

Kristina Bakkær Simonsen

Integration af indvandrere i Danmark

Integration af indvandrere er et centralt emne på dagsordenen, både for politikere og den bredere befolkning. Dette temanummer belyser emnet i en dansk kontekst med den ambition at nuancere forståelsen af integrationens muligheder og udfordringer på forskellige centrale områder i det danske samfund. Denne indledning til temanummeret præsenterer begrebet integration, giver et overblik over udviklingen af den europæiske litteratur på området og afslutter med en diskussion af integrationens rammer i Danmark sammenlignet med rammesætningen i andre europæiske lande.

Indvandrere og deres børn er genstand for stor opmærksomhed i både dansk politik og i den bredere danske offentlighed. Integration er det overordnede og altdominerende emne i debatten om ”dem”, oftest formuleret i variationer over spørgsmålet, om indvandrere og efterkommere er en del af det danske samfund – og hvad det overhovedet vil sige.

Det danske fokus på integration af indvandrere og efterkommere er ikke unikt, men kan ses som del af en større debat i vestlige demokratier, der i disse år forholder sig til, hvordan man kan bevare eller skabe sammenhængskraft i samfund, der over de seneste årtier er blevet mere etnisk og kulturelt blandede som følge af indvandring. Det handler på den ene side om, hvordan nye borgere bliver en del af vores samfund og fællesskab, og på den anden side om, hvad vi sætter som betingelser herfor. Svarene på disse to spørgsmål er tit stærkt politiserede og slår gnister, fordi de prikker til folks grundlæggende idéer om ”os” og ”dem”. Samtidig markerer forskellige lande sig i forhold til hinanden, med hensyn til hvordan de angriber integrationen – tænk bare på svenskere og danskeres kritik af hinandens ”forfejlede” tilgange til problemstillingen. Der er med andre ord mange kampe at kæmpe på integrationens slagmark, og måske derfor bliver positionerne ofte fastlåste og perspektiverne ensidige.

Nærværende temanummer kaster sig ind i på dette felt med den ambition at bidrage til debatten med de nuancer og den kompleksitet, som i virkeligheden kendetegner integrationens problemstillinger. Det empiriske fokus på Danmark er valgt, fordi der er et voksende lag af politologiske forskere i Danmark, som beskæftiger sig med temaet i dets forskellige afskygninger på dansk data-materiale. Derudover er det danske fokus oplagt for et temanummer i *Politica*, idet det forhåbentlig kan inspirere til dialog med et dansksproget publikum om de udfordringer og muligheder, der er forbundet med indvandreres inte-

gration i samfundet. Endelig er det et mål med temanummeret at give indblik i de forskellige måder, hvorpå temaet behandles i dansk politologisk forskning. Der vil således være bidrag, som er orienteret henholdsvis mod politisk teori, vælgeradfærd, komparativ politik, politisk økonomi og politisk sociologi (og krydsninger henover disse discipliner). En sådan samling af artikler fra forskellige hjørner af dansk politologi har hidtil manglet indenfor forskningen i indvandreres integration.

Hvad er integration?

Som allerede bemærket er integration et begreb, der bliver sagt og ment en hel masse om. Men hvad er så integration? Til at starte med er det vigtigt at adskille integration som politisk ideologi fra integration som teoretisk begreb. Som politisk ideologi eller model kan integration forstås som en middelvej mellem assimilation (idéen om at indvandrere skal komme til at ligne deres "værter" mest muligt, og at det dermed også er dem alene, der bærer ansvaret for denne tilnærmelse) og multikulturalisme (idéen om at indvandrere skal overholde værtslandets lovgivning, men derudover kan bevare deres kultur og leve som de vil – også i adskillelse fra det omgivende samfund).

I dette temanummer benyttes begrebet udelukkende som teoretisk term til at betegne en proces, hvori to dele forenes i en større helhed (jf. den sproglige oprindelse af ordet). De to dele, vi har i fokus, er på den ene side indvandrere og deres børn,¹ og på den anden side den danske majoritetsbefolkning. Den større helhed er bredt set *det danske samfund*. Man kan lægge mærke til, at denne definition ikke siger noget om, hvordan processen kan eller skal foregå, og heller ikke noget om, hvad vi mere præcist skal forstå ved "forenes". Som de forskellige bidrag til dette temanummer afspejler, afhænger betydningen af "forenes" af, hvilken dimension af integrationen der er i fokus, og hvordan idealet om helheden defineres.

Under alle omstændigheder kan det siges, at definitionen peger på to dele. Integration handler både om, hvad indvandrere/efterkommere gør, og hvad værtssamfundet gør. På grund af magtbalancen i dette forhold er det dog praktisk sådan, at det er indvandrere og efterkommere, der må gøre mest, mens deres muligheder for, hvad og hvordan de kan gøre, er rammesat af det samfund, de nu lever i. Alle bidrag i dette temanummer afspejler idéen om, at integrationen både afhænger af indvandrere/efterkommere og af værtslandet ved at fokusere på, hvad indvandrere og efterkommere gør, mener og føler *i relation til* de tiltag og den rammesætning, som det danske samfund tilbyder på det relevante område. I slutningen af denne indledning kommenterer jeg nærmere på, hvilke rammer der er i fokus for de enkelte bidrag. Inden da vil jeg give et kort

overblik over udviklingen i den europæiske forskningslitteratur på området for at sætte rammen for det fokus, der er valgt i dette temanummer.

Udviklingen af den europæiske forskning i integration af indvandrere

Forskningen i indvandreres integration var længe forbeholdt amerikanerne. I Europa var emnet indtil 1980'erne marginaliseret og udgjorde ikke et selvstændigt forskningsfelt (Martiniello og Rath, 2010). De fleste, som har sammenlignet den amerikanske og europæiske forskningsudvikling, forklarer det amerikanske forspring (og den sene europæiske interesse for feltet) med, at indvandring har spillet (og spiller) meget forskellige roller for forståelsen af samfundet i de to kontekster. Mens indvandring er en central del af amerikanernes fortælling om nationens udvikling, afviser de fleste europæere fortsat idéen om at være immigrantnationer (Foner og Lucassen, 2012). I Europa forstås den nuværende indvandring som et brud med tidligere tiders homogene og demografisk statistiske samfund, selvom flere europæiske lande også tidligere har været modtagere af indvandrere (primært fra andre europæiske lande, men også fra kolonier) (Lucassen, Feldman og Oltmer, 2006).

