

Analyse af behov, udfordringer og gode erfaringer i forhold til kommunikation med etniske minoritetsborgere

Indledning

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen er på Borgerrepræsentationsmødet den 12. marts 2009 blevet bedt om at udarbejde en kommunikationsstrategi i forhold til etniske minoriteter, som skal sætte "(...) fokus på problematikken". Med det afsæt har forvaltningen i tæt samarbejde med de øvrige forvaltninger udarbejdet denne analyse af behov, udfordringer og gode erfaringer inden for området. Analysen har tre hovedkonklusioner:

- Kommunikationsudfordringer i forhold til etniske minoriteter er tæt knyttet til ligebehandlingsdagsordenen. Således er kommunikationsbarrierer eller udfordringer uløseligt forbundet med manglende lige muligheder i forhold til enten ydelser eller services i Københavns Kommune. Dette understøttes af Institut for Menneskerettigheders undersøgelse af Københavns Kommunes behov for en ligebehandlingspolitik.¹
- Københavns Kommune har på tværs af forvaltninger en række initiativer og indsatser, som på forskellige vis er sat i gang for at imødekomme kommunikationsudfordringer blandt andet i forhold til etniske minoriteter. Derfor er der ikke nødvendigvis behov for at skifte spor i Københavns Kommune, men derimod snarere behov for at udvikle, koordinere og styrke allerede igangværende initiativer og indsatser på tværs af forvaltningerne.
- I forlængelse heraf er det Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningens vurdering, at den bedste måde at styrke samarbejdet på tværs af forvaltninger og samtidig imødekomme de mest presserende udfordringer i forhold til kommunikationsbarrierer og udfordringer er ved at prioritere og fokusere på udvalgte indsatsområder i en kommunikationsstrategi.

1. Politisk opdrag

Som nævnt blev det på baggrund af et medlemsforlag på Borgerrepræsentationsmødet den 12. marts 2009 besluttet, at Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen skal stå for udarbejdelse af "(...) en strategi for, hvordan Københavns Kommune kommunikerer til etniske minoriteter, som ikke kan nås via de traditionelle kommunikationsveje. (...) Forslagsstillerne finder det problematisk, at en del københavnere med etnisk baggrund ofte går glip af vigtige meddelelser, tilbud og tiltag fra kommunen fordi de medier, som kommunen bruger som kommunikationskanaler, ikke benyttes af disse borgere."²

Den 30. april 2009 godkendte Beskæftigelses- og Integrationsudvalget forvaltningens "(...) overvejelser over indsatsområder, proces samt fokuspunkter som grundlag for arbejdet med kommunikationsstrategien".³ I indstillingen foreslås følgende fokuspunkter:

¹ "Ligebehandling – En undersøgelse af Københavns Kommunes behov for en ligebehandlingspolitik", Institut for Menneskerettigheder 2009 (forelagt Beskæftigelses- og Integrationsudvalget 16. april 2009)

² Medlemsforlag om kommunikationsstrategi i forhold til etniske minoriteter, BR den 12. marts pkt. 24

- Identificering af særligt problematiske områder i samarbejde med kommunens forvaltninger og Borgerrådgiveren
- Udarbejdelse af forslag til hvordan kommunikationsudfordringerne imødekommes

Endvidere rettes der i indstillingen opmærksomhed på, at Institut for Menneskerettigheder i deres undersøgelse af Københavns Kommunes behov for en ligebehandlingspolitik anviser kommunikation mellem borger og kommune som en ligebehandlingsudfordring.⁴

2. Metode

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har prioriteret, at en tværgående kommunikationsstrategi i forhold til etniske minoriteter evner at afspejle de mange forskellige måder forvaltningerne kommunikerer på, til og med etniske minoriteter. Der er således stor forskel på de myndighedsbreve som typisk afsendes fra jobcentre og socialcentre til den omfattende mængde information om blandt andet sundhed, fritid, kultur og boligsociale tilbud, som via en lang række medier og kanaler, når københavnere i deres lokale boligområder. Det er imidlertid ikke alene på tværs af forvaltningerne, at kommunikation med borgerne i København er forskellig. Internt i forvaltningerne er der således stor forskel på at være ansat som 'frontmedarbejder' med daglig kontakt med den enkelte borger, og på at være ansat i centralforvaltningen med fokus på HR strategier, kampagner og internethjemmesider.

