

**CLIP Netværkets by-studie af København 2009**  
**”Interkulturelle politikker og relationer mellem grupper”**

**Forord og konklusion**

**Forord**

Denne rapport er en del af Eurofound projektet ”Cities for Local Integration Policy” (CLIP), der blev grundlagt i 2006. København er en del af de nu 30 europæiske byer der samarbejder i udveksling af oplysninger om deres integrationspolitik. I en første runde af bystudier blev boligpolitik det udvalgte emne (for København se Pennix 2007). I en anden runde blev mangfoldighed og ligebehandling i job og serviceydelser emnet for den sammenlignende forskning (for København se Pennix 2008). Den tredje modul studerer interkultural politik og relationer mellem grupper i København.

Projektet sigter mod opsamling og analyse af nyskabende målsætninger og deres succesfulde udførelse på et lokalt niveau ved at støtte erfaringsudvekslingen mellem byerne og derved opmuntre til en indlæringsproces indenfor og udover byernes netværk.

CLIP netværket omfatter også et samarbejde mellem byerne og forskningsinstitutterne. Seks forskningsinstitutter indsamler data for byerne, analyserer dem og rapporterer om deres resultater: EFMS i Bamberg, IMES i Amsterdam, ISR i Wien, FIERI i Torino, IIS i Wroclaw og CMPR i Swansea i denne tredje modul.

## Konklusioner

For at kunne forstå relationerne mellem forskellige kulturelle og religiøse grupper i Danmark og politikken på dette område, må man tage hensyn til tre fundamentale træk i det danske samfund.

For det første: Danmark er et land der først og fremmest betragter sig selv som et kulturelt og ensartet samfund. Denne opfattelse er ikke blot bekræftet af danske forskere på dette område (Anderson 2006; Hedetoft 2006; Jørgensen 2009; Mikkelsen 2008), det er også bekræftet ved styrken af politisk mobilisering omkring emnerne vedrørende indvandring (stærk fastholdelse af hvad der anses for vitale ”danske værdier” både men hensyn til integration og naturalisationspolitik). Dansk Folkeparti har spillet en vigtig rolle i denne mobilisering siden midt 1990’erne ved på den ene side at have kanaliseret og fastholde krav fra tidligere ekstreme grupper i Danmark (og derved reduceret deres vigtighed; (se Mikkelsen) og på den anden side ved at have en stærk og øjensynlig uimodståelig indflydelse på de fleste andre politiske partier i Danmark har det drejer sig om indvandring og integration,

For det andet synes institutionslegater fra fortiden på religionsområdet at forstærke denne ide om ensformighed. Landet har ”en folkekirke, den evangelisk/lutheranske kirke. Et stort flertal af

danskerne er formelt medlemmer af denne kirke. Selvom der er religionsfrihed i landet både med hensyn til individuelt valg af stiftelse af menigheder til gudsdyrkelse, giver den virkelige relation mellem folkekirken og staten den evangelisk/lutheranske kirke en meget privilegeret stilling, bl.a. ved at kunne opkræve kirkeskat og foretage folkeregistrering for staten. Den samme kirke spiller (historisk og som følge af dens privilegerede position) også en dominerende rolle i det danske samfund.

For det tredje er Danmark i udpræget grad en velfærdsstat. Den indeholdes i politikken ikke blot for dens borgere men for alle lovligt bosatte i landet. Velfærdsaktivitetens hovedområder dækker indkomst, boliger, uddannelse, sundhed og velfærd. Kultur og religion er ikke inkluderet som relevante områder i integrationspolitikken. Lighed og ens behandling af individer er nøgleordene i den politiske diskurs og politik. Bekæmpelse af ulige behandling og diskrimination – igen på individuelt niveau – er således en logisk prioritet.

Baseret på disse tre specifikke træk har dansk indvandrings- og integrationspolitik udviklet en speciel nuance i et europæisk sammenligneligt perspektiv. Indvandring, især fra ikke vestlige lande ses hovedsagelig som en mulig trussel mod velfærdsstaten på den ene side og også som en trussel mod dansk identitet og værdier (afspejlet i diskussioner om parallelle samfund). Indvandrere med islamisk tro bliver ofte udpeget i offentlige diskussioner som havende vanskeligheder med at integrere sig, skønt officielle dokumenter – på grund af ikke-diskriminering og opfattelsen af, at religion ikke har plads i statslig politik - aldrig ville gøre dette eksplicit. Indvandrerpolitik er derfor meget begrænset især for

kategorier der er anset for at omfatte sådanne trusler. Officiel indvandrerpolicy er baseret på en særlig kombination af tre principper: a) de er formuleret på specielle problematiske individer, identificeret og navngivne af socio-økonomiske criteria, ikke på etnisk, kulturelle eller religiøse karaktertræk; b) de er formuleret på almindelige principper om lighed; c) de er stærkt vendt mod særlige arbejdsområder, uddannelse og boliger. Kombinationen af disse principper fører til usikkerhed – fra et immigration/integrationspolitisk synspunkt – om målgrupperne (indvandrere er ikke en definerende karakteristik, men en problematisk karakteristik af nogle af disse; dette er oversat i den statistiske kategori af ikke vestlige indvandrere); det fører også til et specielt syn på ikke vestlige indvandrere: om kultur, sprog og religion; disse er ikke defineret som politiske områder i sig selv men fremkommer hovedsagelig som negative elementer for integration. Den danske ”model” for integration af indvandrere er målrettet mod individer og baseret på generelle principper i modsætning til modeller der tydelig definerer (etnisk eller indvandrer) målgrupper og udvikler specielle medfølgende strategier.

