninger, at være aktiv i en fagforening og at være medlem af en idrætsklub. Og endelig er der i den fjerde analyse yderligere medtaget social tillid, værdsættelse af dansk kultur, national identitet, og om religionen er vigtig. Som de enkelte forklaringsfaktorerers effekt er regnet koefficienten i den model, hvor faktorerne for første gang inddrages. Dvs. at de spuriøse effekter er fjernet, mens der ikke er kontrolleret for de mellemkomende variabler. De detaljerede tabeller kan fås ved henvendelse til forfatteren, eller de kan downloades fra Magtudredningens hjemmeside:  
<http://www.ps.au.dk/magtudredningen/publikationer/fracremmedarbejder.htm>.



## DEN BESVÆRLIGE, MEN NØDVENDIGE DELTAGELSE

Denne bog har været skrevet ud fra den opfattelse, at det er vigtigt, at der sker en inddragelse af de etniske minoriteter i det politiske liv på lige fod med andre borgere i det danske samfund. Det er vigtigt for de etniske minoriteter og for deres muligheder for at påvirke rammerne for deres egen tilværelse, og det er vigtigt for det danske samfund, at vi ikke skaber første- og andenrangs borgere, hvor nogle deltager i den demokratiske proces, og andre ikke gør.

Formålet med bogen har derfor været at undersøge, hvordan det er gået med den politiske integration og det politiske medborgerskab, efterhånden som fremmedarbejderne er blevet til indvandrere, som igen er blevet til etniske minoriteter. Har de etniske minoriteter fået del i det politiske medborgerskab på lige fod med de danske statsborgere, der er født af danske forældre? Det handler således om de etniske minoriteter som aktører i deres eget liv, ikke som objekter for den statslige indvandrerepolitik. Der er derfor i bogen blevet stillet spørgsmål til de etniske minoriteters ressourcer, deres deltagelse og repræsentation og deres holdninger til det danske fællesskab.

I dette afslutningskapitel vil jeg starte med at sammenfatte bogens hovedresultater og derefter diskutere, hvordan disse kan forklares.

### HOVEDRESULTATERNE

Når vi beskæftiger os med de etniske minoriteters medborgerskab i Danmark, bliver det første spørgsmål, hvilke *rettigheder* man har tildelt de mennesker, der i dag bor i Danmark. Man må spørge, om vi i Danmark har fået opbygget institutioner, der er imødekommende og hensyntagende over for de etniske minoriteter.

På en række områder findes der institutioner i Danmark, hvis historie går længere tilbage end til de første fremmedarbejders ankomst, men som har givet de etniske minoriteter gode muligheder for at varetage deres interesser

og udfolde deres anderledeshed på lige fod med andre grupper. Det drejer sig om friskoleloven, ifølge hvilken staten giver et betydeligt økonomisk tilskud til at drive skoler ud fra særlige religiøse eller ideologiske principper – også til skoler på et islamisk grundlag. Det drejer sig om fritidsloven, hvorefter kommunerne kan give økonomisk støtte til private foreninger i form af hjælp til lokaleleje og undervisning, og hvor foreninger for etniske minoriteter kan søge på lige fod med andre foreninger. Og det gælder valglovens regler om personvalg, der gør det forholdsvis let at få repræsentanter for de etniske minoriteter valgt til kommunalbestyrelserne. Og i Danmark har det altid været sådan, at også udenlandske statsborgere var omfattet af de borgerlige frihedsrettigheder.

Derudover blev der i de år, da fremmedarbejderne blev til indvandrere, indført regler, som forholdsvist generøst tildelte indvandrerne særlige rettigheder. I 1981 tildelte man udenlandske statsborgere, der havde boet tre år i Danmark, valgret til kommunalvalgene, i 1983 blev der oprettet et rådgivende organ, Indvanderrådet, med repræsentanter for indvandrerorganisationerne, og i 1984 blev kommunerne forpligtet til at tilbyde modersmålsundervisning. Endelig blev Nævnet for Etnisk Ligestilling oprettet i 1993.

De senere års lovgivning har imidlertid været mindre imødekommende. Man har strammet reglerne for at få opholdstilladelse, dansk statsborgerskab og familiesammenføring. Der er i 2002 blevet indført en særlig starthjælp, hvis beløb er lavere end den ordinære kontanthjælp. Samtidig afskaffede man statens tilskud til indvandrerforeningerne og kommunernes forpligtelse til at tilbyde modersmålsundervisning, og man nedlagde Nævnet for Etnisk Ligestilling. Og det er påfaldende, at det endnu ikke har været muligt at få etableret en muslimsk gravplads.

Hvis man skal have fuldt udbytte af de politiske rettigheder, forudsætter det, at man har tilstrækkeligt med *ressourcer* til også at deltage på lige fod i de aktiviteter, som rettighederne åbner mulighed for. Det er næppe overraskende, at de etniske minoriteter besidder færre ressourcer end danske statsborgere, der er født af danske forældre. De har svagere uddannelsesmæssige ressourcer, svagere sociale ressourcer og færre af de egentlige politiske ressourcer, som er blevet kaldt politisk beredskab, og som er blevet målt ved evnen til at følge med i politik og til at tage stilling til politiske konfliktspørgsmål.

Her viser det sig dog, at den unge generation, der er vokset op i Danmark, besidder langt flere ressourcer end forældregenerationen og de jævnaldrende, der er kommet til Danmark som voksne. Analyserne peger endvidere på,

at de forskelle, man finder i politisk beredskab, kan føres tilbage til forskelle i medbragte ressourcer. Således har de unge fra Tyrkiet, som generelt har færre ressourcer end de andre grupper af unge, været ældre, da de kom til Danmark, og deres forældre har haft en svagere uddannelsesbaggrund. Også de ressourceforskelle, man finder mellem den danskfødte befolkning og de etniske minoriteter, ser ud til at være et resultat af de etniske minoriteters svage medbragte ressourcer. Etniciteten synes ikke at have nogen selvstændig betydning. En stor del af de såkaldte indvandrersproblemer er helt almindelige sociale problemer.

De etniske minoriteter har også gennemgående en lavere *politisk deltagelse* end den danskfødte befolkning. Det gælder både den formelle deltagelse i form af valgdeltagelse og den uformelle deltagelse i form af at skrive under på underskiftsindsamlinger, deltage i demonstrationer eller henvende sig til politikere og myndigheder. Når dette er sagt, er det imidlertid vigtigt at bemærke, at det ikke gælder uden undtagelse. Først og fremmest udviser de unge medlemmer af de etniske minoriteter, der er vokset op i Danmark, en politisk aktivitet, der kan måle sig med de jævnaldrende danske unges. Det er også fremgået, at de etniske minoriteters valgdeltagelse i Danmark er højere end i de andre lande, der har givet udenlandske statsborgere valgret. Konklusionen er derfor, at de etniske minoriteters deltagelse er overraskende høj.

Derudover møder man mellem de etniske grupper indbyrdes klare forskelle, der ikke blot er et resultat af forskelle i ressourcer. Således er valgdeltagelsen ved kommunalvalgene i nogle grupper af etniske minoriteter i nogle byer nogenlunde på højde med den danskfødte befolknings. Eksempelvis finder man i Århus en høj valgdeltagelse blandt vælgere med tyrkisk baggrund. Det gælder i det hele taget, at tyrkerne, når man tager deres forholdsvis svage ressourcer i betragtning, har en overraskende stor politiske deltagelse – både af formel og uformel art. Det er også tyrkerne, der har langt det største antal repræsentanter valgt ind i kommunalbestyrelserne. Det er tydeligt, at der er foregået en særlig stærk politisk mobilisering blandt borgere med tyrkisk baggrund. Det gælder så mere i nogle byer end i andre, eksempelvis mere i Århus end i Odense og Aalborg. Og det er ikke kun et storbyfænomen. I den lille Hedensted kommune i Østjylland har tyrkerne en valgdeltagelse på 96 pct. Andre grupper som f.eks. libanesere og vietnamesere forbliver til gengæld marginaliserede i forhold til dansk politik.

