



Lise Togeby

"Hvorfor er den politiske deltagelse blandt etniske minoriteter i Danmark så forholdsvis høj?"

ur

Bortom stereotyperna? Invandrare och integration i Danmark och Sverige
(2006)

Serie: Centrum för Danmarksstudier nr 12, ISSN: 1651-775X

Upplaga för elektronisk publicering för forsknings-, utbildnings- och biblioteksverksamhet och ej för kommersiella ändamål.

Publicerad med tillstånd från Makadam förlag.

Tryckt utgåva finns i bokhandeln:

ISBN 978-91-7061-026-4

Makadam förlag, Göteborg & Stockholm

www.makadambok.se

Edition to be published electronically for research, educational and library needs and not for commercial purposes.

Published by permission from Makadam Publishers.

A printed version is available through book stores:

ISBN 978-91-7061-026-4

Makadam Publishers, Göteborg & Stockholm, Sweden

www.makadambok.se



Denna Creative Common-licens betyder att du som använder verket måste erkänna ovanstående som upphovspersoner; att spridning av texten är tillåten, men endast i icke-kommersiella sammanhang; att verket inte får bearbetas.

HVORFOR ER DEN POLITISKE DELTAGELSE BLANDT ETNISKE MINORITETER I DANMARK SÅ FORHOLDSVIS HØJ?

Lise Togeby

Det er et gennemgående træk i moderne demokratiske samfund, at de etniske minoriteter deltager mindre i de demokratiske processer end andre borgere. Will Kymlicka beskriver situationen på denne måde:

The under-representation of historically disadvantaged groups is a general phenomenon. In the Unites States and Canada, women, racial minorities, and indigenous peoples all have under one-third of the seats they would have based on their demographic weight.¹

Og det er ikke kun i Nordamerika, at de etniske minoriteter er underrepræsenterede i repræsentative organer. Det er også tilfældet i de europæiske lande, hvor vi har oplysninger om parlamenter og kommunalbestyrelses etniske sammensætning.² Vi ved også, at valgdeltagelsen blandt etniske minoriteter i alle lande ligger betydeligt under majoritetsbefolkningens.³

1. Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford 1995, s. 32.

2. Henry Bäck & Maritta Soinen, »Invandrarna, demokratin och samhället«, SOU 1996: 162, s. 413–504; Harry Goulbourne, »The participation of the new minority ethnic groups in British politics«, *Race Relations in Britain. A developing agenda*, red. Tessa Blackstone, Bhikhu Parekh & Peter Sanders, London & New York 1998, s. 181–203; Tor Bjørklund & Karl-Eirik Kval, *Innvandrere og lokalvalget 1999*, Oslo 2001.

3. *Statistiska Meddelanden* 2003A, ME 13 SM 0301; *Statistiska Meddelanden* 2003B, ME 14 SM 0301; *Lokalvalget 2003. Valgdeltakelsen blant norske statsborgere med innvandrerbakgrunn og utenlandske statsborgere med stemmeret*, 2005; Meindert Fennema & Jean Tillie, »Participation and political trust in Amsterdam: civic communities and ethnic networks«, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 1999, 25, 4, s. 703–26.

På denne baggrund er det overraskende, at de etniske minoriteter i Danmark har en næsten ligelig repræsentation i landets kommunalbestyrelser, og at valgdeltagelsen, om end lavere end majoritetsbefolkningens, alligevel er forholdsvis høj. Eksempelvis er valgdeltagelsen højere end blandt tilsvarende grupper i Sverige, og repræsentationen er også relativt bedre.

Specielt overraskende er dette forhold, fordi der aldrig i Danmark fra officiel side har været iværksat initiativer for at få indvandrerne til valgurnerne eller for i øvrigt at inddrage dem i det politiske liv. Hvis man dertil lægger, at den offentlige debat vedrørende indvandrere og flygtninge er langt mere barsk i Danmark end i Sverige, må man undrende stille spørgsmålet om, hvorfor de etniske minoriteters politiske deltagelse er så forholdsvis høj i Danmark.

Det er denne artikels tese, at forklaringen skal findes i den særlige »mulighedsstruktur« i Danmark, der gør det meget vanskeligt for de etniske minoriteter at avancere inden for det sociale og økonomiske liv, men forholdsvis let i det politiske liv. Den centrale faktor ser ud til at være Danmarks kommunale valglov med dens kombination af forholdstalsvalg og personlig stemmeafgivning. Dette system er generelt fremmende for politisk mobilisering, hvilket har som resultat, at minoriteterne stemmer relativt ofte og også får mange repræsentanter valgt ind i kommunalbestyrelserne. Valgsystemerne i de skandinaviske lande minder meget om hinanden, men der er alligevel forskelle – specielt med hensyn til de personlige stemmers indflydelse – hvilket betyder, at chancerne for at vælge repræsentanter for de etniske minoriteter er væsentligt større i Danmark end i Norge og Sverige.

Jeg vil i denne artikel beskrive dels de etniske minoriteters valgdeltagelse, dels deres repræsentation i kommunalbestyrelserne i Danmark og dels, i det omfang, det er muligt, sammenligne med valgdeltagelsen og repræsentationen i Norge og Sverige.

Indvandringen til Danmark

Ligesom de andre nordiske lande har Danmark traditionelt været et udvandrings- og ikke et indvandringsland. Dette ændrede sig imidlertid i sidste halvdel af det 20. århundrede, hvor Danmark ligesom andre euro-

pæiske lande modtog først arbejdskraftsindvandrere og siden flygtninge fra alle dele af verden. Ikke desto mindre blev Danmark så sent som i slutningen af 1970'erne i en international sammenligning karakteriseret som et af de etnisk set mest homogene lande i verden, kun overgået af Island.⁴

I slutningen af 1960'erne ankom de første fremmedarbejdere til Danmark, men det kom aldrig til at dreje sig om mange. Allerede i 1974 blev der vedtaget et forbud mod yderligere indvandring, men på grund af familiesammenføringer steg antallet af indvandrere dog fortsat. De største grupper af fremmedarbejdere kom fra Tyrkiet, Pakistan, det tidligere Jugoslavien og Marokko, i nævnte rækkefølge.