En sammenligning mellem det nationale målsætningsdokument om integration (Ministeriet

for flygtninge, immigration og integration (2006a) og København et (City of Copenhagen) viser at Københavns fremgangsmåde afviger fra den normale model om rammen til integrationsprocessen som en fælles proces og udpeger mangfoldighed som en potentiel fordel (se Pennix 2009) ved at lægge mindre vægt på de påkrævede mål og mere vægt på samfundets forskellige aktører. Den følger ikke desto mindre den generelle nationale politik ved i prioriteringen af aktivitetsområder og fraværet af kultur og religion som indsatsområdet, ved fokus på individer i målsætningsprogrammer og en tøven ved at involvere indvandrerorganisationer. Dette sidste element udtrykkes på den måde hvorpå rådgivning om bypolitik er organiseret: Integrationsrådet består af udvalgte personer med indvandrerbaggrund (15) plus udvalgte repræsentanter fra det danske borgerlige samfund. Det kom også frem, da vi analyserede vor sidste rapport om mangfoldighedsmålsætninger (Pennix 2009) i forhold til hvad ”forpligtelser af mange aktører i samfundet” virkelig betød: disse aktører kommer fra det etablerede danske borgerlige samfund (fagbevægelsen, arbejdsgiverbevægelsen, danske organisationer) og ikke fra den del af det borgerlige samfund der har haft tilslutning af indvandrere: indvandrerorganisationer, heriblandt religiøse organisationer.

Interviews af politikere i København på højt niveau indikerer at skønt deres diagnose af hvad integrationsproblemerne er, varierer betydeligt, så har den praktiske udførelse af ideer nogle fundamentale træk til fælles og svarer til de ovennævnte principper. For det første, integrationspolitikkerne formodes at være rettet mod individer, i Københavns tilfælde i en stærkt områdebaseret udgave. For det andet ses indvandrerorganisationer ikke som potentielle partnere i

integrationspolitik og af nogle endog som en trussel. ”Repræsentation” formodes at finde sted gennem valgte personer. For det tredje skulle integrationspolitik først og fremmest gennemføres via byens afdelinger og deres institutionaliserede iværksættelsesenheder. Det borgerlige samfund er ikke opfattet som en vigtig eller nødvendig partner. For det fjerde, religion som sådan formodes ikke at spille en rolle i byens politik, og religiøse organisationer ses ikke med relevans til politik.

De formelle svar vi modtog fra København på vort udførlige spørgeskema reflekterede meget denne særlige officielle formulering af integrationspolitikken. Men hvis man graver ned i byens målsætning og udforsker samfundet og dets initiativer fremkommer der et meget mere nuanceret billede af ”politik i praksis”. For det første eksisterer der mange kontakter mellem indvandrere og religiøse dele af samfundet gennem en decentraliseret (og ukoordineret) systemstøtte. Der eksisterer et fælles system af finansiel støtte gennem projektsubsidier for borgerlige organisationer i almindelighed som også er tilgængelige for indvandrere og religiøse organisationer, hvis de opfylder kravene. Indvandrerorganisationer benytter disse muligheder skønt mangel på kendskab til systemet og etablerede kontakter indenfor systemet sætter dem i en ugunstig position i relation til den etablerede del af samfundet.

For det andet synes Integrationkontorerne at prøve på at kompensere fraværet af formelle relationer med indvandrer- og religiøse organisationer ved at skabe en særlig Task Force som på *low key* vis fungerer som et led mellem byen (dens afdelinger og embedsmænd) og disse organisationer. I det mindste i et af de nye politiktiltag, Vi Københavner Kampagnen, bliver religiøse ledere udtrykkelig bedt om at deltage, skønt byen gør dette for at undgå forslag om formelle institutionaliserede kontakter.

Med hensyn til indvandrerorganisationerne i København er det blevet klart, at et bredt og varieret felt af organisationer er blevet opbygget tidligere, dels på grund af en støttende national og beskyttende politik før 2001. Manglen på formel støtte efter 2001 har ført til status quo på området. For mange af de nuværende organisationer, dog, er den indirekte støtte gennem projektilskud fortsat meget vigtig.

Holdningerne og forventningerne blandt trosbaserede civilsamfundsaktører synes at svare til målsætningerne beskrevet ovenfor: skønt der er stærke uformelle kontakter, især til de etablerede organisationer fra det lutheranske og jødiske samfund, forventes det ikke at byen vil invitere eller stimulere dem til at arbejde med interkulturelle eller interreligiøse relationer.. Men disse aktører tager dog deres egne initiativer, selvom der endnu ikke er meget af en institutionaliseret samarbejds- eller dialogform.