

Til
Københavns Kommune, Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen

Dokumenttype
Rapport

Dato
Februar 2009

EVALUERING AF KØBENHAVNS INTEGRATIONSRÅD



INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning	1
1.1	De formelle rammer for Integrationsrådets virke	1
1.2	Evalueringsens formål	1
1.3	Kort om datagrundlaget	1
1.4	Læsevejledning	2
1.5	Resumé	2
2.	Implementeringen af Integrationsrådets opgaver	4
2.1	Integrationsrådets opgaver	4
2.2	Opgaveløsningen	4
2.3	Opsummering	8
3.	Integrationsrådets organisatoriske rammer	9
3.1	Samspillet mellem råd og sekretariat	9
3.2	Direkte valg – status og perspektiver	11
4.	Rådets samspil med omgivelserne	16
4.1	Politikerne	16
4.2	Borgerne	21
4.3	Medierne	22
5.	Sammenfatning	24

1. INDLEDNING

Rambøll Management Consulting præsenterer hermed evalueringen af Københavns Integrationsråd. Baggrunden for evalueringen er en beslutning i Borgerrepræsentationen om at gennemføre en evaluering, som kan anvendes til at tage stilling til rådets fremtid.

1.1 De formelle rammer for Integrationsrådets virke

Det fremgår af integrationsloven, at kommunerne har mulighed for at oprette et Integrationsråd, som kan afgive vejledende udtalelser om den almindelige integrationsindsats og introduktionsprogrammet over for nyankomne udlændinge. Rådet kan forvalte denne vejledende rolle ved at tage sager op af egen drift eller på anmodning. I Københavns Kommune har rådet fungeret som et traditionelt høringsorgan, som primært har afgivet svar på anmodning. I løbet af 2008 har man iværksat en ny måde at bruge Integrationsrådet på, idet rådets høringsret ændres, så den gælder sager med større integrationsmæssig betydning. Høringsretten suppleres af "Tænketanksmodellen", hvor rådet i højere grad skal udvikle ideer frem for at signalere holdninger til allerede udviklede forslag.

I København er der 23 medlemmer af Integrationsrådet, hvoraf hovedparten – 15 repræsentanter – er udpeget på basis af en valgproces i 2006. Herudover er der otte medlemmer, som enten deltager som særligt sagkyndige eller som organisationsrepræsentanter. Integrationsrådet i København skal overordnet varetage etniske minoriteters interesser.

1.2 Evalueringens formål

Evalueringen skal grundlæggende bidrage til en politisk stillingtagen om rådets fremtid. For at sikre et solidt beslutningsgrundlag har evalueringen tre analytiske perspektiver:

- *Implementeringsanalyse*: Her afdækkes det, hvordan og i hvilket omfang Integrationsrådet har løst sine opgaver.
- *Organisationsanalysen*: Her analyserer vi rammerne for rådets arbejde i form af lovgivningen, valgprocessen, samspil med sekretariatet og mediernes rolle.
- *Brugerevaluering*: Her ses der på politikernes og borgernes forventninger til og erfaringer med Integrationsrådet.

Kort sagt vil evalueringen belyse, hvordan rådet har løst sine opgaver og ud fra dette fundament analysere omgivelsernes kendskab til rådet, forventningerne, den konkrete anvendelse af rådet samt den oplevede nytte. Vurderingen af nytten vil ske på basis af analysen af rammerne for rådets arbejde.

1.3 Kort om datagrundlaget

Evalueringen bygger på flere datakilder. For at belyse implementeringen af rådets opgaver har Rambøll analyseret en række officielle dokumenter i form af hørings svar, pressemeddelelser o.l., mens rådets egne erfaringer er blevet belyst gennem tre gruppeinterview.

Samspillet mellem Integrationsrådet og Borgerrepræsentationen er belyst ud fra to kilder. For det første er der gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt medlemmerne af Borgerrepræsentationen. I alt 46 % af politikerne svarede på skemaet. For det andet har vi interviewet fire politikere mere dybtgående om forventninger til og erfaringer med rådet. Integrationsrådets samspil med borgere og interessenter er belyst ud fra telefoniske interview med 45 repræsentanter for foreninger, skolebestyrelser mv. Hertil kommer telefoniske interview med andre kommuner, som har gennemført direkte valg. Endelig har vi gennemført et gruppeinterview med Integrationsrådets sekretariat.

1.4 Læsevejledning

Efter i næste afsnit at have sammenfattet evalueringens hovedresultater vil vi i kapitel 2 give et overblik over, hvordan Integrationsrådet har løst sine opgaver. Vi undersøger eksempelvis udvikling i antallet af høringssvar og borgerseminarer. I kapitel 3 ser vi nærmere på rammerne for Integrationsrådet, idet vi først ser på samspillet med sekretariatsfunktionen og efterfølgende analyserer det direkte valg til rådet. I det afsluttende kapitel 4 undersøger vi kendskabet til og anvendelsen af Integrationsrådet i særligt politikernes og borgernes perspektiv.

1.5 Resumé

I dette afsnit sammenfatter vi kortfattet evalueringens hovedresultater. En grundigere sammenfatning kan læses til sidst i rapporten. I tabellen herunder har vi fremhævet de respektive aktørers erfaringer og syn på rådets funktion samt væsentlige barrierer i forhold til rådets virke. Overblikket bygger primært på de respektive aktørers egne oplevelser, som illustrerer hovedresultaterne og centrale udfordringer.

Tablet 1 Overblik over hovedresultater

	Rådet	Politikerne	Borgerne	Sekretariatet
Centrale erfaringer og syn på rådets funktion	<ul style="list-style-type: none">• Direkte valg giver demokratisk legitimitet• Vægter demokratisk og kompetencemæssig legitimitet	<ul style="list-style-type: none">• Kendskab til rådet som institution, men begrænset anvendelse• Lav valgdeltagelse udfordrer demokratisk legitimitet• Lav kompetencemæssig legitimitet – rådet mangler særlig ekspertise	<ul style="list-style-type: none">• Stor opbakning og kendskab til råd som institution• Begrænset konkret kendskab og anvendelse i praksis	<ul style="list-style-type: none">• Klar opbakning til formel rollefordeling• Svært at overholde rollefordeling i praksis
Centrale barrierer	<ul style="list-style-type: none">• Manglende anerkendelse fra politikere samt uklar rollefordeling• Begrænset indsigt i kommunale organisation og spilleregler	<ul style="list-style-type: none">• Rådets vejledning udfordres af konkurrence fra andre kilder• Rådet anses ikke for at være synligt	<ul style="list-style-type: none">• Manglende synlighed medfører begrænset anvendelse	<ul style="list-style-type: none">• Sekretariat kan blive for styrende

Tabellen ovenfor viser grundlæggende, at der er opbakning til rådet som institution. Særligt blandt borgerne tilkendegives det, at rådet principielt set spiller en væsentlig rolle i forhold til Københavns Kommunes integrationsindsats.

Der er overordnet et stort kendskab til Integrationsrådet. Kendskabet daler dog betragteligt, hvad angår konkrete aktiviteter, pressemeddelelser o.l. Både borgere og politikere oplever ikke, at rådet er synligt, og den manglende synlighed får store konsekvenser for anvendelsen af rådet. Den medfører således, at både borgere og politikere i begrænset omfang drager nytte af de aktiviteter, som Integrationsrådet sætter i værk. I forhold til det politiske niveau er der dog tegn på, at politikere i Sundheds- og Omsorgsudvalget i højere grad benytter sig af Integrationsrådet. Og rådsmedlemmerne fremhæver selv, at de har været involveret i arbejdsgruppemøder i et seriøst og dynamisk samarbejds-klima.

Tabellen ovenfor illustrerer, at to typer af legitimitet ser ud til at forstyrre hinanden og gør det svært for rådet at manøvrere. På den ene side har rådet med basis i det direkte valg en demokratisk legitimitet. På grund af den lave valgdeltagelse smuldrer den demokratiske legitimitet i særligt politikernes øjne, hvilket gør det svært for rådet at fungere som troværdigt hø-

ringsorgan. På den anden side forventes rådet at have en kompetencemæssig legitimitet, dvs. en særlig ekspertise, som politikere og borgere kan bruge til at træffe mere kvalificerede beslutninger. Hvis rådet skal bruge mange ressourcer på at besvare høringssvar, er der risiko for, at den kompetencemæssige legitimitet undergraves – at medlemmernes kræfter bruges på tekniske spørgsmål relativt sent i den politiske beslutningsproces frem for åbne spørgsmål tidligt i beslutningsprocessen. Det bliver derfor en væsentlig opgave fremover at afklare, hvordan de to typer af legitimitet skal balanceres.

2. IMPLEMENTERINGEN AF INTEGRATIONSRADETS OPGAVER

I dette kapitel undersøger vi implementeringen af Integrationsrådets opgaver. Kapitlet indledes med en præsentation af Integrationsrådets formål og de opgaver, der knytter sig hertil. Analyse materialet består af rådets mødereferater, hørings svar, pressemeddelelser, notater og lignende.¹

2.1 Integrationsrådets opgaver

Integrationsrådets formål er at medvirke til, at Borgerrepræsentationens integrationsindsats er effektiv og sammenhængende samt egnet til at fremme etnisk ligestilling (Integrationsrådets forretningsorden § 1).

Rådet har frem til januar 2008 fungeret som et traditionelt høringsorgan, men den 10. januar 2008 vedtog Beskæftigelses- og Integrationsudvalget en ny arbejdsform for rådet. Den nye arbejdsform erstattede den hidtidige høringsret i alle sager, hvor integrationsindsatsen er relevant. I stedet ligger det nu i Integrationsrådets opgave, at det skal:

- Kunne tage sager op af egen drift
- Høres i sager vedrørende større politiske tiltag, hvor
 - a) der er store udgifter, det vil sige høringer vedrørende projekter med budget på 1.000.000 eller derover
 - b) der er effekt for en stor del af borgere med etnisk minoritetsbaggrund, og
 - c) der er tale om nye politikker (ældrepolitik, skolepolitik mv.), hvor der er integrationsmæssig vinkel.
- Høres angående den tværgående integrationspulje.

Herudover skal Integrationsrådet være mere proaktivt og fremtrædende som sparringspartner og idémaker for de politiske udvalg i Københavns Kommune. Rådet skal så at sige fungere som en tænketank med aktiv inddragelse i innovationsfasen angående integrationstiltag. Integrationsrådet har således to mandater i dag: Høringsretten og det der kaldes tænketanksmodellen (BIU 7/2008).

2.2 Opgaveløsningen

I det følgende vil vi se nærmere på Integrationsrådets mestring af opgaver knyttet til høringsretten og tænketanksmodellen. Analysen fokuserer på rådets aktiviteter og eventuelle ændringer i aktiviteter efter vedtagelsen af den nye arbejdsform i januar 2008. I nedenstående tabel præsenteres en oversigt over Integrationsrådets aktiviteter i perioden fra den 20. april 2006 til den 1. december 2008.²

¹ Det skal noteres, at ikke alle Integrationsrådets aktiviteter er systematisk arkiveret. Der kan derfor være gennemført aktiviteter, som ikke fremgår af analyse materialet, og som derfor ikke indgår i analysen af implementeringen af Integrationsrådets opgaver.