For at sikre denne mangfoldighed af både form og indhold af den kommunikation kommunen har med københavnere med etnisk minoritetsbaggrund, er der nedsat en tværgående arbejdsgruppe med centrale repræsentanter fra alle forvaltninger og Borgerrådgiveren. Arbejdsgruppen refererer til "Koordinationsforum for den tværgående Integrationspolitik", som godkender og sikrer, at arbejdet med kommunikationsstrategien er bredt forankret på tværs af kommunens forskellige forvaltninger, kontorer, enheder og teams.

Arbejdsgruppen har sikret at et bredt udsnit af 'frontmedarbejdere' i kommunen samt repræsentanter for udsatte borgergrupper er blevet inddraget i indkredsning af behov, udfordringer og gode erfaringer i forhold til kommunikation og ligebehandling. Derudover har der været sendt spørgeskemaer til en række etniske foreninger samt interesseorganisationer, hvor der i nogle tilfælde er fulgt op med enten workshop eller telefonopkald. Tilbagemeldingerne herfra har dog været begrænset. Endvidere er der etableret samarbejde med Integrationsministeriet om deres erfaringer med forskellige kommunikationsformer samt undersøgelser af blandt andet medieforbrug blandt etniske minoriteter. Endelig er diverse undersøgelser og analyser af relevans for feltet blevet inddraget undervejs i forløbet.

Endelig har der undervejs kørt et andet og supplerende spor, som handler om formelle juridiske krav i forhold til kommunikation til og med etniske minoriteter. Et spor, som er særlig relevant i relation til såkaldte myndighedsbreve eller anden kommunikation fra kommunen.

3. Behov og udfordringer - Identificering af særligt problematiske områder

³ Beskæftigelses- og Integrationsudvalgsmøde den 30. april 2009

⁴ "Ligebehandling – En undersøgelse af Københavns Kommunes behov for en ligebehandlingspolitik", Institut for Menneskerettigheder 2009 (forelagt Beskæftigelses- og Integrationsudvalget 16. april 2009)

Udgangspunktet for den tværgående arbejdsgruppe har indledningsvist været at skabe viden om målgruppernes behov, udfordringer og gode erfaringer i relation til kommunikation. Dvs. hvor opleves der et behov for at styrke kommunikationen? Hvilke udfordringer, barrierer og problematikker ligger i forlængelse af disse behov? Og endelig hvad kendetegner de gode erfaringer, hvor det rent faktisk lykkes at kommunikere til og med grupper af etniske minoriteter, som kommunen typisk har vanskeligt ved at få i tale?

Ligebehandling og kommunikation – to sider af samme mønt

En særlig pointe har vist sig i arbejdet med afdækning af de særlige kommunikationsudfordringer, som knytter sig til københavnere med etnisk minoritetsbaggrund. Nemlig at udfordringerne ikke nødvendigvis knytter sig til etnicitet, men derimod snarere til en række barrierer som opstår i mødet mellem borger, medarbejder og kommune. Barrierer, som er genkendelige ikke kun for etniske minoriteter, men som derimod gør sig gældende for flere andre udsatte grupper, som først og fremmest er karakteriserede ved deres marginale position i samfundet.

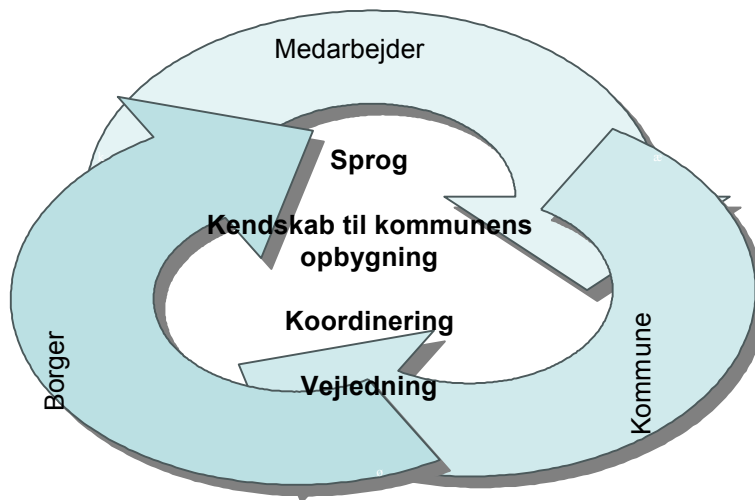
I forlængelse heraf er det arbejdsgruppens opfattelse, at der er rigtig meget vundet ved både at fokusere på ligebehandlingsudfordringer og udfordringer knyttet til kommunikation i forhold til specifikke målgrupper. Ved at have ligebehandling for øje vil strategien således evne at adressere en række udfordringer eller barrierer, som både har konsekvenser for udsatte etniske minoritetsgrupper samt en række andre udsatte grupper.

