



Udkast til hørings svar fra Eksperttænk tank for Integration (end. version)

Beskæftigelses- og Integrationsudvalget i Københavns Kommune har, med **Hørings svar** brev d. 19. august 2010, anmodet Eksperttænk tank for Integration om at komme med forslag og kommentarer til Københavns nye Integrationspolitik og tilhørende handleplaner.

Eksperttænk tank for Integration har holdt fire møder i perioden fra dens nedsættelse 16. juni 2010 til høringsperiodens udløb 15. oktober. Heraf var det ene møde et offentligt dialogmøde, hvor mere end 80 inviterede interesseorganisationer, virksomheder og integrationsaktører deltog i drøftelsen af 'Hvornår er mangfoldighed en ressource'. Omdrejningspunktet for alle fire møder var at drøfte integrationspolitikken og formulere anbefalinger til de københavnske politikere.

Eksperttænk tank for Integration tager i sine anbefalinger udgangspunkt i integrationspolitikens egne intentioner og har fokus på, hvad der skal til, for at ambitioner og intentioner kan indfries.

En af de store udfordringer, når man arbejder med integration og mangfoldighed er på en og samme gang at anerkende betydningen af forskelle i livsvilkår og forudsætninger - og samtidig ikke at reducere det enkelte menneske til netop de forskelle.

Integrationspolitikken har ambitioner om at finde denne balance – og udfordringen er nu at leve op til det i praksis.

I dette høringssvar forholder Eksperttænk tanken sig mere overordnet til politikken og forvaltningernes handleplaner. I de kommende år vil Eksperttænk tanken vende tilbage til de enkelte forvaltningers handleplaner, når vi drøfter specifikke temaer, ligesom vi forventer en løbende dialog med forvaltningerne og Borgerrepræsentationen om integration.

Generelt om integrationspolitikken

Eksperttænk tanken ser generelt meget positivt på integrationspolitikken. Der er nogle tydelige visioner for byen og dens borgere, og politikken er klart opbygget med 4 indsatsområder og 7 konkrete mål. Det er tillige positivt, at der er planer om opfølgning på integrationsindsatsens fremdrift og effekt både i form af løbende dialog med byens borgere, organisationer mv., og i form af konkrete måleinstrumenter. Både den kvalitative og den mere kvantitative opfølgning er vigtig.

Anbefalinger til Københavns Integrationspolitik 2011-2014

1. Der er behov for en bedre balance mellem på den ene side en tilgang, der har fokus på ”mangfoldighed er en ressource”, og på den anden side en tilgang, der har fokus på ”ligebehandling/ligestilling”.
2. Hvis Integrationspolitikken ambition om at tænke integration tværsektorielt og tematisk skal fungere, er det vigtigt, at der er en helt klar plan for, hvem der har ansvaret for hvad, når det gælder om at omsætte visionerne til virkelighed.
3. Der er behov for en revision af handleplanerne, for at sikre tydelig sammenhæng mellem Integrationspolitikken målsætninger og handleplanernes indsatser.
4. Handleplanerne skal være konkrete og så vidt muligt vidensbaserede, prioriterede og med klare mål for indsatsen.
5. Integrationspolitikken og handleplanerne skal formidles i et klart og tilgængeligt sprog i overensstemmelse med integrationspolitikken eget princip om, at ”Alle skal have

mulighed for at være med”. Klar formidling omfatter også et ensartet sprogbrug på tværs af handleplaner og politikken.

Uddybning af anbefalinger

1. anbefaling - Der er behov for en bedre balance mellem på den ene side en tilgang, der har fokus på ”mangfoldighed er en ressource”, og på den anden side en tilgang, der har fokus på ”ligebehandling/ligestilling”.

Eksperttænkertanken finder det ambitiøst, at integrationspolitikken lægger vægt på at se mangfoldighed som en ressource (s. 7 i Integrationspolitikken). Når politikken opstiller det som et overordnet princip for politikken, tolker vi det som en hensigt om, at forskellighed skal bruges aktivt for at nå de integrationspolitiske målsætninger. Samtidig er der også fokus på, at alle skal have lige muligheder for at deltage aktivt i samfundslivet. Der er således principielt en lige afvejning mellem at sikre etniske minoriteter lige muligheder og at bruge mangfoldighed som en ressource.