² Analyseperioden starter den 20. april 2006, da Integrationsrådet blev konstitueret denne dato, mens analyseperioden ender den 1. december 2008 af hensyn til tidsplanen for aflevering af evalueringen.

Table 2: Activities in the period from 20. april 2006 to 1. december 2008

Aktiviteter	Antal fra 20. april 2006 til 9. januar 2008	Antal fra 10. januar 2008 til 1. december 2008	Samlet antal
Integrationsrådsmøder	19	10	29
Høringssvar	35	17	52
Borgerhøringer, seminarer og konferencer, som Integrationsrådet har afholdt/ -deltaget i	4	11	15
Udvalg, arbejdsgrupper og netværksskabende aktiviteter, som Integrationsrådet har deltaget i	28	9	37
Fællesmøder med Integrationsrådet og Beskæftigelses- og Integrationsudvalget*	5-6	0	5-6

* Note: Information om antallet af fællesmøder med Integrationsrådet og Beskæftigelses- og Integrationsudvalget stammer fra Integrationsrådets sekretær i perioden maj 2006 – april 2008. Det skal bemærkes, at der er tale om anslåede antal møder.

Der er væsentlige forskelle i antallet af de aktiviteter, Integrationsrådet udfører. Det overordnede billede er, at rådet ofte afgiver høringssvar og deltager i udvalg, arbejdsgrupper og netværksskabende aktiviteter, mens rådet kun af og til deltager i fællesmøder med Beskæftigelses- og Integrationsudvalget mv. Således har Integrationsrådet eksempelvis afgivet 52 høringssvar i den samlede analyseperiode, mens rådet har deltaget i 5-6 fællesmøder med Beskæftigelses- og Integrationsudvalget i den samlede analyseperiode.

Der er ligeledes væsentlige forskelle at se i rådets aktiviteter i de to analyseperioder. Eksempelvis har Integrationsrådet afholdt eller deltaget i 4 borgerhøringer, seminarer og konferencer i analyseperioden før den 10. januar 2008, mens det tilsvarende antal er 11 for analyseperioden efter den 10. januar.

I det følgende vil vi mere indgående se på de fem hovedaktiviteter, som Integrationsrådet udfører i forbindelse med dets arbejde.

Integrationsrådsmøder

Integrationsrådet har samlet set afholdt 29 rådsmøder i analyseperioden, og kigger vi lidt ud over analyseperioden, kan vi se, at der er blevet afholdt rådsmøde 11 gange om året i de seneste tre år. Til sammenligning viser undersøgelsen *"Hvordan arbejder de forskellige ældre-*

råd", at ældrerådene, som har en tilsvarende rådgivende funktion, typisk afholder 10 møder årligt³.

I forhold til rådets fremmøde kan forretningsordenens regler om beslutningsdygtighed bruges til at vurdere fremmødeprocenten. Ifølge forretningsorden for Integrationsrådet er rådet beslutningsdygtigt, når mindst halvdelen af rådsmedlemmer er til stede (§ 9). Dokumentstudiet viser, at der gennemsnitligt er 12 medlemmer til stede ved hvert rådsmøde, hvilket i relation til rådets i alt 23 medlemmer betyder, at rådet gennemsnitligt set har været beslutningsdygtigt i analyseperioden. Integrationsrådet har dog især ved møder i 2008 ikke kunnet mønstre de minimum 12 medlemmer, der kræves for at rådet er beslutningsdygtigt, og rådet har således ved i alt 7 møder i 2008 ikke været beslutningsdygtigt. En gennemgang af Integrationsrådets mødereferater viser i den sammenhæng, at der reelt kun er blevet udskudt en enkelt sag på rådsmøderne grundet manglende beslutningskompetence.

Høringssvar

Høringsretten er som omtalt det ene af Integrationsrådets nuværende to mandater. At Integrationsrådet høres, har til formål at sikre, at kommunalpolitikerne får relevante input fra rådet. Endvidere er høringsretten med til at sikre, at Integrationsrådet har adgang til en bred vifte af information om initiativer på integrationsområdet. De 52 høringssvar, som Integrationsrådet har afgivet i analyseperioden, fordeler sig relativt jævnt gennem årene. Rådet har således ikke afgivet færre høringssvar i 2008, hvor rådets nye arbejdsform trådte i kraft, og det på trods af, at rådet ifølge denne ikke skal høres i sager med mindre integrationsmæssig betydning.

Idet rådets høringssvar skal medvirke til, at kommunalpolitikerne får information og vejledning i sager med berøringsflade til integrationsområdet, er det interessant at se på det nærmere indhold i høringssvarene. Integrationsrådets høringssvar har oftest karakter af holdningstilkendegivelser, mens temaerne i høringssvarene indimellem suppleres indholdsmæssigt. Således er temaerne i høringssvarene indholdsmæssigt suppleret i 22 ud af de 52 høringssvar.

Et eksempel på et høringssvar, hvor temaet ikke er suppleret indholdsmæssigt, er høringssvaret af 6. oktober 2008 omhandlende støtte til foreningen FAKTI. Høringssvaret lyder som følger: *"Integrationsrådet støtter beslutningen om støtte til foreningen FAKTI, da der er tale om en velfungerende organisation, der gør en stor indsats for en gruppe borgere med store problemer."* Modsat er høringssvaret af 26. august 2008 omhandlende tilbud til ældre i plejebolig et eksempel på, at temaet i høringssvaret suppleres indholdsmæssigt. Et uddrag af høringssvaret lyder således: *" Integrationsrådet har endvidere bemærket det omfattende skriftlige informationsmateriale og mener, at denne information skal følges op af en opsøgende indsats for at få budskaberne ud til etniske ældre borgere. Erfaringer viser nemlig, at skriftligt materiale alene ikke er en tilstrækkelig informationsform i forhold til etniske minoriteter."*

Integrationsrådets høringssvar har særligt omhandlet temaerne børn og unge (16) samt integration og demokrati (15)⁴. Høringssvarene omhandlende børn og unge fokuserer blandt andet på fordelingen af tosprogede elever i folkeskoler, og tiltag der kan fremme de unges oplevelse af integration, mens høringssvarende omhandlende integration og demokrati blandt andet fokuserer på projektstyring på integrationsområdet og demokratiundervisning.

³ Danske Ældreråd 2007: "Hvordan arbejder de forskellige ældreråd". www.danskeaelldre.launch-it.dk

⁴ Et høringssvar kan godt omhandle to eller flere temaer. Eksempelvis kan et høringssvar både omhandle børn og unge samt kultur.

Borgerhøringer, seminarer og konferencer

At Integrationsrådet afholder og deltager i borgerhøringer, seminarer og konferencer er med til at sikre, at rådet har kontakt til de etniske minoritetsborgere, som de repræsenterer. Dertil kommer, at disse aktiviteter er med til at klæde rådet på til at varetage det nye mandat, dvs. tænketanksmodellen, idet rådet via den direkte kontakt til de etniske minoritetsborgere må forventes at få ideer, som kan initiere nye politiske integrationsindsatser i Københavns Kommune – og at viden om integrationsområdet formidles til relevante aktører.

Dokumentstudiet peger på, at Integrationsrådet indtænker det nye mandat i dets opgaveløsning. Det ses ved, at rådet som nævnt har afholdt eller deltaget i 4 borgerhøringer, seminarer og konferencer i analyseperioden før den 10. januar 2008, mens det tilsvarende antal er 11 for analyseperioden efter, at rådet fik det nye mandat. Der er altså tale om, at rådet har taget et vigtigt skridt i retning af varetagelsen af tænketanksmodellen.

Ud af de i alt 15 borgerhøringer, seminarer og konferencer omhandler 8 temaet Integration og demokrati, mens 5 omhandler temaet Kultur⁵. De borgerhøringer, seminarer og konferencer, der omhandler integration og demokrati fokuserer blandt andet på, hvordan etniske minoriteter inkluderes i det danske samfund. Mens de der omhandler kultur, centrerer sig om biblioteker som integrationsfaktor og modersmålsundervisning.

Udvalg, arbejdsgrupper og netværksskabende aktiviteter

Integrationsrådets deltagelse i udvalg, arbejdsgrupper og netværksskabende aktiviteter siger dels noget om, hvor gode rådsmedlemmerne er til at skabe kontakt til omverdenen, dels noget om, hvilke politiske temaer rådsmedlemmerne prioriterer. Samlet set har Integrationsrådet deltaget i 37 aktiviteter i analyseperioden, heraf 28 før den 10. januar 2008 og 9 efter at rådet fik den nye arbejdsform. Temaerne i udvalgene, arbejdsgrupperne og de netværksskabende aktiviteter er primært integration og demokrati (11) og forvaltning og politik (7). Under temaet integration og demokrati findes blandt andet integrationsnetværksmøder og arbejdsgrupper omhandlende radikaliserings, mens der under temaet forvaltning og politik blandt andet findes et møde med borgerrådgiveren om dennes arbejde.

Fællesmøder med Integrationsrådet og Beskæftigelses- og Integrationsudvalget

I Integrationsrådets forretningsorden § 5 stk. 3 står der, at rådet tilstræber at afholde fælles møde med Beskæftigelses- og Integrationsudvalget mindst to gange årligt. Rambøll Management er ikke i besiddelse af referater eller andre dokumenter fra disse møder, men har af Integrationsrådets tidligere sekretær fået oplyst, at rådet har afholdt fællesmøder med Beskæftigelses- og Integrationsudvalget 4 gange i 2006 og 1-2 gange i 2007.

I forbindelse med Integrationsrådets nye arbejdsform fra 2008, er det besluttet, at der i 1. og 3. kvartal skal afholdes to årlige *konferencemøder* mellem rådet og politikere. Formålet er at koble Integrationsrådets arbejde op på integrationspolitikens årshjul, og derved sikre, at rådet inddrages i innovationsfasen angående integrationstiltag i kommunen. Der har imidlertid ikke været afholdt konferencemøder i 2008.

Således har der været tale om en nedadgående tendens i samspillet mellem Integrationsrådet og politikerne, hvad fællesmøder angår, og den nedadgående tendens er ikke blevet vendt med rådets nye arbejdsform. Forklaringen på de manglende fællesmøder i 2008 kan sandsynligvis findes i indkøringsvanskeligheder i forbindelse med etableringen af den nye arbejdsform. Herudover har Integrationsrådet skullet finde ny formand. Integrationsrådet har for 2009 planlagt to konferencemøder. Det første afholdes den 5. marts og omhandler radikaliserings af unge med etnisk minoritetsbaggrund.

⁵ En aktivitet kan godt omhandle to eller flere temaer. Eksempelvis kan en konference både omhandle ældre og fattigdom.

2.3 Opsummering

Kapitlet har givet et overblik over de aktiviteter, som Integrationsrådet har implementeret. I forhold til de nye mandater tyder analysen på, at rådet indtænker det nye mandat i opgaveløsningen. Rådet har således afholdt eller deltaget i 11 borgerhøringer, seminarer og konferencer efter den 10. januar 2008, mod kun 4 i analyseperioden inden. Disse aktiviteter er udtryk for en mere offensiv rolle, som i tættere dialog med borgerne kan synliggøre rådet og bidrage til udviklingen af innovative integrationstiltag. Dog er der ikke afholdt konferencemøder med politikere i Beskæftigelses- og integrationsudvalgt i 2008, hvilket på den anden side kan begrænse Integrationsrådets muligheder for inddragelse i integrationspolitikens innovationsfase. Dette kan dog forklares med en indkøringsperiode, og der er således aftalt to konferencemøder i løbet af 2009.