Endvidere er det arbejdsgruppens opfattelse, at det som umiddelbart kan synes at være kommunikationsudfordringer ikke nødvendigvis er det. Således handler det også om, at når udsatte etniske minoritetsgrupper eller andre udsatte grupper ikke anvender et tilbud i Københavns Kommune, ikke dukker op til forskellige arrangementer, ikke evner at udnytte de muligheder jobcenteret stiller til rådighed osv., kan det hænge sammen med, at de ydelser eller den service som Københavns Kommune tilbyder ikke svarer til alle målgruppers behov – særligt de marginaliserede grupper. Dog skal det understreges, at for eksempel det at stå til rådighed for arbejdsmarkedet eller være berettiget til forskellige ydelser er forbundet med en række ufravigelige krav og forpligtigelser. Således kan og skal kommunen forvente at borgerne overholder en række forpligtigelser uanset den enkelte borgers holdning til eller fortolkning af for eksempel rådighedsbegrebet.

Behov og udfordringer

Analysen af behov og udfordringer viser, at i krydsfeltet mellem ”medarbejder”, ”borger” og ”kommune” findes en række barrierer, som vanskeliggør eller direkte står i vejen for hensigtsmæssig kommunikation mellem Københavns Kommune og diverse målgrupper – herunder københavnere med etnisk minoritetsbaggrund. I Figur 1. nedenfor, er de fire vigtigste barrierer listet:

Figur 1.



Mangelfulde dansksprogskompetencer er en af de mest synlige og mest gennemgående barriere i det indsamlede materiale. Sprog er en barriere, der bl.a. knytter sig de etniske minoriteter, som lige er kommet til landet eller som aldrig rigtig har fået hul på danskundervisningen. Sproglige barrierer handler både om oversættelser af skriftlig såvel som den verbale kommunikation, men gør sig også gældende i forskellige opfattelser af begreber, definitioner og særlige kulturelt betingede omgangsformer.

Manglende kendskab til kommunens opbygning – dvs. manglende evne til at gennemskue 'kommunens indretning' – er en barriere, som typisk gør sig gældende for københavnere med etnisk minoritetsbaggrund, som ikke er vokset op i Danmark og dermed ikke automatisk har kendskab til systemet. Manglende kendskab til kommunens opbygning er dog ikke alene relevant i forhold til etnicitet. Således findes barriererne også der, hvor socioøkonomisk svage borgere ikke har lige adgang til ydelser, fordi de ikke kan 'mase' på i systemet eller forstår at agere i det.

Utilstrækkelig tværførelsmæssig koordinering af indsatser knytter sig særligt til Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen og Socialforvaltningen, men også til Socialforvaltningen og Sundheds- og Omsorgsforvaltningen. Koordinering handler primært om kommunikation mellem forvaltninger. I det indsamlede materiale gives der eksempler på borgere, som modtager modstridende oplysning fra de involverede forvaltninger, hvilket kan mudre sagsbehandlingen af den enkelte borger i begge forvaltninger.

Mangelfuld vejledning handler om, at udsatte borgergrupper i nogle tilfælde vejledes for mangelfuldt eller utilstrækkeligt. Det gælder særligt når borgergrupperne har særlige behov, som kan være vanskelige at gennemskue for den enkelte medarbejder. Mangelfuld vejledning kan bl.a. føre til usikkerhed i forhold til de muligheder, som den enkelte har krav på, eksempelvis støtteordninger eller uddannelsesmuligheder. Mangelfuld vejledning er en kommunikationsudfordring, som udgør en potentiel barriere for borgerens lige adgang til kommunens service eller ydelser.