I lang tid modtog Danmark også kun få flygtninge. De kom fra Ungarn, Polen, Chile og Vietnam, men aldrig i store tal. Det ændrede sig dog i 1980'erne, hvor der først kom et større antal tamiler fra Sri Lanka og siden flygtninge fra flere forskellige lande i Mellemøsten. Allerede i 1986 blev Udlændingeloven imidlertid ændret, hvilket for en tid begrænsede antallet, indtil borgerkrigen i det tidligere Jugoslavien resulterede i en ny bølge af flygtninge. Endelig har Danmark i de senere år modtaget forholdsvis store grupper af flygtninge fra Irak, Somalia og Afghanistan.

Stadigvæk er Danmark dog i etnisk henseende et forholdsvis homogent land.

I begyndelsen af 2004 var der 442.036 indvandrere eller børn af indvandrere, hvilket svarer til 8 % af den samlede befolkning. Omkring 40 % af disse er kommet fra de nordiske lande, EU eller Nordamerika, og de øvrige fra det, man kalder *tredjelande*. De to største minoritetsgrupper består af tyrkere og eksjugoslavere, efterfulgt af irakere, tyskere, libanesere (hvilket i hovedsagen vil sige palæstinensere), pakistanere og somaliere.⁵

Valgsystemet ved danske lokalvalg

Efter eksempel fra Sverige blev den danske valglov ændret i 1981, således at alle udenlandske statsborgere, der i tre år havde haft opholdstilladelse i Danmark, fik ret til at deltage i danske kommunalvalg, både som væl-

4. Gunnar P. Nielsson, »States and 'Nation-Groups'. A Global Taxonomy«, *New Nationalisms in the Developed West*, red. Edward A. Tiryaskian & Ronald Roqowsli, Boston 1985, s. 27–56.

5. *Flygtninge i Danmark*, København 2004.

gere og som kandidater. Ved kommunalvalget i 1981 havde omkring 1,5 % af vælgerne udenlandsk statsborgerskab, og dette tal var i 2001 steget til 4 %. Hvis vi definerer de etniske minoriteter som de grupper, der i den officielle danske statistik kaldes indvandrere og efterkommere fra tredje-lande, udgjorde de etniske minoriteter ved kommunalvalget i 2001 3,5 % af alle valgberettigede. Der var imidlertid store forskelle mellem kommunerne. I nogle kommuner drejede det sig om mindre end 1 %, mens der i nogle københavnske omegnskommuner var mellem 15 og 20 %.

Reglerne vedrørende danske kommunalvalg har to overordnede egenskaber: For det første er der tale om et proportionalt system med semi-åbne partilister, og for det andet spiller de personlige stemmer en betydelig rolle i forbindelse med kandidatudvælgelsen. Med undtagelse af København havde kommunalbestyrelserne i Danmark ved valget i 2001 mellem 9 og 31 medlemmer. Fordi det samlede antal pladser i hver kommunalbestyrelse er forholdsvis lavt, behøver et parti mellem 3 og 8 % af de afgivne stemmer for at få del i pladserne. Efter at mandaterne er fordelt på partier, skal de konkrete personer fra partilisterne udpeges. Til dette formål anvendes de personlige stemmer. Proceduren afhænger af, hvilken opstillingsmetode partiet anvender. Der er to muligheder: en semi-åben og en åben liste. I de seneste år har der været en udvikling i retning af, at flere og flere partier anvender åbne lister, hvorved de personlige stemmer bliver eneførende for, hvilken person, der bliver valgt. Men også i de tilfælde, hvor partierne anvender semi-åbne lister, har de personlige stemmer stor betydning for kandidatudvælgelsen, i hvert fald hvad angår de store partier. Traditionelt er der mange vælgere, der stemmer på borgmesterkandidaterne, og listestemmerne er derfor hurtigt opbrugt. Resultatet er, at de sidste mandater på de store partiers lister uanset opstillings-systemet bliver fordelt på grundlag af personlige stemmer, og ofte skal der kun forholdsvis få stemmer til for at blive valgt. Ved valget i 2001 skulle der eksempelvis kun 361 personlige stemmer til for at blive valgt for Socialdemokraterne i Københavns Kommune, og der skulle 191 personlige stemmer til for at blive valgt for Venstre i Århus. Dette skal sammenlignes med, at der i København var mere end 400.000 valgberettigede, og i Århus mere end 200.000. Man kan altså blive valgt ind i en kommunalbestyrelse, blot man har opnået et antal personlige stemmer, der udgør mindre end 1 ‰ af de valgberettigede.

Det giver sig selv, at dette system indeholder meget stærke incitamenter for sociale grupper til at mobilisere deres medlemmer i forbindelse med kommunalvalg og til at opstille kandidater. Det gælder også for de etniske minoriteter. Men minoritetskandidaterne skal for at have nogen chance opstilles på de store traditionelle partiers lister, dvs. først og fremmest for Socialdemokraterne eller Venstre. Hvis de opstiller deres egen indvandrerliste, vil de som oftest skulle have omkring 5 % af stemmerne for at blive repræsenteret i kommunalbestyrelsen. Det betyder også, at systemet indeholder stærke incitamenter for et samarbejde mellem de politiske partier og de største minoritetsgrupper.

Man må forvente, at et system som det danske vil indebære, at der opstilles forholdsvis mange kandidater med minoritetsbaggrund, at valgdeltagelsen blandt de etniske minoriteter er forholdsvis høj, og at de etniske minoriteter bliver forholdsvis godt repræsenteret i kommunalbestyrelserne.