De nye mandater har endnu ikke sat sig tydelige spor i forhold til høringsretten. Man kunne forvente en nedgang i antallet af høringssvar i 2008, da rådet skal forholde sig til større sager. Gennemgangen af høringssvarene viser, at niveauet i 2008 er uændret, ligesom rådet fortsat primært udarbejder holdningstilkendegivelser.

Integrationsrådet afholder møder med en hyppighed, der modsvarer lignende organer. Dog har der særligt i 2008 været udfordringer med fremmødet, hvilket har betydet, at rådet ved 7 møder ikke har været beslutningsdygtigt.

3. INTEGRATIONSRÅDETS ORGANISATORISKE RAMMER

Dette kapitel omhandler de organisatoriske rammer for Integrationsrådets arbejde. Første del af kapitlet ser på den interne organisering af rådets arbejde i form af samspillet mellem rådet og sekretariatet. Anden del af kapitlet ser nærmere på erfaringerne med afholdelse af direkte valg af medlemmer til rådet. Både den interne organisering i form af samspillet mellem råd og sekretariat samt rådets eksterne ramme i form af direkte valg, har betydning for rådets muligheder for at leve op til dets opgaver og forventningerne fra forskellige interessenter.

3.1 Samspillet mellem råd og sekretariat

Ifølge Integrationsloven skal kommunalbestyrelsen sørge for sekretariatsbetjening af Integrationsrådet (§ 42 stk. 5). I Københavns Kommune er det besluttet, at sekretariatsfunktionen er forankret i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen. Formålet med sekretariatsbetjeningen er at stille embedsmandsressourcer til rådighed for rådets frivillige medlemmer. Sekretariatet skal servicere rådet ved at stå for afholdelse af rådsmøder, herunder udarbejde og udsende mødeindkaldelse, dagsorden og referat, være behjælpelig med udarbejdelse af pressemeddelelser og hørings svar samt bidrage til at arrangere aktiviteter i rådets regi som fx borgerhøringer og konferencer. Derudover er det sekretariatets opgave at videreforme relevant information på integrationsområdet til rådet, sådan at medlemmerne holdes orienteret om fx kommunens integrationspolitik, integrationsprojekter og -tiltag samt arrangementer med berøring til integrationsområdet.

Forvaltningens sekretariatsbetjening af Integrationsrådet varetages af en fuldmægtig, som i gennemsnit bruger 80 procent af en fuldtidsstilling på rådsarbejde, men som kan tilrettelægge sine ressourcer relativt fleksibelt og bruge fuld tid på rådet i perioder, hvor der er behov herfor. Integrationsrådets årlige budget er på 150.000 kr. og skal dække diæter, forplejning, mødeomkostninger generelt, transport, deltagergebyr, efteruddannelse mv.

Hvem tager initiativ – om rollefordeling i praksis

Den formelle rollefordeling mellem sekretariatet og rådet er, at sekretariatet har en supportfunktion, mens det er rådsmedlemmerne selv, der skal tage initiativ og sætte dagsordenen for rådets arbejde og aktiviteter. Overordnet set giver såvel de interviewede sekretariatsmedarbejdere samt rådsmedlemmer udtryk for, at de på papiret finder denne rollefordeling klar, men at rollefordelingen er mindre entydig i praksis. Den største udfordring, hvad angår samspillet mellem sekretariatet og rådet, er graden af involvering og aktivitet for begge parter vedkommende.

Fra sekretariatets side fremhæves det, at balancegangen mellem at servicere og tage initiativ kan være svær at håndtere for sekretæren i praksis. Det hænger ifølge sekretariatsmedarbejderne bl.a. sammen med, at rådet ikke altid er proaktivt, når det forventes at være det. Dette efterlader et tomrum, hvor der kan være fare for, at sekretæren indtager en mere aktiv igangsættende rolle, end tiltænkt. Sekretariatsmedarbejderne mener dog ikke selv, at det er hensigtsmæssigt, at de tager for meget initiativ på rådets vegne og forsøger således at holde sig inden for rammerne af deres servicerende rolle og løbende orientere rådet om, at rollefordelingen foreskriver, at det er rådet, som skal tage initiativ og igangsætte tiltag.

Et sekretariat mellem support og initiativ

At sekretariatets rolle i praksis kan være uklar, hvad angår balancen mellem at servicere rådet og tage initiativ på rådets vegne, bekræftes af flere af de interviewede rådsmedlemmer. Først og fremmest fastholder rådsmedlemmerne, at sekretariatets opgave primært er at servicere dem. Størstedelen af de interviewede rådsmedlemmer giver udtryk for, at rådets sekretærer overordnet set alle har været såvel engagerede som kompetente i deres servicering af rådet. Enkelte rådsmedlemmer afviger imidlertid fra denne holdning og retter en skarp kritik mod

sekretariatsfunktionen, som de mener, overskrider sit mandat og er langt mere dikterende end tiltænkt. Som eksempel nævnes, at en sekretær har ageret på en måde, hvor rådet har oplevet, at vedkommende tog stilling til, hvilke af rådets forslag, der var realiserbare, og hvilke, der på forhånd kunne afvises som urealistiske. En sådan værdiladet rolle, finder rådsmedlemmerne det u hensigtsmæssigt, at sekretæren spiller.

Samtidig fremhæver stort set alle rådsmedlemmer, at rådet har størst udbytte af en proaktiv sekretær, som tør stille krav til rådet og også tage initiativ i et begrænset omfang. Som eksempel på, i hvilket omfang medlemmerne finder det hensigtsmæssigt, at sekretæren tager initiativ, nævnes, at sekretæren med sit store kendskab til forvaltningen og det kommunalpolitiske arbejde, besidder et overblik, som rådsmedlemmerne ikke selv gør. Dermed kan sekretæren være opmærksom på konkrete situationer og områder, hvor rådet potentielt set kunne spille en rolle, men ikke gør det. I sådanne tilfælde mener flere rådsmedlemmer, at det er til rådets fordel, hvis sekretæren selvstændigt gør rådet opmærksom herpå, og dermed spiller en mere aktiv rolle end blot at servicere. Det understreges dog, at der skal være tale om åbne forslag.

De interviewede rådsmedlemmer giver udtryk for, at de er klar over, at det er rådets, og ikke sekretariatets opgave at tage initiativ og igangsætte aktiviteter, men erkender samtidig, at de ikke altid formår at løfte denne opgave i tilstrækkeligt omfang. Dette begrundes af rådsmedlemmerne med ressourceknaphed, som følge af, at de sidder i rådet på frivillig basis. Flere rådsmedlemmer peger på, at konsekvensen af deres egen utilstrækkelighed hvad angår at være aktivt igangsættende af og til har været, at rådets sekretær spiller en større og mere initiativrig rolle end rådet finder ønskværdigt.

Hvorvidt det er hensigtsmæssigt, at rådets sekretær indtager en mere aktivt styrende rolle, afhænger bl.a. af rådets sammensætning, og af, om der er tale om et nyvalgt eller erfarent råd. Således oplevede rådets sekretær i perioden umiddelbart efter valget i april 2006, at der med et råd bestående af mange nye medlemmer med relativt begrænset erfaring med frivilligt og lokalpolitisk arbejde, herunder fx afgivelse af hørings svar, var behov for, at sekretæren i højere grad indtog en styrende position end det er tilfældet i dag, hvor rådet har opbygget et par års erfaring.

Ønske om selvstændigt sekretariat

Flere rådsmedlemmer finder det u hensigtsmæssigt, at rådets sekretær er forankret i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, hvor vedkommende også skal servicere borgmesteren. Det kan give nogle uheldige interessekonflikter, hvor sekretæren skal imødekomme to parter, der ikke nødvendigvis har samme interesser i alle anliggender. Med inspiration fra ældrerådernes sekretariatsbetjening, efterlyser rådsmedlemmerne derfor en selvstændig sekretærfunktion, som fysisk er placeret et andet sted end på rådhuset, og ikke varetager andre opgaver end at servicere Integrationsrådet. Derudover efterlyser flere rådsmedlemmer, at der stilles bedre rammer til rådighed for dem i form af et lokale, som er rådets eget, hvor sekretariatet kan holde til, og hvor der kan holdes møder og andre arrangementer.

Opsummende kan det om rådets samspil med sekretariatet siges, at der er opbakning fra begge parter til den formelle rollefordeling med sekretariatet som supportfunktion og rådet som den aktivt igangsættende part. Samtidig angiver såvel sekretariatsmedarbejdere som rådsmedlemmer, at rollefordelingen er svær at efterleve i praksis, idet rådet ikke formår at være tilstrækkeligt proaktivt, hvilket kan betyde, at sekretæren tager mere over end tiltænkt.

I det følgende afsnit vender vi os mod de eksterne rammer for rådets arbejde, hvad angår sammensætningen af rådet gennem direkte valg af rådets 15 medlemmer med etnisk minoritetsbaggrund.

3.2 Direkte valg – status og perspektiver

Dette afsnit omhandler afholdelse af direkte valg til Integrationsrådet. Indledningsvis gennemgås valgform og valgdeltagelse samt formålet med direkte valg. Dernæst ses nærmere på erfaringerne med direkte valg i praksis og endelig afsluttes afsnittet med et kig ud i fremtiden i forhold til perspektiverne i at afholde direkte valg igen.

Valgform og stemmeprocent

Der blev for første gang afholdt direkte valg til Integrationsrådet i Københavns Kommune den 7. marts 2006, hvor 15 medlemmer med etnisk minoritetsbaggrund skulle vælges til rådet. Lovgivningen giver ikke faste retningslinjer for definitionen af opstillings- og stemmeberettigede, og det er derfor op til den enkelte kommune at fastsætte disse.⁶ Da kredsen af stemmeberettigede således kan variere meget fra kommune til kommune, er der også stor forskel på valgdeltagelsen i de forskellige kommuner, som har afholdt valg til Integrationsrådet. I Københavns Kommune var knap 55.000 borgere stemmeberettigede og valgdeltagelsen var på 13,8 procent.

52 kandidater stillede op til Integrationsrådet fordelt på fem regionale lister, henholdsvis den afrikanske, øvrige Europa, Mellemøsten, øvrige Asien og en blandet liste. Kandidatlisterne var udarbejdet forud for valgdagen, sådan som det kendes fra folketings- og kommunalvalg. Stemmeafgivelsen var derimod utraditionel, idet vælgerne både kunne afgive stemme elektronisk via internet og telefon, brevstemme i en 14-dages periode op til valgdagen samt stemme ved personligt fremmøde på et af 10 kulturhuse i kommunen.