Generelt gælder det, at de etniske minoriteter efter valgene i 2001 har en *repræsentation* i kommunalbestyrelserne, der næsten svarer til deres andel af

de valgberettigede i kommunerne. Når man tager mange etniske minoriteters forholdsvis svage ressourcer og lave politiske deltagelse i betragtning, er denne stærke repræsentation i kommunalpolitik bemærkelsesværdig. I landets tre største kommuner er de etniske minoriteter faktisk overrepræsenterede. Der sker altså ikke automatisk en akkumulering af ulighed i ressourcer til ulighed i deltagelse og videre igen til ulighed i repræsentation. Der foregår i nogle grupper en kollektiv politisk mobilisering, der kompenserer for svage ressourcer (jf. Verba, Nie & Kim, 1978).

At have del i det fulde medborgerskab drejer sig imidlertid ikke kun om at være politisk aktiv, det handler også om *at føle sig som et medlem af fællesskabet*. På dette område er resultaterne tvetydige, ja næsten selvmodsigende. Et stigende antal af de tidligere indvandrere og flygtninge får dansk statsborgerskab og forventer at leve resten af deres liv i Danmark. Man kan også iagttage, at der i hvert fald i den unge generation sker en stigende opslutning bag danske normer og værdier. Men der er ikke tale om en tilsvarende øget identifikation med Danmark.

Dertil kommer, at der specielt blandt de unge mænd er mange, der fortæller om, at de føler sig diskrimineret og dårligt behandlet, ligesom der er mange, der oplever den danske befolkning som fjendtlig og afvisende. Mange, specielt i gruppen af stærke og velkvalificerede unge, giver udtryk for, at de ikke føler sig accepteret og påskønnet i Danmark. De oplever, at de ikke bliver lukket ind i fællesskabet.

Hvordan skal man så sammenfattende karakterisere de etniske minoriteters politiske medborgerskab? Det er klart fremgået, at de etniske minoriteter ikke er blevet inddraget på lige fod med andre borgere i Danmark. Ikke desto mindre må hovedkonklusionen være, at de etniske minoriteter er bedre inddraget i det politiske liv, end man på forhånd skulle have forventet – både set på baggrund af den internationale litteratur om emnet og på baggrund af debatten i Danmark.

Til lyspunkterne hører repræsentationen i kommunalbestyrelserne og nogle gruppers relativt set høje valgdeltagelse. Valgretten har lokalt motiveret de politiske partier og de etniske minoriteter til at samarbejde, og der sker i nogle grupper en politisk mobilisering, der styrker relationen til de politiske institutioner i Danmark. Og der er intet, der tyder på, at denne mobilisering på afgørende punkter afviger fra den politiske mobilisering, der gennem årene er foregået af andre grupper i det danske samfund.

Det er også positivt, at der ikke uden videre sker en akkumulering af svage ressourcer til manglende politisk deltagelse. Og først og fremmest er det

positivt, at de unge andengenerationsindvandrere, der ofte beskrives som utilpassede og småkriminelle, for størstepartens vedkommende er forholdsvis ressourcestærke, politisk aktive og med en betydelig grad af tilknytning til Danmark og accept af danske normer.

Til de negative træk hører, at de korporative systemer med deltagelse af indvandrere ikke er kommet til at fungere ordentligt, og at det aldrig på landsplan er lykkedes at få etableret velfungerende relationer mellem de etniske minoriteters egne organisationer og staten. I negativ retning trækker også, at mange, specielt blandt de unge og veluddannede, beklager sig over diskrimination og dårlig behandling.

Man kan derefter spørge, om det er lykkedes de etniske minoriteter at få del i indflydelsen og magten i det danske samfund. Her må svaret blive forholdsvis negativt. I hvert fald hvis man leder efter en direkte indflydelse på de overordnede politiske beslutninger eller på indvandrerpolitikken. Det er næppe heller lykkedes de etniske minoriteter at øve stor indflydelse på den politiske dagsorden på indvandrerområdet. Større indflydelse har de etniske minoriteter antagelig fået lokalt i nogle af de kommuner, hvor der bor forholdsvis mange medlemmer af de etniske minoriteter.

Den svage indflydelse er naturligvis først og fremmest en følge af, at der egentlig ikke bor så mange personer med minoritetsbaggrund i Danmark. Kun Halvanden pct. af de valgberettigede ved folketingsvalget i 2001 havde minoritetsbaggrund og tre en halv pct. ved kommunalvalget. Og går vi ti år tilbage, var der blot halvt så mange. Ofte har repræsentanterne for de etniske minoriteter nok haft urealistiske forestillinger om den indflydelse, som det var muligt at opnå gennem deltagelse i politiske organer.

Alt i alt må man nok sige, at integrationen af de etniske minoriteter på det politiske område er lykkedes bedre end mange andre former for integration i det danske samfund. På denne baggrund må man endda forvente, at inddragelsen af de etniske minoriteter i det politiske liv i anden omgang kan have positive effekter også på andre sider af livet i Danmark.

#### **HVORDAN KAN RESULTATERNE FORKLARES?**

Når vi skal forklare både den inddragelse af de etniske minoriteter i det politiske medborgerskab i Danmark, som er foregået, og den inddragelse, der ikke er foregået, vil det som udgangspunkt være formålstjenligt at anvende de teorier, som vi i øvrigt gør brug af, når vi skal forklare deltagelse og inddragelse. Der er ingen grund til at tro, at mekanismerne er anderledes, fordi

det drejer sig om etniske minoriteter. Jeg har derfor også til stadighed anvendt gængse politologiske teorier for at forstå og forklare bogens resultater.

Man kan i forlængelse heraf opsummere forklaringerne på både de positive og de negative sider af inddragelsen under tre overskrifter: politiske ressourcer, politisk kultur og politiske institutioner.

Når de etniske minoriteter gennemgående har et svagere politisk beredskab, deltager mindre og har en begrænset politisk indflydelse, er det blandt andet på grund af svage *ressourcer*. Det drejer sig om de ressourcer, som enten de selv eller deres forældre har bragt med fra hjemlandet, dvs. dårlige læsefærdigheder, kort skoleuddannelse og manglende erfaringer med storbylivet. Det drejer sig også om de begrænsede kundskabsmæssige ressourcer, som er blevet opbygget i Danmark, dvs. dårlige dansk kundskaber, utilstrækkelig uddannelse og en begrænset viden om normer og regler i det politiske liv. Det drejer sig endvidere om svage sociale relationer til det danske samfund, dvs. en lav erhvervsaktivitet, manglende kontakt til fagbevægelsen, få familierelationer og få danske venner. Den unge generation, der er vokset op i Danmark, har dog langt flere ressourcer end forældre generationen. Så uanset om der også på dette område er tale om social arv, er det ikke en ubrydelig social arv.

På det kollektive plan er de etniske minoriteters organisationer og foreninger forholdsvis svage – i hvert fald de landsdækkende organisationer. Mange organisationer har en kort levetid, de har forholdsvis få medlemmer, de er næppe særlig repræsentative, og der er hurtige udskiftninger i ledelsen. Hvad de lokale foreninger angår, varierer forholdene fra etnisk gruppe til etnisk gruppe og fra by til by. Blandt både tyrkere og somaliere eksisterer der i flere byer tætte organisatoriske netværk, som bidrager til en kollektiv mobilisering. Og i nogle byer eksisterer der også velfungerende netværk fra de etniske minoriteters organisationer til integrationsrådene og kommunalbestyrelserne. Sådanne kollektive ressourcer kan kompensere for svage individuelle ressourcer (jf. Verba, Nie & Kim, 1978).