Eksperttænkertanken hæfter sig dog ved, at når det kommer til de konkrete indsatser og målsætninger, knytter størstedelen sig til en ligestillingstilgang, hvor fokus er på at give etniske minoriteter samme muligheder eller samme adfærd som majoritetsbefolkningen.. I langt de fleste indsatser er udgangspunktet, at de etniske minoriteter ”mangler” noget, som integrationstiltagene vil udbedre. At sikre ligebehandling og ligestilling er absolut uomgængelige elementer i en integrationspolitik, men med en ressourcetilgang bør fokus være at få øje på og aktivt bruge de kompetencer og egenskaber, som københavnere med etnisk minoritetsbaggrund har. Både integrationspolitikens indsatser og handleplanerne har overvejende fokus på en ligestillings/ligebehandlingstilgang. Konsekvensen bliver, at princippet om at ”Mangfoldighed er en ressource” får status af at være en løserevet værdi, som politikken og handleplanerne ikke forholder sig konkret og strategisk til.

Lidt skematisk fremstillet kan man anskue de to tilgange på følgende måde¹:

| | |
|--|--|
| Ligestillingstilgang: Alle mennesker er ens | Ressourcetilgang: Alle mennesker er unikke |
| Fokus på: Menneskerettigheder, anti-diskrimination, minoritetsgrupper. | Fokus på: Flere vinkler giver fordele, bruge forskellene som en styrke, omfatter alle. |

¹ Kilde: Elisabeth Plum (2006): 'Mangfoldighedsledelse – dynamikken mellem ligestilling og ressourcer'.

| | |
|---------------------------|-----------------------------------|
| Lige vilkår og muligheder | Hvordan kan vi bruge forskellene? |
| Problemer ved forskelle | Ressourcer i forskelle |
| Mangler og barrierer | Muligheder |

Makroanalyser af mangfoldighed som en ressource på det nationale niveau viser, at det ikke kan tages for givet, at etnisk mangfoldighed automatisk giver socio-økonomiske fordele². At et land eller en region har stor etnisk mangfoldighed er med andre ord ikke i sig selv en garanti for, at de ressourcer der ligger i mangfoldigheden, bliver udfoldet.

I integrationspolitikken er et af målene (s. 11), at medarbejdersammensætningen i Københavns Kommune skal afspejle sammensætningen i befolkningen. Det er en fin ambition, at kommunen på den måde vil gå foran og sikre beskæftigelse af københavnere med etnisk minoritetsbaggrund. Men hvis målet alene er at afspejle befolkningens sammensætning, er der overvejende tale om en ligestillings-tilgang. For at der kan være tale om en ressource-tilgang, skal der være et særligt fokus på at bruge denne mangfoldighed aktivt. Eksempelvis ved at ansætte medarbejderne med forskellige referencer og kompetencer, som aktivt og systematisk kan bruges til at vejlede borgere med forskellig baggrund og forudsætninger, eller ved at medarbejdernes interkulturelle kompetencer og netværk anvendes i forbindelse med udvikling af integrationsindsatser mv.

Andre eksempler på en ressource-tilgang er projekter, hvor personer med anden etnisk bruges som mentorer, rollemodeller eller ressourcepersoner – som fx projektet ”Bydelsmødre”.

Fyrtårsprojektet ’Bland dig i byen’ (s. 21) abonnerer umiddelbart på en ressource-tilgang. Men projektet er beskrevet meget generelt og fremstår mere som hensigtserklæringer end egentlige indsatser, og det kan derfor være vanskeligt at vurdere, præcis hvordan mangfoldighed her bruges som en ressource.

Eksperttænk tankens anbefaling om en bedre balance imellem ressource-tilgangen og ligestillingstilgangen, i tråd med politikkenes egne to hovedprincipper, bør resultere i, at begge tilgange afspejles i konkrete indsatser både i politikken og i forvaltningernes handleplaner.