Formål med direkte valg

Ifølge Rådet for Etniske Minoriteter er den væsentligste begrundelse for at afholde direkte valg til Integrationsrådet at legitimere rådets eksistens og arbejde.⁷ Gennem valghandlingen sender kommunen et signal til borgerne om, at Integrationsrådet er en vigtig og værdsat del af den kommunale integrationsindsats. Det er således især i kraft af den signalværdi, som afholdelse af direkte valg har, at rådets demokratiske legitimitet kan styrkes. I forlængelse heraf er en anden vigtig begrundelse for at afholde valg ønsket om at øge den demokratiske inddragelse af etniske minoritetsborgere i det politiske arbejde. Med demokratisk valgte rådsmedlemmer er det desuden hensigten at skabe et Integrationsråd, som i højere grad end et udpeget råd, repræsenterer kommunens etniske minoritetsborgere, hvilket antageligt styrker rådets mandat i dialogen med kommunalpolitikere. Endelig kan et argument for at afholde direkte valg til Integrationsrådet være, at valgte medlemmer er engagerede og føler sig forpligtede over for rådsarbejdet, hvilket resulterer i et større aktivitetsniveau i rådet end man kan forvente med udpegede medlemmer.

Formålet med at afholde direkte valg kan på baggrund af ovenstående sammenfattes i følgende fire målsætninger:

- Styrke rådets demokratiske legitimitet
- Styrke rådsmedlemmernes engagement og forpligtelse over for rådet
- Styrke rådets repræsentativitet
- Styrke den demokratiske inddragelse af etniske minoritetsborgere.

⁶ Definitionen af opstillings- og stemmeberettigede ved Integrationsrådsvalget i Københavns Kommune omfatter 1) Personer over 18, som selv kommer fra et 'Integrationsrådsland', dvs. som ikke kommer fra Norden, EU, EØS, Schweiz, Canada, USA, Japan, New Zealand og Australien, samt 2) Personer over 18, som selv er født i Danmark, og hvis ene eller begge forældre er født i et 'Integrationsrådsland'.

⁷ Dette afsnit bygger på en gennemgang af kommunernes begrundelser for at afholde direkte valg i Rådet for Etniske Minoriteters undersøgelse af erfaringerne med afholdelse af valg til Integrationsråd (Sekretariatet for Rådet for Etniske Minoriteter, 2006).

Erfaringer med afholdelse af direkte valg

I det følgende afsnit ser vi på erfaringerne med afholdelse af direkte valg, med fokus på, i hvilket omfang de ønskede formål er blevet indfriet.

Demokratisk legitimitet

Adspurgt hvilken betydning det har for Integrationsrådets virke, at der har været afholdt direkte valg, angiver blot en fjerdedel af de politikere, som har deltaget i spørgeskemaundersøgelsen, at afholdelse af direkte valg giver Integrationsrådet større legitimitet. Dette ses af tabellen nedenfor, som dermed indikerer, at langt de fleste politikere ikke mener, at rådets legitimitet styrkes gennem et direkte valg. Gennem de kvalitative interviews med politikerne forklares denne holdning med, at det kræver en væsentligt højere valgdeltagelse end 13,8 procent, hvis et direkte valg skal tilføre rådet legitimitet.

Ifølge flere af de interviewede politikere mister rådet altså legitimitet, når det efter afholdelse af direkte valg ikke repræsenterer en større andel af byens etniske minoritetsborgere end det er tilfældet i København. Flere af de interviewede rådsmedlemmer samt sekretariatsmedarbejdere bekræfter, at politikerne har fokuseret meget på, at valgdeltagelsen ikke var større end den var, og at politikernes utilfredshed med valgdeltagelsen har svækket rådets legitimitet, og dermed også samarbejdet med politikerne. Rådsmedlemmerne fortæller, at politikerne, ifølge deres opfattelse, fra begyndelsen ikke tog dem seriøst pga. valgdeltagelsen, hvilket betød, at rådet ikke fik en reel chance for at bevise dets værd. Flere rådsmedlemmer er enige i, at valgdeltagelsen var lavere end de kunne ønske sig, men mener ikke, at det i sig selv bør fratage rådet dets legitimitet. Principielt skulle valghandlingen da også give rådet absolut legitimitet, men den viser sig – i henhold til politikernes fortolkning af valgresultatet – at være relativ. På grund af den lave valgdeltagelse skal rådet bevise dets værd og forsøge at forhandle sig frem til legitimitet, og på den måde bliver det direkte valg en udfordring for rådets virke, snarere end det åbner døre til det politiske samarbejde og skaber anerkendelse af rådet.

Tabel 3 Betydning af direkte valg

Hvilken betydning det for Integrationsrådets virke, at Integrationsrådets 15 medlemmer, med etnisk minoritetsbaggrund, er valgt direkte blandt kommunens indvandrere og efterkommere af indvandrere?

	Respondenter	Procent
1. Det giver Integrationsrådet større legitimitet.	6	25,0 %
2. Medlemmer valgt direkte udviser engagement og forpligtigelse over for rådets arbejde.	4	16,7 %
3. Det gør ingen forskel om medlemmerne er direkte valgt eller udpeget af kommunalbestyrelsen.	9	37,5 %
4. Ved ikke.	5	20,8 %
I alt	24	100,0 %

Engagerede og forpligtede rådsmedlemmer

Tabellen ovenfor viser også, at under en femtedel af politikerne mener, at direkte valg medfører engagement og forpligtigelse over for rådets arbejde hos rådsmedlemmerne. Flere af de interviewede politikere samt rådsmedlemmer og sekretariatsmedarbejdere påpeger, at der har været en vis tilfældighed mht. hvilke kandidater, der blev valgt ind. Således er det ikke altid med udgangspunkt i relevante kvalifikationer og erfaringer eller et udpræget engagement, at medlemmerne er valgt ind.

Endvidere fremhæver en af de interviewede sekretariatsmedarbejdere, at mange af de nyvalgte rådsmedlemmer ikke havde en realistisk idé om, hvad rådsarbejdet indebærer. Flere medlemmer havde således ikke gjort sig klart, hvilket mandat de fik i Integrationsrådet og troede, at de skulle lave politik på lige fod med kommunalpolitikere. I forlængelse heraf fremhæver

flere af de interviewede rådsmedlemmer, politikere og sekretariatsmedarbejdere, at de ser flere fordele ved at udpege medlemmer til rådet, idet kvalifikationer inden for integrationsområdet og erfaringer med frivilligt og eventuelt politisk arbejde da i et vist omfang danner forudsætning for medlemskab af rådet. I den forbindelse nævnes især de medlemmer af rådet, der er udpeget som særligt sagkyndige, som eksempel på medlemmer, som dels udviser stort engagement og dels besidder en stor viden og har et netværk på integrationsområdet, som kan komme rådsarbejde til gode.

Billedet er dog ikke entydigt. En stor del af de interviewede rådsmedlemmer fastholder således, at fordelene ved direkte valgte rådsmedlemmer kan være, at de går til opgaven med stort personligt engagement og gå-på-mod. Dette synspunkt bekræftes af en sekretariatsmedarbejder, som dog samtidig fremhæver, at de valgte medlemmers personlige engagement skal omsættes til reel handling inden for rammerne af et frivilligt rådgivende organs mandat for at være værdifuldt. Valgte medlemmers personlige drive kan altså ikke i sig selv løfte rådets opgaver, når der fx skal afgives hørings svar eller præsenteres ideer til det integrationspolitiske arbejde.

Kritikken fokuserer således på både den demokratiske legitimitet og den kompetencemæssige legitimitet. Medlemmerne mister således demokratisk legitimitet, hvis de ikke møder op og engagerer sig i arbejdet som rådsmedlem. Det er ikke tilstrækkeligt blot at være valgt. I forhold til den kompetencemæssige legitimitet, altså det at besidde en særlig ekspertise eller viden, fremgår det, at de udpegede rådsmedlemmer generelt opleves at have en høj kompetencemæssig legitimitet – de er netop udvalgt på grund af særlige kompetencer. De valgte rådsmedlemmer skal derimod kæmpe for både at bevare deres demokratiske legitimitet og demonstrere kompetencemæssig legitimitet. Hvis rådsmedlemmerne ikke formår at bevare henholdsvis tilkæmpe sig de to former for legitimitet, går det ud over rådets gennemslagskraft og muligheder for at leve op til sit formål.

Repræsentativitet

Politikernes argumentation for, at Integrationsrådets demokratiske legitimitet ikke er styrket gennem det direkte valg, hænger sammen med deres syn på rådets repræsentativitet. Som det ses af tabellen nedenfor, vurderer kun en femtedel af de politikere, der har deltaget i spørgeskemaundersøgelsen, at etniske minoritetsborgere i kommunen i nogen grad føler sig repræsenteret af Integrationsrådet, og oplever, at rådet er deres talerør. Resten af politikerne vurderer, at de etniske minoritetsborgere hverken eller, i ringe grad eller slet ikke føler sig repræsenteret af Integrationsrådet.

Tabel 4 Vurdering af repræsentativitet

Du bedes nedenfor tage stilling til, i hvilken grad Integrationsrådet, efter din vurdering, lever op til følgende: - Etniske minoritetsborgere i kommunen føler sig repræsenteret af Integrationsrådet, og oplever at rådet er deres talerør.

	Respondenter	Procent
I høj grad	0	0,0 %
I nogen grad	5	19,2 %
Hverken eller	11	42,3 %
I ringe grad	6	23,1 %
Slet ikke	1	3,8 %
Ikke relevant	3	11,5 %
I alt	26	100,0 %

At langt størstedelen af politikere ikke mener, at Integrationsrådet repræsenterer kommunens etniske minoritetsborgere hænger dels sammen med den lave valgdeltagelse, dels at der ikke stilles krav om, at kandidater, som opstiller til rådet, skal repræsentere eksempelvis en

forening eller organisation. Havde valgdeltagelsen været betydeligt højere, ville det ikke nødvendigvis blive opfattet som et problem, at de valgte kandidater ikke nødvendigvis repræsenterer andre dem selv. Men sammenholdt med den faktiske stemmeprocent, efterlades, ifølge flere af de interviewede politikere, et indtryk af et betydeligt svækket mandat, hvad angår rådsmedlemmernes repræsentativitet.

Blandt de interviewede rådsmedlemmer er holdningerne delte, hvad angår en vurdering af rådets repræsentativitet. Nogle medlemmer mener, at rådet qua det direkte valg og medlemmernes bagland er repræsentative, og derfor burde have et stærkt mandat i samarbejdet med politikerne. Andre medlemmer mener ikke, at dette er tilfældet, hvilket de bl.a. begrundes med, at medlemmerne ikke har tilstrækkelig kontakt til deres bagland. Et forsøg på at imødekomme problematikken omkring repræsentativitet er fra rådets side at afholde borgermøder. Gennem direkte inddragelse af borgere i rådets arbejde er det således hensigten at styrke rådets mandat i dialogen med politikerne.

Det er interessant, at rådsmedlemmerne henviser til rådets mandat og medlemmernes bagland i relation til diskussionen om repræsentativitet. Når der skal gennemføres og forhandles politik, er kontakt til baglandet og et deraf følgende mandat væsentlige aktiver, men spørgsmålet er, om det i mindre grad er relevant, når man skal agere tænketank. I dette perspektiv er valghandlingen, og det dertilhørende mandat fra baglandet, måske bedst egnet til råd, som har mere klassiske høringsfunktioner (demokratisk legitimitet) end råd med tænketankfunktioner (kompetencelegitimitet). Flere rådsmedlemmer angiver dog også, at kontakten til deres bagland har en anden dimension, ud over at sikre repræsentativitet, nemlig at tjene til inspirationskilde for, hvilke temaer og problemstillinger, rådet vælger at sætte fokus på.