Men det handler også om forskelle i *politisk kultur*. Der er i flere tilfælde tale om et sammenstød mellem meget forskellige opfattelser af, hvordan man løser konflikter, og hvem man bør være solidarisk med. Det er et sammenstød mellem det, man med Durkheim (1893 [1984]) kan kalde mekanisk og organisk solidaritet. Den mekaniske solidaritet er dominerende i traditionelle samfund og omfatter kun de mennesker, man er tæt forbundet med og ligner, dvs. familien, landsbyen og den etniske gruppe. Den organi-

ske solidaritet er udbredt i samfund præget af større arbejdsdeling, og her kan solidariteten på grundlag af rationelle og moralske argumenter udvides til at omfatte alle samfundets medlemmer. Det gælder både dem, man har meget til fælles med, og dem, der er én helt fremmed. Mange medlemmer af de etniske minoriteter vil kun vedkende sig en mekanisk form for solidaritet, mens hele grundlaget for de skandinaviske velfærdsstater er organisk solidaritet. Dette har betydning for, hvilke krav der stilles, men også for hvilke politiske argumenter der opleves som legitime.

Parallelt hermed er der forskellige opfattelser af, hvordan man løser konflikter, om man bør slås sig til rette eller tale sig til rette. Der er i dansk politisk kultur en tradition for kompromiser, der ikke altid værdsættes af de etniske minoriteter. Tværtimod tolkes forhandlinger og kompromiser undertiden som udtryk for indspisthed med magthaverne og som forræderi mod dem, man repræsenterer.

Og endelig handler det også om traditioner for politisk aktivitet og engagement. Når valgdeltagelsen blandt de etniske grupper, der kommer fra Sydøstasien, er så lav og forbliver lav efter mange års ophold i Danmark, skyldes det formodentlig manglende fortrolighed med og bundethed af den norm, der siger, at en pligttopfyldende borger bør deltage i valg. Og når kvindernes politiske beredskab og deres uformelle politiske deltagelse i mange etniske grupper er væsentlig lavere end mændenes, skyldes det kønsrollemønstre, der forbeholder det offentlige liv for mænd.

Disse forskelle i politisk kultur kan vanskeliggøre samtale og forhandlinger og gøre relationerne mere konfliktfyldte end ønskeligt. Kultur er imidlertid ikke uforanderlig, slet ikke fra generation til generation, men heller ikke over den enkeltes livsforløb. Der sker med tiden en tilvænnning og tilpasning til samarbejdsformerne i det danske samfund, først og fremmest fordi interessevaretagelsen på denne måde bliver mere effektiv. Ændringerne i de etniske minoriteters forenings- og organisationsdannelser er et godt eksempel herpå. At kvindernes valgdeltagelse som helhed er på højde med mændenes, er et andet eksempel.

En anden side af den politiske kultur er *den danske befolknings forholdsvist afvisende holdning* til at inddrage de etniske minoriteter i fællesskabet. Et fuldt medborgerskab forudsætter naturligvis, at man accepteres som ligeberettiget deltager i processen af de andre medlemmer af fællesskabet. Oplever man ikke denne accept, er man antagelig også mindre tilskyndet til at deltage. Og mange fra de etniske minoriteter oplever, at de ikke bliver accepteret som fuldgyldige medlemmer.

De analyser, der i anden sammenhæng er foretaget af den danske befolknings holdninger (Togeby, 1999), bekræfter, at mange danskere er afvisende over for at inddrage de etniske minoriteter i det politiske fællesskab. De fleste danskere mener, at vi skal behandle indvandrere og flygtninge socialt og økonomisk anstændigt. Men holdningerne er mindre positive, når vi kommer til de politiske rettigheder. Omkring halvdelen svarer i alle de foretagne undersøgelser, at det er for tidligt at give udenlandske statsborgere valgret til kommunalvalgene efter tre års ophold i Danmark, og omkring halvdelen mener, at „udlændinge kun skal kunne få statsborgerskab, når de har lært at opføre sig som danske“. Holdningerne på dette område har været nogenlunde stabile siden begyndelsen af 1990'erne, dog måske med en svag bevægelse i mere positiv retning i de seneste år.

Til gengæld er der gennem de senere år sket en skærpelse af tonen i udtalelserne fra politikerne, og der er også som påvist sket betydelige stramminger af regelsættene. Det er eksempelvis blevet gjort vanskeligere at få dansk statsborgerskab, man har afskaffet modersmålsundervisningen, og man har indført særlige regler om starthjælp. Uanset om man berøres af disse ændrede regler eller ej, sender de mange stramminger og argumentationen for dem signaler til de etniske minoriteter om, at de ikke er velkomne, at de udgør en belastning, og at de skal skynde sig at blive som danske. Der er i den politiske debat i Danmark i disse år en stærk pointering af forskellen mellem dem og os, hvor de etniske minoriteter anskues som dem, der skaber problemer for os andre. Det er ikke kun blandt de etniske minoriteter, at den mekaniske solidaritetsopfattelse har gode kår.

Den sidste type af forklaringer, jeg vil drage frem, er betydningen af, hvordan vi opbygger *samfundets politiske institutioner*. Når disse institutioner er særligt interessante som forklaring på forskellene i aktivitet og identitet, skyldes det, at de er langt mere manipulerbare end ressourcer og kultur. Man kan opbygge politiske institutioner med henblik på at fremme en adfærd, man anser for ønskelig, og man kan ændre institutionerne, hvis resultater lader tilbage at ønske. Det er derfor også vigtige resultater, når det flere gange er blevet påvist, at forholdene i Danmark på en række områder adskiller sig fra forholdene i andre sammenlignelige lande i Europa, og at disse forskelle antagelig skal føres tilbage til institutionernes opbygning.

Det er således fremgået, at de krav, der er stillet fra de etniske minoriteters side, varierer med det medborgerskabsregime, der findes i de enkelte lande. Hvor der stilles legale indflydelskanaler til rådighed for minoriteterne, bliver disse anvendt, mens illegale aktiviteter fylder mere i lande, hvor der ikke



foreligger sådanne muligheder. Er der legale indflydelseskanaler til rådighed, rettes de politiske aktiviteter endvidere mod modtagerlandets myndigheder, mens aktiviteten bliver mere transnational, dvs. rettet mod hjemlandet, hvor sådanne kanaler ikke er til stede. Det er også blevet demonstreret, at organisationsmønstret i hvert land er tilpasset de indflydelsesmuligheder og de muligheder for økonomisk støtte, som foreligger.

Et af de klareste eksempler på betydningen af formelle institutioner er den kommunale valglov i Danmark med dens regler om personvalg, der gør det forholdsvis let for de etniske minoriteter at få repræsentanter valgt. Det er disse regler, der kan forklare, at man i Danmark sammenlignet med andre lande har både en relativ høj valgdeltagelse og en forholdsvis god repræsentation af de etniske minoriteter i kommunalbestyrelserne. Men for at blive valgt skal de etniske minoriteter være opstillet på de store partiers lister. Det er altså nødvendigt at få etableret netværk mellem kommunens minoritetsgrupper og de politiske partier. På mange forskellige planer fremmer valglovens regler således en inddragelse af de etniske minoriteter i det lokale politiske system.