Konsekvenserne for forskningen ses blandt andet i det forhold, at *migration studies* og interessen for integrationen af forskellige etniske grupper i samfundet blev et veletableret forskningsfelt i amerikansk sociologi (særligt gennem Chicago-skolen), fordi de teorier, som blev udviklet, blev set som generelle (snarere end specialiserede) sociale teorier. Feltet var domineret af racerelationsteori (Park, 1928, 1939) og assimilationsteori (Gordon, 1964), dvs. teorier om, hvordan sociale grænser i USA er organiseret efter etniske/racemæssige identiteter, og hvordan disse grænser over tid udviskes, fordi tidligere indvandrergupper blendes ind i den amerikanske smeltedigel. I Europa, derimod, startede forskningen som et specialiseret felt, primært inden for demografi og lidt senere også inden for politisk økonomi, hvor indvandring blev anskuet som et spørgsmål om arbejdskraftens bevægelighed (Martiniello og Rath, 2010: 8-9). Fraværet af fx politologer og sociologer kan ses som et udtryk for den opfattelse, at indvandringen var et midlertidigt fænomen, eftersom *gæstearbejderne*, som kom til Europa i 1960'erne og 1970'erne, jo skulle hjem på et tidspunkt igen. Dermed var der ingen forventning om, at disse indvandrere (sammen med de flygtninge som kom i slut-80'erne og start-90'erne) ville sætte noget varigt aftryk på de europæiske samfund.

Siden 1990'erne har der dog været en kraftig vækst i den europæiske akademiske litteratur på området, hvilket kan ses som en reaktion på den opmærksomhed, som emnet har modtaget fra politikere og den bredere offentlighed.

Med etableringen af det europæiske forskningsnetværk IMISCOE (International Migration, Integration and Social Cohesion in Europe) i 2004 er der også opstået et centralt udvekslingspunkt for forskere på området, og feltet har fået mere anseelse og betragtes nu i politologien og sociologien som et emne af generel relevans.

Selvom forskningen i indvandreres integration altså har været et centralt felt i flere årtier i både USA og Europa, er der dog, som Wilkinson (2013: 4-5) bemærker, ”lige så mange unikke definitioner på integration, som der er forskningsartikler”. Dette er i høj grad et udtryk for, at integration er et multi-dimensionelt begreb (Wong og Tézli, 2013), som belyses fra så forskellige vinkler som uddannelse, arbejdsmarkedsdeltagelse, erhvervelse af statsborgerskab, politisk deltagelse, bosætning, sundhed, inter-etniske venskaber og ægteskaber, værdier, holdninger og identitet.

Arbejdsmarkedsdeltagelse er det område, der er absolut mest europæisk forskning på (Ager og Strang, 2008; Entzinger og Biezeveld, 2003), hvilket kan ses som en arv fra dominansen af politisk økonomi i de tidligere europæiske studier af integration (Martiniello og Rath, 2010). Samtidig kan det også ses som udtryk for et svar på den efterspørgsel efter policy-relevant viden, som den store politiske og samfundsmæssige opmærksomhed på emnet har genereret (Crul og Mollenkopf, 2012: 9). Således hævder kritiske stemmer, at det dominerende socioøkonomiske fokus delvist er motiveret af en lettere adgang til økonomisk støtte for forskningsprojekter på dette område, fordi disse studier umiddelbart kan omsættes til politikformulering og -retfærdiggørelse (Favell, 2010: 19; Wilkinson, 2013: 3; Martiniello og Rath, 2010: 11).

I takt med udviklingen af feltet er relationen mellem de forskellige dimensioner af integration også blevet diskuteret. Denne diskussion kan ses som en markering af afstand til Gordons lineære assimilationsteori, der har domineret amerikansk forskning indtil for nylig. Gordons (1964) centrale påstand var, at indvandrere med tid og over generationer ville komme til at ligne majoritetsbefolkningen så meget, at der til sidst ville være tale om en komplet udviskning af (betydningsfulde) forskelle (jf. den latinske oprindelse af ordet assimilation: *similare/similis*, dvs. at ”gøre lig med”). Denne proces blev anset som mere eller mindre automatisk, idet integration i én dimension (fx sprogligt) naturligt ville føre videre til integration i den næste dimension (fx arbejdsmarkedsdeltagelse), med kulturel og identitetsmæssig integration som endestationen.

I USA er dette perspektiv blevet udfordret gennem teorien om segmenteret assimilation (som senere også er appliceret på den europæiske case), der peger på faktorer, som kan betyde, at efterkommere ikke nødvendigvis bliver mere integrerede end deres forældre, og at de i nogle tilfælde måske ligefrem ven-

der sig imod majoritetssamfundet (Portes og Zhou, 1993; Portes og Rumbaut, 2001). I Europa er udfordringen til assimilationsteorien nærmere indlagt i tilgangen til selve begrebet integration, som forstås som en mere fragmenteret og ikke-lineær proces (Wilkinson, 2013: 1). Fx antages det ikke, at arbejdsmarkedsintegration nødvendigvis fører til større politisk deltagelse eller større identifikation med majoritetsbefolkningen. Mens der har været forsøg på at skabe sammensatte modeller for integrationens forskellige domæner (fx Ager og Strang, 2008) eller ligefrem at etablere overordnede indeks for integrationen, som samler de forskellige dimensioner i ét mål (fx Wong og Tézli, 2013), er den mest udbredte tilgang til studiet af integration altså at fokusere på ét (eller evt. at undersøge sammenhængen mellem to) af de ovennævnte områder.

Dette mere disaggregerede blik på integrationen adopteres også i dette temanummers tilgang. Udgangspunktet er, at integration er en størrelse, der er så tilpas kompleks, at den ikke kan indfanges med kun ét sæt briller eller ét fokusområde. Således undersøger hvert bidrag et selvstændigt område, med den ambition at temanummeret som helhed kan give læseren et bredere blik på integrationen og en dybere forståelse af nogle centrale dimensioner. Med udgangspunkt i, at der er sagt meget om indvandreres arbejdsmarkedsintegration i Danmark (se Rockwool Fondens overblik i Skaksen og Jensen, 2016), har det været en prioritet i udvælgelsen af artikler, at de skulle fokusere på dimensioner, som ligger nærmere politologien. Mens studierne umiddelbare "policy-relevans" varierer, markerer de alle en teoretisk motiveret tilgang til at undersøge emnet, som forhåbentlig kan bidrage til at nuancere forståelsen af, hvad integration er, og hvordan det står til med den på forskellige centrale områder i det danske samfund.

