

Ligebehandling
En undersøgelse af Københavns
Kommunes behov for en
ligebehandlingspolitik



Institut for Menneskerettigheder 2009

Kolofon

Ligebehandling. En undersøgelse af Københavns Kommunes behov for en ligebehandlingspolitik.

Undersøgelse udarbejdet af Institut for Menneskerettigheder marts 2009 ved:

Lumi Zuleta

Trine Pertou Mach

Mandana Zarrehparvar (ansv.)

Kvalitetssikring:

Vicedirektør Birgitte Kofod Olsen

Chefkonsulent Anette Faye Jacobsen

1. INDLEDNING	4
1.1 FORMÅL	5
1.2 AFGRÆNSNING	6
1.2.1 TERMINOLOGI.....	8
2. SAMMENFATNING	11
3. METODE.....	15
3.1 FOKUSGRUPPEINTERVIEWS.....	16
3.1.2 INFORMANTER	17
3.1.3 FREMGANGSMÅDE.....	18
3.1.4 INDDRAGELSE AF RAPPORTER.....	18
4. UNDERSØGELSENS RESULTATER	20
4.1. RETTEN TIL INFORMATION	20
4.2 LIGE ADGANG TIL YDELSER	26
4.3. RETTEN TIL ARBEJDE	30
4.4. RETTEN TIL UDDANNELSE.....	33
4.5. RETTEN TIL FAMILIELIV	37
4.6. DEN POLITISKE VIRKELIGHED	38
4.6.1 LOVGIVNINGSMÆSSIGE RAMMER	38
4.6.2 DE STRUKTURELLE RAMMER FOR DE ENKELTE FORVALTNINGER	39
5. KONKLUSION	41
6. ANBEFALINGER.....	48
7. LITTERATUROVERSIGT	52
8. BILAG	54
BILAG A - INTERVIEWGUIDE TIL FOKUSGRUPPEINTERVIEW	54
BILAG B - IDENTIFICERET PROBLEMLISTE.....	56

1. Indledning

Københavns Kommune har en målsætning om at fungere som en mangfoldig og inkluderende kommune for alle sine borgere. I denne henseende ønsker kommunen, at de enkelte forvaltninger ruster sig til at imødekomme de forskelligheder, der findes blandt borgere og medarbejdere i kommunen uanset alder, handicap, køn, race og etnicitet, religion eller tro og seksuel orientering mv., bl.a. ved at arbejde aktivt med implementeringen og efterlevelsen af princippet om ligebehandling. Princippet om ligebehandling betyder, at medarbejdere og borgere gives lige muligheder, men ikke nødvendigvis behandles ens.

Københavns Kommune har allerede igangsat og planlagt en bred vifte af initiativer, der skal bekæmpe diskrimination i kommunen.¹ Tillige med den styrkede diskriminationsindsats besluttede Beskæftigelses- og Integrationsudvalget den 18. september 2008², at der skulle udarbejdes en analyse med det formål at sætte Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen i stand til at vurdere behovet for en egentlig ligebehandlingspolitik i Københavns Kommune.

Analysen, som Institut for Menneskerettigheder har fået til opgave at gennemføre, fokuserer på Københavns Kommunes serviceydelser over for borgerne og dermed på de steder, hvor Københavns Kommune og borgeren 'møder' hinanden, både fysisk, skriftligt og elektronisk.

Interviews og indsamling af data er sket i perioden november 2008-februar 2009.

¹ Se bl.a. Redegørelse af Københavns Kommunes indsats mod diskrimination og Status over antidiskriminationsindsatsen i Københavns Kommune 2008 – *udfordringer og perspektiver*

² BIU 2008-69355

Efter aflevering af rapporten har Københavns Kommune udtrykt ønske om at tilføje eksisterende tiltag, som ikke fremgik af rapporten på daværende tidspunkt. Efter aftale med Københavns Kommune er det forsøgt at kombinere informant udsagnene med de initiativer, som er iværksat for at imødekomme den beskrevne problematik. Imidlertid har de pågældende medarbejdere ikke været bekendt hermed. Dette kan skyldes, at initiativet er nyt eller at kommunikationen ikke er nået ud til den pågældende medarbejder.

1.1 Formål

Denne rapport har til formål at kortlægge, om de serviceydelser, Københavns Kommune tilbyder sine borgere, ydes i henhold til ligebehandlingsprincippet (for definitioner se 1.3) og dermed kvalificere Beskæftigelses- og Integrationsudvalgets beslutning om en eventuel efterfølgende implementering af en ligebehandlingspolitik for kommunen.

Institut for Menneskerettigheders (IMR) opgave i denne forbindelse er dels at kortlægge, hvor der er manglende ligebehandling og dels at fremkomme med anbefalinger til en mulig handlingsplan. IMR har undersøgt områder, hvor borgere kan opleve manglende lige adgang til serviceydelser på grund af deres alder, handicap, køn, race og etnicitet, religion eller tro og seksuel orientering.

De områder, IMR har undersøgt, omfatter de forvaltningsmæssige procedurer og praksisser indenfor områderne *Børn og unge, Sundhed og omsorg, Kultur, fritid og byplanlægning* samt *Beskæftigelse og borgerservice*. Mandat, ressourcer samt den retlige regulering, kommunens forvaltninger arbejder på grundlag af, er ikke undersøgt for ligebehandlingsmæssige konsekvenser. Men de indgår som grundlag for IMRs analyser og vurderinger (se uddybning i afsnit 1.3.).

1.2 Afgrænsning

IMR arbejder med en rettighedsbaseret tilgang. Det betyder, at undersøgelsen og analysen tager afsæt i den enkelte borgers adgang til en række nærmere definerede rettigheder uden forskelsbehandling. Rapporten fokuserer derfor primært på den retlige beskyttelse af de seks diskriminationsområder, der omhandles konkret i EU's diskriminationsbekæmpelse og dermed i den danske lovgivning: *alder, handicap, køn, race og etnicitet, religion eller tro og seksuel orientering.*

Manglende ligebehandling, der angår andre diskriminationsgrunde, er som konsekvens heraf ikke omfattet af studiet. Dog forekommer der at være en gennemgående problemstilling i forhold til særligt socialt og økonomisk udsatte grupper. Disse grupper kan favnes af anti-diskriminationsbestemmelserne i EU's Charter for Grundlæggende Rettigheder artikel 21 og Den Europæiske Menneskerettigheds Konvention artikel 14 om forbud mod diskrimination ud fra "*...social oprindelse, ...formueforhold...eller ethvert andet forhold*". Denne problemstilling vil blive diskuteret i konklusionen (kapitel 5).

Rapporten baserer sig på en rettighedsbaseret tilgang og behandler derfor ligebehandlingsproblematikker i forhold til nydelsen og udøvelsen af:

- *Retten til information,*
- *Lige adgang til ydelser³*
- *Retten til arbejde*
- *Retten til uddannelse*
- *Retten til familieliv*

³ Lige adgang til ydelser er ikke en rettighed – men det er en ret ikke at blive diskrimineret i opnåelse af bestemte ydelser, som ellers er beregnet til alle borgere. Uddybende forklaring herom i afsnit 4.2.

Den lige behandling og den lige adgang i forhold til disse rettigheder har udgjort temaerne for interviews i fokusgrupper.

Nærværende studie kan således ikke anses for udtømmende i forhold til ligebehandling og lige adgang til de rettigheder, som borgerne i Københavns Kommune udøver og nyder i det daglige, men må suppleres af yderligere undersøgelser, der kan afdække andre former for potentielt diskriminerende procedurer og praksisser.

Herudover beskæftiger rapporten sig med de *strukturelle rammer* i Københavns Kommune i synliggørelsen af ligebehandlingsproblematikker.

De politiske rammevilkår, som Københavns Kommune er underlagt – for eksempel den nationale lovgivning eller det kommunale politiske system, er i udgangspunktet ikke en del af opgavens mandat at behandle. Fra flere medarbejdere er det blevet påpeget, at disse forhold påvirker det daglige arbejde i kommunen, på godt og ondt. På trods af at det ligger uden for opgavens mandat at behandle, vil de nævnte forhold alligevel kort blive diskuteret i forbindelse med undersøgelsens resultater. Dette gøres, da disse rammebetingelser som kommunen agerer indenfor, unægtelig har indflydelse på borgernes lige adgang til kommunens ydelser. Der skal dog skelnes mellem det statslige og det kommunale niveau og der tages derfor udgangspunkt i de udfordringer Københavns Kommune, som kommunal og ikke statslig aktør, er i stand til at sætte ind over for.

1.2.1 Terminologi

Ligebehandlingsområdet er præget af en række begreber, som anvendes i denne rapport. De er defineret på følgende måde⁴:

Lighed:

Lighed betyder, at alle mennesker er ligestillet i forhold til adgang til og mulighed for uddannelse, arbejde, politisk indflydelse, løn, information mm.