Valgdeltagelsens omfang

Også i Danmark er valgdeltagelsen blandt de etniske minoriteter lavere end blandt etniske danskere, men den er højere end i andre lande. Oplysningerne om valgdeltagelsen stammer fra en registerbaseret undersøgelse af alle vælgere i 25 danske kommuner. Alt i alt indgår der oplysninger om valgdeltagelsen for nær ved 100.000 vælgere med minoritetsbaggrund.⁶

Tabel 1 viser valgdeltagelsen ved kommunalvalget i 2001 i de 25 undersøgte kommuner, idet vælgerne er opdelt efter statsborgerskab og etnisk baggrund. Valgdeltagelsen blandt etniske danskere var 86 %, valgdeltagelsen blandt danske statsborgere med oprindelse i et tredjeland 65 %, og valgdeltagelsen blandt udenlandske statsborgere fra tredjelande 40 %. Størst betydning har statsborgerskabet, idet danske statsborgere uanset deres herkomst i øvrigt stemmer væsentligt oftere end udenlandske stats-

6. Undersøgelsen bygger på en kodning individ for individ af oplysningerne i de officielle valgboøger i de 25 udvalgte kommuner, heriblandt de tre største kommuner i Danmark: København, Århus og Odense. Der er tale om en totalundersøgelse af alle valgberettigede i de 25 kommuner, dvs. af omkring 1,4 mio. personer. Oplysningerne om valgdeltagelsen er siden af Danmarks Statistik blevet sammenkoblet med andre registeroplysninger, hvorefter datasættet er blevet anonymiseret. Resultaterne fra undersøgelsen er fremlagt i Jørgen Elklit, Birgit Møller, Palle Svensson & Lise Togeby, *Gensyn med sofavælgerne. Valgdeltagelse i Danmark*, Århus 2005.

borgere. Denne forskel var dog større i 2000, hvor folketingsvalg og kommunalvalg var lagt på samme dag, end i 1997. Men også herkomsten spiller en stor rolle, specielt for de danske statsborgere. I øvrigt er variationerne efter herkomstland også store inden for den gruppe af vælgere, der kommer fra tredjelande (jf. tabel 4). Både statsborgerskab og herkomstland spiller således en betydelig rolle for valgdeltagelsen.

TABEL 1. Valgdeltagelsen ved kommunalvalgene i 2001 i de 25 undersøgte kommuner^{*)}

	ALLE	DANSKE STATSBOGGERE EFTER HERKOMST			UDENLANDSKE STATSBOGGERE EFTER HERKOMST	
		DANMARK	NORDEN, EU, NORDAMERIKA	TREDJELANDE	NORDEN, EU, NORDAMERIKA	TREDJELANDE
Pct.	82,1	85,5	80,5	65,4	40,9	40,0
N	1.391.734	1.258.479	12.118	42.289	27.603	50.968

^{*)} Der er et mindre antal personer, om hvem der enten mangler oplysninger om oprindelse eller valgdeltagelse. Det drejer sig om i alt 17.436, dvs. omkring 1 % af de valgberechtigede i kommunerne.

Umiddelbart ville man nok forvente, at mændene fra de etniske minoriteter stemte oftere end kvinderne. Men det er ikke tilfældet. Faktisk er kvindernes valgdeltagelse omkring et procentpoint højere end mændenes. I mange grupper er det dog sådan, at ældre mænd stemmer mere end ældre kvinder, hvorimod yngre kvinder stemmer mere end yngre mænd.

Tabel 1 viste valgdeltagelsen for de 25 kommuner, der indgik i undersøgelsen, herunder landets største kommuner. Valgdeltagelsen i København er imidlertid for alle grupper lavere end i resten af landet, og tallene i tabel 1 undervurderer derfor gruppernes samlede valgdeltagelse. Tabel 2 viser valgdeltagelsen blandt de etniske minoriteter, når der er korrigeret for kommune-stikprøvens skævhed. Vi har således estimeret valgdeltagelsen i hele landet blandt etniske minoriteter med dansk statsborgerskab til 68 %, og blandt etniske minoriteter med udenlandsk statsborgerskab til 47 %.

Selv efter denne korrektion er valgdeltagelsen blandt de etniske minoriteter altså klart lavere end blandt etniske danskere. Når jeg alligevel vil konkludere, at de etniske minoriteters valgdeltagelse i Danmark er overraskende høj, skyldes det, at den er klart højere end i de andre europæiske lande, der har givet udenlandske statsborgere valgret til kommunale valg.

I Norge var valgdeltagelsen i 2003 blandt norske statsborgere fra »ikke-vestlige lande« 36 %, og blandt udenlandske statsborgere fra de samme lande 25 %.⁷ I Sverige var valgdeltagelsen blandt alle udenlandske statsborgere i 2002 36 %, og blandt svenske statsborgere fra ikke-vestlige lande 63 %.⁸ I Holland varierede valgdeltagelsen blandt de største etniske minoritetsgrupper uanset deres statsborgerskab i 1998 mellem 21 og 39 %.⁹ Og ser man specielt på de tyrkiske statsborgere, var deres valgdeltagelse i 2001 i Danmark 55 %, i 2002 i Sverige 35 %, i 2003 i Norge 24 % og i 1998 i Holland (inklusive personer med hollandsk statsborgerskab) 38 %.

TABEL 2. Estimering af valgdeltagelsen ved kommunalvalget 2001 i hele landet for valgberettigede fra tredjelande. Pct.

	DEN MÅLTE VALGDELTADELSE I DE 25 KOMMUNER	DEN ESTIMEREDE VALGDELTADELSE FOR HELE LANDET
Danske statsborgere af dansk herkomst	86	87
Danske statsborgere fra tredjelande	65	68
Udenlandske statsborgere fra tredjelande	40	47

Så uanset, at de etniske minoriteter i Danmark stemmer mindre end etniske danskere, stemmer de betydeligt mere end tilsvarende grupper i sammenlignelige lande.