Omvendt er reglerne vedrørende integrationsrådene et eksempel på, at den konkrete opbygning af institutionen bidrager til at skabe frustrationer og konflikter og næppe bidrager meget til en større inddragelse af de etniske minoriteter i det lokale demokrati. Erfaringerne fra ældrerådene viser, at rådgivende korporative organer må udstyres med reel kompetence, hvis arbejdet skal give mening.

Såvel ressourcer og kultur som de institutionelle rammer synes således at spille en rolle for inddragelsen af de etniske minoriteter i medborgerskabet. Det er ikke muligt på grundlag af de fundne resultater at vurdere, hvilke af disse faktorer der betyder mest. Så meget kan man dog sige, at når der er mange ting, der fungerer bedre i Danmark end i andre lande, skyldes det som hovedregel uforudsete effekter af de politiske institutioners opbygning snarere end politisk velvilje.

#### **DET FÆLLES ANSVAR**

Der er ingen grund til at undervurdere de vanskeligheder, der er forbundet med at give de etniske minoriteter en ligeværdig del i medborgerskabet i Danmark. Der er vanskeligheder, der udspringer af ulighed i ressourcer, sammenstød mellem forskelligartede politiske kulturer og den danske befolknings bekymring over at skulle bevæge sig i retning af et multikulturelt samfund.

Det er besværligt, det er konfliktfyldt, men det er formodentlig nødvendigt, hvis vi ønsker, også på lang sigt, at leve i et demokratisk samfund. I et velfungerende demokrati må alle indbyggere inddrages på lige fod i de politiske beslutningsprocesser. Der er derfor også grund til at være bekymret over de stramninger, der er gennemført i 2002, og som har begrænset de nytilkomne flygtninge og indvandreres muligheder for at få del i det fulde medborgerskab i Danmark.

Spørgsmålet er så, hvad der kan gøres for at fremme en større inddragelse. Hertil må man for det første svare, at den nødvendige politiske mobilisering kun kan gennemføres af de etniske minoriteter selv. Der findes ingen genveje i form af en mobilisering fra oven fra de danske myndigheders side. Ansvar er de etniske minoriteters eget, og arbejdet må gøres af de etniske minoriteter selv. Sådan har det også været i forbindelse med alle andre folkelige mobiliseringer i Danmarkshistorien, f.eks. ved mobiliseringen af bønder, arbejdere og kvinder.

For det andet er der grund til at erindre om, at det antagelig tager lang tid. Andengenerationen er tydeligvis bedre integreret i det danske samfund, herunder i de politiske institutioner, end førstegenerationen. Det tager tid at opbygge ressourcer, og det tager tid at ændre medbragte kulturelle forestillinger og normer.

Men når dette er sagt, må man også spørge, hvad man fra det danske samfunds side kan gøre for at styrke de etniske minoriteters medborgerskab. Her synes to opgaver at trænge sig på. Den første vedrører opbygningen af uddannelsesmæssige og sociale ressourcer. Som nævnt er de såkaldte indvandrerproblemer i betydeligt omfang almindelige sociale problemer, som ikke har noget med etnicitet at gøre. Det gælder også de svage politiske ressourcer. Det er afgørende vigtigt også for det politiske medborgerskab, at der ikke fra generation til generation videregives en social arv af dårlig uddannelse og afhængighed af offentlige ydelser.

Den anden opgave må bestå i at opbygge hensigtsmæssige og imødekomende institutioner. En af bogens centrale konklusioner har været, at de institutionelle rammer spiller en afgørende rolle for kvaliteten af det politiske medborgerskab. Vi har derfor også et ansvar for at sikre, at de institutioner, vi opbygger til integration af de etniske minoriteter, tilskynder til deltagelse og medansvar, og ikke fremkalder frustration og passivitet.

**BILAGSTABEL 1.**

Antal i de grupper, der danner grundlag for procentberegningerne i undersøgelsen Indvandrernes børn

	EKSJUGOSLAVIEN	TYRKIET	PAKISTAN
Alle	213	258	221
Mænd	103	126	135
Kvinder	110	132	86
Forældrenes uddannelse: Høj	97	7	96
Middel høj	47	37	84
Middel lav	50	82	13
Lav	19	132	28
Alder ved ankomst: 6 år og yngre	152	84	130
7-9 år	39	72	60
10 år og ældre	22	101	31
Dansk skoleuddannelse: HF- el. stud.eks.	48	32	99
10. kl. eksamen	84	38	80
9. kl. eksamen	47	85	25
Folkeskole	30	84	15
Ingen	3	14	2
Danskkundskaber: Perfekte	162	109	177
Gode	37	83	22
Nogenlunde	6	45	7
Dårlige	2	17	3
Læser danske aviser: Dagligt	144	124	142
Ugentligt	55	94	64
Sjældnere	14	40	15
Etniske minoriteter i lokalområdet: Få	107	113	99
Nogen	40	53	61
Mange	64	89	61
Medlem af indvandrerforening	51	81	28
Ikke medlem	162	177	193
Ægtefælle dansk	42	14	20
Ægtefælle udenlandsk	106	213	161
Ikke gift	65	31	40

	EKSJUGOSLAVIEN	TYRKIET	PAKISTAN
Er i arbejde eller under uddannelse	165	179	162
Ikke i arbejde eller under uddannelse	48	79	59
Fagforeninger: Mødedeltager	68	112	57
Passivt medlem	109	114	108
Ikke medlem af fagforening	36	32	56
Medlem af blandet idrætsklub	48	41	50
Ikke medlem	165	217	171
Danske venner i hjemmet: Mange	102	54	56
Nogle	71	82	74
Enkelt	22	56	42
Ingen	18	66	49
Social tillid: Høj	70	64	105
Mellem	92	106	78
Lav	48	76	37
Høj svarvillighed	122	89	134
Mellem	55	92	54
Lav	36	77	33
Følge med i politik: Let	106	60	102
Mellem	49	71	70
Svært	58	127	49
Kan formulere en klage	192	199	204
Kan ikke formulere en klage	21	59	17
Dansk statsborgerskab	131	94	193
Udenlandsk statsborgerskab	82	164	28
Synes bedst om hjemlandets kultur	34	40	46
Synes om begge kultur	100	129	120
Synes bedst om dansk kultur	70	66	48
Religionen meget vigtig	33	108	148
Middel vigtighed	33	44	28
Religionen ikke så vigtig	144	105	45
Føler sig mest som jugoslav/tyrker/pakistaner	26	60	24
Føler sig lige meget som det ene og det andet	47	61	70
En uklar blanding	45	75	54
Føler sig mest som dansker	85	53	63