Formel lighed:

Betyder, at der sikres lighed i lovgivningen og i administrative regler mod diskrimination. Ingen borger må herefter udsættes for direkte eller indirekte negativ forskelsbehandling.

Reel lighed:

En reel lighed og beskyttelse mod diskrimination sikres dog ikke alene gennem diskriminationsforbud og formel lighed. Sikring af reel lighed kan indebære et behov for aktiv handling og kan indebære, at en borger bevidst forskelsbehandles for at fremme og sikre ligebehandling. Reel lighed betyder, at den enkelte borger oplever reel lighed ved at være beskyttet mod diskrimination, samtidig med at modtage en behandling i overensstemmelse med og forståelse for vedkommendes situation og behov.

⁴ *Ligebehandling, status og fremtidsperspektiver*
Udredning nr. 2, Institut for Menneskerettigheder 2005, s.21

Begge lighedsbegreber er indskrevet i menneskerettighederne, og stater er således forpligtet til at sikre effektiv beskyttelse mod diskrimination. Beskyttelsen opfattes som effektiv, når den både skaber et retligt værn mod diskrimination og faktisk sikkerhed for, at beskyttelsen er reel i dagligdagen. Det omfatter også anvendelse af særlige foranstaltninger, der skal sikre reel lighed.

Diskrimination forstås som enhver handling, der har til formål eller til virkning at udelukke eller begrænse menneskers samfundsdeltagelse af en af de seks diskriminationsgrunde: *alder, handicap, køn, race og etnicitet, religion eller tro og seksuel orientering*. Diskrimination indebærer, at en person på grund af race m.v. behandles ringere end en anden bliver, eller er blevet, eller ville blive behandlet i en tilsvarende situation.

Direkte diskrimination:

Diskrimination er ulovlig forskelsbehandling, der fører til udelukkelse af eller giver den diskriminerede person en mindre fordelagtig behandling end andre i en tilsvarende situation. Begrebet omfatter handlinger, der har til formål at diskriminere, også kaldet direkte diskrimination.

Dette diskriminationsbegreb dækker alene den retligt definerede diskrimination og ikke den subjektivt oplevede. En oplevelse af diskrimination fører således ikke nødvendigvis til, at en retlig vurdering af behandlingen resulterer i statuering af ulovlig forskelsbehandling.

Indirekte diskrimination:

Indirekte diskrimination er handlinger, der har en diskriminerende virkning. Herunder falder bl.a. anvendelse af kriterier, der fremstår som neutrale, men virker diskriminerende i forhold til personer eller persongrupper.

Forskelsbehandlingen kan dog i konkrete tilfælde være objektivt og sagligt begrundet, ligesom midlerne til at opfylde målet kan fremstå som hensigtsmæssige og nødvendige. I så fald udgør forskelsbehandlingen ikke diskrimination.

Indirekte diskrimination kan også komme til udtryk som strukturel eller institutionel diskrimination, hvilket er tilfældet, hvor normer, rutiner, praksisser og procedurer indenfor en institution eller enhed har en diskriminerende virkning, fx i forhold til minoritetsgrupper.⁵

Ligebehandling og lige muligheder:

Kravet om ligebehandling betyder, at alle mennesker uanset køn, race og etnicitet, religiøs overbevisning og tro, alder, handicap og seksuel orientering skal have lige adgang til og mulighed for at deltage i alle dele af samfundslivet og nyde lige beskyttelse. Ligebehandling bygger på positiv anerkendelse af, at alle mennesker er forskellige og derfor ikke bør behandles ens. Ligebehandlingsprincippet bør medtænkes både i lovgivning og i praksis.

Mangfoldighed og inklusion:

Mangfoldighed beskriver de mange forskelligheder, som borgerne repræsenterer, herunder *alder, etnicitet og race, handicap, køn, religion eller tro og seksuel orientering*. Anerkendelse af disse forskelligheder og samfundets evne til at håndtere dem kan opstilles som en politisk målsætning om mangfoldighed.

Samfundets evne til at skabe samhørighed på trods af forskellighed og til at sikre, at alle føler sig velkomne til at deltage og bidrage har i et mangfoldigt samfund betydning for borgerens oplevelse af at føle sig inkluderet.

⁵ Se nærmere om begrebets indhold og baggrund i Udredning nr. 2, Institut for Menneskerettigheder 2005, s. 24ff.

2. Sammenfatning

Københavns Kommune er som følge af dansk lovgivning forpligtet til at sikre ligebehandling i kommunen. Den må derfor imødekomme forskelligheden blandt borgerne gennem medarbejdersammensætningen, forvaltningsmæssige procedurer og retningslinjer, udbud af serviceydelser, politikker mv. Dette skal ske uden forskelsbehandling på grund af alder, handicap, køn, race og etnicitet, religion eller tro og seksuel orientering.

I den forbindelse har kommunen de seneste år iværksat en række initiativer og tiltag for at fremme integration og mangfoldighed i kommunen, samt haft særligt fokus på at dokumentere omfanget af diskrimination.

Nærværende undersøgelse har i den sammenhæng til formål at undersøge, om opfyldelse af ligebehandlingsprincippet også sker i praksis.

Undersøgelsens fokusområder er områder, hvor kommunen agerer som serviceyder. Det vil sige, at undersøgelsen har set på de flader, hvor borgere er i kontakt med kommunen for at få adgang til den service, kommunen tilbyder alle sine borgere.

De udvalgte fokusområder knytter an til nydelsen og udøvelsen af bestemte rettigheder. De omfatter følgende fem rettigheder (kapitel 4):

- Retten til information
- Lige adgang til ydelser⁶
- Retten til arbejde
- Retten til uddannelse
- Retten til familieliv

⁶ Lige adgang til ydelser er ikke en rettighed – men det er en ret ikke at blive diskrimineret i opnåelse af bestemte ydelser, som ellers er beregnet til alle borgere. Uddybende forklaring herom i afsnit 4.2.

Herudover beskæftiger rapporten sig med de *strukturelle rammer* i Københavns Kommune i synliggørelsen af ligebehandlingsproblematikker.

Manglende reel ligebehandling skyldes ofte – tilsyneladende – neutrale regler, normer, rutiner og mønstre, der forhindrer personer fra udsatte grupper eller minoritetsgrupper i at opnå lige rettigheder og muligheder. Ofte er disse regler, normer, rutiner og mønstre så dybt indlejret hos den enkelte person, virksomhed, institution eller kommune, at det er svært at få øje på det diskriminerende i handlingen. Studiet har gennem fokusgruppeinterviews med forskellige aktører på tværs af forvaltningerne i kommunen og brugergrupper søgt at belyse de eksisterende barrierer for ligebehandling. På følgende områder blev der, af informanterne, identificeret barrierer for opnåelse af lige muligheder:

- Lige adgang til information. Adgangen til eksempelvis digitaliseret og skriftlig kommunikation besværliggøres, da borgernes forskellige forudsætninger ikke er tænkt ind i udarbejdelsen af formater og materialer. Det gælder for borgere med svage sproglige færdigheder, fx på grund af alder, etnicitet eller handicap, eller svagere IT-kompetencer, end der forudsættes for anvendelsen af materialet.
- Lige muligheder for at benytte sig af kommunens serviceydelser. Flere borgere har ikke lige muligheder herfor, eksempelvis pga. mangelfuld vejledning og manglende systemkendskab.
- Lige muligheder i forhold til adgang til arbejde. Barrieren opstår som følge af manglende viden hos kommunens medarbejdere om specifikke grupper af borgere, bl.a. kvinder med etnisk minoritetsbaggrund, hvor der særligt fokuseres på beskæftigelse frem for sociale problemer.
- Lige muligheder i forhold til uddannelse. Eksempelvis udgør etnicitet en barriere for lige muligheder til uddannelse, bl.a. har ordningen med spredningen af tosprogede elever som konsekvens, at etnisk danske børn med svage sprog- og læsekompetencer overses.

- Lige muligheder i forhold til familieliv. Et administrativt redskab, der forårsager utilsigtet diskrimination af en helt specifik gruppe af kommunens borgere, er anvendelsen af skemastandarder, der ikke afspejler kommunens mangfoldighed. Eksempelvis tager ventelistebblanketter ikke højde for regnbuefamiliers familieform, eksempelvis homoseksuelle par.
- Diskriminationen har ofte karakter af multi-diskrimination,⁷ det vil sige, at mere end én diskriminationsgrund gør sig gældende, når diskrimination finder sted. Der synes videre at være sammenfald mellem socialt udsathed eller dét at være mindre ressourcestærk og en af de øvrige diskriminationsgrunde; denne kombination gør, at disse borgere oftere er mere sårbare og ekstra udsatte.