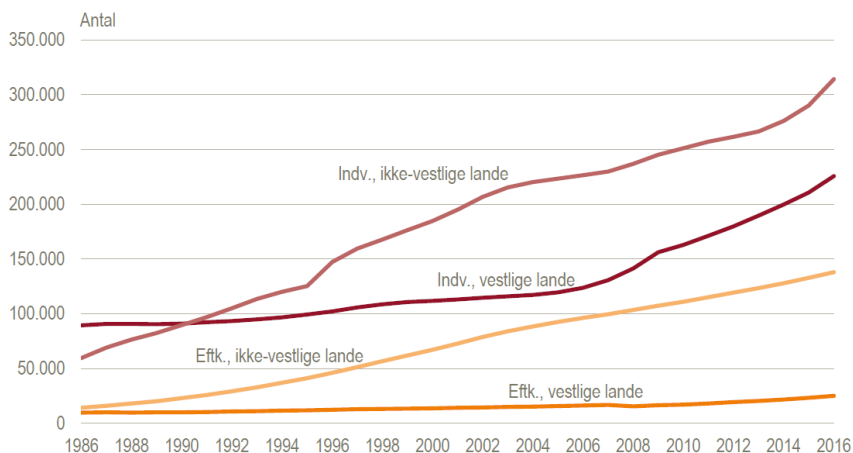
Indvandringen til Danmark

Da Danmark er det empiriske fokus for de fem bidrag i nærværende temanummer, er det på sin plads at gøre nogle overvejelser om den danske case, herunder hvordan Danmark sammenligner sig med andre europæiske lande på centrale områder.

Et åbenlyst sted at starte er med en karakteristik af immigrantbefolkningen. Danmarks Statistik opererer med tre primære herkomstskategorier i inddelingen af befolkningen; personer med dansk oprindelse, indvandrere og efterkommere.² Indvandrere og efterkommere er underopdelt med hensyn til, om de kommer fra vestlige eller ikke-vestlige lande.³ Figur 1 viser antallet af indvandrere og efterkommere i Danmark over perioden 1986-2016.

Som figuren viser, er der sket en forholdsvis kraftig stigning i antallet af både indvandrere og efterkommere siden 1986, med undtagelse af efterkommere fra

Figur 1: Indvandrere og efterkommere i Danmark, 1986-2016

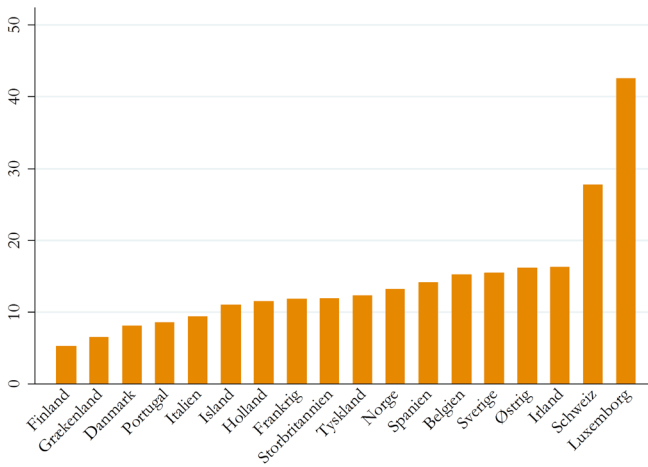


Kilde: Danmarks Statistik.

vestlige lande, hvor stigningen har været langt mere begrænset. Figuren viser også, at indvandrere fra vestlige lande indtil 1990 udgjorde størstedelen af indvandringen til Danmark, men at den ikke-vestlige indvandring siden da har taget fart og nu overgår den vestlige indvandring med ca. 90.000 mennesker. Det kan i samme ombæring bemærkes, at udviklingen i antallet af personer med dansk oprindelse har været nogenlunde stabil i samme periode med et lille fødselsoverskud, dvs. en beskedne befolkningstilvækst på omkring 1 promille (i 2015 var det 5.650 personer). Pr. 1. januar 2016 udgør indvandrere 9,5 pct. og efterkommere 2,9 pct. af befolkningen.

I en sammenligning af Danmark og andre europæiske lande med hensyn til befolkningssammensætning er det vigtigt at bemærke, at der på tværs af Europa findes forskellige standarder for, hvordan man definerer indvandrerbefolkningen (herunder om man regner efterkommere som en separat kategori, eller om de inkluderes i statistikkerne over den "nationale befolkning"), hvilket betyder, at nationale statistikker ikke altid er umiddelbart sammenlignelige. Et mere sammenligneligt mål er baseret på den andel af befolkningen, som ikke er født i det land, de bor i. Figur 2 viser dette mål for EU15 + Norge og Schweiz baseret på OECD's databank (hvor 2013 er det senest tilgængelige datapunkt). Som vi kan se, ligger Danmark (med 8,5 pct. af den samlede befolkning) i den lave ende, når det handler om indvandreres andel af den samlede befolkning. De europæiske lande har forskellige immigrationshistorier, som afspejles i, hvilke nationaliteter der udgør de største indvandrergrupper i de enkelte lande.

Figur 2: Procentdel af befolkningen, som er født i udlandet, 2013



Kilde: OECD's databank: <https://data.oecd.org/migration/foreign-born-population.htm#indicator-chart>

Spørgsmålet om, hvad der afgør søgningen mod bestemte lande, er centralt for migrationsforskere, og det er tillige blevet et politisk betændt spørgsmål, særligt i forbindelse med den seneste tilstrømning af flygtninge til Europa i 2015 og 2016. Der er tre store parametre på *pull*-siden af ligningen, dvs. forhold, som har med værtslandet at gøre: Har landet haft oversøiske kolonier, hvilket typisk både skaber kulturelle bånd og lettere adgang til at bosætte sig for folk, der kommer fra de tidligere kolonier; er landet økonomisk attraktivt for arbejdsmigranter (er der mulighed for at få arbejde til en løn og til vilkår, som er bedre end i hjemlandet); og er der adgang til opholdstilladelse/asyl for indvandrere og flygtninge?

I nyere tid, markerer 1960'erne starten på en indvandringsstrøm rettet mod Nord- og Vesteuropa (herunder Danmark), som tiltrak gæstearbejdere til at udfylde de huller i arbejdsstyrken, som boomende efterkrigsøkonomier skabte (Skaksen og Jensen, 2016). Selvom indvandringen til Danmark startede forholdsvis sent (først mod slutningen snarere end starten af 1960'erne) i sammenligning med de andre europæiske modtagerlande, er den danske udvikling i høj grad en spejling af det generelle mønster. Arbejdsmigranterne til Nord- og Vesteuropa kom fra Sydeuropa, Tyrkiet og Pakistan, mens Frankrig, Holland og Storbritannien også modtog indvandrere fra deres tidligere kolonier. Selvom oliekrisen i 1973 fik de europæiske modtagerlande til at indføre mere restriktiv indvandrerlovgivning, fortsatte indvandringen nu i form af familiesammenfø-

ringer og sidenhen også asylansøgninger som konsekvens af forskellige voldelige konflikter. I dag oplever Europa især en stærk tilstrømning af asylansøgere fra Afghanistan, Irak og Syrien, hvilket har gjort de sydeuropæiske lande til netto-indvandrings- snarere end udvandringslande.