## LITTERATUR

- Adman, Per & Per Strömblad (2000). *Utanför Demokratin? Del 3, Ressurser för politisk integration*. Integrationsverkets rapportserie 2000, 16.
- Albertslund Kommunes Integrationsråd (2002). *Integrationsrådets rapport til kommunalbestyrelsen om rådets arbejde i år 2002*.
- Andersen, Johannes et al. (1993). *Medborgerskab. Demokrati og politisk deltagelse*. Herning: Systime.
- Andersen, Ole Stig & Torben Nielsen (1989). *Stem sort. Indvanderne og kommunevalget*. Præstø: Kitab.
- Andersen, Uwe (1990). „Consultative Institutions for Migrant Workers“, pp. 113–126 i Zig Layton-Henry. *The Political Rights of Migrant Workers in Western Europe*. London: Sage.
- Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting*. Huvudbetänkande från Kommundemokratikommittén. SOU 2001: 48.
- Bäck, Henry & Maritta Soinen (1996). „Invandrarna, Demokratin och samhället“, pp. 413–504 i SOU 1996: 162.
- Banton, Michael (1994). *Discrimination*. Buckingham: Open University Press.
- Barnes, Samuel & Max Kaase (1979). *Political Action. Mass Participation in five Western Democracies*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Berger, Maria, Christian Galonska & Ruud Koopmanns (2002). *Not a Zero-sum Game: Ethnic communities and political integration of migrants in Berlin*. Paper presented at the ECPR Workshops, March, Turin.
- Bergh, Johannes & Tor Bjørklund (2002). *Political Representation of Non-Western Immigrants in Norway and Denmark. The Impact of Electoral System*. Paper presented at the ECPR Workshop, March, Turin.
- Bergstedt, Britt (2002). *Udenfor demokratiet – en analyse af indvandring som demokratisk problem og de kommunale integrationsråd som mulig løsningsmodel*. Speciale, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Betænkning nr. 761 (1975). *Betænkning om udenlandske arbejders sociale og samfundsmæssige tilpasning her i landet*. København.
- Betænkning nr. 1337 (1997). *Integrationsudvalgets betænkning*. København.
- Betænkning nr. 1422 (2002). *Gennemførelse i dansk ret af direktivet om etnisk ligebehandling*. København.

- Bjørklund, Tor & Karl-Eirik Kval (2001). *Innvandrere og lokalvalget 1999*. Oslo: Institutt for Samfunnsforskning.
- Blais, André (2000). *To Vote or Not to Vote. The merits and limits of rational choice theory*. Pittsburgh, Pa.: University of Pittsburgh Press.
- Borchgrevink, Tordis (2002). „Likestilling. Det flerkulturelle demokratiets hodepine“, pp. 147–173 i Grete Brochmann et al. (red.). *Sand i maskineriet. Makt og demokrati i det flerkulturelle Norge*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Borevi, Karin (2002). *Välfärdsstaten i det mångkulturelle samhället*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Bourdieu, Pierre (1979). *La Distinction. Critique sociale du jugement*. Paris: Les Editions du Minuit.
- Brings, Tine & Anne Egelund Lange (1996). *Professionelle og brugere – i daginstitutioner og på aldreområdet*. Projekt Offentlig Sektor, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Brochmann, Grete (2002). „Velferdsstat, integrasjon og majoritetens legitimitet“, pp. 27–55 i Grete Brochmann et al. (red.). *Sand i maskineriet. Makt og demokrati i det flerkulturelle Norge*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Castles, Stephen & Mark J. Miller (1993). *The Age of Migration*. New York: Guildford Press.
- Chiswick, Barry R. & Paul W. Miller (1995). „The Endogeneity between Language and Earnings: International Analyses“, *Journal of Labor Economics*, 13, 2: 246–288.
- Christensen, Ann-Dorte (2003). *Fortællinger om identitet og magt. Unge kvinder i senmoderniteten*. Århus: Magtudredningen.
- Christiansen, Peter Munk (1999a). „Det fælles bedste? Interesseorganisationer, folkestyre og korporatisme“, pp. 247–266 i Jørgen Goul Andersen et al. (red.). *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Christiansen, Peter Munk (1999b). „Miljøpolitik og interesseorganisationer: Mellem anarki og integration“, pp. 146–162 i Jens Blom-Hansen & Carsten Daugbjerg. *Magtens organisering. Stat og interesseorganisationer i Danmark*. Århus: Systime.
- Christiansen, Peter Munk, Birgit Møller & Lise Togeby (2001). *Den danske elite*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Christiansen, Peter Munk, Birgit Møller & Lise Togeby (2002). „Køn og eliter“, pp. 72–91 i Anette Borchorst (red.). *Kønsmagt under forandring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Christiansen, Peter Munk & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *Faste forhold – flygtige forbindelser. Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Christoffersen, Camilla Kehlet (2002). „Den demokratiske barriere“, pp. 24–44 i Jonathan Schwartz (red.). *Medborgerskabets mange stemmer*. Århus: Magtudredningen.

- Clarke, James, Elsbeth van Dam & Liz Gooster (1998). „New Europeans: Naturalisation and Citizenship in Europe“. *Citizenship Studies*, 2: 43-67.
- Council of Europe (1992). *Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level*.
- Dahl, Robert A. (1956). *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: University of Chicago Press.
- Dahl, Robert A. (1989). *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Damgaard, Erik (red.) (1980). *Folkets veje i dansk politik*. København: Schultz.
- Damgaard, Erik (2003). *Folkets styre. Magt og ansvar i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- De kommunale integrationsråd – en undersøgelse af deres sammensætning, etablering, arbejde og rolle* (2001). Rådet for Etniske Minoriteter, Mellemfolkeligt Samvirke, Kommunernes Landsforening & Indenrigsministeriet.
- Dehn, Lauge & Odd Sinding (1985). *Muslimer i Danmark*. Speciale, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Durkheim, Emile (1893 [1984]). *The Division of Labour in Society*. London: Macmillan.
- Eisinger, Peter K. (1973). „The conditions of Protest Behavior in American Cities“. *American Political Science Review*, 67: 11-28.
- Ejrnæs, Morten & Üzeyir Tireli (1997). *Etniske minoriteter og hverdagslivet*. København: Nævnet for Etnisk Ligestilling.
- Elklit, Jørgen (2002). „Valgdeltagelse og *split voting* på Store Valgdag, 20. november 2001“, pp. 85-100 i Erik Albæk, Peter Munk Christiansen & Birgit Møller (red.). *Demokratisk set*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Elklit, Jørgen, Birgit Møller, Palle Svensson & Lise Tøgeby (2000). *Hvem stemmer – og hvem stemmer ikke?* Århus: Magtudredningen.
- Eriksen, Thomas Hylland (1993). *Ethnicity and Nationalism. Anthropological Perspectives*. London: Pluto Press.
- Eriksen, Thomas Hylland (1993). „Fleretniske paradokser. En kritisk analyse af ‘multikulturalismen’“. *Grus*, 41: 66-83.
- En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-tallet*. Demokratiutredningens betänkande (2000). SOU 2000: 1.
- Fennema, Meindert & Jean Tillie (1999). „Political participation and political trust in Amsterdam: civic communities and ethnic networks“. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 25, 4: 703-26.
- Folketingets forhandlinger*. Folketingstidende. København: Folketinget (diverse årgange).
- Galal, Lise Paulsen (2001). *Etniske minoriteter og demokratisk deltagelse i EU-landene*. København: Mellemfolkeligt Samvirke.
- Garbaye, Romain (2000). „Ethnic Minorities, Cities and Institutions: A Comparison of the Modes of Management of Ethnic Diversity of a French and a British City“,