Undersøgelsen afdækker, på grundlag af det kvalitative datamateriale, nogle tendenser på de udvalgte områder med hensyn til borgernes oplevelse af ikke at have adgang til kommunens ydelser på lige vilkår med andre. Sandsynligheden for at manglende ligebehandling gør sig gældende indenfor andre områder og i dybereliggende lag er dog nærliggende. Dette gælder eksempelvis områder så som politiske og administrative beslutninger, herunder beslutninger om hvordan arbejdet tilrettelægges i bestemte teams eller i den personlige borgerbetjening. Der er to måder at synliggøre dette på; når der enten opstår konkrete sager, hvor borgeren finder anledning til at klage, eller ved systematisk gennemgang af regler, normer, rutiner, mønstre, politikker og praksis ud fra et ligebehandlingsperspektiv.

Erfaringerne viser imidlertid, at personer, som har været udsat for diskrimination, ofte ikke klager over forskelsbehandling. Derfor er det nødvendigt at etablere systemer og/eller metoder, der på den ene side vil kunne synliggøre barriererne for opnåelse af lige muligheder, og på den anden side vil kunne ændre eller fjerne praksis, der har til virkning, at den ekskluderer personer, der tilhører bestemte persongrupper.

⁷ *Tackling Multiple Discrimination. Practices, policies and laws. European Commission, 2007*

På baggrund af det tilgængelige datamateriale kan det konkluderes, at der er et forbedringspotentiale for ligebehandling i kommunens procedurer og praksisser i udbuddet af serviceydelser. For en komplet liste af de identificerede problemer, se vedlagte 'problemliste' bagerst i rapporten (bilag B). Det er IMRs opfattelse, at det er vigtigt at arbejde med tiltag, der systematisk bekæmper diskrimination og fremmer ligebehandling i Københavns Kommunes serviceydelser. Dette gælder i forhold til procedurer, praksisser og strukturer indenfor de respektive forvaltninger, i forhold til de serviceydelser der tilbydes borgerne. Iværksættelsen af sådan en proces bør støttes af en konkret handlingsplan for implementering, evaluering og opfølgning.

Da indsatsen i forbindelse med tiltag til fremme af ligebehandling skal ses som en fortløbende udviklingsproces, er det nødvendigt at afsætte tid i handlingsplaner og procedurer til at justere indsatsen efter behov, forudsætninger og målsætninger.

Som led heri vil det være nødvendigt ikke kun at fokusere på Københavns Kommune som en enhed, men også på de enkelte forvaltninger, idet hver forvaltning har sin egen arbejdsgang og rutiner, forståelser og opfattelser.

IMRs anbefalinger går ikke på udarbejdelsen af en egentlig ligebehandlingspolitik, men fokuserer derimod på tiltag der kan fremme og sikre implementeringen af ligebehandlingsprincippet. Som anbefaling til Københavns Kommune foreslår IMR en handlingsplan, der indeholder tiltag, der på den ene side synliggør ligebehandlingsproblematikkerne i forhold til serviceydelserne og på den anden side er med til at sikre ligebehandling. Samtlige anbefalinger bliver gennemgået i kapitel 6.

3. Metode

De tids- og indholdsmæssige rammer for gennemførelse af undersøgelsen er defineret i kontrakten mellem Københavns Kommune og Institut for Menneskerettigheder. Kortlægningen baseres dels på fokusgruppeinterviews, dels på inddragelse af eksisterende materiale og undersøgelser, som Københavns Kommune har tilvejebragt.

Undersøgelsen er af kvalitativ karakter. Denne tilgang indebærer, at datagrundlaget ikke fremstår som repræsentativt for de behandlede områder, hvor mødet mellem kommune og borger finder sted i forbindelse med, at kommunen tilbyder en service til borgeren.

Tilsvarende er det ikke repræsentativt for det samlede udbud af servicefunktioner, som kommunen er ansvarlig for. IMR har dog søgt at dække så bredt et udsnit af kommunens servicefunktioner som muligt.

Undersøgelsen tilvejebringer et overblik over centrale udfordringer, der er knyttet til ligebehandlingsproblemstillinger og synliggør den kompleksitet, der kendetegner disse problemstillinger. Dette overblik kan bidrage til kommunens identifikation af problemstillinger samt tilpasning og videreudvikling af sin praksis på området. Samtidig danner det grundlag for IMRs forslag om vedtagelse af en handlingsplan.

IMR baserer sin kortlægning på en rettighedsbaseret tilgang, hvilket betyder, at fokus retter sig imod de rettigheder, enhver borger i kommunen har og må forvente, at kommunen tager hånd om. Her er tale om rettigheder til kommunens ydelser på sundheds-, uddannelses-, arbejds- og det sociale område. Undersøgelsen skal herud fra belyse, hvordan borgerne bedst muligt får lige adgang til de rettigheder og goder, kommunen sikrer. Denne tilgang betyder, at der vil være emner, der ikke bliver taget op eller bragt videre, fordi der er tale om forhold, som ikke omfattes af rettigheder for borgerne, på trods af, at det af

informanter nævnes som en problemstilling. Et eksempel er indsatsen for hjemløse, der af informanterne påpeges som en gruppe, der ikke har lige adgang til eksempelvis sundhedsydelse. Da ligebehandlingslovgivningen ikke omfatter ligebehandling af hjemløse borgere i forhold til arbejde, bolig, uddannelse mv. falder det uden for denne undersøgelse at forholde sig til det. Denne problematik bliver uddybet nærmere i kapitel 5.

3.1 Fokusgruppeinterviews

IMR har fokuseret på Københavns Kommunes institutioner, der tilbyder borgerne en service, herunder jobcentre, socialforvaltning, daginstitutioner, skoler, handicapområdet, sundhedshjælpere mv.

Deltagerne til fokusgruppeinterviewene er rekrutteret fra følgende fire områder, der alle er kendetegnet ved at være centrale ydelsesområder med stor borgerkontakt:

- Børn og unge
- Sundheds- og omsorgsområdet
- Kultur, fritid og byplanlægning
- Beskæftigelse og borgerservice

Der er i alt blevet afholdt seks fokusgruppeinterviews, hvoraf fire fokusgruppeinterviews har været med deltagelse af medarbejdere fra de fire ovennævnte grupper.

Derudover er der afholdt et fokusgruppeinterview med personer på lederniveau på tværs af de forskellige forvaltninger.

Formålet med fokusgruppeinterviewene har været at komme i dybden med kvalitative spørgsmål på et informeret grundlag ved at få deltagerne til at diskutere problemstillinger om vanskeligheder i effektiv ligebehandling i forhold til den serviceydelse eller

brugergruppe, de arbejder med i deres daglige virke. Ideen har været, på kort tid at få en række problemstillinger frem, som har kunnet pege os i retning af temaer, medarbejderne ser som 'problemområder'.

3.1.2 Informanter

Udvælgelse af informanter er sket i tæt samarbejde med Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen. Informanterne repræsenterer flere lag i Københavns Kommune og udgør alt fra pædagoger, gadeplansmedarbejdere, akademiske konsulenter, sagsbehandlere, ledere af (job)teams, ledere på forvaltningsniveau etc. Uanset placering og position i kommunen er fællestrækket, at de enten dagligt har borgerkontakt eller på anden vis beskæftiger sig med procedurer for kommunens ydelser. Ud af 68 inviterede modtog vi i alt 33 positive tilbagemeldinger. Tilslutningen var størst indenfor områderne 'børn og unge' og 'beskæftigelse og borgerservice'.

En række interesseorganisationer har ligeledes deltaget i fokusgruppintervjuer som repræsentanter for de borgere, Københavns Kommune har med at gøre, og som samtidig repræsenterer de seks diskriminationsområder, der er dækket af lovgivningen. De deltagende interesseorganisationer (herefter brugergrupper) er Landsforeningen for Bøsser og Lesbiske (LBL), Kvinderådet, Islamisk Kristent Studieceter, Ældremobiliseringen og Center for Ligebehandling af Handicappede.

I forhold til udvælgelse af brugergrupperne benyttede IMR sig af Ligebehandlingsudvalgets medlemmer under Rådet for Menneskerettigheder. Ligebehandlingsudvalget er sammensat af personer og organisationer, som har viden og erfaring med ligebehandlingsarbejde inden for alder, handicap, køn, race og etnicitet, religion eller tro og seksuel orientering.⁸

⁸ Følgende organisationer er repræsenteret i Ligebehandlingsudvalget: Ældremobiliseringen, Danske Handicaporganisationer, Center for Ligebehandling af Handicappede, Mellempøkeligt Samvirke, Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination, Dansk-Russisk Forening, Rådet for Etniske Minoriteter,

Endelig er der afholdt et møde med Københavns Kommunes Borgerrådgiver, hvor nogle af de gennemgående temaer er blevet diskuteret.