Derudover fremhæver flere af de interviewede rådsmedlemmer, at en valgdeltagelse på 13,8 procent er acceptabelt for et førstegangvalg, og at det relativt set, i forhold til de andre kommuner, som holdt valg til Integrationsrådet, ikke er en lav stemmeprocent. Til sammenligning opnåede Århus Kommune den højeste valgdeltagelse blandt de kommuner, der afholdt Integrationsrådsvalg den 7. marts 2006 med en deltagelse på 19,5 procent, mens den laveste valgdeltagelse fandt sted i Gladsaxe Kommune, hvor kun 0,1 procent valgte at benytte deres stemmeret.⁸

Endvidere er det ud fra Integrationsrådets rådgivende funktion hensigtsmæssigt at sammenligne valgdeltagelsen med deltagelsen ved valg til ældreråd, i stedet for at sammenligne med valgdeltagelsen ved fx kommunal- og folketingsvalg. Valgdeltagelsen ved ældrerådsvalet i Københavns Kommune i 2004 var på 21,3 procent, hvilket sætter deltagelsen ved Integrationsrådsvalget i et mere forståeligt perspektiv.⁹ Ifølge Danske Ældreråd viser erfaringer fra en række kommuner, at deltagelsen ved ældrerådsvalg højnes betydeligt, hvis valget afholdes samme dag som kommunalvalg.¹⁰ Man kunne på den baggrund forestille sig, at også deltagelsen ved Integrationsrådsvalg vil stige i et vist omfang, hvis valget afholdes på samme dag som ældreråds- og kommunalvalg.

Demokratisk inddragelse

Hvad angår ønsket om at styrke den demokratiske inddragelse af etniske minoritetsborgere gennem afholdelse af direkte valg, kan siges, at 52 kandidater har deltaget i en demokratisk opstillings- og valgprocedure, ligesom godt 7.400 borgere med etnisk minoritetsbaggrund har valgt at benytte deres demokratiske stemmeret. Dertil kommer den andel af kommunens bor-

⁸ Forklaringen på den meget lave stemmeprocent i Gladsaxe Kommune hænger sammen med, at alle borgere i kommunen, uanset etnisk baggrund, var stemmeberettigede til valget.

⁹ Opgørelsen bygger på oplysninger fra Sekretariatet for Ældrerådernes Fællesudvalg. Ældrerådernes Fællesudvalg består af formændene for de 15 ældreråd, der er nedsat i Københavns Kommune.

¹⁰ Disse oplysninger bygger på artiklen 'Valgdeltagelsen ved ældrerådsvalg' udgivet af Danske Ældreråd.

gere, som havde mulighed for at stille op og stemme, men valgte ikke at gøre det, samt de borgere, der i øvrigt har bemærket valget i det offentlige byrum, hvor der har været ført valgkamp og annonceret for valget gennem fx tv- og radiospots, valgplakater og flyers. Det er vanskeligt at konkludere entydigt på, om den demokratiske inddragelse har været tilstrækkelig.

Valg i fremtiden?

Der er for første gang afholdt direkte valg til Integrationsrådet i 2006. Blandt politikerne er meningene i høj grad delte, hvad angår holdningen til, om praksis med direkte valg skal fortsætte. På spørgsmålet om, hvorvidt der bør afholdes direkte valg til Integrationsrådet fremover svarer knap 40 procent af politikerne ja, knap 35 procent svarer nej, mens omkring en fjerdedel svarer ved ikke.

Tabel 5 Holdning til direkte valg

Bør der efter din mening afholdes direkte valg til Integrationsrådet fremover? - Sæt kun et kryds.

	Respondenter	Procent
Ja	9	39,1 %
Nej	8	34,8 %
Ved ikke	6	26,1 %
I alt	23	100,0 %

Blandt de politikere, som synes, at der skal holdes direkte valg igen, er begrundelserne, at etniske minoritetsborgere gennem valget integreres og oplæres i den danske demokratiske tradition, at valg er det eneste, der kan give rådet legitimitet, samt at give mulighed for at friske kræfter kommer til og bidrager, frem for at medlemmer udpeges fra en personkreds, som allerede er aktive i integrationsindsatsen.

Blandt de politikere, som ikke mener, at der bør afholdes valg, begrundes dette synspunkt især med den lave valgdeltagelse, hvilket tages som udtryk for, at der blandt kommunens etniske minoritetsborgere ikke er tilstrækkelig interesse for et Integrationsråd – eller i hvert fald ikke for at deltage i et valg af rådets medlemmer. Derudover begrundes holdningen med, at der har været en for lille effekt af Integrationsrådsvalget, idet rådet ikke har leveret de ønskede resultater, hvorfor afholdelse af valg ikke vurderes at være de anvendte ressourcer værd.

Erfaringer fra de øvrige kommuner, der har afholdt direkte valg til Integrationsrådet viser, at der generelt er stor uklarhed om, hvilken form for valg eller udpegnings af Integrationsrådsmedlemmer, man ønsker fremover. Godt halvdelen af de kommuner, der har afholdt direkte valg, og som er interviewet, angiver, at de ikke ved, om der skal holdes valg igen. Ingen af de interviewede kommuner har på nuværende tidspunkt besluttet, at der ikke skal holdes valg, mens knap halvdelen forventer, at der vil blive holdt valg igen – om end det endnu ikke er afgjort, hvilken valgform man vil benytte.

Opsummerende kan det om erfaringerne med afholdelse af direkte valg til Integrationsrådet i Københavns Kommune siges, at de ønskede formål med valget overordnet set ikke er indfriet. Især hvad angår styrkelse af rådets demokratiske legitimitet og repræsentativitet, medlemmernes engagement og forpligtigelse over for rådsarbejdet, har det direkte valg ikke indfriet dets formål. Denne tendens afspejles i opgørelsen over politikernes fremmøde ved rådsmøder, som ikke er styrket efter valget. Det er særligt blandt visse politikere, at utilfredsheden med valget kommer til udtryk, men også langt de fleste rådsmedlemmer samt sekretariatsmedarbejderne peger på, at valget ikke i tilfredsstillende omfang har medført de ønskede resultater.

4. RÅDETS SAMSPIL MED OMGIVELSERNE

I dette kapitel undersøger vi, hvordan Integrationsrådet spiller sammen med omgivelserne. Kapitlet ser først på politikernes forventninger til og erfaringer med Integrationsrådet. Herefter vender vi blikket mod borgerne, inden vi afslutningsvist ser på samspillet med medierne.

4.1 Politikerne

I det følgende afsnit præsenterer vi analysen af Integrationsrådets samspil med lokalpolitikere. Analysen fokuserer både på politikernes forventninger til og anvendelse af rådet samt på, hvordan rådets nye arbejdsform passer ind i forhold til disse. De primære datakilder er spørgeskemaundersøgelsen og de kvalitative interviews med politikerne.

Politikerne har kendskab til Integrationsrådets arbejde

De politikere, der har deltaget i spørgeskemaundersøgelsen, kender alle i en eller anden grad til Integrationsrådets arbejde. Således vurderer i alt 70 % af politikerne, at de i høj grad eller i nogen grad har kendskab til rådets arbejde i Københavns Kommune. 15 % vurderer, at de hverken eller har kendskab til rådets arbejde, og 15 % vurderer, at de i ringe grad har kendskab til rådets arbejde (N=27)¹¹.

Om end tallene ved første øjekast tyder på, at størstedelen af politikerne har kendskab til Integrationsrådets arbejde, kan der være en stor andel, som ikke kender til rådet og dets arbejde. Det skyldes dels, at undersøgelsens svarprocent kun er på 46 %. Dels at nogle af politikernes kommentarer i forbindelse med deres frafald tyder på, at flere af politikerne ikke kender til rådet, og at der således er tale om et skævt frafald.

Der ligger i den sammenhæng en udfordring i at øge kendskabet hos de politikere, der i mindre grad eller slet ikke kender til rådets arbejde. Flere af de interviewede politikere fortæller her, at de synes, at rådet skulle være mere aktivt, blandt andet i forhold til afholdelse af møder og konferencer. Integrationsrådets seneste dialogmøde om radikaliserings fremhæves her som et eksempel på en aktivitet, der var rigtig vellykket.

Udfordringer i forhold til politikernes forventninger

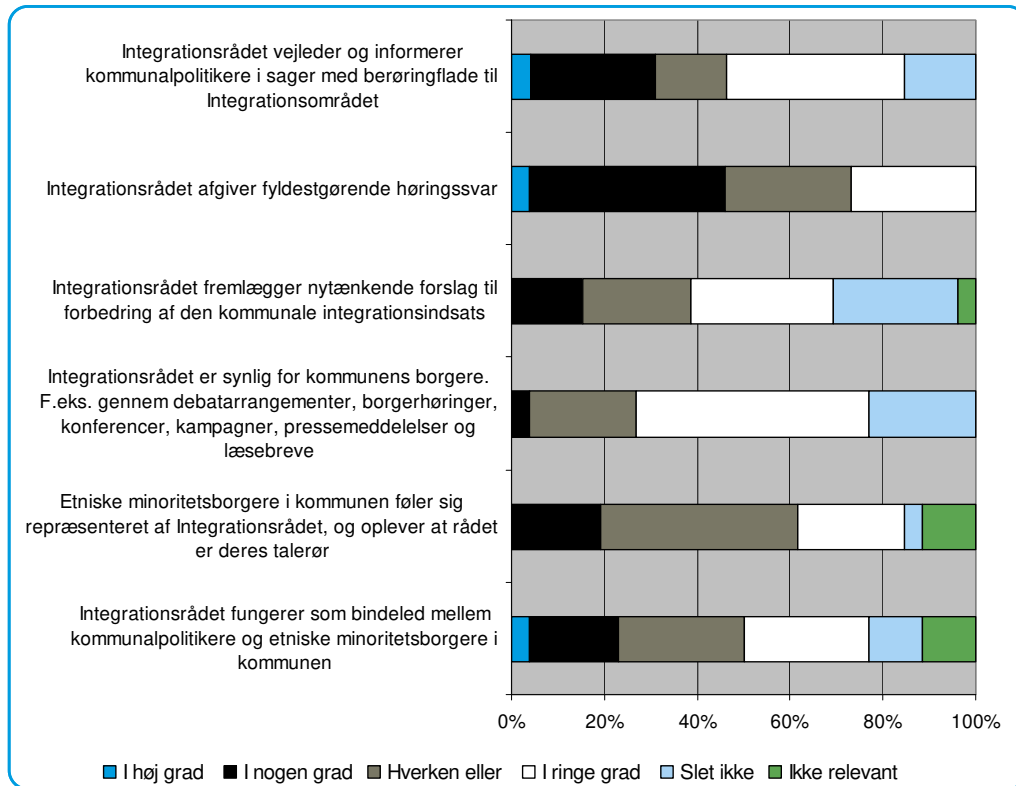
På spørgsmålet: "I hvilken grad lever Integrationsrådet, efter din mening, op til de forventninger, du har til rådet?", svarer i alt 27 % af politikerne, at rådet i høj grad eller i nogen grad lever op deres forventninger, 23 % af politikerne svarer "hverken eller" og i alt 50 % af politikere svarer "i ringe grad" eller "slet ikke" (N=26).