4. De gode erfaringer

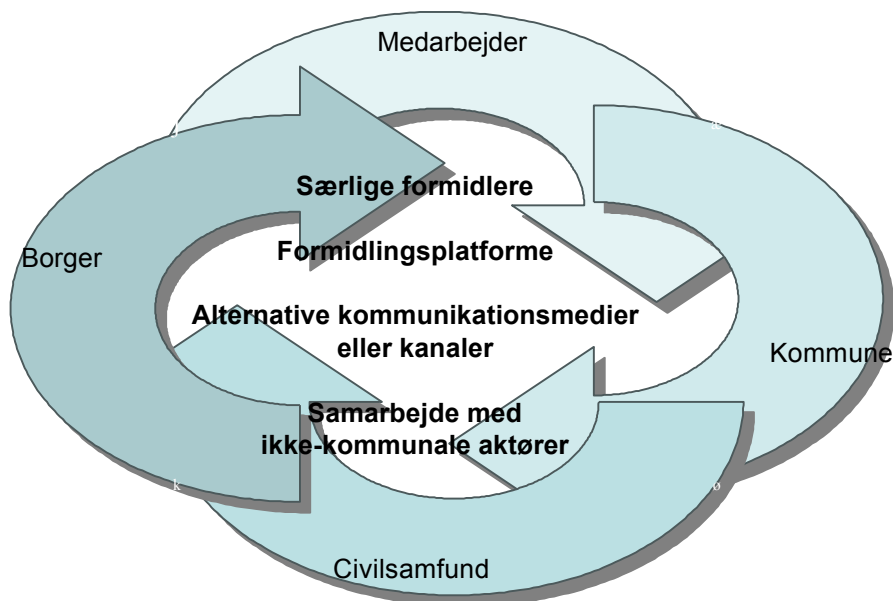
De ovenfor listede kommunikationsbarrierer er ofte kendte – om end ikke systematisk opsamlet. Således er der allerede i dag en række indsatser målrettet kommunikationen med etniske

minoritetsborgere, der er implementeret og som virker efter hensigten.

Sammenholdt med en række andre kilder⁵ udgør den samlede mængde af indsamlet materiale et solidt grundlag for at konkludere, at forvaltningerne hver især gør en indsats for at imødekomme bl.a. kommunikationsudfordringer i mødet mellem udsatte borgergrupper og kommunen. Faktisk findes der så mange initiativer og indsatser, at det er Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningens vurdering, at der er brug for at 'kigge hinanden' over skuldrene, sammentænke allerede eksisterende initiativer og indsatser og supplere dem med nye alternative kommunikationsmedier eller kanaler. Der er brug for at satse på få udvalgte indsatsområder for derigennem at styrke den allerede igangværende indsats. For ved at fokusere indsatsen på få områder, men på tværs af forvaltningerne, vil det dels være muligt at styrke og udnytte allerede igangværende initiativer, og dels være muligt at få et fællesfodslag – med omdrejningsakse i ligebehandlingsdagsordenen – til gavn for udsatte borgere i Københavns Kommune.

Med afsæt i det indsamlede materiale er de gode erfaringer kategoriseret i fire kommunikationskanaler. Det gælder "Særlige formidlere", "Institutioner som formidlingsplatforme", "Alternative kommunikationsmedier eller kanaler" og endelig "Samarbejde med ikke-kommunale aktører". I figur 2 nedenfor er det vist, hvordan de fire kommunikationskanaler tager afsæt i krydsfeltet mellem borger, medarbejder, kommune og civilsamfund.

Figur 2.



Særlige formidlere i Københavns Kommunes bestræbelser på at forbedre kommunikationen til og med udsatte borgergrupper vinder mere og mere indpas. Således bliver rækken af særlige formidlere med mere og mere detaljerede målgrupper stadig længere. De forskellige opsøgende eller fremrykkede medarbejdere er kendetegnet ved at arbejde håndholdt i forhold til målgruppernes specifikke udfordringer i relation til kommunen. Særlige formidlere bliver på den måde en slags

⁵ Det gælder f.eks. Institut for Menneskerettigheders undersøgelse samt Intern redegørelse af Københavns Kommunes anti-diskriminationsindsats

forpost eller bindeled mellem borger og kommune. I bedste fald betyder disse særlige formidlere, at udsatte borgere i højere grad opnår lige muligheder i forhold til den service og de ydelser, som kommunen har at tilbyde. I værste fald forstærker behovet for særlige formidlere (og ikke de særlige formidlere i sig selv) en tendens til fremmedgørelse af forholdet mellem borger og kommune. Nedenfor er oplistet de forskellige særlige formidlere (listen er ikke udtømmende):

- Opsøgende beskæftigelsesindsatser i BIF (Jobpatruljen, Jobbussen, projekt fra Sport-til-Job, projekterne Første job i Danmark og Danskuddannelse til alle)
- Gadeplansmedarbejdere under HotSpot-indsatsen i Valby (BIF-SOF-BUF)
- Bydelsmødre, hovedfokus er rådgivning og information ift børn og børneopdragelse men fungerer også som en slags 'vejvisere' i det officielle system (BIF-SOF)
- Elevcoaches på tekniske skoler (BUF)
- Integrationsvejledere på skolerne (BUF)
- Etniske sundhedsformidlere, en sundhedspædagogisk metode, hvor personer fra målgruppen formidler sundhed til andre fra målgruppen (SUF)
- Kommunikationsambassadører på miljøområdet, der er udvalgt blandt ressourcerfulde borgergrupper (TMF)
- Gadeplansmedarbejdere (SOF)
- Støttekontaktpersoner (SOF)
- Områdefornyelsesmedarbejdere
- Boligrådgivere (SOF)
- ...