3.1.3 Fremgangsmåde

Der har været mellem 3-7 deltagere tilstede under fokusgruppeinterviewene, der har varet mellem 1½ til 2 timer og er blevet optaget på diktafon. Mødet er blevet ledet af en moderator, som har præsenteret opgaven for deltagerne, kort skitseret begreberne *ligebehandling*, *direkte* og *indirekte diskrimination* og *strukturel diskrimination* samt faciliteret diskussionerne, når behovet har været der, for at give plads til alle. Til at starte diskussionen er deltagerne blevet præsenteret for eksempler på strukturel diskrimination fra andre områder end deres eget (se bilag A). Udgangspunktet for diskussionerne har ikke været de seks diskriminationsområder, men der er derimod blevet spurgt bredt ind til ligebehandlingsbegrebet.

Interviewene er sidenhen blevet gennemgået med henblik på at identificere tematiske problemstillinger og tendenser. De tematiske tendenser er kendetegnet ved, at de er blevet fremhævet af flere af informanterne og på tværs af arbejdsområder og forvaltninger. Disse bliver gennemgået i kapitel 4.

3.1.4 Inddragelse af rapporter

For at inddrage eksisterende analyser og undersøgelser samt indhente viden om allerede eksisterende tiltag indenfor Københavns Kommune har vi anvendt et udsnit af tilgængelige og relevante rapporter (se litteraturoversigt). Københavns Kommune har også været behjælpelig med at tilvejebringe relevante rapporter og notater. Størstedelen af disse rapporter beskæftiger sig, som led i kommunens integrationspolitik, med indsatsen mod diskrimination i Københavns Kommune og har været bestilt af kommunen selv.

Rapporterne anvendes af IMR som supplement til eller understøttelse af de problemstillinger, der er blevet fremhævet under fokusgruppeinterviewene. Rapporterne omfatter undersøgelser af kvalitativ såvel som af kvantitativ karakter.

4. Undersøgelsens resultater

Dette kapitel redegør for resultaterne af undersøgelsen, baseret på rapporter,⁹ fokusgruppintervjuer med en række medarbejdere i Københavns Kommune og brugergrupper, samt møde med Borgerrådgiveren. Gennemgangen er struktureret omkring rettigheder, hvor udgangspunktet for behandlingen i de enkelte afsnit er individets ret til adgang til den pågældende rettighed uden forskelsbehandling, med identifikation af de eventuelle problemstillinger for sikring af ligebehandling, der har udkrystalliseret sig i relation til den pågældende rettighed.

Det skal indledningsvis understreges, at der er flere aspekter, som undersøgelsen og dermed afdækningen i dette kapitel ikke er med til at synliggøre. Rettighedstilgangen indebærer et forholdsvist stramt fokus på ligebehandling som et menneskeretligt begreb – lige adgang og lige muligheder – ikke som faktisk social ligestilling mellem eksempelvis borgere med forskellig socioøkonomisk baggrund.

4.1. Retten til information

Retten til information vedrører individets – her borgeren i Københavns Kommune – ret til adgang til information uden forskelsbehandling pga. alder, handicap, køn, race og etnicitet, religion eller tro og seksuel orientering. Det er kommunens pligt at tilvejebringe information til borgerne om love og regler, om tilbud om serviceydelser samt kriterier for adgang til disse, om hvordan man henvender sig til kommunen med forskellige sager og andet, der vedrører kommunens myndighedsrolle i relation til borgeren.

⁹ Se nærmere herom i redegørelsen for metode, kapitel 3.

Københavns Kommunes tilvejebringelse af information til borgerne finder sted via flere kanaler. Det sker både via hjemmeside, publikationer, direkte skriftlige henvendelser til den enkelte borger, i mødet mellem sagsbehandler og borger m.v.

I en bestræbelse på at skabe øget tilgængelighed og øge informationsniveauet om kommunens aktiviteter og borgernes rettigheder og pligter arbejdes der i kommunen med at forbedre kommunikationen med borgerne, blandt andet via digitalisering.

Digitalisering og elektroniske selvbetjeningsydelser fylder stadig mere i kommunikationen med og til borgerne. For at sikre alle borgeres lige adgang til information, bør forskellige gruppers tilgængelighedsbehov og behov for assistance til reelt at kunne nyde denne tages i betragtning.

Flere informanter på tværs af forvaltningerne har givet udtryk for, at den elektroniske indgang til kommunen er blevet sværere for borgeren, fordi informationer skal indhentes fra flere enheder, som er blevet mere specialiserede. Digitaliseringen rummer i følge informanter fra flere fokusgrupper potentielle barrierer i forhold til at sikre lige adgang til information. Forskellige grupper af borgere har forskellige forudsætninger og behov i forhold til at kunne udnytte og leve op til de krav, en stadig mere digitaliseret kommunikationsform stiller til det enkelte individ:

"1/3 del af befolkningen er IT-analfabeter, altså kan slet ikke finde ud af at bruge en computer. Det kan være et kæmpe problem, når man lægger så meget vægt på det, og det er selvfølgelig for at spare noget personale i sidste ende, og det er fint, når det virker for dem, der kan bruge det, men der er et underskud i forhold til dem, der ikke aner, hvordan de skal komme ind på internettet og bruge det"

(Medarbejder i kommunen)

Et konkret eksempel kan fremhæves: På Københavns Kommunes hjemmeside www.kk.dk findes den elektroniske hjælpefunktion "Spørg Lars", der kan hjælpe borgeren rundt på hjemmesiden og svare på spørgsmål. Informanter har påpeget, at det som udgangspunkt er en god funktion, men at den kræver, dels at man ved, hvilke spørgsmål man skal stille, dels at man kan skrive dansk. Generelt er borgerens adgang til information via hjemmesiden afhængig af borgerens sproglige kompetencer (skriftligt dansk på højt niveau). Det kan udgøre en barriere for både borgere med **etnisk minoritetsbaggrund**, som enten ikke er dansktalende, eller hvis sprogkundskaber er utilstrækkelige, og for personer med et **handicap** som ordblindhed.

Elektroniske skemaer er en del af digitaliseringen af kommunikationen mellem kommunen og borgerne. En informant har fremhævet, at den elektroniske CV-opdatering på jobcentre for en række borgere – især **ældre** borgere og borgere med **etnisk minoritetsbaggrund** – er svær at foretage selvstændigt og derfor kræver støtte af medarbejderne, da disse borgere har problemer med at navigere rundt i det elektroniske system:

"Det er et forsøg på digitalisering, der er svært for mange"

(Medarbejder i kommunen)

Det antyder, at der også med den øgede digitalisering kan ligge en barriere for sikring af lige adgang til information uanset **alder**:

"Der er mange borgere hos os, der bliver 'lost', fordi de ikke har det kendskab til pc, og det er ældre borgere, og det er også etniske borgere"

(Medarbejder i kommunen)

For at imødekomme denne udfordring, har Jobcenter København, Skelbækgade, placeret vejledere, som står til rådighed for borgere, som har vanskeligheder med at efterleve kravet om elektronisk CV-opdatering¹⁰.

Forskellige borgeres/grupperes forskellige forudsætninger for at forstå den information, kommunen søger at formidle til den enkelte, er et problemfelt, der går igen i interviewforløbene.

Udformningen af kommunens *skriftlige kommunikation* bliver i flere fokusgruppeinterviews på tværs af forvaltningerne beskrevet som et problem i forhold til at sikre borgeren reel adgang til information. Informanter nævner, at standardbreve fra bl.a. jobcentre og socialforvaltningen for en række borgergrupper er komplicerede at forstå, herunder de sider med lovtekst, der jævnligt vedhæftes:

”Bilaget er to-tre siders lovtekst. Det sender vi ud til folk, uanset baggrund. Det er nødvendigt juridisk, kan jeg se, men man sender faktisk noget ud, som afsenderen ikke engang ved hvad betyder”

(Medarbejder i kommunen)

Kommunens kommunikation til borgerne opleves som en udfordring for borgere med **etnisk minoritetsbaggrund**. Als-rapporten (2008) om *Socialt isolerede kvinder med anden etnisk baggrund i Københavns Kommune* beskriver bl.a. angsten hos kvinderne for de breve, de modtager fra de kommunale myndigheder. Dette bekræftes af en informant:

”Det sætter en masse følelser og angst i verden, hver gang vi kommunikerer, fordi folk ikke forstår, hvad det er, og nogle gange har det [brevets indhold] betydning for dem.”

(Medarbejder i kommunen)

¹⁰ Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, Kontoret for Integrationspolitik marts 2009

Generelt er borgere med manglende sproglige kompetencer særligt udsatte; dette gælder, fremfører informanter fra flere forskellige sider, både borgere med etnisk minoritetsbaggrund og borgere i det hele taget, der socialt er svage eller udsatte.