Tabel 1 viser en oversigt over de tre største indvandrergrupper for Danmark, Frankrig, Storbritannien, Sverige og Tyskland pr. 2015. Tabellen skal give et indblik i, hvordan sammensætningen af indvandrerbefolkningen i Danmark sammenligner sig med andre europæiske lande. Af oversigten kan man se, at Frankrig og Storbritannien fortsat er præget af deres kolonihistorie, idet indvandrere fra henholdsvis Algeriet og Marokko (for Frankrigs vedkommende) og Indien og Pakistan (for Storbritanniens vedkommende) er blandt de største grupper i hvert af de to lande. Dette kan ses i kontrast til Sverige, Tyskland og Danmark, hvor det primært er bånd til et centralt naboland (Finland for Sveriges vedkommende, Tyskland for Danmarks vedkommende), tyrkiske ”gæstearbejdere” fra 1960’erne samt deres familier, og endelig en nyere bølge af polske arbejdsmigranter, som har fået lettere adgang til disse europæiske lande med østudvidelsen af EU i 2004. Sverige er det eneste land, som har en flygtningegruppe – irakerne – blandt sine tre største indvandrergrupper.

Bemærk i øvrigt, at tabellen ikke indeholder en oversigt for de største grupper af efterkommere, idet disse tal ikke er tilgængelige for alle lande, jf. kommentaren ovenfor om forskelle i opgørelsesmetoder.

Tabel 1: Afsenderland for de tre største indvandrergrupper, udvalgte europæiske lande

	Danmark	Frankrig	Storbritannien	Sverige	Tyskland
1.	Tyskland	Algeriet	Indien	Finland	Tyrkiet
2.	Tyrkiet	Marokko	Polen	Irak	Polen
3.	Polen	Portugal	Pakistan	Polen	Rusland

Kilde: FN’s database “Migrant Stock by Origin and Destination Country”, 2015: <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates15.shtml>

Integrationens rammer i Danmark og temanummerets bidrag

Det næste skridt i karakteristikken af den danske case er at belyse nogle af de formelle og uformelle rammer, som kan have betydning for integrationen, jf. den opfattelse af integrationsbegrebet, som blev præsenteret i starten af denne indledning.

Idéen om, at der eksisterer en overordnet ramme for integrationen, finder vi blandt andet hos Adrian Favell, som introducerede begrebet ”integrationsfilosofi” til at betegne den udbredte konsensus, der eksisterer internt i forskellige lande omkring de normative mål og forklaringsorienterede antagelser, som integrationspolitikken hviler på (1998: 2). Selvom de europæiske lande alle står overfor det samme ”integrationsproblem”, så er svarene på, hvordan dette problem skal løses, meget forskellige og bestemt af historisk funderede antagelser om, hvem det er, der skal integreres, og hvad de skal integreres ind i – med andre ord; hvad er de to dele, hvad er helheden, og hvordan opnår vi ”forening”?

Favells empiriske analyse sammenligner Frankrig og Storbritanniens integrationsfilosofier, som han betegner som ”omvendte spejlbilleder” af hinanden (1998: 4). Mens Frankrig tilslutter sig en republikansk og universalistisk idé om, at kulturelt anderledes *indvandrere* kan integreres i det politiske fællesskab gennem et *statsborgerskab*, der ikke ser racemæssige, etniske og religiøse forskelle, handler den britiske diskurs om at skabe en offentlig orden, som er fri for diskrimination og racisme, men hvor *etniske minoriteter* ellers er frie til at praktisere deres kultur og religion, også i det offentlige rum. Statens fokus er på *anti-diskriminationslovgivning* og *sameksistens* snarere end statsborgerskab og politisk assimilation. Disse forskelle kommer blandt andet til udtryk i det forhold, at man i Frankrig ikke laver officielle opgørelser over efterkommere af indvandrere (idet de er statsborgere og dermed ikke længere et mål for integrationen), mens man i Storbritannien opfatter både efterkommere og deres børn og børnebørn som etniske minoriteter, som integrationspolitikken har fokus på i forbindelse med spørgsmålet om sameksistens.

Hvordan sammenligner Danmark sig med disse to filosofier? Svaret er, at den danske integrationsfilosofi afviger fra både den franske og den britiske model, idet statsborgerskabet langt fra betragtes som tilstrækkeligt for integration af indvandrere, og idet integrationens mål rækker udover multikulturel sameksistens. Derudover kan det også bemærkes, at den danske integrationsfilosofi blev udviklet senere end både den franske og den britiske, eftersom ”integrationsproblemet” først er blevet etableret som en politisk prioritet i løbet af 1990’erne. Kristian Kriegbaum Jensen (2016) har analyseret den danske integrationsfilosofi, som på trods af skiftende regeringer, er forenet i det syn, at integrationen er en langsom og organisk proces, som ikke kan trylles frem gennem fx (hurtig) tildeling af statsborgerskab. Snarere må indvandrere gennem langstrakt socialisering blive en del af den danske nation – en nation som opfattes som historisk fikseret og dermed ikke åben for forandring i mødet med nye borgere. Ifølge Jensen har denne filosofi ført til udviklingen af en fortjenstfuldhedsdiskurs overfor indvandrere, fx i forbindelse med tildeling af

statsborgerskab, og til en forholdsvist stram indvandrerlovgivning, fordi den danske nation kun kan rumme dem, der gør en stor indsats for at blive danske. Den største kontrast er i skandinavisk sammenhæng Sverige, hvor statslige tiltag er fokuseret på at støtte en proces, hvori både indvandrere og det svenske samfund tilpasser sig hinanden, og hvor indvandrere indbydes til at indgå i en dialog om, hvad det vil sige at være svensk. Tildelingen af rettigheder, fx statsborgerskabet, ses som et middel til at engagere de nye borgere i samfundet.

I forlængelse af denne brede definition på integrationens ramme, kan vi zoome ind på reglerne for opnåelse af statsborgerskab, som formelt definerer grænsen mellem ”os” og ”dem”. Man kan groft sagt sige, at der er to perspektiver på, hvad statsborgerskabet gør for indvandrere. Det første perspektiv handler om, at statsborgerskabet er et mærkat på, at man er en del af et *politisk-juridisk* fællesskab. Det andet perspektiv peger på de rettigheder, der følger med passet, og som anses for centrale for at deltage i det politiske fællesskab. Det handler særligt om valgret og derudover om den beskyttelse, statsborgerskabet giver, idet statsborgere ikke kan udvises af landet. Den psykologiske sikkerhed, der følger heraf, betragtes af nogen som en potentiel forudsætning for, at man har overskud til at investere i integrationsprocessen.