2. anbefaling: Hvis Integrationspolitikken ambition om at tænke integration tværsektorielt og tematisk skal fungere, er det vigtigt, at der er en klar implementeringsplan.

² Nannestad 2010: ’Er mangfoldighed (altid) en ressource? En oversigt over forskningsbidrag og deres resultater’. Notat udarbejdet til Eksperttænk tank for Integration.

Eksperttænk tanken værdsætter integrationspolitikens intentioner om at udfordre kommunens søjleopdelte organisationsform ved at formulere en tværgående politik. Det giver et godt udgangspunkt for at imødekomme udfordringerne, som i sagens natur ofte vil overskride gængse forvaltningsgrænser.

Integrationspolitikens 3. princip ”Integration er et fælles ansvar” (s. 8) har stærk signalværdi i forhold til, hvem der er ansvarlig for hvad i forhold til integrationspolitikken. Det afspejler, at man politisk vedkender sig sit ledelsesansvar, samtidig med at man erkender, at det ikke er muligt at løfte opgaven alene. For at styrke implementeringsprocessen, er der dog behov for, at identifikation af ansvarsfordelingen også gennemsyrrer de konkrete tiltag, fyrtårnsprojekter og indsatser i handleplanerne. Intentionen om et fælles ansvar bør følges op af en implementeringsplan, hvor det fremgår tydeligt, hvordan man vil forvalte det fælles ansvar og sikre opfølgning. En sådan plan ville tillige være en fin anledning til en klar prioritering af de mange indsatser, som i mere eller mindre grad savnes i de foreliggende handleplaner.

Den tværsektorielle tilgang til integrationsindsatsen stiller også højere krav til et øget samarbejde på tværs af forvaltningerne. En forudsætning herfor er, at politikerne tager ansvar for at skabe rammerne for en tværgående koordinering. Et godt eksempel er ”Fællesstrategien for BIF-SOF fællesborgere”, der bl.a. ved hjælp af en håndbog skal sikre, at de to forvaltninger prioriterer samarbejdet, arbejder fleksibelt, tænker helhedsorienteret og koordinerer indsatsen for målgruppen. I forbindelse med et af Eksperttænk tankens møder præsenterede de administrerende direktører fra Børne- og Ungdomsforvaltningen, Else Sommer, og Socialforvaltningen, Anette Laigaard, handleplanerne fra deres udvalg. Af præsentationerne var det tydeligt, at de begge havde et solidt overblik over deres samarbejdsflader i forbindelse med forskellige målgrupper. Til gengæld fremgik disse overlap ikke af handleplanerne. Derfor opfordrer Eksperttænk tanken til, at handleplanerne bliver udbygget med en implementeringsplan, der identificerer arbejdsdelingen på tværs af forvaltningerne, samt sikrer en bedre koordinering og en mere effektiv indsats.

Det er altså afgørende, dels at der formuleres en implementeringsplan med ansvars- og arbejdsdeling, og dels at handleplanerne er tydelige i deres mål, midler og prioritering, for at kunne vurdere, om der er fremdrift i retning af de integrationspolitiske målsætninger.

3. anbefaling - Der er behov for en revision af handleplanerne for at sikre tydelig sammenhæng mellem Integrationspolitikens målsætninger og handleplanernes indsatser.

Eksperttænk tanken finder det frugtbart, at der både er en overordnet integrationspolitik, der udstikker en retning og nogle rammer, og at de enkelte forvaltninger samtidig udvikler konkrete handleplaner med en række initiativer og indsatser. Det er dog afgørende for politikens succes, at der er en tæt og tydelig sammenhæng mellem de overordnede mål og de konkrete handlinger. I praksis er integrationspolitikken og handleplanerne blevet udarbejdet sideløbende, og sådan kan det være nødvendigt at arbejde i en politisk virkelighed. Men Eksperttænk tanken finder det helt nødvendigt, at der nu gennemføres en revision af handleplanerne, så der bliver skabt overensstemmelse mellem målene i integrationspolitikken og handleplanernes mål og indsatser.