I Borgerrådgiverens Beretning 2007 fremgår det, at den skriftlige kommunikation er et tilbagevendende tema i de modtagne klager og er en generel problemstilling, der går igen på tværs af forvaltningerne. Det drejer sig især om, at indholdet i brevene fra kommunen samt formen gør brevene vanskelige at forstå. Borgerrådgiveren henviser i denne sammenhæng til *Projekt Bedre Breve*, et projekt Teknik- og Miljøforvaltningen har gennemført med særligt fokus på forbedringer af den skriftlige kommunikation.¹¹

Ifølge Københavns Kommune er man opmærksom på denne udfordring og er derfor i gang med at implementere flere initiativer. Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har for eksempel oprettet Enheden for Kvalitetsudvikling, som blandt andet har til formål at kvalitetssikre kommunikationen mellem borger og jobcenter. Desuden har der kørt et pilotprojekt i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, hvor målet er at gøre borgerbrevene på sygedagpengeområdet lettere at forstå for borgerne. Det er et samarbejde mellem Kommunikationsenheden, Implementering og Drift, Kvalitetskontrolenheden og Jobcenter Sygedagpenge. Det er der kommet et koncept ud af, som sætter rammerne for, hvordan Københavns Kommune fremover kommunikerer med borgerne via breve. Konceptet tager udgangspunkt i Københavns Kommunes værdigrundlag med værdierne: Dialog - ligestilling - respekt – tillid.

Endelig har Borgerrepræsentationen den 12. marts 2009 besluttet, at der skal udarbejdes en kommunikationsstrategi i forhold til etniske minoriteter, som vil adressere denne udfordring på tværs af forvaltninger¹².

¹¹ Borgerrådgiverens Beretning 2007, s. 141

¹² Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, Kontoret for Integrationspolitik marts 2009

En brugergruppe mener ikke, at kommunen altid lever op til sin *vejledningsforpligtelse* samt de *forvaltningsretlige regler*, og flere af brugergrupperne påpeger, at det er et problem at få ting på skrift fra kommunen. Dette gør sig gældende både i det konkrete møde mellem sagsbehandler og borger, hvor brugergrupper oplever, at sagsbehandlere ikke altid sikrer, at deres brugere har forstået, hvad det handler om, og således ikke sikrer, at formidlingen fungerer. En problemstilling, der blot tydeliggøres yderligere, hvis der er tale om en borger/en familie med manglende sproglige kompetencer:

”Jeg har også oplevet det her med ikke at få tingene på skrift. Der har jeg sagt, ’Du skal simpelthen bede om at få tingene på skrift, det har du ret til, at få et svar på skrift’, så man kan klage over det, hvis det er, og det er der mange, der ikke ved eller får at vide.”

(Repræsentant brugergruppe)

For nogle af de svage grupper kan det være rart i virkeligheden at have det på skrift. Især fordi de så kan gå hen til nogle og spørge og sige, ’jeg har fået det her brev – vil du hjælpe mig med det?’. Frem for, at de har den dér telefonsamtale, som de så skal forsøge at referere videre til nogen. Der står de bare stærkere, hvis de har det på skrift.

(Repræsentant brugergruppe)

I det direkte *møde mellem borger og sagsbehandler* synes der ifølge flere af de interviewede at være en række systematiske problemer med at sikre borgernes adgang til information, hvilket kan modvirke reel ligebehandling.

Flere brugergrupper oplever, at mødet mellem borgere og forvaltningerne er præget af mangelfuld vejledning og rådgivning, hvilket synes at begrænse den enkelte borgers indsigt i sine rettigheder og muligheder.

Problemet med mangelfuld rådgivning og vejledning blev også nævnt af brugergrupper i forhold til personer med **handicap**. Center for Ligebehandling af Handicappede erfarer, at dets brugere ofte ikke modtager vejledning i regler og rettigheder fra kommunen, og det giver en usikkerhed i forhold til ens muligheder. Oftest er brugere ikke blevet vejledt ordentligt om muligheder, eksempelvis støtteordninger og uddannelsesmuligheder, og de oplever, at kommunen ikke overholder deres vejledningsforpligtelse i tilstrækkelig grad.

Kommunen har været opmærksom på, at der er et forbedringspotentiale i forhold til vejledning til personer med handicap. Der er derfor vedtaget en ny handicappolitik for 2009-2012, hvilket indebærer, at Jobcenter København skal intensivere arbejdet med at få ledige med handicap i arbejde. Handicapindsatsen er også et prioriteret område i den fremtidige organisering af Jobcenter København. Der bliver bl.a. oprettet en specialindsats for ledige med handicaps i Jobcenter Nyropsgade, når den nye organisering træder i kraft i efteråret 2009. Ideen er, at medarbejdere vil kunne henvise handicappede borgere til specialindsatsen og samtidig vil kunne ringe og få gode råd¹³.

4.2 Lige adgang til ydelser

Det er ikke en menneskeret at have adgang til ydelser, men det er en ret at have lige adgang til de ydelser, som en kommune (eller stat) tilbyder sine borgere inden for lovenes rammer. Københavns Kommunes mangeartede ydelser er naturligvis ofte specificeret i forhold til mange forskellige modtagergrupper, men inden for disse rammer skal de kunne nydes af alle uden forskelsbehandling på baggrund af de seks diskriminationskriterier, alder, handicap, køn, race og etnicitet, religion eller tro og seksuel orientering (se herom i afsnit 1.3.). Borgere har imidlertid forskellige forudsætninger i forhold til at benytte sig af kommunens ydelsestilbud, og disse forskellige forudsætninger for at forstå og agere i

¹³ Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, Kontoret for Integrationspolitik marts 2009

systemet kan være en barriere for lige adgang til ydelserne i Københavns Kommune. Forvaltningernes forskellige procedurer bør i denne sammenhæng tage højde for borgernes forskellige forudsætninger for at leve op til princippet om ligebehandling. Følgende er eksempler, der blev fremhævet under fokusgruppeinterviewene:

Flere informanter har peget på *manglende systematisk koordination* mellem de forskellige forvaltninger og teams. En stor del af de interviewede peger især på, at der er mangelfuld kommunikation og samarbejde mellem socialforvaltning og jobcentre om den enkelte borgers sag. Ofte er følelsen, at der tales to sprog, og det tager tid at sætte sig ind i de andre forvaltningers sprog og procedurer. Som en informant udtrykker det: *"Vi kæmper selv med at lære spillets regler"*. Flere oplever, at koordineringen mellem forvaltningerne er ikke eksisterende. En af de interviewede udtrykker: *"Koordineringen er vel rimeligt begrænset"*. Denne betragtning ses også i rapporten *Socialt isolerede kvinder med anden etnisk baggrund i Københavns Kommune*, hvor meldingen fra kontekstinformerne er, at koordineringen mellem Jobcenter og kommunens sociale instanser er ikke eksisterende.¹⁴

Det skal nævnes, at Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen er underlagt Loven om Aktiv Beskæftigelsesindsats, LAB, mens Socialforvaltningen er underlagt Loven om Socialservice. Det betyder, at forvaltningernes samarbejde vanskeliggøres af lovgivningen. Således kan LAB lovens formålsparagraf "Hurtigst muligt ud på arbejdsmarkedet" (LAB) være udfordrende for Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen i forhold til at sikre en mere differentieret indsats. For at imødekomme ovenstående udfordringer har Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen og Socialforvaltningen i fællesskab etableret et såkaldt "BIF-SOF samarbejde". Samarbejdet har til formål at skabe den nødvendige, stærke sammenhæng mellem den sociale indsats og den beskæftigelsesfremmende indsats for borgere, som har problemer ud over ledighed, og som har vanskeligheder med at

¹⁴ *Socialt isolerede kvinder med anden etnisk baggrund i Københavns Kommune*, Als Research Aps 2008: 60

opretholde kontakten til jobcenteret. Samarbejdet er en højt prioriteret nøgleproces i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen for 2009¹⁵.

De interviewede oplever, at konsekvensen af den manglende koordinering bliver, at borgere sendes rundt i systemet mellem forskellige instanser, da indgangen til kommunen generelt er blevet sværere: "(...) der er så mange indgange, de skal ind af."

Den manglende kommunikation og de forskellige procedurer i forvaltningerne kan øge risikoen for fejl i sagsbehandlingen og dermed påvirke borgernes lige adgang til kommunens ydelser. Flere af de interviewede fremhæver, at de mindre ressourcestærke borgere i kommunen ikke er i stand til at navigere rundt i systemet og heller ikke ser sig i stand til at klage over en eventuel dårlig sagsbehandling. Samme problemstilling kom frem under mødet med Borgerrådgiveren. På trods af, at der ikke findes statistikker, der påviser denne specifikke problemstilling, fandt denne det dog også sandsynligt, at der er en tendens til, at de personer, der ikke klager, er de mindre ressourcestærke.¹⁶

Flere af de interviewede peger på, at *manglende systemkendskab* især gør sig gældende for borgere fra **etniske minoriteter**. Dette gælder primært den generation, som ikke er vokset op i Danmark og dermed ikke automatisk har kendskab til systemet. Det blev dog også pointeret i interviewene, at manglende systemkompetence ikke alene er relevant i forhold til etnicitet. Der er reelle sociale forskelle, hvor socioøkonomisk svage borgere – inkl. deres børn – ikke har lige adgang til ydelser, fordi de eksempelvis ikke selv kan 'mase' på i systemet eller forstår at agere i det. Med andre ord er der en skævhed, udover etniciteten, i forhold til socialt marginaliserede grupper og udsatte borgere, som eksempelvis borgere med alkoholproblemer, psykiske problemer; visse former for handicap, fattigdom etc. Manglende systemkendskab og/eller usikkerhed i forhold til, hvor man som borger egentlig

¹⁵ Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, Kontoret for Integrationspolitik marts 2009

¹⁶ Møde med Københavns Kommunes Borgerrådgiver Johan Busse 25/2-2009.

skal henvende sig, og hvad man kan forvente, kan således være udtryk for store sociale forskelle mellem (grupper af) borgere.