Valgdeltagelsens fordeling

De ovenfor viste gennemsnitstal for valgdeltagelsen blandt de etniske minoriteter dækker over meget store variationer mellem forskellige grupper af indvandrere. Man kan tale om, at der blandt minoriteterne er foregået dels en individuel og dels en kollektiv mobilisering. Den individuelle mobilisering giver sig udslag i, at valgdeltagelsen stiger, jo bedre den enkelte indvandrer er integreret i det danske samfund. Det er det, der allerede er vist i tabel 1, hvor man ser, at danske statsborgere stemmer oftere end

7. Lokalvalget 2003.

8. *Statistiska Meddelanden*, 2003A, 2003B.

9. Fennema & Tillie.

udenlandske. Det har også betydning, hvor lang en uddannelse folk har, om de er erhvervsaktive, og hvor meget de tjener. Tabel 3 viser, at valgdeltagelsen yderligere stiger, jo længere tid den enkelte har opholdt sig i landet, og jo længere vedkommende har boet i kommunen. Jo mere fortrolig man er med livet i Danmark og forholdene i lokalsamfundet, jo større er sandsynligheden for, at man stemmer.

TABEL 3. Valgdeltagelse ved kommunalvalget i 2001 for valgberettigede fra tredjelande, opdelt efter opholdstid i Danmark og varighed af bopæl i kommunen. Pct.

OPHOLD I LANDET	UNDER 1 ÅR	BOPÆL I KOMMUNEN		
		1-5 ÅR	6-10 ÅR	11 ÅR ELLER MERE
Til og med 5 år	33	39	-	-
6-10 år	39	44	48	-
11-15 år	39	45	48	52
16-20 år	49	55	55	58
21-31 år	54	53	55	62
32 år eller mere	51	56	61	64

Den kollektive mobilisering viser sig ved, at valgdeltagelsen varierer ganske betydeligt mellem forskellige etniske grupper, også når man tager hensyn til forskellene i individuelle ressourcer, og den viser sig ved, at valgdeltagelsen for den samme gruppe kan variere ganske betydeligt fra kommune til kommune. Tabel 4 viser, foruden valgdeltagelsen blandt etniske danskere, valgdeltagelsen blandt de største etniske minoritetsgrupper i Danmark. Første kolonne viser den målte valgdeltagelse blandt de nævnte grupper i de 25 kommuner, der indgår i undersøgelsen, mens anden kolonne viser valgdeltagelsen for de samme kommuner, når man har fjernet effekten af forskelle i individuelle egenskaber som alder, uddannelse, civilstand og varighed af bopæl i kommunen. Den sidste kolonne viser altså valgdeltagelse, under forudsætning af, at alle etniske grupper har de samme individuelle ressourcer.

Men selv når man har korrigeret for forskelle i individuelle ressourcer, er der stor forskel på valgdeltagelsen blandt de forskellige etniske grupper. Der er således ikke mindre end 29 procentpoints forskel i valgdeltagelsen mellem arbejdskraftsindvandrerne fra Eksjugoslavien og flygtningene fra Sri Lanka. Hvis vi ser på den faktiske valgdeltagelse, er der grupper som eksjugoslaverne og libaneserne med en valgdeltagelse på henholdsvis 38

og 39 %, og så tyrkerne og tamilerne med en valgdeltagelse på henholdsvis 60 og 69 %. Nogle etniske grupper er tydeligvis langt mere politisk mobiliserede end andre.

TABEL 4. Valgdeltagelsen blandt forskellige etniske grupper før og efter kontrol for andre egenskaber. Pct.

HERKOMSTLAND	UDEN KONTROL	EFTER KONTROL FOR ANDRE VARIABLER ¹⁾	N
Danmark	86	85	1.258.124
Norden, EU og Nordamerika	56	59	30.364
Tredjelande:			
Eksjugoslavien	38	48	6.910
Libanon	39	55	5.720
Somalia	46	63	4.563
Irak	47	61	4.819
Marokko	48	59	3.540
Vietnam	49	58	3.948
Pakistan	55	64	7.864
Bosnien	55	64	4.515
Iran	57	66	5.570
Polen	58	62	4.957
Tyrkiet	60	71	14.794
Sri Lanka	69	77	1.818
Alle	82	82	1.409.215
Eta/beta	.25	.19	

*1) Kontrol for køn, alder, uddannelse, indkomst, civilstand, kontanthjælp, førtidspension, varighed af bopæl i kommunen og kommunestørrelse.

Samtidig viser det sig imidlertid, at valgdeltagelsen inden for hver af de etniske grupper varierer ganske betydeligt fra kommune til kommune. Dette er meget karakteristisk for tyrkerne. Her viser tabel 5, at valgdeltagelsen varierer fra 43 % i Lyngby-Taarbæk og 44 % i Herning til f.eks. 78 % i Ikast. Endnu højere er tyrkernes valgdeltagelse i nogle af de mindre kommuner, nemlig i Nyborg og Hedensted. Og heller ikke i dette tilfælde mindskes variationen, når vi fjerner effekten af forskellene i individuelle ressourcer.

Det fremgår tydeligt af tabel 5, at valgdeltagelsen varierer med både kommunestørrelsen og kandidatopstillingen. Valgdeltagelsen er som for alle andre etniske grupper lavest i København, og den er gennemgående forholdsvis høj i de små kommuner. Og hvis vi ser bort fra den største og de mindste kommuner, viser det sig, at valgdeltagelsen har en betydelig sammenhæng med, om der er opstillet tyrkiske kandidater. Man kan f.eks.

sammenligne Herning med Ikast, eller man kan sammenligne Århus med Odense og Aalborg. Alt i alt er der tydelige tegn på, at der i nogle kommuner er foregået en kollektiv mobilisering af den tyrkiske befolkningsgruppe, og at en sådan mobilisering har manglet i andre kommuner. Den kommunale valglov i Danmark indeholder stærke incitament for de etniske minoriteter til at organisere sig, opstille kandidater og stemme, men det kræver dog, at der er konkrete personer, der tager ansvar for at sætte denne mobilisering i værk. Og det har der ikke været i alle kommuner.