Disse to perspektiver kan også ses som forklaring på den forholdsvis store variation, vi ser på tværs af europæiske stater i tilgangen til statsborgerskabslovgivning. Mens statsborgerskabet betragtes som en præmie for vellykket integration (dvs. som endestation på integrationsprocessen) i lande med høje krav for opnåelse af statsborgerskab, betragtes statsborgerskabet snarere som middel til vellykket integration (dvs. som starten på integrationsprocessen) i de lande, hvor der er forholdsvis lempelig adgang til statsborgerskabet (jf. Jensens analyse af den svenske case).

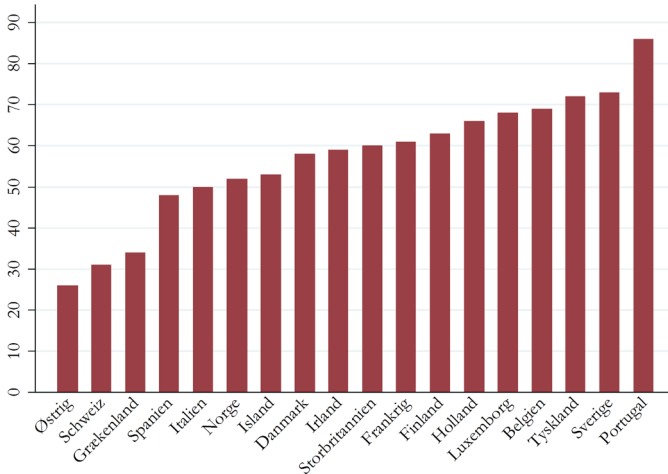
Der er udviklet flere indeks til sammenligning af europæiske landes statsborgerskabs- og integrationspolitikker (fx Sara Wallace Goodmans *Civic Integration Index* (CIVIX), Marc Morjé Howards *Citizenship Policy Index* (CPI) og European Union Democracy Observatorys *Citizenship Law Indicators* (CIT-LAW)). Disse indeks varierer med hensyn til, hvor mange lande de inkluderer, og hvor ofte de opdateres. Derudover er der en vis variation i vægtningen af forskellige dimensioner i det samlede indeks (se Helbling (2013) for en diskussion af validiteten og metodiske styrker og svagheder ved en række af disse indeks). Figur 3, som sammenligner EU15 + Norge og Schweiz, er baseret på MIPEX's (Migrant Integration Policy Index) mål for statsborgerskabets åbenhed (”Access to Nationality” indeks), hvilket er det komparative indeks, som inkluderer flest lande og som opdateres mest jævnligt. Indekset er et samlet

mål for fire dimensioner af statsborgerskabslovgivning (højere score angiver mere lempelig/åben adgang til statsborgerskab):

1. Kvalifikation til statsborgerskab
 - Fødselsret til statsborgerskab (giver fødsel på landets territorium automatisk ret til statsborgerskab?)
 - Varighed af ophold i landet
2. Betingelser
 - Sprogtest/sprogniveau
 - Indfødsrets-/integrationstest
 - Indkomstniveau/krav om arbejde
 - Gebyr for ansøgning om statsborgerskab
3. Statussikkerhed
 - Er statsborgerskab en rettighed, når alle krav er mødt, eller er beslutningen om tildeling af statsborgerskab skønsbaseret?
4. Ret til dobbelt statsborgerskab

Som figur 3 viser, ligger Danmark i et midterfelt med en score på 58 (på en skala fra 0 til 100). Østrig har den strammeste lovgivning blandt de sammenlignede lande, mens Portugal har de mest lempelige regler. Det skal bemærkes, at figur 3 er baseret på 2014-lovgivning (hvilket er det nyligste datapunkt i

Figur 3: MIPEX Access to Nationality 2014 score



Kilde: Migrant Integration Policy Index: <http://mipex.eu/access-nationality>.

MIPEX-databasen), og at Danmark siden da har indført strammere statsborgerskabsregler (jf. Bech et al., 2017, dette temanummer), særligt på betingelsesdimensionen. Dette betyder, at en nyere sammenligning formodentlig ville placere Danmark lavere på ranglisten over europæiske lande. Samtidig viser denne bemærkning, at integrationens betingelser både varierer over sted (lande) og tid. Det sidste er den ramme, som Bech et al. tager udgangspunkt i i deres undersøgelse af konsekvenserne af den nyligste stramning af reglerne for opnåelse af statsborgerskab i 2015.

Udgangspunktet for analysen i Bech et al. (2017) er, at strammere regler udelukker mange fra at blive officielt (juridisk) inkluderet i det danske politiske fællesskab – og det empiriske spørgsmål er så: *hvor* mange? Dette bidrag har således primært fokus på værdien af statsborgerskabet i sig selv, dvs. som mærkat på at være en del af det politiske fællesskab. I dette tilfælde betyder ”forenet med” at have lige status med andre borgere i det danske samfund. I forlængelse heraf undersøger artiklen også, om kravene er urimelige i den forstand, at personer med dansk oprindelse ikke selv ville kunne leve op til dem, hvis de skulle søge om statsborgerskab.

I kontrast til de forholdsvis stramme statsborgerskabsregler (særligt efter 2015), er Danmark blandt en håndfuld lande i Vesteuropa (sammen med Finland, Sverige, Norge, Irland, Holland og Spanien), der giver indvandrere adgang til demokratisk deltagelse gennem lokale valg, selv uden statsborgerskab. Efter tre års ophold har indvandrere således valget (og er dermed også valg-bare) til kommunal- og regionsrådsvalg (for EU-borgere og borgere fra Norge og Island gælder valget, så snart vedkommende har fast bopæl i Danmark). Dette kan ses som en positiv ramme for integrationen, der giver nye borgere mulighed for demokratisk indflydelse, og som ligger i forlængelse af den danske tradition for høj valgdeltagelse i befolkningen generelt. Denne ramme er udgangspunktet for Bhatti og Hansens (2017) bidrag til dette temanummer, som undersøger, hvordan det ser ud med valgdeltagelsen blandt ikke-vestlige indvandrere og efterkommere. Udover at kontrollere for demografiske forhold undersøger Bhatti og Hansen også statsborgerskabets rolle i den politiske integration. Spørgsmålet er, om statsborgerskabet bidrager til større valgdeltagelse – også ved lokale valg. Her er det altså statsborgerskabet som middel til integration, der er i fokus, idet forventningen er, at statsborgerskabet har en inklusionsværdi, der tilskynder eller forpligter indvandrere og efterkommere på at deltage. Selvom både statsborgere og ikke-statsborgere altså har ret til at stemme ved kommunalvalg, kan man forestille sig, at statsborgerskabet øger deltagelsen i det politiske fællesskab.