Specifikt er personer med **handicap** blevet nævnt af brugergrupper og medarbejdere som en udsat målgruppe i relation til lige adgang til ydelser. Det anføres fra medarbejderside, at de ikke altid ser sig i stand til at give den rette vejledning eller de rette hjælpemidler, fordi der ikke er viden, ressourcer eller regler, der tillader dette. Mangelfuld vejledning, for eksempel om støtteordninger, nævnes også af brugergruppen som et problemfelt.

For at imødekomme denne udfordring har kommunen vedtaget en ny handicappolitik for 2009-2012, jf. ovenstående¹⁷.

Flere konstaterer, at børn med diagnoser *fejllaceres* af Pædagogisk Psykologisk Rådgivning (PPR) ud til institutioner, der ikke er gearet til at tackle forskellige diagnoser og handicaps. Det bliver institutionernes opgave at hjælpe med at vejlede og finde nye pladser, og det har de ikke altid ressourcer til. Den manglende kapacitet pga. fejlplacering opleves som nederlag for den enkelte familie/borger og er ofte anledning til frustration:

”Forældrene får flere nederlag, og de er måske kommet fra en institution, hvor det har været det samme. Forældrene håber på, at NU har de fundet et godt sted, og vi har ikke ressourcer nok. De bliver nærmest desperate.”

(Medarbejder i kommunen)

Som det blev nævnt i afsnit 4.1 oplever brugergrupperne, at deres brugere får en *mangelfuld vejledning* fra kommunen, som giver usikkerhed i forhold til ens rettigheder og muligheder. Mangelfuld vejledning udgør en potentiel barriere for borgernes lige adgang til kommunens ydelser:

¹⁷ Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, Kontoret for Integrationspolitik marts 2009

”Man får ikke at vide, hvordan reglerne er generelt, hvilke muligheder har jeg, hvad er min situation. Så den der objektive vejledning savner man et eller andet sted fra, eller også så savner man vejledning i det hele taget.”

(Repræsentant brugergrupper)

Mangelfuld vejledning er et tema, der også fremgår af Borgerrådgiverens Beretning. Klagerne fordeler sig især indenfor Socialforvaltningens område og Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningens område med hhv. 22 % og 63 % af de modtagne henvendelser. Det konstateres i beretningen, at den mangelfulde vejledning og sagsbehandling kan betyde reelle rettighedstab for mindre ressourcestærke borgere, eksempelvis ved at de ikke modtager de ydelser, de ifølge loven har krav på.¹⁸

Om end sociale problemer ikke i sig selv udgør et ligebehandlingsproblem, skal følgende problemstilling nævnes. Det er blevet beskrevet, at systemet ikke giver nok rum til fleksibilitet i forhold til visse målgrupper, herunder individuelle betragtninger og hensyn overfor svage og udsatte grupper. Eksempelvis har hjemløse svært ved at 'eksistere' i systemet i forhold til sundhedsvæsen og socialforvaltning, trods en oplevelse blandt informanter af, at kommunen allerede gør en del for at give f.eks. hjemløse muligheder, som for eksempel fremskudt sagsbehandling, sygepleje, lægepraksis på gaden.

4.3. Retten til arbejde

Det er kommunens pligt at sikre, at alle dens borgere har lige adgang til arbejde, uden forskelsbehandling på grund af alder, etnicitet, handicap, køn, religiøs overbevisning og seksuel orientering. I Københavns Kommune ligger dette arbejde primært i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, herunder jobcentre.

¹⁸ Borgerrådgiverens Beretning 2007: s. 8, s. 135

Fra visse brugergrupper og fra medarbejdere på beskæftigelsesområdet er især en problemstilling for borgere med **etnisk minoritetsbaggrund** fremhævet, hvor erfaringen er, at disse grupper ikke sikres ligebehandling, ikke mindst på grund af *manglende viden hos medarbejderne* om visse persongrupper. Brugergrupper fremhævede, at især kvinder med etnisk minoritetsbaggrund ofte føler sig misforstået eller slet ikke forstået af sagsbehandlere og føler sig presset ind i bestemte typer af fag.¹⁹ Denne tendens blev bekræftet i fokusgruppen med deltagere fra beskæftigelsesområdet:

"Jeg synes også, at jeg har oplevet en del gange, hvor der kommer etniske borgere med en høj uddannelse, hvor man tænker, 'du taler ikke så godt dansk, så du må hellere starte med rengøring' i stedet for i første omgang at kigge på, jamen har de en viden og erfaring, som man kan bruge. Det kan godt være, at man måske ikke kan finde et job, hvor man kan bruge det, men man burde i det mindste forsøge i stedet for at sige 'nå ja, det er jo rengøring, fordi du er etnisk borger.'"

(Medarbejder i kommunen)

I rapporten *Nye veje mod job for nydanske kvinder* nævnes ovenstående tendens også. Heri konkluderes det, *"...at der kan være et behov for at tilpasse vejledningen af målgruppen, så den i højere grad kan udbrede perspektivet for jobsøgningen (for både kvinderne og jobkonsulenter)".*²⁰ En sådan tilpasning af vejledningen vil ifølge rapporten øge kvindernes mulighed for at finde en beskæftigelse, som lever op til deres ønsker og krav.

I Beskæftigelses- og Integrationsaftalen 2009 satte Københavns Kommune fokus på de store krav som stilles til medarbejdernes kulturforståelse. Således udbyder Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen til april 2009 kursus i "Klar kommunikation i det interkulturelle

¹⁹ Se for dette eksempel også afsnit 4.4.

²⁰ *Nye veje mod job for nydanske kvinder 2008*, s. 24

møde” for særligt frontmedarbejdere i forvaltningen. Kurset indeholder praktiske eksempler på, hvordan man kan arbejde med interkulturel kommunikation og håndtere kulturbetingede udfordringer i samtaler og sagsbehandling²¹.

Als-rapporten påpeger en anden tendens, nemlig at socialt udsatte kvinder med etnisk minoritetsbaggrund rammes skævt i forhold til det nuværende fokus på beskæftigelse som vejen til integration. Kvindernes primære indgang til kommunen er jobcentre eller andre instanser, hvis primære opgave er at sikre beskæftigelse, men som ikke har til opgave at have blik for de ofte dominerende sociale og sundhedsmæssige udfordringer, som er nødvendige at løse, for at beskæftigelsesindsatsen kan tilpasses den enkelte kvinde. De store sociale problemer, de står med, kan jobcentrene ikke løse, men de blokerer i vidt omfang for en meningsfuld sagsbehandling på netop jobcentret. Disse forhold optræder ligeledes i Borgerrådgiverens Beretning, hvor krydsfeltet mellem Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen og Socialforvaltningen synes at skabe forvirring for borgerne: *”Det kan synes vanskeligt at skille en borgers beskæftigelsesmæssige problemstillinger fra de mere sociale. Borgerne har i visse sager oplyst, at de oplever, at de falder mellem to stole.”*²²

Endelig har flere informanter fremhævet, at de oplever, at der er *ressourcemæssige barrierer*, der gør, at de ikke er i stand til at give den korrekte vejledning. De oplever, at de har for lidt tid til den enkelte borger, hvilket gør det sværere at identificere den enkeltes behov og forudsætninger.

²¹ Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, Kontoret for Integrationspolitik marts 2009

²² Borgerrådgiverens Beretning 2007, s. 146

4.4. Retten til uddannelse

Retten til uddannelse gælder lige for alle. I praksis går det ud på at sikre, at alle får de bedste muligheder for at få en uddannelse, der passer til deres behov og evner. Følgende er eksempler, der er blevet fremhævet, hvor mulighederne ikke er lige for alle borgere.