- pp. 282-311 i Ruud Koopmanns & Paul Statham (eds.). *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Giddens, Anthony (1996). *Modernitet og selvidentitet. Selvet og samfundet under senmoderniteten*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Goul Andersen, Jørgen (2000). „Det lille demokrati. Nærdemokratiet i den offentlige sektor“, pp. 47-78 i Jørgen Goul Andersen et al. (red.). *Hvad folket magter. Demokrati og afmagt*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Goul Andersen, Jørgen (2002). „Danskernes deltagelse i foreningsliv og græsrodsbevægelser, 1979-2000“, pp. 198-228 i Flemming Mikkelsen (red.). *Bevægelser i demokrati. Foreninger og kollektive aktioner i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Goul Andersen, Jørgen & Jens Hoff (2001). *Democracy and Citizenship in Scandinavia*. Houndmills and New York: Palgrave.
- Gundelach, Peter & Lars Torpe (1999). „Befolkningens fornemmelse for demokrati: foreninger, politisk engagement og demokratisk kultur“, pp. 70-91 i Jørgen Goul Andersen et al. (red.). *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Hall, Peter & Rosemary Taylor (1996). „Political Science and the three new institutionalisms“. *Political Studies*, 44: 936-957.
- Hall, Stuart (1991). „Old and New Identities. Old and New Ethnicities“ i Anthony King (ed.). *Culture, Globalization and the World-System. Contemporary Conditions for the Representation of Identity*. New York: Macmillan.
- Hammar, Tomas (1979). *Det första invandrarvalet*. Stockholm: Liber Förlag.
- Hammar, Tomas (1990a). „The Civil Rights of Aliens“, pp. 74-93 i Zig Layton-Henry. *The Political Rights of Migrant Workers in Western Europe*. London: Sage.
- Hammar, Tomas (1990b). *Democracy and the Nation State*. Aldershot: Avebury.
- Hammer, Ole & Inger Bruun (2000). *Etniske minoriteters indflydelseskanaler*. Århus: Magtudredningen.
- Hansen, Allan Dreyer, Torill Nyseth & Nils Aarsæther (1996). „Community Councils – Improved Local Democracy?“, pp. 115-142 i Peter Bogason (ed.). *New Modes of Local Political Organizing*. Commack, N.Y.: Nova Sciences Publishers.
- Hjarnø, Jan (1988). *Indvandrere fra Tyrkiet i Stockholm og København*. Esbjerg: Sydjysk Universitetsforlag.
- Hovelsø, Jens Peter (2001). *Exercise in democracy for the 'cultural alien': The mediatization of immigrants in connection with elections for integration councils in Denmark*, Paper præsenteret ved AMID-konference i Aalborg, august 2001.
- Hulgård, Lars (1995). „Den lokale ildsjæl og det polycentrerede samfund“. *Politica*, 27: 38-53.
- Hussain, Mustafa (2002). „Etniske minoriteters organisering i Danmark“, pp. 160-176 i Flemming Mikkelsen (red.). *Bevægelser i demokrati. Foreninger og kollektive aktioner i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

- Ireland, Patrick (1994). *The Policy Challenge and Ethnic Diversity – Immigrant Politics in France and Switzerland*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ireland, Patrick (2000). „Reaping What They Sow: Institutions and Immigrant Political Participation in Western Europe“, pp. 233–282 i Ruud Koopmanns & Paul Statham (eds.). *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Iversen, Rikke R. B. (2002). „Forhandlet integration? Borgerinddragelse på Indre Nørrebro“, pp. 45–66 i Jonathan Schwartz (red.). *Medborgerskabets mange stemmer*. Århus: Magtudredningen.
- Jacobs, Dirk, Karen Phalet & Marc Swingedouw (2002). *Social capital and political participation among ethnic minority groups in Brussels. A test of the civic community argument of Fennema and Tillie*. Paper presented at the ECPR workshops, March, Turin.
- Johansen, Karen-Lise (2002). *Muslimske stemmer. Religiøs forandring blandt unge muslimer i Danmark*. København: Akademisk Forlag.
- Joppke, Christian (2001). „Multicultural Citizenship“. *Archives europeennes de sociologie*, 42: 431–447
- Kitschelt, Herbert P. (1986). „Political Opportunity Structures and Political Protest: Anti-Nuclear Movements in Four Democracies“. *British Journal of Political Science*, 16: 57–85.
- Kjær, Ulrik (2000). *Kommunalbestyrelsernes sammensætning – rekruttering og repræsentation i dansk kommunalpolitik*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Knudsen, Anne & Lisanne Wilken (1993). *Kulturelle verdener – kultur og kulturkonflikter i Europa*. København: Columbus.
- Koch, Hal (1945). *Hvad er demokrati?* (2. udg. 1960). København: Gyldendal.
- Koopmanns, Ruud & Paul Statham (1999). „Political Claims Analysis: Integrating Protest Event and Political Discourse Approaches“. *Mobilization*, 4: 203–221.
- Koopmanns, Ruud & Paul Statham (2000a). „Migration and Ethnic Relations as a Field of Political Contention: An Opportunity Structure Approach“, pp. 13–56 i Ruud Koopmanns & Paul Statham (eds.). *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Koopmanns, Ruud & Paul Statham (2000b). „Challenging the Liberal Nation-State? Postnationalism, Multiculturalism, and the Collective Claims-making of Migrants and Ethnic Minorities in Britain and Germany“, pp. 189–232 i Ruud Koopmanns & Paul Statham (eds.). *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Koopmanns, Ruud et al. (2003). *Contested Citizenship* (under udgivelse).
- Kriesi, Hanspeter, Ruud Koopmanns, Jan Willem Duyvendak & Marco Guigni (1992). „New social movements and political opportunities in Western Europe“. *European Journal of Political Research*, 22: 219–244.
- Kristensen, Niels Nørgård (1998). *Skolebestyrelser og demokratisk deltagelse*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

- Kymlicka, Will (1995). *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Clarendon Press.
- Kymlicka, Will (2001). *Politics in the vernacular. Nationalism, multiculturalism and citizenship*. Oxford: Oxford University Press.
- Lange, Anders (1995). *Indvandrere om diskriminering*. CEIFO. Stockholm: Stockholms Universitet.
- Larsen, Claus (2000). „Uddannelse og danskundskaber“, pp. 252-278 i Gunnar Viby Mogensen & Poul Chr. Matthiessen (red.). *Integration i Danmark omkring årtusindskiftet. Indvanderernes møde med arbejdsmarkedet og velfærdssamfundet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Layton-Henry, Zig (1990). „The Challenge of Political Rights“, pp. 1-27 i Zig Layton-Henry. *The Political Rights of Migrant Workers in Western Europe*. London: Sage.
- Layton-Henry, Zig (1990). „Immigrant Associations“, pp. 94-112 i Zig Layton-Henry. *The Political Rights of Migrant Workers in Western Europe*. London: Sage.
- Lemarchand, Rene & Keith Legg (1971). „Political Clientelism and Development. A Preliminary Analysis“. *Comparative Politics*, 4: 149-178.
- Lewin, Leif (1992). *Samhället och de organiserade intressena*. Stockholm: Nordstedts.
- Lijphart, Arend (1999). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven and London: Yale University Press.
- Macpherson, C. B. (1977). *The Life and Times of Liberal Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Mandag morgen* „Monitor“, 4. februar 2002.
- March, James & Johan P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press.
- Marshall, T. H. (1953). *Class, Citizenship and Social Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Martinussen, Willy (1973). *Fjerndemokratiet*. Oslo: Gyldendal.
- Merton, Robert K. (1949). *Social Theory and Social Structure*. New York: The Free Press.
- Mikkelsen, Flemming (2002). „Kollektive aktioner og politiske bevægelser i Danmark efter 2. Verdenskrig“, pp. 45-80 i Flemming Mikkelsen (red.). *Bevægelser i demokrati. Foreninger og kollektive aktioner i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Mikkelsen, Flemming (1986). „Kollektive aktioner i Vesteuropa 1500-1985“, i Flemming Mikkelsen (red.). *Protest og oprør*. Århus: Modtryk.
- Milbrath, Lester W. (1965). *Political Participation. How and Why Do People Get Involved in Politics?* Chicago: Rand McNally.
- Møller, Birgit & Lise Tøgeby (1999). *Oplevet diskrimination. En undersøgelse blandt etniske minoriteter*. København: Nævnet for Etnisk Ligestilling.
- Mørck, Yvonne (1998). *Bindestregs-danskere. Fortællinger om køn, generationer og etnicitet*. Frederiksberg: Forlaget Sociologi.