TABEL 5. Valgdeltagelsen for tyrkere ved kommunalvalget i 2001, opdelt på bopælskommune. Før og efter kontrol for andre variabler.*) Pct.

	FØR KONTROL	EFTER KONTROL FOR INDIVID-VARIABLER	EFTER YDERLIGERE KONTROL FOR ANDELEN AF TYRKERE I SOGNET	N	OPSTILLET ELLER VALGT EN TYRKISK KANDIDAT
København	48	49	50	4.748	1 valgt
Århus	74	73	73	2.150	2 valgt
Odense	49	48	48	1.170	
Aalborg	55	56	59	210	
Gentofte	53	49	51	59	
Randers	71	71	70	387	1 valgt
Helsingør	70	68	66	616	1 valgt
Herning	44	44	47	301	
Lyngby-Taarbæk	43	41	43	101	
Frederikshavn	72	78	83	53	
Brøndby	61	61	60	1.127	Opstillet, ej valgt
Albertslund	67	67	65	1.272	1 valgt
Herlev	67	69	70	411	1 valgt
Vordingborg	57	58	60	49	
Odder	77	75	79	104	
Ishøj	69	70	67	1.541	3 valgt
Nyborg	94	93	94	37	Opstillet, ej valgt
Ikast	78	81	81	314	1 valgt
Hedensted	90	84	86	93	
Øvrige kommuner	41	46	47	35	
Eta/beta	.24	.23	.21		

Kommunerne opført i rækkefølge efter antal valgberechtigede.

*) Kontrol for alder, opholdstid i landet, uddannelse, civilstand, kontanthjælp, varighed af bopæl i kommunen, statsborgerskab.

Når valgdeltagelsen blandt de etniske minoriteter i Danmark er højere end i vore nabolande, skyldes det netop denne kollektive mobilisering. For en række etniske grupper får valgdeltagelsen i en række byer et ekstra løft på grund af en stærk kollektiv mobilisering. Det samme sker ikke i

samme omfang i de andre skandinaviske lande, fordi det er vanskeligere at få repræsentanter valgt og dermed også at se et direkte resultat af deltagelsen.

Repræsentationens omfang

Umiddelbart ser det ikke ud som om, de etniske minoriteter har en særlig god repræsentation i danske kommunalbestyrelser. Ved kommunalvalget i 2001 udgjorde de etniske minoriteter ca. 3,5 % af de valgberettigede vælgere, men de fik kun 1,1 % af repræsentanterne. Det svarer nogenlunde til den tredjedel, som Kymlicka talte om. Man får imidlertid ikke et retvisende billede ved at sammenligne disse to tal. I Danmark, som i de fleste andre lande, bor de etniske minoriteter nemlig koncentreret i enkelte større bykommuner. I mange landkommuner udgør de etniske minoriteter mindre end 1 % af de valgberettigede. Deler man kommuner op efter, hvor stor en del af de valgberettigede, der har minoritetsbaggrund, bliver resultatet et ganske andet. I tabel 6 er der for forskellige typer kommuner, der er defineret ved, hvor stor en del af vælgerne, som har minoritetsbaggrund, dels vist andelen af valgberettigede, dels andelen af repræsentanter.¹⁰

TABEL 6. Andel repræsentanter og andel valgberettigede fra tredjelande, opdelt efter andel valgberettigede fra tredjelande i kommunerne 2001. Pct.

KOMMUNER OPDELT EFTER ANDEL VALGBERETTIGEDE					
	0-2,99 PCT.	3,00-3,99 PCT.	4,00-5,99 PCT.	6,0- PCT.	HELE LANDET
Andel valgberettigede	1,1	3,5	5,0	9,7	3,5
Andel repræsentanter	0,2	2,6	3,7	8,8	1,1
Antal kommuner	232	19	15	9	275

Ser vi eksempelvis på den gruppe af kommuner, hvor der bor flest medlemmer af de etniske minoriteter, viser tabellen, at der i gennemsnit er 9,7 % minoritetsvælgere og 8,8 % minoritetsrepræsentanter. De etniske minoriteter er således noget underrepræsenterede, men ikke meget. De

¹⁰. Resultater vedrørende repræsentationen bygger i hovedsagen på Lise Togeby, *Fra fremmedarbejdere til etniske minoriteter*, Århus 2003.

er eksempelvis slet ikke underrepræsenterede i samme omfang som kvinderne. Forholdet er således, at der i den enkelte kommune er en forholdsvis god overensstemmelse mellem valgberettigede og valgte, men forskellen bliver stor, når man adderer på tværs af alle kommuner. I en række af de kommuner, hvor der bor mange medlemmer af etniske minoriteter, er disse faktisk overrepræsenterede i kommunalbestyrelserne. Det gjaldt f.eks. ved valget i 2001 for København, Frederiksberg, Århus, Odense, Gladsaxe, Ishøj, Herlev, Herning, Ikast, Køge og Frederikssund.

Man kan så spørge, hvordan dette går til. Hvad er det mere konkret for mekanismer, der gør, at de etniske minoriteter bliver så godt repræsenterede i danske kommunalbestyrelser? En væsentlig del af forklaringen er, at de etniske minoriteter klarer sig bedre i forbindelse med valget end de etnisk danske kandidater. Dette fremgår af tabel 7. Første halvdel af tabellen viser, hvor stor en andel af minoritetskandidaterne, der rykker enten op eller ned ved valget i forhold til den plads, som de havde på partiets liste. I gennemsnit er der naturligvis for alle kandidater nogenlunde lige så mange, der rykker op som ned. Men for de etniske minoriteter er det en langt større andel, der rykker op. Overordnet set klarer minoritetskandidaterne sig altså bedre end den gennemsnitlige kandidat ved valget.