Udover adgangen til statsborgerskab og politiske rettigheder er en anden ramme for integrationen den socialdemokratiske velfærdsmodel, som den danske velfærdsstat er bygget op efter (Esping-Andersen, 1990). Et bærende princip bag denne velfærdsmodel er ambitionen om, at social baggrund skal have mindst mulig betydning for ens adgang til succes og velfærd i livet – hvilket sikres gennem offentlig betalt uddannelse, komparativt set generøse understøttelsesydelse i forbindelse med arbejdsløshed og sygdom, og i det hele taget et stort statsligt ansvar for mange af livets faser. Med hensyn til denne formelle ramme for indvandreres liv kan Danmark forstås som et land, hvor det offentlige tager forholdsvis mere hånd om indvandreres velfærd end i andre lande med liberal eller kristendemokratisk velfærdsmodel (om end det skal bemærkes, at indvandrere i nogle tilfælde ikke har adgang til lige så generøse ydelser som personer med dansk oprindelse). Dette kan ses som et potentielt både positivt og negativt bidrag til integrationen. På den ene side kan det inkluderende værdisæt, som den socialdemokratiske velfærdsstat bygger på, ses som en positiv ramme for indvandrere at etablere sig i, eftersom det kan ”nedkæmpe permanente sociale og politiske skillelinjer i samfundet” (Sainsbury, 2012: 3) og fungere som et skjold mod marginalisering og eksklusion. På den anden side fremføres dog også argumenter for, at den socialdemokratiske velfærdsmodel kan være en bremse på fx arbejdsmarkedsintegrationen, fordi indvandrere har færre incitamenter end i fx liberale velfærdsregimer til at tage arbejde og forsørge sig selv.

Velfærdsstaten som ramme for integrationen er særligt i fokus i Breidahls (2017) artikel, som undersøger holdningerne hos indvandrere og efterkommere til centrale velfærdsstatslige principper, eller rettere: Hvor tæt indvandreres og efterkommeres værdier ligger på værdierne hos personer med dansk oprindelse. Integrationsbegrebet, som ligger til grund for en sådan analyse, indebærer en idé om, at samfundets sammenhængskraft (hvor godt ”forenet” de forskellige dele er) afhænger af, at der er et vist værdisammenfald på centrale områder i samfundslivet. Hvis personer med dansk oprindelse og personer med indvandrerbaggrund ser meget forskelligt på de områder, som er grundlæggende for, hvordan samfundet er opbygget, kan der være grund til bekymring for den fortsatte opbakning til centrale institutioner.

Hos Breidahl er spørgsmålet specifikt knyttet til indvandreres og efterkommeres tilslutning til værdier, som kan betragtes som grundlag for velfærdsstaten. Således vender hun pilen om i forhold til tidligere forskning, som også har undersøgt, om indvandring/øget diversitet er undergravende for støtten til velfærdsstatens grundlæggende principper – men med majoritetsbefolkningen i fokus (fx Putnam, 2000 om negative effekter af etnisk diversitet på social

kapital i USA; se også Kesler og Bloemraad, 2010 om betingede effekter af immigrationsrelateret diversitet på tillid, foreningsdeltagelse og politisk deltagelse i vestlige demokratier).

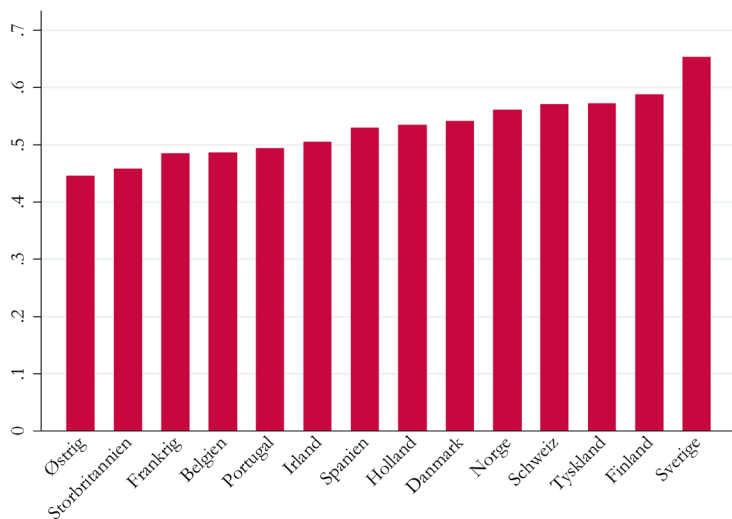
Fallesens (2017) undersøgelse af indvandreres og efterkommeres uddannelsessucces må også ses som rammesat af den principielt lige adgang til uddannelse, som den danske velfærdsstat tilbyder. I integrationssammenhæng kan uddannelse ses som et parameter at måle indvandrere og efterkommere på i forhold til majoritetsbefolkningen, ud fra en idé om at forskelle bør udlignes, hvis der er en integrationsproces i gang. Dette syn på uddannelse spejler for så vidt idéen om statsborgerskabet som et mærkat på at være inkluderet: Når indvandrere og efterkommere opnår de samme ”meritter” som personer med dansk oprindelse, kan vi begynde at tale om en vellykket integration – om ”forening”.

Samtidig kan vi også se uddannelse som et middel til integration i andre domæner. I et moderne, højtudviklet samfund som det danske hænger højere uddannelse oftest sammen med bedre livsmuligheder. Hvis indvandrere og efterkommere ikke uddanner sig lige så godt som majoritetsbefolkningen, kan det altså være kilde til social ulighed, som på sigt kan manifestere sig i segregering – og dette ikke blot i forhold til mulighederne for at tage attraktive jobs, men også for indkomst, venskaber, værdisocialisering, bosætning osv.

Fallesen undersøger i sit bidrag, hvad der kan forklare uddannelseskloften mellem indvandrere og efterkommere på den ene side og personer med dansk oprindelse på den anden side. Ud fra en assimilationsteoretisk tankegang skulle vi forvente, at indvandrere, der er kommet til Danmark tidligt i livet, klarer sig bedre end indvandrere, der er kommet senere, og vi skulle forvente, at efterkommere klarer sig bedre end indvandrere. Spørgsmålet er, hvordan disse to parametre (tid og generation) påvirker uddannelsesintegrationen i den danske kontekst.