En af forudsætninger for at nå målene i integrationspolitikken er, at indsatserne i handleplanerne understøtter integrationspolitikkenes målsætninger. En systematisk gennemgang af sammenhængen mellem mål og indsats vil påpege, om det er den 'rigtige' indsats man er i færd med at udvikle (set i forhold til målsætningen), og også synliggøre om der er målsætninger, som ikke understøttes af indsatser.

Integrationspolitikken beskriver hvordan man vil gennemføre dens visioner gennem en fokuseret og sammenhængende indsats (s. 10). Det står imidlertid ikke klart hvordan en systematisk evaluering med 'Det interkulturelle byindeks', Integrationsbarometeret og Tryghedsindekset vil afspejle effekten af indsatserne i handleplanerne. Opfølgning er vanskelig når der ikke er etableret en tydelig sammenhæng til de integrationspolitiske målsætninger og handleplanernes indsatser. En tydelig sammenhæng vil samtidig gøre det lettere at følge op på indsatsen i de kommende år³. Det er muligt, at der eksisterer en fin sammenhæng imellem de opstillede målsætninger og indsatser, men sammenhængen er ikke tydelig.

Det bør fremgå af handleplaner, hvilke aktiviteter, der sættes i gang inden for forvaltningens egne budgetmæssige rammer og hvilke, der kræver finansiering fra fonde/puljer.

4. anbefaling: Forvaltningernes handleplaner skal være konkrete og så vidt muligt vidensbaserede, prioriterede og med klare mål for indsatsen.

De 7 forvaltningers handleplaner er forskellige både hvad angår omfang, detaljeringsgrad, formulering af udfordringer og resultatmål.

Eksperttænk tanken vil i den forbindelse fremhæve Socialudvalgets handleplan, som er

³ Kilde: Nicolaj Ejler et al (2009): 'Når Måling giver mening – Resultatbaseret styring og dansk velfærds politik i forvandling', Jøf forlag.

kendetegnet ved at være konkret, have tydelige referencer til de undersøgelser, som understøtter relevansen af de valgte indsatser og have klare mål for ambitionsniveauet. Det er en styrke, at handleplanen i høj grad er tænkt ind i 'normalsystemet', med henblik på at københavnere med etnisk minoritetsbaggrund i videst muligt omfang kan indgå og drage nytte af sociale tilbud/foranstaltninger på lige fod med andre københavnere. Eksperttænk tanken vil dog samtidig opfordre til en mere tydelig prioritering af indsatserne i handleplanen.

Af handleplanen fremgår det, at Socialforvaltningen arbejder på at udvikle et screeningsværktøj, der kan identificere børn og unge, der er i særlig risiko for at blive kriminelle. Et screeningsværktøj der skal forbygge kriminalitet indebærer store udfordringer når det anvendes i praksis i forhold til hvordan det anvendes, af hvem og hvilke kompetencer det kræver. Der er en række etiske dilemmaer forbundet med at bruge sådanne værktøjer og risikoen for at et sådant værktøj har den modsatte effekt, og i realiteten kommer til at bidrage til stigmatisering og marginalisering af nogle unge er overhængende. Det kan derfor være en idé at inddrage internationale erfaringer i udviklingsarbejdet. Eksempelvis har man i Tyskland udviklet screeningsværktøjer på baggrund af empiriske undersøgelser. Eksperttænk tanken for integration stiller sig gerne til rådighed for en dialog med Socialudvalget om potentielle faldgruber ved et screeningsværktøj.

Kultur- og Fritidsudvalgets handleplan har som udgangspunkt, at integration ikke er et mål i sig selv og henviser til det ”kultur- og fritidspolitiske grundsyn: at kultur og fritid har en værdi i sig selv, og derfor ikke skal retfærdiggøres via andre mål end sine egne” (s. 9)⁴. Forvaltningen ønsker ikke at opstille konkrete mål for integration i handleplanen. Eksperttænk tanken anerkender udvalgets forbehold overfor skarp regelstyring. Omvendt vil Eksperttænk tanken advare mod helt at slippe ambitionen om at have særlige mål for integrationsindsatsen, idet det bliver vanskeligt at fastholde et integrationsperspektiv, hvis ikke der eksplicit sættes mål og følges op herpå.