TABEL 7. Hvordan går det kandidater fra tredjelande i forbindelse med selve valget i 2001?

	ANTAL OPSTILLEDE
Rykker op på listen	122
Samme plads	45
Rykker ned på listen	30
Sprænger listen ^{*)}	31
Valgt i overensstemmelse med listen	20
Ikke valgt	146
I alt	197

^{*)} 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.

Nu betød det jo ikke så meget, hvis denne rykken op i geledderne ingen konsekvenser havde for, hvem der blev valgt. Men det har det, hvilket fremgår af anden halvdel af tabel 7. Kun tyve af de opstillede minoritetskandidater var blevet valgt, hvis man havde fulgt opstillingsrækkefølgen

på partiernes lister. Ikke desto mindre blev der valgt 51 kommunalbestyrelsesmedlemmer, som havde etnisk minoritetsbaggrund. De 31 repræsentanter blev således valgt, fordi de havde fået flere personlige stemmer end andre af de opstillede kandidater. 60 % af de minoritetsrepræsentanter, som faktisk blev valgt, blev således kun valgt, fordi det danske valgssystem giver så stor indflydelse til de personlige stemmer.

Man kan så spørge, hvem det er, der har sikret minoritetskandidaterne de mange personlige stemmer. Får minoritetskandidaterne f.eks. primært deres personlige stemmer fra deres egne etniske grupper, eller er det mere spredt? Det kan vi ikke sige noget helt præcist om, fordi vi har hemmelig afstemning, og der ikke findes pålidelige meningsmålinger, der kan fortælle os noget om det. Men det er muligt at foretage nogle analyser, der kan danne grundlag for begrundede gisninger. Vi kan nemlig se på, hvor mange personlige stemmer, minoritetskandidaterne får, i de afstemningsdistrikter, hvor koncentrationen af de etniske minoriteter er stor, og vi kan se på, hvor mange personlige stemmer de får i andre distrikter.

Tabel 8 viser fordelingen af personlige stemmer i Århus kommune mellem en række kandidater med minoritetsbaggrund, idet antallet af personlige stemmer i det indvandrer-tætte opstemningsområde Gjellerup sammenlignes med antallet personlige stemmer i hele kommunen. I Gjellerup bor der mange tyrkere, libanesere og somaliere. Resultatet er meget klart. Gennemgående har minoritetskandidaterne fået væsentligt flere personlige stemmer i Gjellerup, end de har fået i resten af kommunen – og det gælder særligt kandidaterne fra de tre store ovennævnte grupper. Det gælder også for Hüseyin Arac, men han har som den eneste også fået et pænt antal personlige stemmer i resten af kommunen. Der er imidlertid også undtagelser. Den mest klare undtagelse er Ouafa Rian, der kommer fra Marokko, og som både er kvinde og »kaospilot«. Hun har som den eneste fået flere stemmer uden for end inden for Gjellerup. På trods af denne anomali tyder resultaterne fra tabel 8 på, at en meget stor del af de personlige stemmer, som bliver afgivet til minoritetskandidaterne, kommer fra medlemmer af deres egen etniske gruppe.

De etniske minoriteter er altså forholdsvis velrepræsenterede i danske kommunalbestyrelser. Under alle omstændigheder er de bedre repræsenterede end i Norge og Sverige. Lettest er det at sammenligne med Norge. Ved det seneste kommunalvalg i 2003 blev de etniske minorite-

ter overrepræsenteret i de tre kommuner, hvor der boede relativt flest indvandrere, nemlig Oslo, Drammen og Lørenskog, mens de var underrepræsenterede alle andre steder.¹¹ Oplysningerne fra Sverige er lidt vanskeligere at sammenligne med danske forhold, men også disse tyder dog på, at minoriteterne er relativt dårligere repræsenteret i Sverige.

TABEL 8. Udvalgte indvandrerkandidaters personlige stemmetal i procent af alle stemmer afgivet på de respektive partier i Gjellerup-parken og i hele Århus Kommune i 2001

NAVN	PARTI	NATIONAL BAGGRUND	PERSONLIGE STEMME I PCT. AF PARTIETS 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 Simssek	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
Mustafa Aymergen	Enhedslisten	Tyrkiet	0,4	0,6	545	7.323
Osman Öztoprak	CD	Tyrkiet	74	15	116	1.490

Om Sverige ved vi, at de udenlandsk fødte kommunalbestyrelsesmedlemmer ved kommunalvalget i 1998 udgjorde 5,4 % af de valgte, mens de udgjorde 12 % af de valgerettigede (heri indgår dog også personer fra de andre nordiske lande). Samtidig ved vi, at personer, der har statsborgerskab i tredjelande, kun har en tiendedel så god chance for at blive valgt

11. Tor Bjørklund & Johannes Bergh, »Innvandrerne i lokalpolitikken en suksesshistorie?«, *Lokalvalg og lokalt folkestyre*, red. Jo Saglie & Tor Bjørklund, Oslo 2005, s. 178–195.

ind i en kommunalbestyrelse som personer med svensk statsborgerskab og kun en tredjedel så god chance som personer med nordisk statsborgerskab.¹² Alt i alt må man konkludere, at de etniske minoriteter i Danmark har en overraskende god repræsentation.

Hvem er det, der bliver valgt?

Valgordningen spiller ikke blot en rolle for, hvor mange minoritetsrepræsentanter, der bliver valgt ind i kommunalbestyrelserne, men også for, hvilke egenskaber disse repræsentanter i øvrigt har. Det gælder deres partifarve, etniske tilhørsforhold og erhverv.