Statsborgerskabslovgivning, valgretten og den danske velfærdsmodel er alle formelle rammer, der sætter muligheder og begrænsninger på integrationen. I forhold til de mere uformelle rammer for integrationen er et centralt forhold, hvordan det omgivende samfund ser på indvandrere og deres plads i nationen. Der er efterhånden en del tværnationale spørgeskemaundersøgelser, som med jævne mellemrum inkluderer spørgsmål om holdningen til indvandrere. I figur 4 har jeg beregnet landegennemsnit på et indeks baseret på tre spørgsmål fra European Social Survey fra 2014. Hvert spørgsmål beder respondenterne angive deres holdning til, om indvandrere bidrager negativt eller positivt til landets økonomi, landets kulturelle liv, og hvordan det er at leve i landet (11-punkt skala). Indekset er skaleret 0-1, hvor højere værdier angiver en mere

Figur 4: Positive holdninger til indvandrere i majoritetsbefolkningen



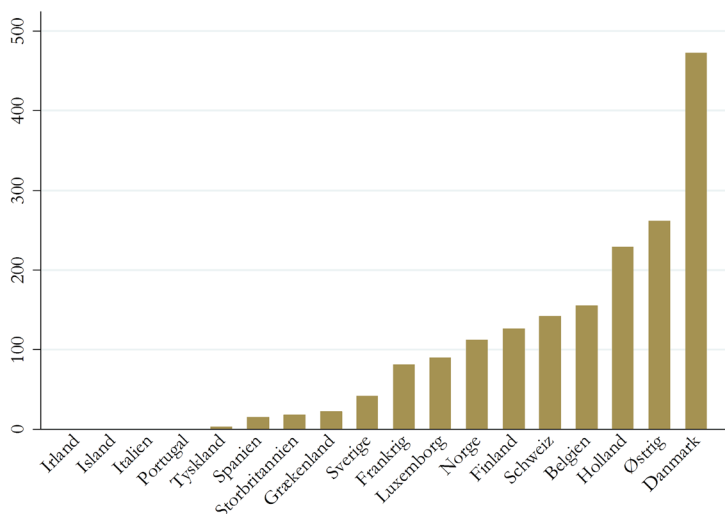
Kilde: Beregninger på baggrund af European Social Survey runde 7 (2014).

positiv holdning til indvandrere i befolkningen.⁴ Som det ses, ligger Danmark i et midterfelt, svagt i retning mod den mere positive ende, hvilket ser ud til at være en skandinavisk trend (Sverige, Finland og Norge ligger alle over det samlede landegennemsnit). Generelt er forskellene mellem de udvalgte europæiske lande dog små på dette mål for holdningen til indvandrere.

Hvis vi vender blikket mod politikerne, er en anden måde at måle holdningen til indvandrere bredt set at undersøge, hvor meget den politiske elitediskurs fokuserer på negative aspekter ved etnisk diversitet. På baggrund af data fra Comparative Manifesto Project har jeg dannet landescorer for saliens af negativ omtale af multikulturalisme for det seneste valg op til 2012 (landescorer summerer saliens af temaet i alle indvalgte partiers valgprogram, vægtet med partiernes stemmeandel ved det pågældende valg). Som det ses, er Danmark det land blandt de udvalgte europæiske lande, hvor dette tema er mest centralt i den politiske diskurs.

Man kan forestille sig, at synet på indvandrere i den brede befolkning og i dansk politik påvirker indvandrere og deres integration, og det er disse uformelle rammer, som bredt set udgør konteksten for mit eget bidrag til dette temanummer i en undersøgelse af efterkommeres oplevelse af dansk identitet (Simonsen, 2017).

Figur 5: Saliens af negativ politisk eliteretorik



Kilde: Beregninger baseret på Comparative Manifesto Project.

Integrationsbegrebet, som ligger til grund for at undersøge identitetsspørgsmål, hviler på den idé, at vi kan se fælles identitet som en "forening" af det, der tidligere var to adskilte grupper. At være en del af et fælles samfund handler i dette perspektiv om også at opleve at være en del af det samme "forestillede fællesskab" (Anderson, 1991). Fælles identitet bidrager derudover til større solidaritet, samarbejde og dermed styrket sammenhængskraft.

Jeg argumenterer i mit bidrag for, at vi skal være særligt interesserede i efterkommeres identitetsmæssige integration. Mens der kan være centrale udfordringer for indvandreres følelse af at være danske, som bunder i blandt andet socialiseringen i en anden national kontekst og i selve migrationsoplevelsen, så er argumentet, at efterkommere bør have lettere ved at identificere sig som danske. Dette handler om, at de deler mange kendetegn på at være danske med personer med dansk oprindelse (at være født og opvokset i Danmark, at tale flydende dansk, at have statsborgerskab osv.). Tilbage står som primær forhindring de eventuelle oplevelser, de måtte have, af grænser mellem personer med dansk oprindelse og personer med indvandrerbaggrund. Spørgsmålet er, hvordan efterkommere oplever disse grænser, og hvilken effekt det har på deres følelse af at være danske.

På baggrund af denne gennemgang af formelle og uformelle rammer for integrationen er det åbenlyst, at integrationens vilkår i Danmark er svære at

opsummere i et enkelt mål eller i en entydig konklusion. Mens Danmark på nogle områder komparativt set kan siges at tilbyde gode forhold for indvandre- res inklusion i samfundet, er der andre områder, hvorpå indvandrere møder sværere forhold. Dette er altså også en del af ligningen, når vi taler om, at integration er et komplekst fænomen, og dette vil også afspejle sig i de forskel- lige bidrags konklusioner.

Afslutning

Selvom temanummeret rummer en bred vifte af perspektiver på indvandreres integration i Danmark, er det dermed ikke sagt, at der ikke er andre centrale dimensioner, som ikke også fortjener belysning (heriblandt indvandreres le- veforhold, boligsegregering og sociale grænser fx i form af venskabs- og ægte- skabsmønstre). Dog mener jeg, at dette udvalg af perspektiver på integrationen repræsenterer et stærkt *politologisk* bidrag til det store billede.

Udover måske at kunne interessere nogle af vores kolleger, er min ambition, at temanummerets bidrag kan være relevante og inspirerende for studerende, som beskæftiger sig med emnet i dets forskellige (samfundsfaglige) afskygnin- ger. Derudover håber jeg, at temanummeret kan være et sagligt og nuanceret indspark til den bredere offentlige debat om indvandreres integration, som ofte bliver meget ensidig. I denne forbindelse bør bidragenes bredde og kritiske tilgang skabe et bedre og mere løsningsorienteret grundlag for at diskutere integrationens muligheder og udfordringer.