Problemer med at sikre lige adgang til uddannelse knyttes i interviewene især til **etnicitet**. Informanter oplever, at folkeskolen har et problem i forhold til drenge med etnisk minoritetsbaggrund. Mange af disse drenge passer ikke ind i folkeskolens formelle rammer, og de kan derfor have svært ved at rummes af skolen. En informant fortæller:

”Vi rammer ikke de knægte på en ret god måde”

”Det er et system [folkeskolen], der vil være gode, men som håndterer dem skidt (...) Vi ser, der er et problem, men vi syntes, det er gruppens egen skyld”

(Medarbejder i kommunen)

Problemstillingen, som blev påpeget i afsnit 4.3, om at kvinder med etnisk minoritetsbaggrund føler sig presset af sagsbehandlerne, kan også ses i relation til retten til uddannelse. Ifølge Kvinderådgivningen opleves der et pres fra sagsbehandlerens side, hvor kvinderne kan føle sig presset til at tage en SOSU-uddannelse. Hvis et sådant pres er en realitet, betyder det, at der ikke bliver lyttet til kvindens reelle ønsker og ambitioner om uddannelse og beskæftigelse, og vejledningen om SOSU-uddannelsen kan se ud til at være præget af arbejdsmarkedets krav, frem for at det er kvindernes ressourcer, ønsker og kvalifikationer der er afgørende. Der er blandt brugergrupperne en dominerende forståelse af, at den enkelte sagsbehandlers forhåndsforståelse af disse kvinder påvirker sagsbehandlingen og de muligheder der tilbydes:

”Du har en kvinde af anden etnisk baggrund, hvad kan de finde ud af, det skal ikke være for svært, så du kan blive SOSU-assistent. Man har måske ikke på papir, men mentalt har man inde i sin hjerne, hvad er det, man skal sætte de her folk til, der er havnet her. Det er på en eller anden måde folk, der skal hjælpes, og de har de her muligheder.”

(Repræsentant brugergruppe)

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen er sig denne udfordring bevidst, og der er som tidligere nævnt derfor udbudt et nyt kursus til forvaltningens frontmedarbejdere, der hedder ”Klar kommunikation i det interkulturelle møde”, hvor formålet er at uddanne og træne medarbejderne i kommunikations- og motivationsteknik i forhold til ledige med etnisk minoritetsbaggrund²³.

Udover ovennævnte tiltag er der ved at blive udviklet et elektronisk visitationssystem (planlagt til idriftsættelse august 2009), som blandt andet skal sikre bedre match mellem de ledige og det konkrete tilbud. Formålet er at øge kvaliteten af Jobcenter Københavns visitation i form af en større ensartethed i visitationspraksis og bedre resultater. Visitationsværktøjet skal understøtte jobcentermedarbejdernes visitation af kontanthjælps- og sygedagpengemodtagere, og skal indeholde søgefaciliteter og oplysninger om effekter, brugervurderinger og priser med henblik på at understøtte sagsbehandlerne i en mere effektiv visitation²⁴.

Taxametersystemet, der fungerer som redskab i forhold til tildeling af midler til blandt andet produktionsskoler, er blevet nævnt som et mere strukturelt eksempel, der kan være med til at forhindre lige adgang til uddannelse for familier med dårligere sociale forhold. Taxametersystemet, er en del af den nationale lovgivning og er ikke krav som kommunen

²³ Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, Kontoret for Integrationspolitik marts 2009

²⁴ Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, Kontoret for Integrationspolitik marts 2009

opstiller. Systemet har til formål at tildele bevillinger til uddannelsesinstitutioner, beregnet i forhold til antallet af beståede prøver. Jo bedre eleverne klarer sig, jo flere økonomiske midler tildeles skolen. Da grupper med særlige udfordringer ikke nødvendigvis følges af flere økonomiske midler, ligesom 'manglende succes' ikke udløser ressourcer, kan der således i en skoles satsninger/prioriteter være en social, og især en social etnisk, slagside. Taxametersystemet påvirker særligt produktionsskolerne i kommunen, da det på forhånd kan have den konsekvens, at de svagere og mindre ressourcestærke elever ikke 'inviteres ind' på den pågældende uddannelsesinstitution, eftersom der ikke følger ekstra ressourcer med til at tage ordentligt hånd om disse elever. Således forhindrer en national lovgivning, at borgere i Københavns Kommune reelt har lige adgang til uddannelse. Systemet opleves som skaber af strukturelle barrierer og dilemmaer, som leder til strukturel belønning og straf:

"De skæveste, specielt disse drenge, de passer ikke ind i de her kasser, og ergo får de heller ikke benyttet vores tilbud."

(Medarbejder i kommunen)

Et andet eksempel er spredning af tosprogede skoleelever²⁵, hvor kommunen tester tosprogede børn, inden de starter i skole. Flere af de interviewede er enige om, at den etniske og sproglige baggrund bruges til at sprede børnene og peger på, at der i lige så høj grad burde finde testning sted af etnisk danske børn. Det øgede fokus på tosprogede børn har, ifølge informanterne, den konsekvens, at sprogligt svage etnisk danske børn, for eksempel børn med indlæringsvanskeligheder, svigtes:

²⁵ Spredningen af tosprogede elever sker på baggrund af Københavnermodellen for Integration. Modellen bygger på en frivillig spredning af tosprogede elever, og skal sikre, at der kommer flere tosprogede elever på skoler med mange tosprogede elever og vice versa.
<http://kk.dk/Borger/PasningOgSkolegang/ISkole/TosprogedeElever/KoebenhavnermodellenForIntegration.asp>
[x](#)

”Hvis du gik ud og testede en masse etnisk danske børn, hvordan ville de så måske klare sig i den test? De ville klare sig lige så dårligt, men der er bare ikke hjemmel i lovgivningen til at gå ind og sprede de børn.”

(Medarbejder i kommunen)

Dette er et eksempel på en lovgivning der forvaltes kommunalt og som har betydning for lige adgang til uddannelse, da der her er tale om, at det er de sprogligt svage etnisk danske børn, der svigtes, fordi lovgivningen ikke giver mulighed for at sprede dem.²⁶

Det blev påpeget under interviewene, at det er svært at opnå støtte til børn og unge, der er mindre begavede. De falder ofte mellem to stole, da de på den ene side ikke er fysisk handicappede – og dermed dækket af handicaplovgivningen – og på den anden side heller ikke falder til i folkeskolen pga. dét at de er dårligt begavede. Informanterne oplever, at børnene/de unge og deres forældre dagligt støder på barrierer i kommunens system, bl.a. fordi der ikke er taget højde for deres situation i lovgivningen. Døve, blinde og ordblinde kan der iværksættes tiltag for, der er indeholdt i reguleringen, og det er derfor nemmere at komme igennem systemet, hvorimod unge der er dårligt begavede er et gråzone-område, hvor det er vanskeligt at finde det retlige grundlag for tildeling af ydelser:

”Det dér med at du bare er almindeligt dårligt begavet, det har været ret svært at komme igennem systemet med og også på arbejdsmarkedet.”

(Medarbejder i kommunen)

²⁶ Folkeskoleloven § 5, Stk. 8: Undervisningsministeren kan i forbindelse med fastsættelse af regler om undervisning i dansk som andetsprog til tosprogede børn, jf. stk. 7, tillige fravige § 36, stk. 2 og 3, i tilfælde, hvor det ved optagelsen vurderes, at eleven har et ikke uvæsentligt behov for sprogstøtte, og det vurderes at være pædagogisk påkrævet at henvise eleven til en anden skole end distriktsskolen. Vurderingen skal foretages ud fra en individuel vurdering af elevens sproglige behov.

4.5. Retten til familieliv

I digitaliseringen af kommunikationen med borgerne såvel som i Københavns Kommunes administrative procedurer og skemaer/formularer ligger indbygget nogle forståelser af familieformer, som ikke afspejler diversiteten i de familieformer, der er repræsenteret i kommunen.

Brugergrupper fortæller, at de familieformer, der opstår som følge af deres **seksuelle orientering**, såkaldte regnbuefamilier, ikke passer ind i den skabelon, som anvendes af kommunen. Generelt oplever regnbuefamilier, at de ikke er repræsenteret som 'borger- eller familie-type' i kommunens materialer, hverken i det skriftlige eller det visuelle. Et konkret eksempel, der er blevet fremhævet, er, at regnbuefamilieformer (mor-mor-børn eller far-far-børn) ikke findes som kategori på ansøgningskemaer til kommunens plads-anvisning til vuggestue/børnehave. Følgende citat er taget fra et brev til Borgerrådgiveren om netop denne problemstilling:

*"Man kan jo sidde og kigge længe på sådan en blanket, og derfor tænker jeg at det vil være en god idé at ændre systemet, således at homoseksuelle i højere grad kunne føle sig som en naturlig del af Københavns Kommunes administration."*²⁷

Ifølge brugergrupperne oplever familierne også, at kommunens sundhedsplejersker ofte har en begrænset viden om deres familieform og -liv.

²⁷ LBL har givet IMR adgang til skrivelsen til brug for denne undersøgelse.