Eksperttænk tanken hæfter sig videre ved, at handleplanens indsatser fokuserer på at få etniske minoriteter til at deltage i samme grad som etniske danskere i eksisterende forenings- og kulturaktiviteter. Målet er en forsættelse af målene fra den foregående integrationspolitik. Men det bliver således et mål i sig selv, at eksempelvis procentandelen af drenge med etnisk minoritetsbaggrund, der spiller fodbold, er den samme som andelen af fodbolddrenge med etnisk dansk baggrund. Eksperttænk tanken savner en anerkendelse af, at integration er en gensidig proces, hvor der også er fokus på, om de aktuelle tilbud imødekommer alle københavnernes behov, eller om der måske er behov for at udvikle nye tilbud, som appellerer bredere og til andre målgrupper. På

⁴ Bilag ”Udvalgenes handleplaner for Integrationspolitikken 2011-2014”.

kulturområdet er der rig mulighed for at den etniske mangfoldighed kommer i spil som en ressource og hvor mange forskellige kulturelle udtryksformer kan være afsæt for fællesskaber.

Handleplanen fra Sundheds- og Omsorgsudvalget tager udgangspunkt i, at udfordringerne knyttet til at etniske minoriteters generelt ringere sundhedstilstand end etniske danskere” skal behandles med udgangspunkt i social ulighed i sundhed” (s. 5)⁵. Handleplanen udmærker sig ved at have fokus på mainstreaming af indsatsen overfor socialt og økonomisk dårligt stillede københavnere. Eksperttænk tanken betragter det dog som sårbart, at de angivne resultatmål ikke angiver en konkret målestok for, hvilke ændringer man stræber efter i perioden 2011-2014. Det vil gøre det vanskeligt at følge op på og vurdere, hvornår man er i mål med indsatsen.

Handleplanen fra Økonomiudvalget angiver tydeligt, hvilke integrationstemaer der falder inden for dens ressortområde og består primært af initiativer som allerede er vedtaget. Finansieringen er derfor på plads. Størstedelen af de identificerede udfordringer adresseres mere eller mindre direkte i handleplanen med undtagelse af implementeringen af sociale klausuler. Kommunen er som indkøber en stærk økonomisk aktør og bør systematisk påvirke integrationsindsatsen ved at stille krav i forbindelse med indkøb af ydelser (service og anlæg). Eksperttænk tanken bemærker, at kommunen med fordel kunne prioritere særlige sociale hensyn i forbindelse med anlægsopgaver.

I handleplanen fra Beskæftigelses- og Integrationsudvalget indgår særlige målsætninger for integrationsstillinger, samt elev- og praktikpladser i forvaltningen. Eksperttænk tanken finder, at det er en meget vigtig indsats, og vil opfordre til at alle forvaltninger opstiller mål herfor. Samtidig hæfter Eksperttænk tanken sig ved, at ca. 40 % af Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningens målgruppe har etnisk minoritetsbaggrund, uden at forvaltningen forsøger at mainstreame håndteringen af målgruppen i ’normalindsatsen’ for at få ledige københavnere i arbejde, i tråd med tilgangen i Socialforvaltningen. Det kunne bl.a. omfatte initiativer målrettet etniske minoriteter i matchgruppe 3.

Eksperttænk tanken har bemærket, at Børne- og Ungdomsudvalget ikke har formuleret en handleplan til integrationspolitikken. I stedet har udvalget vedtaget en indstilling, der består af udfordringer og to overordnede visioner for området: Styrke fagligheden og skabe en bedre fordeling af byens børn i institutionerne. Eksperttænk tanken har derfor ikke mulighed for at adressere udvalgets mere konkrete planer, men vil i stedet forholde sig til integrationspolitikkenes målsætning og indsatser på børn- og unge området (s. 15).