Tabel 9 viser, hvilke partier, de minoritetsrepræsentanter, der blev valgt i 2001, repræsenterede. Flest, nemlig 31 ud af 51 repræsentanter, er valgt for Socialdemokraterne, og sådan har det været, siden de etniske minoriteter begyndte at optræde på valglisten til kommunalvalgene. Venstre er så det parti, der har næstflest valgte. Omvendt er der kun valgt forholdsvis få repræsentanter for de mere indvandrerlige partier Enhedslisten, SF og Det radikale Venstre. Og der er slet ingen valgte fra de særlige indvandrerlister. Forklaringen herpå er dobbelt. For det første er det vanskeligt for de små partier at få repræsentanter valgt ind i kommunalbestyrelserne på grund af en faktisk spærregrense på omkring 5 %. Så heller ikke de etniske danskere, der er opstillet for Enhedslisten, SF eller Det radikale Venstre, har store chancer for at blive valgt. Men dernæst er det kun på de største partiers lister, at de personlige stemmer spiller så afgørende en rolle. Det er blandt Venstres og Socialdemokraternes kandidater, at borgmesterkandidaten får særlig mange personlige stemmer, og det er her, man kan blive valgt med et forholdsvis lille antal personlige stemmer. Man vil også kunne se, at ikke blot er der valgt flest socialdemokrater; det er også de socialdemokratiske kandidater, der har den største chance for at blive valgt, når de først er opstillet. Chancen er omvendt ikke stor, hvis man er opstillet for Enhedslisten eller Det radikale Venstre.

Tabel 10 viser, at valgchancen også varierer stærkt med, hvilken etnisk gruppe man repræsenterer. Lige omkring halvdelen af de valgte repræsentanter er fra Tyrkiet, og det er også de tyrkiske kandidater, der har lang

12. *Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting*, Huvudbetänkande från kommundemokratikommittén, SOU 2001: 48.

den største valgchance. Forskellen på de forskellige etniske gruppers valgchance fremgår meget tydeligt, hvis man sammenligner tyrkere og iranere.

TABEL 9. Antal valgte og opstillede fra tredjelande, opdelt efter politiske partier, 2001

	OPSTILLET	VALGT
Enhedslisten m.fl.	26	2
Socialistisk Folkeparti	33	4
Socialdemokratiet	50	31
Det Radikale Venstre	22	2
Kristeligt Folkeparti	3	0
Centrumdemokraterne	9	2
Det Konservative Folkeparti	9	2
Venstre	18	6
Diverse borgerlister	18	2
Indvandrerlister	9	0
I alt	197	51

TABEL 10. Valgte repræsentanter og opstillede kandidater fra tredjelande i 2001, opdelt efter oprindelsesland. Antal personer

	OPSTILLET	VALGT
Tyrkiet	61	24
Iran	26	1
Libanon	16	5
Pakistan	15	4
Eksjugoslavien	9	3
Somalia	7	1
Marokko	6	2
Sri Lanka	5	3
Indien	5	3
Irak	5	0
Syrien	3	0
Tunis	3	0
Afghanistan	2	1
Argentina	2	0
Jordan	2	0
Chile	2	0
Polen	2	0
Uruguay	1	1
Taiwan	1	1
Algeriet	1	1
Ghana	1	1
Eritrea	1	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

Forklaringen er ikke helt så simpel, som når det gælder partifarven. Men for det første udgør tyrkerne den største etniske minoritetsgruppe i Danmark, og tyrkerne bor forholdsvis koncentreret i enkelte kommuner. Ofte er der således tilstrækkeligt med tyrkiske vælgere til at stemme en lokal repræsentant ind i kommunalbestyrelsen. Omvendt er der væsentligt færre iranere, og de bor mere spredt. Der er ingen steder tilstrækkeligt mange iranere til at stemme en lokal kandidat ind. Og for det andet er der forskel på, hvilke partier de to befolkningsgrupper opstiller for. Tyrkerne opstiller meget ofte for Socialdemokraterne, hvor det er let at blive valgt ind på personlige stemmer. Iranerne opstiller oftere for de små venstrefløjspartier, hvor det er svært at blive valgt ind på personlige stemmer.

Videre viser det sig, at det i meget høj grad er brobyggerne mellem de etniske minoriteter og det danske majoritetssamfund, som bliver valgt. Det er de indvandrere og flygtninge, som har et ben i begge lejre. Tabel 11 viser, hvilken beskæftigelse de valgte og de opstillede kandidater har. Man kan for det første bemærke, at de næsten alle er i arbejde eller under uddannelse. Det er altså nogle af de medlemmer af de etniske minoriteter, der har klarer sig godt i det danske samfund, som bliver valgt ind. Dernæst kan man bemærke, at en stor del af de valgte repræsentanter er beskæftiget som en form for integrationsmedarbejdere. De er tolke, projektmedarbejdere og tosprogede lærere. Det er folk, der har lært koderne i det danske samfund, men som stadigvæk har bevaret tilliden blandt deres egne. Det er også karakteristisk, at mange af de minoritetsrepræsentanter, der blev valgt i 2001, havde siddet i kommunernes integrationsråd i perioden forud. Endelig har de fleste af de valgte dansk statsborgerskab. Det drejer sig om 75 % mod 40 % blandt de valgberettigede.

At det netop er brobyggerne, der bliver valgt ind, har igen sammenhæng med de muligheder, som den kommunale valglov stiller til rådighed. For at blive valgt skal man opstilles på et af de store partiers lister, hvilket igen forudsætter, at der forud er gået et samarbejde med et parti, hvor man først er blevet medlem af partiet og senere opstillet. Det giver derfor næsten sig selv, at det er brobyggerne mellem minoritets- og majoritetssamfundet, der bliver valgt ind. Reglerne omkring valgene indeholder således incitament for indvandrergupperne til at samarbejde med partierne (for at få opstillet kandidater), ligesom de indeholder incitament for partierne til at samarbejde med indvanderne (for at få deres stemmer).