- Necaf, Mehmet Ümit (2002). *Impression management and political entrepreneurship in Denmark*. Paper presented at the ECPR Workshop, March, Turin.
- Neufeld, Jon Jay (2001). *Political identity among (political active) ethnic minorities in Denmark*. Paper presented at Magtudredningens konference, august 2001, Vedbæk.
- Nielsson, Gunnar P. (1985). „States and ‘Nation-Groups’, A Global Taxonomy“, pp. 27–56 i Edward A. Tiryaskian & Ronald Roqowoli (eds.). *New Nationalisms in the Developed West*. Boston: Allen and Unwin.
- Norris, Pippa (1997). „Introduction: Theories of recruitment“, pp. 1–14 i Pippa Norris (ed.). *Passages to Power. Legislative recruitment in advanced democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Notat fra Indenrigsministeriet 9/11 2001. „Vælgertallet ved folketingsvalget og de kommunale valg den 20. november 2001“.
- Nævnet for Etnisk Ligestilling (1999). *Integrationsrådets rolle og sammensætning*. København.
- Olsen, Johan P. (1990). *Demokrati på svenska*. Stockholm: Carlssons.
- Parekh, Bhikhu (1997). „Dilemmas of Multicultural Theory of Citizenship“. *Constellations*, 4: 54–62.
- Parry, Geraint, George Moyser & Neil Day (1992). *Political participation and democracy in Britain*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pateman, Carole (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pedersen, Lars & Bodil Selmer (1991). *Muslimsk indvandrerungdom. Kulturel identitet og migration*. Århus: Aarhus Universitets Forlag.
- Pedersen, Mogens N. (2002). „Man mødes og tales ved ...“ – om deliberation, forhandling og andre samtaleformer i politik“, pp. 214–228 i Erik Albæk, Peter Munk Christiansen & Birgit Møller (red.). *Demokratisk set*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Pedersen, Søren (1999). „Vandringen til og fra Danmark i perioden 1960–1997“, i David Coleman & Eskil Wadensjö (red.). *Indvandringen til Danmark. Internationale og nationale perspektiver*. København: Spektrum.
- Petersen, Eggert et al. (1970). *Gæstearbejder i København*. København: Mentalhygiejnisk Forskningsinstitut.
- Pettersson, Olof, Anders Westholm & Göran Blomberg (1989). *Medborgarnas Makt*. Stockholm: Carlssons.
- Pettersson, Susie, Kasper Nizam & Poul Linnet Olesen (2001). *Integrationsrådet i Albertslund Kommune. Speciale*, Roskilde Universitetscenter.
- Pitkin, Hanna F. (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Poulsen, Jørgen (1998). „Fremmede i båden! – multikulturelle problemer og multikulturel kompetence“. *Politica*, 30: 132–148.

- Preece, Jennifer Jackson (1998). „Multiculturalism, Dignity and the Liberal State in Canada“. *Politica*, 30: 149-167.
- Prewitt, Kenneth (1970). *The recruitment of political leaders: A study of citizen-politicians*. Indianapolis, New York: Bobbs-Merrill.
- Putnam, Robert (1976). *The Comparative Study of Political Elites*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Putnam, Robert (1993). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. New Jersey: Princeton University Press.
- Putnam, Robert (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Quraishy, Bashy (2000). „Etniske minoriteters selvorganisering“. *Social Forskning*, 94-103.
- Rasmussen, Hans Kornø (2002). „Det multikulturelle samfund er her allerede“, pp. 36-54 i Adam Holm et al. (red.). *Islam i Danmark. Tanker om den tredje vej*. København: Gyldendal.
- Rasmussen, Ilona N. & Annemette Nyborg Lauritsen (2001). *Etniske minoriteter og beboerdemokrati*. Center for Tværkulturelt Boligarbejde og Lejerbo.
- Ross, Alf (1946). *Hvorfor demokrati?* København: Munksgaard.
- Rüinitz, Lone (2000). *Danmark og de jødiske flygtninge 1933-1940*. København: Tusculanums Forlag.
- Schaldemose, Trine (2000). *Det udlændingepolitiske område i konflikt – en undersøgelse af flygtninge og indvandreres medlemskab og rettigheder i Danmark*. Speciale, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Schierup, Carl-Ulrik (1993). *På kulturens slagmark. Mindretal og størretal taler om Danmark*. Esbjerg: Sydjysk Universitetsforlag.
- Schierup, Carl-Ulrik (1994). „Multi-Culturalism and Ethnic Mobilisation: Some Theoretical Considerations“, pp. 38-47 i John Rex & Beatrice Drury (eds.). *Ethnic Mobilisation in a Multicultural Europe*. Aldershot: Avebury Press.
- Schmidt, Garbi & Vibeke Jacobsen (2000). *20 år i Danmark. En undersøgelse af nydanskernes situation og erfaringer*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Schwartz, Jonathan (red.) (2002). *Medborgerskabets mange stemmer*. Århus: Magtudredningen.
- Scott, James C. (1969). „Corruption, Machine Politics and Political Change“. *American Political Science Review*, 63: 1142-1158.
- Sehested, Karin (1995). *Brugerdemokrati i kommunerne*. Projekt Offentlig Sektor, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Siim, Birte (2003). *Køn, medborgerskab og magt – Empowerment af etniske minoritetskvinder*. Århus: Magtudredningen (under udgivelse).
- Simonsen, Jørgen Bæk (1990). *Islam i Danmark. Muslimske institutioner i Danmark 1970-1989*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

- Soysal, Yasemin Nuhoglu (1994). *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: University of Chicago Press.
- Standardforretningsorden for integrationsråd (1998). København: Indenrigsministeriet.
- Statistiska Meddelanden (1999). Serie Me 14 SM 9901. Stockholm: Statistiska Centralbyrån.
- Steffensen, Torben (1991). *Lov om dansk indfødsret med kommentarer*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Svensson, Palle (2002). „Robert A. Dahl, demokratiet og indvandrerne“, pp. 180–196 i Erik Albæk, Peter Munk Christiansen & Birgit Møller (red.). *Demokratisk set*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Svensson, Palle & Lise Tøgeby (1986). *Politisk opbrud. De nye mellemlags græsrodsdeltagelse: Årsager og konsekvenser belyst ved en ungdomsundersøgelse*. Århus: Forlaget Politica.
- Tarrow, Sidney (1994). *Power in movement. Social movements, collective action and politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Taylor, Charles (1992). *Multiculturalism and „The Politics of Recognition“*. New Jersey: Princeton University Press.
- Thompson, Dennis (1976). *John Stuart Mill and Representative Government*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Thomsen, Jens Peter Frølund (2000). *Magt og indflydelse*. Århus: Magtudredningen.
- Tøgeby, Lise (1999a). „Et demokrati, som omfatter alle, der bor i Danmark?“, pp. 133–153 i Jørgen Goul Andersen et al. (red.). *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Tøgeby, Lise (1999b). „Migrants at the polls: an analysis of immigrant and refugee participation in Danish local elections“. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 25: 665–684.
- Tøgeby, Lise (2000a). „Kan kvinder også stemme? Den politiske mobilisering af de etniske minoriteters kvinder“, pp. 158–196 i Peter Kurrild-Klitgaard et al. (red.). *Valg, vælgere og velfærdsstat*. Festskrift til Hans Jørgen Nielsen. København: Forlaget Politiske Studier.
- Tøgeby, Lise (2000b). „Som man råber i skoven“. *Politica*, 32: 191–205.
- Tøgeby, Lise (2002). *Grønlandere i Danmark. En oversat minoritet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Tonsgaard, Ole (1989). „Flygtninge og indvandrere – et politisk spørgsmål“, pp. 255–270 i Jørgen Elklit & Ole Tonsgaard (red.). *To folketingsvalg. Vælgerholdninger og vælgeradfærd i 1987 og 1988*. Århus: Forlaget Politica.
- Torpe, Lars & Torben K. Kjeldgaard (2003). *Frivillige foreninger, politisk deltagelse og social kapital. En case om foreningerne i Aalborg*. Århus: Magtudredningen (under udgivelse).
- Udlændinge i danske kommuner og amtskommuner pr. 1. januar 2001. København: Integrationsministeriet.