Flere forvaltninger påpeger, at brugen af de særlige formidlere – og særligt bydelsmødre - med fordel kan udvides, da de som oftest har en anden tilgang og indgang til at nå målgruppen.

Institutioner som formidlingsplatforme udfylder på sin vis en lignende funktion som de særlige formidlere. Men i modsætning til disse ligger den opsøgende relation snarere hos borgerne end institutionerne. Det behøver dog ikke nødvendigvis at være den samlede institution som fungerer som særlig formidlingsplatform. I det indsamlede materiale er der gode eksempler på, hvor dele af institutioner har succes med initiativer, som fremmer den opsøgende lyst hos borgerne. Det gælder f.eks.:

- Biblioteker og kulturhuse
- Sprogskoler
- Dagtilbud og folkeskoler
- Væresteder, ungdomsklubber
- Diverse kommunale idræts- og fritidsforeninger
- Kommunale sportshaller
- Jobklubber
- Rådighedsvagt i jobcentret, så borgere kan henvende sig direkte uden forudgående aftale
- Skelbækgade (Jobcenter) betoner 'indpakningen' af vejledningsindsatsen i forhold til målgruppen (her unge), i øjenhøjde uformelt m.m., særligt på jobmesserne
- Kvindenetværket CBSI, et forum hvor kvinderne kan tale om tabuer og få mere viden. Rollemodeller kommer på besøg og fortæller om deres erfaringer
- "Kend din by", sommerprojekt CBSI, hvor deltagerne lærer at orientere sig i byrummet
- Sundhedscenter Nørrebro har temarække på forskellige sprog, og hvor underviserne er med etnisk minoritetsbaggrund



- Brugerorganisationer
- Områdefornyelser
- ...

Særlige kommunikationsmedier eller kanaler anvendes i varierende grad af en række forskellige institutioner i kommunen. Det gælder f.eks.:

- Direct mail understøttet af opsøgende arbejde (KFF+TMF)
- SMS, ramme målgruppen, hvor den er (KFF + BIF)
- Appetizers/teasers på hovedsprogene til pjecer m.m. (områdeløftregi, TMF)
- Opslag i boligopgange, supermarkeder, butikker, caféer mv (ØKF)
- Uddeling af materiale til kultur- og sportssteder inkl. biblioteker (ØKF)
- Tolkebistand bliver nævnt gennemgående.
- Orientering via lokalaviser, nyhedsbreve, facebook og lokal TV
- Hjemmebesøg, hvor forælderen/borgeren føler sig tryk (BUF/SOF)
- Gratis postkort til at hænge beskeder på konkrete borgers dør, hvor det er vanskeligt at få fat på dem (gælder borgere kommunen allerede er i kontakt med)
- ...

Samarbejde med ikke-kommunale aktører er udtryk for en anerkendelse af, at civilsamfundet er en vigtig aktør, når vi taler løsninger eller gode eksempler på, hvordan det lykkes at kommunikere til forskellige udsatte målgrupper. Spiller civilsamfundet i nogle tilfælde en afgørende rolle som 'mægler' eller 'oversætter' mellem kommune og borger. Således fremhæver forvaltningerne flere gange, at NGO'er, interesseorganisationer og sprogskoler m.fl. er institutioner, som bidrager særdeles positivt til kommunikationen mellem etniske minoritetsgrupper og kommunen og samfundet i det hele taget (listen er ikke udtømmende).

- Udbydere af danskuddannelse
- Dansk Flygtningehjælp
- Dansk Røde Kors/Ungdommens Røde Kors
- Indvandrer KvindeCenteret (IKC)
- Foreningen Af Kvinder Til fremme af Integration (FAKTI)
- Dansk Kvindesamfund
- Kringlebakken
- Frivillige foreninger (fx religiøse, etniske, sport og fritid)
- Private beboerrådgivere
- Helhedsplansekretariater
- ...