Et enkelt udvalg skiller sig ud ved deres svar på dette spørgsmål. Det drejer sig om Sundheds- og omsorgsudvalget, der som det eneste udvalg ikke har nogle medlemmer, som svarer i ringe grad. At medlemmerne af netop Sundheds- og omsorgsudvalget i højere grad end medlemmerne af de andre udvalg finder, at Integrationsrådet lever op til deres forventninger, stemmer godt overens med, at de interviewede rådsmedlemmer fremhæver det positive samarbejde med dette udvalg. Spørgeskemaundersøgelsen tyder på, at årsagen til den positive vurdering hænger sammen med, at disse medlemmer i højere grad finder, at rådet fremlægger nytænkende forslag til forbedring af den kommunale integrationsindsats, samt at rådet vejleder og informerer kommunalpolitikere i sager med berøringsflade til integrationsområdet. Rådsmedlemmerne fremhæver selv, at de har været involveret i arbejdsgruppemøder om sundheds- og ældrepolitikken og har oplevet et seriøst og dynamisk samarbejds-klima.

¹¹ Kendskabet kan dog vise sig at være lavere, såfremt den andel af politikerne, der ikke har svaret på undersøgelsen, har et lavere kendskab til rådet. Nogle af begrundelserne for ikke at deltage i undersøgelsen tyder på, at dette er tilfældet.

Hvad der er årsag til den generelt store andel af politikere, som mener, at Integrationsrådet ikke lever op til deres forventninger, kan vi få nogle svar på i figuren herunder.

Figur 1 Du bedes nedenfor tage stilling til, i hvilken grad Integrationsrådet, efter din vurdering, lever op til følgende: (N = 26)



Som det ses af figuren, er det særligt Integrationsrådets synlighed over for borgerne, der vurderes lavt. Således vurderer kun 4 % af politikerne, at rådet i nogen grad er synligt over for kommunens borgere. Resten af politikerne vurderer, at rådet hverken eller, i ringe grad eller slet ikke er synligt over for kommunes borgere. De interviewede politikere påpeger, at rådet i højere grad burde være synligt på gadeplan, at de burde henvende sig til flere klubber, medborgerhuse og foreninger. Desuden peger de på, at rådet i højere grad burde afholde borgermøder og anvende medierne.

Gennem de kvalitative interviews med politikerne får vi også nogle forklaringer på, hvorfor politikerne overordnet set ikke mener, at Integrationsrådet lever op til deres forventninger. En forklaring er her, at politikerne oplever, at rådsmedlemmerne ikke er i stand til at klæde politikerne på i forhold til integrationsspørgsmål, da rådsmedlemmerne "bare" er almindelige borgere og ikke eksperter på integrationsområdet. Der peges i den forlængelse på, at rådsmedlemmerne har en svag legitimitet, idet valgdeltagelsen ved integrationsrådsvalget i 2006 var lav. En anden forklaring er, at rådet ikke er aktivt nok. En politiker siger i den sammenhæng, at det ikke fungerer, at være en høringspart uden, at man også deltager aktivt i eksempelvis debatter og igangsætter events.

Fra rådsmedlemmernes side fremhæves det, at politikernes forventninger til dem har været uklare, og at rådsmedlemmerne ikke har fået de ressourcer, der altid skal til for at løse en opgave. Som et eksempel fortæller et rådsmedlem, at det forventes, at de i deres fritid skal kunne gennemgå og vurdere budgetforlig uden at have træning heri, mens politikerne kom-

mer på en uges kursus i budgetvurdering. Dertil kommer, at rådsmedlemmerne oplever, at de har brugt mange ressourcer på at argumentere for deres berettigelse, og at de har vanskeligt ved at komme i dialog med politikerne.

Endelig skal det fremhæves, at politikerne giver den mest positive vurdering, hvad angår Integrationsrådets høringssvar. I alt 46 % af politikerne vurderer her, at Integrationsrådet i høj grad eller i nogen grad afgiver fyldestgørende høringssvar. Resten af politikerne vurderer, at rådet hverken eller, eller i ringe grad afgiver fyldestgørende høringssvar. At politikerne giver rådets høringssvar den mest positive vurdering, hænger formentlig sammen med, at det netop er høringssvarene, politikerne anvender. Som en af de interviewede politikere udtaler: "*Det virker som om, Integrationsrådet kun bruges til høringssvar*". I den forlængelse ser vi i det følgende nærmere på politikernes besvarelser, hvad angår deres anvendelse af rådet.

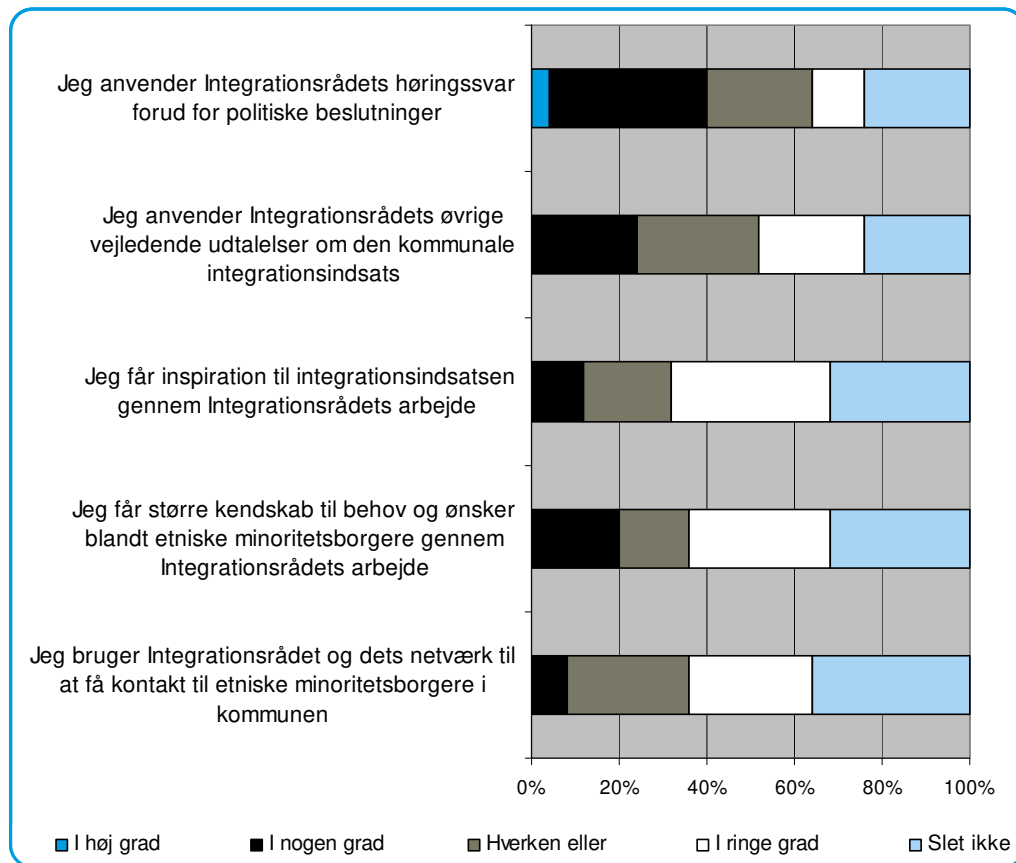
Lav anvendelsesgrad af Integrationsrådet

Adspurgt i hvilken grad Integrationsrådet anvendes i det kommunalpolitiske arbejde, svarer i alt 20 % af politikerne, at de i høj grad eller i nogen grad anvender rådet, 20 % svarer, at de hverken eller anvender rådet og i alt 60 % svarer, at de i ringe grad eller slet ikke anvender rådet (N = 25). Igen hænger den lave anvendelsesgrad sammen med, at Integrationsrådet i politikernes øjne ikke er synligt nok. En politiker udtaler dog i denne sammenhæng, at rådets synlighed er udmærket, men at de politikere, der beskæftiger sig med integration, derimod skal være bedre til at opsøge rådet, for at få de oplysninger, de har behov for. En anden forklaring på den begrænsede politiske anvendelse af rådet hænger sammen med "konkurrencen" fra andre kilder. Nogle politikere nævner, at tiden er løbet fra Integrationsrådet, idet politikerne i dag har masser af kontakt til eksperter, og at de har adgang til information fra forskningsrapporter og undersøgelser.

Sundheds- og omsorgsudvalget skiller sig igen ud ved at være mere positive end de andre udvalg i deres svar. Der er således i alt 33 % af politikerne i dette udvalg, der svarer, at de i høj grad eller i nogen grad anvender rådet, 33 % svarer, at de hverken eller anvender rådet og i alt 33 % svarer, at de i ringe grad eller slet ikke anvender rådet (N = 6). Hvad der er årsagen til Sundheds- og omsorgsudvalget mere positive svar, kan besvarelserne på spørgsmålet om, i hvilken grad politikerne anvender rådet til forskellige emner kaste lys på. Således peger besvarelserne på, at medlemmerne af Sundheds- og omsorgsudvalget i højere grad end medlemmerne af de andre udvalg anvender rådet til at få større kendskab til behov og ønsker blandt etniske minoritetsborgere.

I nedenstående figur præsenteres en oversigt over, hvordan politikerne anvender Integrationsrådet.

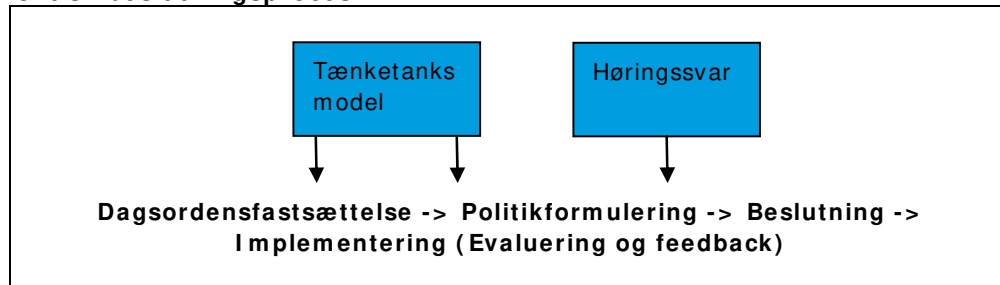
Figur 2 I hvilken grad anvender du, i dit kommunalpolitiske arbejde, Integrationsrådet til følgende (N= 25):



Integrationsrådet er formelt tiltænkt en rådgivende funktion i sager med integrationsmæssig berøringsflade. Som det fremgår af figuren, er anvendelsen af denne rådgivende funktion imidlertid begrænset.

Der er flest politikere, der anvender Integrationsrådets hørings svar. Det er dog kun 4 %, der har svaret, at de i høj grad anvender rådets hørings svar forud for politiske beslutninger. To af de interviewede politikere peger på, at en væsentlig årsag til, at politikerne ikke anvender hørings svarene mere end de gør, er, at hørings svarene kommer relativt sent ind i den politiske proces. Ser man på den nedenstående illustration af den politiske beslutningsproces, vil hørings svarene komme ind et sted mellem politikformulering og beslutning. Det vil sige, at der ofte ligger et stort politisk arbejde forud for det enkelte hørings svar, og at der er betydelig risiko for, at hørings svaret får en begrænset reel betydning.