Endelig håber jeg, at læserne af de forskellige bidrag engagerer sig med vores forskning og har blod på tanden til at pege på de huller, vi skal have belyst bedre, eller de perspektiver, der mangler, for at vi kan blive endnu klogere. Med denne opfordring ønsker jeg god og kritisk læsning.

Noter

1. Alle bidrag i temanummeret behandler ikke alene indvandrere men også efter- kommere som en del af den gruppe, for hvem integration er et relevant spørgsmål. Selvom spørgsmålet om, hvornår man er en del af den nationale befolkning, og hvornår man er en del af indvandrerbefolkningen, har politiske og værdimæssige overtoner, så er den forskningsmæssige berettigelse for at interessere sig for efter- kommers integration, at denne gruppe har fællestræk med både deres forældre og med personer, der har oprindelse i værtslandet. Således er efterkommere ofte en kritisk case på, hvordan det står til med inklusionen af nye borgere i værtslandet. Studiet af efterkommere kan dermed gøre os klogere på, hvilke forhold der muliggør, og hvilke forhold der forhindrer, at nye borgere bliver en del af den nationale befolkning.

2. En person har dansk oprindelse, hvis han eller hun har mindst én forælder, som både er dansk statsborger og født i Danmark. Hverken indvandrere eller efterkommere har én forælder, som både er dansk statsborger og født i Danmark. Forskellen mellem indvandrere og efterkommere er, at indvandrere er født i udlandet, mens efterkommere er født i Danmark (Danmarks Statistik, <https://www.dst.dk/da/Statistik/emner/indvandrere-og-efterkommere/indvandrere-og-efterkommere>).
3. Vestlige lande: EU28, Andorra, Island, Liechtenstein, Monaco, Norge, San Marino, Schweiz, Vatikanstaten, Canada, USA, Australien og New Zealand. Ikke-vestlige lande: alle øvrige lande.
4. Item-item korrelationer mellem 0,63 og 0,69. Cronbachs alpha = 0,85.

Litteratur

- Ager, Alastair og Alison Strang (2008). Understanding integration: A conceptual framework. *Journal of Refugee Studies* 23 (4):589-607.
- Anderson, Benedict (1991). *Imagined Communities: Reflections of the Origin and Spread of Nationalism*. 3. udg. London: Verso.
- Bech, Emily Cochran, Kristian Kriegbaum Jensen, Per Mouritsen og Tore Vincents Olsen (2017). Hvem er folket? Flygtninge og adgangen til dansk statsborgerskab. *Politica* 49 (3): 227-248.
- Bhatti, Yosef og Kasper Møller Hansen (2017). Valgdeltagelsen blandt ikke-vestlige indvandrere og efterkommere. *Politica* 49 (3): 249-272.
- Breidahl, Karen Nielsen (2017). Den danske velfærdsstat og de nye medborgere: Bakker ikke-vestlige indvandrere og efterkommere op om velfærdsstatens centrale værdier? *Politica* 49 (3): 273-291.
- Crul, Maurice og John Mollenkopf (2012). The second generation, pp. 3-25 i Maurice Crul og John Mollenkopf (red.), *The Changing Face of World Cities*. New York: Russell Sage Foundation.
- Entzinger, Han og Renske Biezeveld (2003). *Benchmarking in Immigrant Integration*. Rotterdam: European Research Centre on Migration and Ethnic Relations (ERCOMER) for the European Commission.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Fallesen, Helene Wind (2017). Undersøgelse af uddannelseskloften: Haler børn med indvandrerbaggrund ind på de etnisk danske børn? *Politica* 49 (3): 292-311.
- Favell, Adrian (1998). *Philosophies of Integration*. Basingstoke: Macmillan Press.
- Favell, Adrian (2010). Integration and nations: The nation-state and research on immigrants in Western Europe, pp. 371-404 i Marco Martiniello og Jan Rath (red.), *Selected Studies in International Migration and Immigrant Incorporation*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

- Foner, Nancy og Leo Lucassen (2012). Legacies of the past, pp. 26-43 i Maurice Crul og John Mollenkopf (red.), *The Changing Face of World Cities*. New York: Russell Sage Foundation.
- Gordon, Milton M. (1964). *Assimilation in American Life: The Role of Race, Religion, and National Origin*. New York: Oxford University Press.
- Helbling, Marc (2013). Validating integration and citizenship policy indices. *Comparative European Politics* 11 (5): 555-576.
- Jensen, Kristian Kriegbaum (2016). *Scandinavian Immigrant Integration Policies: Varieties of the Civic Turn*. Aarhus: Politica.
- Kesler, Christel og Irene Bloemraad (2010). Does immigration erode social capital? The conditional effects of immigration-generated diversity on trust, membership, and participation across 19 countries, 1981-2000. *Canadian Journal of Political Science* 43 (2): 319-347.
- Lucassen, Leo, David Feldman og Philippe Oltmer (2006). *Paths of Integration: Migrants in Western Europe (1880-2004)*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Martiniello, Marco og Jan Rath (2010). Introduction: Migration and ethnic studies in Europe, pp. 7-18 i Marco Martiniello og Jan Rath (red.), *Selected Studies in International Migration and Immigrant Incorporation*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Park, Robert E. (1928). Human migration and marginal man. *The American Journal of Sociology* 33 (6): 881-893.
- Park, Robert E. (1939). The nature of race relations, i Edgar T. Thompson (red.), *Race Relations and the Race Problem: A Definition and an Analysis*. Durham: Duke University Press.
- Portes, Alejandro og Rubén G. Rumbaut (2001). *Legacies: The Story of the Immigrant Second Generation*. Berkeley: University of California Press.
- Portes, Alejandro og Min Zhou (1993). The new second generation: Segmented assimilation and its variants. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 530 (1): 74-96.
- Putnam, Robert (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster
- Sainsbury, Diane (2012). *Welfare States and Immigrant Rights: The Politics of Inclusion and Exclusion*. Oxford: Oxford University Press.
- Simonsen, Kristina Bakkær (2017). ”Hvor dansk skal man være for at være dansk?” Hvordan unge efterkommere af indvandrere fra Mellemøsten oplever mulighederne for at høre til i Danmark. *Politica* 49 (3): 312-329.
- Skaksen, Jan Rose og Bent Jensen (2016). *Hvad ved vi om indvandring og integration? Indvandringen til Danmark og forløbet af integrationen fra 1960'erne til i dag*. København: Gyldendal.

- Wilkinson, Lori (2013). Introduction: Developing and testing a generalizable model of immigrant integration. *Canadian Ethnic Studies* 45 (3): 1-7.
- Wong, Lloyd L. og Anette Tézli (2013). Measuring social, cultural, and civic integration in Canada: The creation of an index and some applications. *Canadian Ethnic Studies* 45 (3): 9-37.