⁵ Bilag ”Udvalgenes handleplaner for Integrationspolitikken 2011-2014”.

Generelt vurderer Integrationstænk tanken, at de nævnte indsatsområder er relevante og nødvendige for at styrke integrationen af børn og unge. Det står imidlertid lidt uklart, i hvilket omfang fokus er på socialt belastede børn og unge generelt, eller om fokus er på børn og unge med etnisk minoritetsbaggrund. Selvom der blandt de socialt svageste borgere er en overrepræsentation af borgere med etnisk minoritetsbaggrund, kan det være problematisk at tage for givet, at det er samme indsatser, der er behov for overfor socialt belastede børn og børn med etnisk minoritetsbaggrund.

Det er i den henseende påfaldende, at også her er ”mangelsynet” dominerende. Eksperttænk tanken anbefaler, at udvalget også formulerer målsætninger og initiativer, der tager afsæt i integrationspolitikens intentioner om en ressource tilgang. Det omfatter et fokus på, i hvilket omfang skolen og undervisningen er indrettet så også minoritetsbørnenes faglige, sociale, kulturelle og sproglige ressourcer kommer i spil. Det omfatter også et fokus på at udvikle og bruge tillidsfulde relationer mellem lærer og elever, og imellem lærere og forældre.

Eksperttænk tanken tilslutter sig ambitionen om at byens skoler og daginstitutioner afspejler boligområdernes befolkningssammensætning. Spredning af børn med etnisk minoritetsbaggrund muligvis kan bidrage til den sociale og kulturelle integration og styrke børnenes dagligdags danske sprog. Imidlertid kan spredning i praksis afstedkomme en række problemer, som tænketanken ikke umiddelbart ser løst i nogle af de eksisterende modeller. Endvidere vil Eksperttænk tanken understrege, at såfremt målet er at styrke elevernes faglige resultater, er det koblingen mellem sprog og faglighed, der er afgørende. For børn med sproglige vanskeligheder er det således helt afgørende, at der er fokus på at arbejde med sprog i alle fag og i hele skolegangen. Samtidig er det vigtigt at det sprog, børnene taler i hjemmet bliver anerkendt og inddraget i undervisningen.

5. anbefaling: Integrationspolitikken og handleplanerne skal formidles i et klart og tilgængeligt sprog i overensstemmelse med integrationspolitikens eget princip om at ”Alle skal have mulighed for at være med”.

Integrationspolitikken har en målsætning om, at København skal være en interkulturel by (s. 10) med fokus på relationer og interaktion på tværs af byen, ikke mindst imellem borgerne og kommunen/politikerne. Eksperttænk tanken bifalder den gensidige interaktion, som Beskæftigelses- og Integrationsudvalget lægger op til, hvilket en bred høringsproces af den nye integrationspolitik også er med til at understrege tyngden bag.

Det giver samtidig anledning til, at Eksperttænkertanken gerne vil påpege, at den politik og de handleplaner som skal danne udgangspunkt for hele indsatsen bør være i tråd med denne målsætning. Politikken og handleplanerne bør gå foran som et godt eksempel og formidle budskaberne, så de er tilgængelige for byens borgere. Hvis det er intentionen, at selve integrationspolitikken skal være afsat for samarbejde med eksempelvis foreninger forankret i etniske minoritetsgrupper, er det væsentligt, at politikken formidles i et klart og tilgængeligt sprog. Dette blev også understøttet til Eksperttænkertankens dialogmøde, hvor deltagerne foreslog, at København bliver forbilledlig god til at kommunikere med *alle* sine borgere. Eksempler på forslag til aktiviteter var formulering af en kodeks for god kommunikation, og at kommunens egen hjemmeside blev tilgængelig på flere sprog.

Afrunding

Eksperttænkertank for Integration ser frem til en fortsat dialog med Borgerrepræsentationens medlemmer og håber, at de kan bruge tænketankens anbefalinger i det videre arbejde.