Politisk beslutningsproces:



Flere af de interviewede politikere fremhæver i den sammenhæng, at de finder Integrationsrådets nye tænketanksfunktion fornuftig, da rådet vil kunne inddrages meget tidligere i den politiske beslutningsproces (dagsordensfastsættelsesniveau samt politikformulering). Politikerne har dog endnu ikke oplevet et øget udbytte af brugen af Integrationsrådet efter den nye arbejdsform. "Præmissen er der, men det virker ikke", formulerer en politiker sig. Mens en anden politiker betoner, at arbejdsformen kun er et år gammel, og at det tager tid at ændre en arbejdsproces.

Ønsker til Integrationsrådets virke fremover

Afsluttende beskriver vi politikernes ønsker til Integrationsrådets virke fremover. Nedenstående tabel sammenfatter de interviewede politikeres ønsker til rådet samt de forslag, som politikere i spørgeskemaundersøgelsen har givet til, hvordan rådets virke fremover kan forbedres¹². Tabellen herunder sammenfatter således forskellige politikeres ønsker til rådet og kan derfor ikke tolkes som én samlet tilkendegivelse.

Tabel 6 Politikernes ønsker til Integrationsrådets virke

Øget synlighed og tilgængelighed	<ul style="list-style-type: none"> Rådet skal i højere grad være synligt over for såvel borgere som politikere 	<ul style="list-style-type: none"> Rådet skal sikre, at politikerne har konkrete kontaktpersoner i rådet 	<ul style="list-style-type: none"> Rådets skriftlige arbejde skal i højere grad være tilgængeligt for politikere
Øget samarbejde med politikerne	<ul style="list-style-type: none"> Rådet skal mødes med alle de politiske udvalg en gang om året 	<ul style="list-style-type: none"> Rådet bør tage følsomme emner op, som kan supplere integrationsdebatten 	<ul style="list-style-type: none"> Rådet bør i højere grad fungere som bindeled mellem politikere og etniske minoritetsborgere
Øget professionalisering	<ul style="list-style-type: none"> Rådet skal i højere grad være engageret i dets arbejde 	<ul style="list-style-type: none"> Rådet bør i højere grad bestå af "eksperter" med konkret kendskab til integration i stedet for at være valgte repræsentanter for etniske minoriteter 	<ul style="list-style-type: none"> Rådet kan besvare spørgsmål ved konferencer sammen med politikere

Tabellen understreger ønsket om et mere synligt Integrationsråd. Herudover er der konkrete forslag til, hvordan samspillet med politikerne kan øges, ligesom nogle politikere beskriver,

¹² Politikerne er i spørgeskemaet konkret blevet spurgt om følgende: "Har du forslag til, hvordan Integrationsrådets virke fremover kan forbedres og/eller hvordan politikerne i kommunen i højere grad kan drage nytte af rådet?" (N = 10).

hvordan de gerne ser rådets arbejde professionaliseret. Det er interessant, at flere af ønskerne kan implementeres i forhold til både høringsretten og tænketanksmodellen. Således kan den efterspurgte ekspertrolle (kompetencelegitimitet) realiseres inden for begge modeller, mens den offensive rolle, hvor rådet tager følsomme emner op til debat, i højere grad lægger op til tænketanksmodellen.

Sammenfatning

Opsummerende kan det siges, at Integrationsrådets samspil med politikerne ikke fungerer efter hensigten. De politikere, der har deltaget i spørgeskemaundersøgelsen, kender alle til Integrationsrådet, men der er en stor andel af disse politikere, der har et meget begrænset kendskab til rådet. Halvdelen af politikerne mener ikke, at Integrationsrådet lever op til deres forventninger, og over halvdelen af politikerne angiver, at de i ringe grad eller slet ikke anvender rådet.

Integrationsrådets nye arbejdsform ser i højere grad ud til at have potentiale til at imødekomme politikernes forventninger til, at rådet klæder dem på i sager med berøringsflade til integrationsområdet. Det kræver dog fortsat, at Integrationsrådet i højere grad synliggør sig selv over for såvel politikerne som de borgere, de repræsenterer.

4.2 Borgerne

Integrationsrådets samspil med borgerne udgør en væsentlig del af Integrationsrådets opgaver. Rådet har til formål at varetage de etniske minoriteters interesser i kommunen, og rådet repræsenterer med afsæt i det direkte valg etniske minoriteter i Københavns Kommune. Dette kunne tale for en undersøgelse af, hvordan den almindelige borger med minoritetsbaggrund ser på og oplever Integrationsrådet. Metodisk har vi dog valgt at fokusere bredere på borgere, som er tættere på Integrationsrådets arbejde for at kunne analysere og vurdere kendskabet til rådet og anvendelsen af rådets arbejde. I den forbindelse har Rambøll gennemført 45 interview med henholdsvis foreninger for etniske minoriteter (17), skole- og daginstitutionsbestyrelser (13) og øvrige interessenter – eksempelvis repræsentanter for lokaludvalg (15).

Borgernes kendskab til Integrationsrådet

Overordnet set har langt hovedparten af informanterne kendskab til Integrationsrådet og er bekendt med rådets eksistens. Kendskabet til rådet stammer typisk fra tre kilder. Mange af respondenterne har hørt om rådet gennem medierne. Andre har modtaget invitationer til arrangementer, som Integrationsrådet har afholdt, mens den sidste del af respondenterne kender til rådet med baggrund i valget.

Rådet som institution er altså kendt blandt borgere i Københavns Kommunes foreningsliv. Spørgsmålet er så, om kendskabet til institutionen også afspejler sig i en mere konkret indsigt i rådets arbejde og aktiviteter. Ved første øjekast er billedet positivt, idet næsten halvdelen af respondenterne har kendskab til Integrationsrådets arrangementer – og flere af minoritetsforeningerne kender til og deltager i den internationale dag i København, som Integrationsrådet arrangerer i samarbejde med Københavns Kommune. Det skal dog understreges at flere af informanterne er i tvivl om, hvorvidt det er Integrationsrådet eller Københavns Kommune, der arrangerer arrangementerne.

Kendskabet til Integrationsrådet bliver således mindre, når man spørger borgerne, om de eksempelvis kender til pressemeddelelser eller høringssvar. 5 ud de 45 interviewede har læst rådets høringssvar, mens 9 kender til pressemeddelelser, som Integrationsrådet har offentliggjort. Når vi spørger yderligere ind til, om borgerne kan nævnte de specifikke emner, som meddelelserne har omhandlet, viser det sig, at respondenterne har svært ved at identificere de konkrete temaer. Herudover har vi anvendt kendskabet til navnet på Integrationsrådets formand som indikator for kendskabsniveauet. Hvis kendskabet til Integrationsrådet skal være højt, må det forventes, at foreninger mv. kender til formandens navn. Mønstrer er her klart,

idet ingen af de interviewede kender til navnet på formanden. Rådet er således overordnet set kendt som institution og enkelte dele af Integrationsrådets aktiviteter er udbredte blandt borgerne. Det generelle billede er dog, at kendskabet til rådets mere specifikke arbejde og aktiviteter er begrænset.

Anvendelse og udbytte af Integrationsrådet

Vi har bedt borgerne fortælle om deres syn på Integrationsrådets rolle og funktion, og forventningerne kan sammenfattes i tre grupper:

- *Overblik, viden og vejledning:* Integrationsrådet skal fungere som vidensbank og være et sted, som har overblik over aktiviteter, projekter og puljer på integrationsområdet i Københavns Kommune. Rådet skal kunne vejlede foreninger mv. om ny viden, igangsatte aktiviteter – og om disse virker eller ej.
- *Praktiske råd:* Enkelte skolebestyrelsesrepræsentanter tilkendegiver et ønske om at kunne modtage konkret rådgivning – eksempelvis i forhold til samarbejdet mellem skole og hjem.
- *Talerør over for politikere:* Endelig fremhæves det, at Integrationsrådet har en særlig rolle i forhold til at rådgive politikerne og kvalificere beslutninger på integrationsområdet. Rådet tillægges her en særlig ekspertise, som skal komme politikerne til gavn.

Det er interessant, at kun den sidstnævnte forventning entydigt stemmer overens med Integrationsrådets formål. Forventningen om at rådgive politikerne kan både realiseres inden for høringsretten og tænketanksmodellen. Derimod får Integrationsrådet svært ved at realisere de to øvrige udfordringer af to grunde. For det første kan det diskuteres, om det er Integrationsrådets rolle at have det overblik over forholdsvis konkrete integrationstiltag i Københavns Kommune. Denne rolle vil naturligt ligge i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen. På samme måde vil ansvaret for konkret rådgivning af skoler være placeret hos kontoret for Integration og Mangfoldighed i Børne- og Ungdomsforvaltningen. For det andet vil kombinationen af en forventning om overblik og evne til at give konkrete råd stille urealistisk store krav til Integrationsrådet – både hvad angår ressourcer og kompetencer.

Ovenstående kan ses i sammenhæng med det begrænsede konkrete kendskab til Integrationsrådet. Når respondenterne ikke konkret kender til rådet, dets mandat og aktiviteter, bliver forventningerne formuleret på et hypotetisk plan. Den konkrete vurdering af, om rådets arbejde lever op til borgernes forventninger, strandede således på, at borgerne har et begrænset kendskab til rådets aktiviteter og derfor ikke anvender dem.

I et positivt perspektiv er Integrationsrådet som institution således kendt hos foreninger, skolebestyrelser mv. Enkelte aktiviteter som integrationsdagen har også slået igennem som synlige aktiviteter, hvor Integrationsrådet er involveret. Tilmed er der bred opbakning til rådet som institution, særligt hvad angår rollen med at påvirke den overordnede integrationspolitik i København. I et mere kritisk perspektiv er der et begrænset konkret kendskab til Integrationsrådet og dets aktiviteter. Meget få af respondenterne kender til og kan forholde sig specifikt til rådets rolle. Integrationsrådet har derfor ikke formået at synliggøre sig konkret i borgernes bevidsthed.

4.3 Medierne

Ovenfor har vi analyseret Integrationsrådets rolle i forhold til borgerne. I det følgende vil vi fokusere på Integrationsrådets samspil med medierne, herunder rådets syn på medierne.

Integrationsrådet og medierne

Integrationsrådets strategi over for medierne er, at det kun er formandskabet, der kan udtale sig som repræsentant for rådet. Til at synliggøre sig selv anvender rådet blandt andet Københavns Kommunes hjemmeside, lokal TV, P4 og Ugebrevet A4. Desuden skriver nogle af rådsmedlemmerne læserbreve.