TABEL 11. Valgte repræsentanter og opstillede kandidater fra tredje-
lande, opdelt efter stilling, 2001. Antal personer

	DE VALGTE	DE OPSTILLEDE, MEN IKKE VALGTE
Ufaglærte arbejdere, f.eks. chauffører	2	7
Faglærte arbejdere	3	1
Kontorassistenter eller lignende	6	0
Integrationsmedarbejdere ^{*)}	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
Folkepensionister	1	0
Uoplyst	5	66
I alt	51	146

^{*)} Til integrationsmedarbejdere regnes tolke, projektmedarbejdere og tosprogede lærere.

Afslutningsvis kan det også nævnes, at der i modsætning til, hvordan det forholdt sig med valgdeltagelsen, er en betydelig overrepræsentation af mænd blandt de valgte. Kun 14 % af de valgte minoritetsrepræsentanter er kvinder. Her skal man dog huske, at der generelt er en underrepræsentation af kvinder i dansk kommunalpolitik. Ved valget i 2001 var 26 % af alle de valgte repræsentanter kvinder. Endnu mindre var andelen altså blandt de etniske minoriteter. Men dette fænomen, kan vi vist ikke bruge valgloven til at forklare.

»Institutions matter«

Analyserne i denne artikel har vist, at de etniske minoriteter deltager overraskende meget i dansk lokalpolitik. Specielt gælder det, at deltagelsen er større end i Norge og Sverige. Forklaringen er næppe, at de etniske minoriteter i almindelighed er bedre integreret og mere velfungerende i Danmark end i de to andre skandinaviske lande. Derimod ser forklaringen ud til at være de forholdsvis små forskelle i valgreglerne i Danmark, Norge og Sverige, hvor de danske regler for fordelingen af mandater giver de personlige stemmer meget stor betydning. Det ser ud til, at det er forskellene i institutionernes opbygning, der giver forskelle i både valgdeltagelse

og repræsentation. Eller, sagt på en anden måde, »institutions matter«.

Det ser også ud til, at reglerne i den kommunale valglov kan bruges til at forklare, hvad det er for etniske grupper, der bliver valgt ind i kommunalbestyrelserne, hvilke partier de repræsenterer, og hvilke egenskaber de i øvrigt har. Også i denne henseende har institutionerne stor betydning.

Når man diskuterer, hvordan man kan forbedre integration mellem majoritetsbefolkningerne og de etniske minoriteter, skal man måske kigge lidt mere på de intenderede og uintenderede effekter af de institutioner, som vi opbygger, i stedet for at tale om kulturforskelle og ressourcetsvagthed. Institutioner har nemlig også den kvalitet, at de er nemme at ændre – langt nemmere end kulturene.

Summary

Why is political participation among ethnic minorities in Denmark so relatively high?

At first sight it is rather surprising that electoral turnout among ethnic minorities is higher in Denmark than in other countries which have granted foreign citizens the right to vote in local elections. Participation in elections in Denmark is thus higher than in Sweden. Perhaps even more surprising is that it also seems as if proportionately more representatives of ethnic minorities are elected to local councils than in Norway and Sweden. If these results are so surprising it is partly because less has been done in Denmark than in, say, Sweden to motivate immigrant groups to take part in elections.

The thesis of the article is that the explanation is to be sought in the distinctive structure of opportunity in Denmark. The local political system is very open to the mobilization of minority groups, and simultaneously the potential of ethnic minorities to advance in other parts of Danish society is relatively limited.

The crucial factor is the Danish law on municipal elections, with its combination of proportional and personal voting. Particularly important are the rules for personal voting, which give much better opportunities for ethnic minorities to be elected than the rules on personal voting that exist in Sweden and Norway. The rules of the Election Act are of crucial significance for turnout, for the extent of representation, for the

parties that select representatives of the ethnic minorities, and for the characteristics of the representatives as a whole.

Referencer

- Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting*, Huvudbetänkande från kommundemokratikommittén, SOU 2001:48
- Bjørklund, Tor & Bergh, Johannes, »Innvandrerne i lokalpolitikken en suksesshistorie?«, *Lokalvalg og lokalt folkestyre*, red. Jo Saglie & Tor Bjørklund, Oslo 2005, s. 178–195
- Bjørklund, Tor & Kval, Karl-Eirik, *Innvandrere og lokalvalget 1999*, Institutt for samfunnsforskning, Oslo 2001
- Bäck, Henry & Sojininen, Maritta, »Invandrarna, demokratin och samhället«, SOU 1996:162, s. 413–504
- Elklit, Jørgen, Møller, Birgit, Svensson, Palle & Togeby, Lise, *Gensyn med sofavælgerne. Valgdeltagelse i Danmark*, Aarhus Universitetsforlag, Århus 2005
- Fennema, Meindert & Tillie, Jean, »Participation and political trust in Amsterdam: civic communities and ethnic networks«, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 1999, 25, 4, s. 703–26
- Flygtninge i Danmark*, Dansk Flygtningehjælp, København 2004
- Goulbourne, Harry, »The participation of the new minority ethnic groups in British politics«, *Race Relations in Britain. A developing agenda*, red. Tessa Blackstone, Bhikhu Parekh & Peter Sanders, Routledge, London & New York 1998, s. 181–203
- Kymlicka, Will, *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford University Press, Oxford 1995
- Lokalvalget 2003. Valgdeltakelsen blant norske statsborgere med innvandrerbakgrunn og utenlandske statsborgere med stemmerett*, Statistisk sentralbyrå 2005
- Nielsson, Gunnar P., »States and 'Nation-Groups'. A Global Taxonomy«, *New Nationalisms of the Developed West*, red. Edward A. Tiryaskian & Ronald Roqowski, Allen & Unwin, Boston 1985, s. 27–56
- Statistiska Meddelanden* 2003A, ME 13 SM 0301, SCB, Stockholm 2003
- Statistiska Meddelanden* 2003B, ME 14 SM 0301, SCB, Stockholm 2003
- Togeby, Lise, *Fra fremmedarbejdere til etniske minoriteter*, Aarhus Universitetsforlag, Århus 2003