- Verba, Sidney & Norman H. Nie (1972). *Participation in America. Political Democracy and Social Equality*. New York: Harper and Row.
- Verba, Sidney, Norman H. Nie & Jae-On Kim (1978). *Participation and Political Equality. A Seven-Nation Comparison*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Verba, Sidney, Kay Lehman Schlozman & Henry E. Brady (1995). *Voice and Equality. Civic voluntarism in American Politics*. Cambridge, Mas.: Harvard University Press.
- Weingrod, Alex (1968). „Patrons, Patronage and Political Parties“. *Comparative Studies in Society and History*, 377-400.
- Westholm, Anders & Jan Teorell (1999). „At bestämna sig för att vara med och bestämna. Om varför vi röstar – allt mindre“, pp. 137-204 i Cathrin Andersson et al. (red.). *Valdeltagande i förändring*. Demokratiutredningens forskarvolym XII. SOU 1999: 132.
- Wolfe, Alan & Jytte Klausen (2000). „Other people“. *Prospect*, 28-32.
- Yigin, Teoman I. (1976). *Tyrkiske fremmedarbejderes organiseringsbestrebelse i Danmark*. Hovedopgave, Handelshøjskolen i København.
- Zagal-Farias, Pedro (2002). „At sige ordentligt farvel ... på muslimsk vis“, pp. 95-109 i Jonathan Schwartz (red.). *Medborgerskabets mange stemmer*. Århus: Magtudredningen.
- Zweigenhaft, Richard & William Domhoff (1998). *Diversity in the Power Elite*. New Haven & London: Yale University Press.
- Østergaard, Bent (1983). *Indvandrenes Danmarkshistorie*. København: G.E.C. Gad.
- Østergaard, Bent (2000). *Flygtninge i Europa*. København: Gyldendal.
- Østergaard-Nielsen, Eva (2002). *Politik over grænser. Tyrkeres og kurderes engagement i det politiske liv i hjemlandet*. Århus: Magtudredningen.
- Årbog om udlændinge i Danmark 2002. København: Integrationsministeriet.
- Århus Kommune (2000). *Undersøgelse af valgdeltagelsen ved integrationsrådsvalget den 4. april 2000 i Århus kommune*.

# UDGIVELSER FRA MAGTUDREDNINGEN

PR. I APRIL 2003

## BØGER

Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen, Lise Togeby & Signild Vallgård (red.) (1999). *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzels Forlag.

Peter Munk Christiansen, Birgit Møller & Lise Togeby (2001). *Den danske elite*. København: Hans Reitzels Forlag.

Anette Borchorst (red.) (2002). *Kønsmagt under forandring*. København: Hans Reitzels Forlag.

Martin Marcussen (2002). *OECD og idespillet – Game Over?* København: Hans Reitzels Forlag.

Lise Togeby (2002). *Grønlændere i Danmark. En overset minoritet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Torben Beck Jørgensen & Kurt Klaudi Klausen (red.) (2002). *Territorial dynamik – streger på landkort, billeder i vore hoveder*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Flemming Mikkelsen (red.) (2002). *Bevægelser i demokrati. Foreninger og kollektive aktioner i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Jens Blom-Hansen (2002). *Den fjerde statsmagt? Kommunernes Landsforening i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Margaretha Järvinen, Jørgen Elm Larsen & Nils Mortensen (red.) (2002). *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Anker Brink Lund (2002). *Den redigerende magt – nyhedsinstitutionens politiske indflydelse*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Finn Sivert Nielsen & Inger Sjørlev (red.) (2002). *Folkets repræsentanter og den politiske forestilling*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Thomas Pedersen (red.) (2002). *Europa for folket? EU og det danske demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Peter Munk Christiansen & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *Faste forhold – løse forbindelser. Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Martin Marcussen & Karsten Ronit (red.) (2003). *Internationaliseringen af den offentlige forvaltning i Danmark – forandring og kontinuitet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Gorm Winther (red.) (2003). *Demokrati og magt i Grønland*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Lise Togeby (2003). *Fra fremmedarbejdere til etniske minoriteter*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.



## SKRIFTER

- Erik Oddvar Eriksen (1999). *Is Democracy Possible Today?* Århus: Magtudredningen.
- Ole Hammer & Inger Bruun (2000). *Etniske minoriteters indflydelskanaler*. Århus: Magtudredningen.
- Jens Peter Frølund Thomsen (2000). *Magt og indflydelse*. Århus: Magtudredningen.
- Jørgen Elklit, Birgit Møller, Palle Svensson & Lise Togeby (2000). *Hvem stemmer – og hvem stemmer ikke?* Århus: Magtudredningen.
- Jacob Gaarde Madsen (2000). *Mediernes konstruktion af flygtninge- og indvandrerspørgsmålet*. Århus: Magtudredningen.
- Karsten Vrangbæk (2001). *Ingeniørarbejde, hundeslagsmål eller hovedløs høne? Ventetidsgarantier til sygehusbehandling*. Århus: Magtudredningen.
- Søren Laursen (2001). *Vold på dagsordenen. Medierne og den politiske proces*. Århus: Magtudredningen.
- Jørgen Goul Andersen & Mette Tobiasen (2001). *Politisk forbrug og politiske forbrugere. Globalisering og politik i hverdagslivet*. Århus: Magtudredningen.
- Erik Albæk, Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (2002). *Ekspert i medierne. Dagspressens brug af forskere 1961-2001*. Århus: Magtudredningen.
- Helle Porsdam (2002). *Fra pax americana til lex americana? En diskussion af dansk retliggørelse som en påvirkning fra USA*. Århus: Magtudredningen.
- Eva Østergaard-Nielsen (2002). *Politik over grænser: Tyrkeres og kurderes engagement i det politiske liv i hjemlandet*. Århus: Magtudredningen.
- Jonathan Schwartz (red.) (2002). *Medborgerskabets mange stemmer*. Århus: Magtudredningen.
- Walter Korpi (2002). *Velfærdsstat og socialt medborgerskab. Danmark i et komparativt perspektiv, 1930-1995*. Århus: Magtudredningen.
- Steen Thomsen, Torben Pedersen & Jesper Strandkov (2002). *Ejerskab og indflydelse i dansk erhvervsliv*. Århus: Magtudredningen.
- Frank Rasmussen & Peder Andersen (2002). *Globaliseringens økonomiske konsekvenser for Danmark*. Århus: Magtudredningen.
- Carsten Greve (2002). *Privatisering, regulering og demokrati. Telestyrelsens funktion som uafhængig reguleringsmyndighed*. Århus: Magtudredningen.
- Ann-Dorte Christensen (2003). *Fortællinger om identitet og magt. Unge kvinder i senmoderniteten*. Århus: Magtudredningen.
- Thomas Schøtt (2003). *Den økonomiske elites netværk*. Århus: Magtudredningen.
- Peter Dahler-Larsen & Niels Ejersbo (2003). *Djøficering – myte eller realitet?* Århus: Magtudredningen.

[www.ps.au.dk/magtudredningen](http://www.ps.au.dk/magtudredningen)