Dokumentstudiet viser, at rådet har udsendt 10 pressemeddelelser med en forholdsvis jævn fordeling i analyseperioden fra den 20. april 2006 til den 1. december 2008. Det betyder, at der ofte er gået flere måneder mellem presseudsendelserne. Ser man nærmere på indholdet i pressemeddelelserne omhandler 3 pressemeddelelser formandsskifte og 2 opfordrer henholdsvis alle med etnisk minoritetsbaggrund til at stemme til folketingsvalget og alle ældre med etnisk minoritetsbaggrund til at stemme til ældrerådvalget. Dertil kommer 3 pressemeddelelser, som henholdsvis behandler undervisningsmateriale i folkeskolen, modersmålsundervisning og lukningstruede biblioteker. Endelig omhandler én pressemeddelelse afstandtagen til vold i byen og én anden kritik af forslag om nedlæggelse af bemanding på Københavnske legepladser. Der er således tale om en relativ stor spredning, hvad angår temaerne i pressemeddelelserne, hvilket vidner om, at rådet, tråds det lille antal af pressemeddelelser, vurderer, at offentligheden har en bred interesse i integrationssspørgsmål.

I forlængelse af ovenstående er rådsmedlemmerne enige om, at de godt kunne bruge medierne mere, for eksempel til at reklamere for arrangementer. De oplever dog, at de har svært ved at trænge igennem til medierne, og de stiller spørgsmål ved, om deres historier er gode nok. I den sammenhæng fremhæver nogle af medlemmerne, at manglende ressourcer i form af tid til at skrive de gode historier, udgør en barriere for brugen af medier.

Om end Integrationsrådet udtrykker, at medierne godt kan anvendes mere, så understreger nogle af rådsmedlemmerne, at det er vigtigt, at medierne bruges til at promovere Integrationsrådet og ikke enkeltpersoner i rådet. Rådsmedlemmerne har således oplevet, at medierne er blevet (mis)brugt til at profilere enkelte medlemmer.

Borgerne og medierne

De etniske minoritetsborgere giver som nævnt udtryk for, at de finder Integrationsrådets synlighed begrænset. Det skal i den forbindelse bemærkes, at der er relativt mange, som udtaler, at de har læst en eller flere af rådets, ellers få, pressemeddelelser (9 ud af 45 borgere). Endvidere skal det bemærkes, at størstedelen af dem der har læst rådets pressemeddelelser fortæller, at pressemeddelelserne har været af en tilfredsstillende kvalitet.

Der er ikke enighed blandt borgerne om, hvorvidt Integrationsrådet skal anvende medierne til at fremme deres synlighed. Således fremhæver især de, der kun har lidt kendskab til Integrationsrådet, at rådet skal anvende medierne, herunder gratisaviser og lokalaviser til at synliggøre sig i lokalområdet. Mens de der har et større kendskab til Integrationsrådet typisk forfægter, at rådet skal synliggøre sig ved hjælp af personlige henvendelser.

Ovenstående viser således, at integrationsrådet på en række områder bruger medierne aktivt og typisk offentliggør pressemeddelelser om en bred vifte af temaer. I lyset af rådets begrænsede synlighed og den nye rolle, der følger af tænketanksmodellen, tyder ovenstående på, at rådet fremover skal overveje sin mediestrategi i krydsfeltet mellem kommunikation til en bred målgruppe om mange emner (høringslogikken) og fokus på dybde i forhold til færre emner (tænketanksmodellen).

5. SAMMENFATNING

I dette kapitel sammenfatter vi analyserne fra de forrige kapitler.

Integrationsrådet i et implementeringsperspektiv – gennemføres opgaverne

Integrationsrådet forventes at tage ansvar for og deltage i en række konkrete aktiviteter på integrationsområdet, der spænder fra høringssvar over deltagelse i udvalg til at arrangere dialogmøder. Gennemgangen af rådets aktiviteter viser, at aktiviteterne oftest består i at afgive høringssvar samt deltagelse i udvalg, arbejdsgrupper og netværksskabende aktiviteter, mens rådet kun af og til deltager i fællesmøder med Beskæftigelses- og Integrationsudvalget, arrangerer borgerhøringer mv. Således har Integrationsrådet eksempelvis afgivet 52 høringssvar, mens rådet har deltaget i 5-6 fællesmøder med Beskæftigelses- og Integrationsudvalget.

Ser vi nærmere på Integrationsrådets centrale aktivitet – høringssvarene – fordeler de 52 svar sig jævnt over årene. Som hovedregel består høringssvaret i, at Integrationsrådet tilkendegiver sin holdning til den relevante sag – dog forholder rådet sig indholdsmæssigt til sagerne i 22 ud af de 52 svar.

Integrationsrådets rolle blev som nævnt ændret med indførelsen af de to nye mandater - høringsretten og tænketanksmodellen. Den nye rolle ser ud til at have medført ændringer i rådets rolle i forhold til gennemførelsen af borgerhøringer, seminarer o.l., som kan knyttes til tænketanksmodellen. Fra 2006 til 2008 blev der afholdt fire af disse arrangementer, mens der i løbet af 2008 blev afholdt 11. Man kunne tilsvarende forvente et fald i antallet af høringer. Det har dog ikke været tilfældet.

Integrationsrådet har således implementeret hovedparten af sine opgaver i form af afholdelse af aktiviteter som deltagelse i udvalg, arbejdsgrupper, høringssvar mv. Rådet har dog ikke fuldt ud implementeret de opgaver, der følger af tænketanksmodellen – eksempelvis afholdelse af konferencemøder med Beskæftigelses- og Integrationsudvalget i 2008. Disse mangler kan dog primært tilskrives en indkøringsfase, idet møderne for 2009 er planlagt.

Brugernes vurdering af Integrationsrådet

Integrationsrådet har således afviklet en række aktiviteter, som kunne forventes at placere rådet som en synlig aktør i forhold til såvel borgere som politikere. Det viser sig, at begge grupper har et højt kendskab til Integrationsrådet som institution. Hovedparten af politikerne tilkendegiver, at de har et højt eller noget kendskab til rådets arbejde. Tilsvarende svarer langt størstedelen af de interviewede borgere, at de kender Integrationsrådet. Kendskabsniveauet falder dog betydeligt, når det gælder Integrationsrådets konkrete aktiviteter. En mindre del af respondenterne kender til høringssvar, har læst pressemeddelelser etc. Kendskabet til Integrationsrådets aktiviteter rækker dog ikke til, at respondenterne formår at forklare indholdet i pressemeddelelserne mv.

Bruges rådet af politikerne

En ting er, om Integrationsrådet er kendt og synligt. En anden er, om rådets aktiviteter anvendes af henholdsvis politikere og borgere. Her er billedet mere blandet. Nok anerkender hovedparten af politikerne, at Integrationsrådet giver fyldestgørende høringssvar. Til gengæld er politikerne på flere andre områder kritiske over for Integrationsrådet. Det gælder særligt rådets synlighed over for borgerne, hvor langt størstedelen vurderer, at rådet er for usynligt. Politikerne tilkendegiver, at rådet i større omfang burde være synligt på gadeplan og have tættere kontakt til foreningslivet. En anden grund til, at rådet ikke anvendes fra politisk hold, er, at rådet ikke i tilstrækkeligt omfang har formået at klæde politikerne på i forhold til integrationssspørgsmål – og adskille sig som en særlig kompetent samarbejdspartner i konkurrence med den viden, som er tilgængelig fra forskning, undersøgelser etc.

I et fremadrettet perspektiv er politikerne enige om at efterspørge et mere synligt Integrationsråd, mens de mere konkrete ønsker til rådet divergerer. Nogle lægger op til, at rådet i højere grad skal fungere som bindeled mellem borgere og politikere, mens andre fremhæver, at rådet skal fungere som eksperter eller tage følsomme emner op til debat.

Bruges rådet af borgerne

Som nævnt kender langt størstedelen af de interviewede borgere til Integrationsrådet. Der er tilmed massiv opbakning til Integrationsrådet som institution. Derimod betyder det begrænsede konkrete kendskab til Integrationsrådets aktiviteter, at borgerne anvender Integrationsrådet i sparsomt omfang.

Organiseringen af Integrationsrådet – direkte valg og sekretariatets supportfunktion

Den overordnede organisering af rådet blev ændret som følge af det direkte valg, idet størstedelen af medlemmerne nu er folkevalgte. Det var hensigten, at borgernes kendskab og opbakning til Integrationsrådet skulle øges gennem det direkte valg. Tilmed var tanken, at det direkte valg skulle forbedre rådets repræsentativitet og styrke medlemmers engagement. Det har været vanskeligt at indfri disse mål. Valget blev gennemført med en valgprocent på 13,8. Den relativt lave valgdeltagelse har betydet, at rådsmedlemmerne frem for øget demokratisk legitimitet i politikernes øjne, har skullet forsvare at repræsentere sit bagland. Tilsvarende kan der ikke ses et øget engagement, målt på rådsmedlemmernes fremmødeprocent.

Integrationsrådets arbejde understøttes af forvaltningen i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen. I den forbindelse er der grundlæggende opbakning til den formelle organisering og rollefordeling, hvor rådet sætter initiativer i gang og forvaltningen yder bistand. Denne rollefordeling har været svær at føre ud i livet. Rådsmedlemmerne har haft svært ved at udfylde den initierende rolle – og oplever ikke at have fået de reelle muligheder for at udfylde den.

Evalueringen tegner således et billede af et Integrationsråd, som på det principielle plan har opbakning, men som i praksis har haft svært ved at honorere omgivelsernes forventninger. Rådets konkrete aktiviteter er således for ukendte og værdsættes ikke i tilstrækkelig grad af politikere og borgere. En af forklaringerne på denne kritiske konklusion skal findes i rammerne for Integrationsrådets virke. Lovgivningen anfører kun løse rammer for rådets virke, og det bliver derfor op til den enkelte kommune at finde frem til en velfungerende funktionsmåde. I det lys har rådet haft vanskeligt ved at afkode og afstemme de konkrete forventninger fra særligt politikerne. Rådsmedlemmerne har oplevet det som særdeles krævende at sætte sig ind i konkrete sager og den kommunale organisations arbejdsgange. Det har krævet tid og ressourcer. Sideløbende med denne proces har rådsmedlemmerne oplevet, at politikernes vilje til at lytte til og anvende Integrationsrådets svar og initiativer har været begrænset.

I et fremadrettet perspektiv er særligt de to typer af legitimitet – den demokratiske og den kompetencemæssige legitimitet interessante. I rådets nuværende funktion anvender rådet især den demokratiske legitimitet, der følger af det direkte valg, til at afgive høringssvar relativt sent i den politiske beslutningsproces. Evalueringen har vist, at den lave valgdeltagelse udfordrer den demokratiske legitimitet og betyder, at rådet ofte kommer i en defensiv rolle. Tænk tankemodellen derimod fordrer i højere grad en kompetencemæssig legitimitet, der stiller krav til rådet som videnspersoner, som i en offensiv rolle er med til at sætte dagsordenen tidligt i den politiske beslutningsproces. En sådan ny rolle stiller stærkere krav til integrationsrådsmedlemmerne om at udfylde den mere initierende rolle, som rådet hidtil har haft svært ved at udfylde. En ny og mere offensiv rolle vil tage tid at køre ind og vil kræve en kritisk vurdering af, hvor mange kræfter rådet skal bruge på høringssvar.

Skal Integrationsrådet fremover placere sig som en markant aktør i forhold til Københavns integrationspolitik, tyder evalueringen på, at balancen mellem disse to former for legitimitet skal forbedres.