4.6. Den politiske virkelighed

To problemstillinger af mere politisk karakter er gået igen i flere af informant-udsagnene og i det anvendte skriftlige materiale. Det drejer sig for det første om de lovgivningsmæssige rammer, som er sat af Folketinget gennem den nationale lovgivning. En række informanter har peget på, at det skaber en række udfordringer for medarbejdere overalt i de kommunale forvaltninger at skulle få de tre niveauer – stat, kommune og gadeplan – til at spille sammen. For det andet drejer det sig om den særlige struktur i Københavns Kommunes politiske system, som består af syv forskellige forvaltninger med hver sin borgmester. Ifølge medarbejderne opleves denne inddeling i flere forvaltninger, at have betydning for (sam)arbejdet internt og på tværs af forvaltningerne.

4.6.1 Lovgivningsmæssige rammer

Københavns Kommunes ramme er til dels sat af Folketinget gennem den nationale lovgivning. Informanter på tværs af forvaltningerne har givet udtryk for, at denne lovgivningsmæssige ramme indebærer, at borgere i kommunen udsættes for strukturel diskrimination. Problematikken er blandt andet blevet italesat som værende 'dårlig lovgivning, der skaber problemer' og 'diskriminerende lovgivning'.

Et eksempel er modersmålsundervisning. Modersmålsundervisning tilbydes uden egenbetaling fra 1.-9. klasse til børn af forældre fra EU-EØS-lande, da et særligt EU-direktiv forpligter til undervisning til EU-borgere. Børn af forældre fra øvrige lande tilbydes undervisning uden egenbetaling fra 1.-5. klasse, men fra 6.-9. klasse kræver det forældrebetaling.²⁸ Blandt de øvrige lovgivningsmæssige eksempler, informanter har peget på som vanskelige for deres arbejde med særligt udsatte grupper, er: Taxameterordning på blandt

²⁸ <http://kk.dk/Borger/PasningOgSkolegang/ISkole/TosprogedeElever/Modersmaalsundervisning.aspx>

andet produktionsskoler, som er relevant i forhold til etniske minoriteters samt for socialt og økonomisk mindre ressourcestærkes lige adgang til uddannelse (jfr. afsnit 4.4.); 300 timers-reglen, som ikke mindst er relevant i forhold til kriteriet etnicitet og race; gældende lovgivning tillader ikke kommunen at hjælpe udenlandske hjemløse.

Disse rammevilkår synes overordnet at skabe en række udfordringer for kommunens medarbejdere, der i praksis skal navigere i krydsfeltet mellem stat og kommune og til tider på gadeplan.

4.6.2 De strukturelle rammer for de enkelte forvaltninger

Den særlige struktur i Københavns Kommunes har været en gennemgående tematik, som informanter på tværs af forvaltningerne har fremhævet som en barriere eller udfordring for det arbejde, de udfører samt for muligheden for et konstruktivt samarbejde mellem forvaltningerne. En informant udtrykker:

”Det blokerer for samarbejdet mellem forvaltningerne helt ekstremt”

(Medarbejder i kommunen)

Det politiske aspekt påvirker forholdet forvaltningerne imellem. Informanter oplever dette som en 'borgmesterkamp', der til tider overtager styringen frem for ambitioner om god service og løsning af problemer. Denne tilgang siver ned i de enkelte forvaltninger og påvirker deres indbyrdes relation:

”Jeg oplever, at vi har flere sæt af politikker. Der er nogle vi har for at se pæne ud, og som ingen tager alvorligt, men det ser godt ud, og så har du nogle, som der er politisk engagement i, og dem finder man penge til.”

(Medarbejder i kommunen)

Det betyder desuden også, at det, der er på den politiske dagsorden, oftere har højere prioritet end andre områder, og det opfattes som en kamp om problemstillinger og dagsordener, der påvirker forvaltningerne.

Eksempelvis anses det som en 'kampzone' at arbejde med etniske minoriteter, hvorimod arbejdet med køn og fattigdom anses som nemmere og et område, hvor 'man kan tale frit'. Desuden giver informanterne udtryk for, at indsatsen i højere grad forventes at være resultatorienteret, og det gør det svært for arbejdet med borgergrupper, hvor det er nødvendigt at arbejde langsigtet. Politiseringen betyder ifølge informanter også, at det, der kommer på den politiske dagsorden som 'hot issue', ofte udløser hurtige prioriteter og økonomiske midler, som så skal være omdrejningspunktet ned ad i forvaltningen(erne), og dette kan sparke de langsigtede indsatser til hjørne.

5. Konklusion

Københavns Kommune har gennem de seneste år gjort en aktiv indsats, dels for at sætte fokus på mangfoldighed i Københavns Kommune som arbejdsplads og dels mod diskrimination af kommunens borgere. Kommunen har en vision om, at alle borgere uanset alder, handicap, køn, race og etnicitet, religion eller tro og seksuel orientering skal kunne færdes frit og uhindret uden at blive udsat for diskrimination. Det er et i integrationspolitikken inkluderet mål at bekæmpe diskrimination gennem en styrket indsats.

I *Redegørelse af Københavns Kommunes indsats mod diskrimination (2008)* fremgår det, at kommunens forvaltninger hver især har gennemført eller er i gang med at gennemføre tiltag, der sigter mod mangfoldighed og ligestilling, som led i anti-diskriminationsarbejdet. En del af disse tiltag er rettet mod at sikre mangfoldighed i rekruttering af personale samt sikre fastholdelse af denne. Der er tiltag indenfor efteruddannelse, inklusionskampagnen Vi Kbh'er, registrering af oplevet diskrimination mv.

Herudover gør kommunen allerede en del for at nå særligt socialt udsatte borgere gennem fremskudt sagsbehandling, sygepleje, lægepraksis på gaden til hjemløse, helbredsafklarende teams og fremskudte jobpatruljer. Generelt er der i Københavns Kommune et stærkt fokus på mangfoldighed, og det er tydeligt (på baggrund af fokusgrupper og diverse rapporter og notater), at det er noget, man har arbejdet målrettet med indenfor de senere år.

I rapporten er det så vidt muligt forsøgt at synliggøre allerede eksisterende tiltag til fremme af ligestilling, som Københavns Kommune har igangsat.

På trods af Københavns Kommunes bestræbelser har undersøgelsen påvist, at der stadig er områder, hvor borgere i deres adgang til serviceydelser ikke bliver behandlet lige og dermed kan opleve diskrimination pga. et eller flere af diskriminationskriterierne.

Manglende ligebehandling forekommer særligt i forhold til adgang til information, til serviceydelser, uddannelse, arbejde og familieliv. På alle disse områder er der borgere, der ikke har lige muligheder for at nyde disse rettigheder på lige fod med andre borgere. Konklusionerne er baseret på udsagn fra brugergrupper og fra medarbejdere på tværs af forvaltningerne og decentrale institutioner gennem fokusgruppeinterviews, møde med Borgerrådgiveren og underbygget af diverse rapporter, hvor muligt. Tilsammen underbygger disse antagelsen om, at vi har at gøre med en tendens, ikke blot en tilfældig og mere eller mindre enkeltstående oplevelse.

De tematiske tendenser, som rapporten påpeger viser, at der er et forbedringspotentiale for ligebehandling. På tværs af rettighedsområderne er følgende tematiske tendenser identificeret:

- I *kommunens kommunikation* med og til borgerne ligger der indbygget en række udfordringer i forhold til at sikre borgernes lige adgang til information, uanset forudsætninger.
- *Digitaliseringen* er et forsøg på at øge tilgængeligheden til information, som ikke lykkes i praksis. Selvom kommunen yder denne rettighed og søger at sikre den lige adgang til information, så virker det ikke efter hensigten, da de forskellige borgeres forudsætninger ikke er tænkt ind i udarbejdelsen af formen. Det betyder, at ikke alle borgere reelt har lige adgang til informationen, da de ikke er i stand til at bruge de tilgængelige veje, hvad enten det drejer sig om brug af kommunens hjemmeside, elektronisk opdatering af ens CV m.v. Det gælder både borgere med sproglige barrierer og svagere IT-kompetencer, end der forudsættes, og særlige aldersgrupper (ældre) og personer med handicap. Adgangen til information må generelt konkluderes at være vanskelig for de mindre ressourcestærke og socialt dårligere stillede grupper.

- Samme problematik gør sig gældende i forhold til den *skriftlige kommunikation* (eksempelvis breve). Denne er særligt udfordrende for etniske minoriteter, der har vanskeligheder med det danske sprog, men igen gælder, at mindre ressourcestærke og borgere med svagere social status har sværere ved at forstå denne kommunikation.
- I forhold til lige adgang til ydelser ligger der her indbygget visse barrierer for ligebehandling. En tværgående tendens er, at borgere, der ikke har det nødvendige *systemkendskab*, ikke har samme adgang til at gøre brug af deres rettigheder som andre borgere. Dels forudsætter det visse sproglige kompetencer at forstå den skriftlige kommunikation og dels kræver det et vist systemkendskab at gennemskue og kunne navigere rundt mellem kommunens forskellige instanser.
- Dette relaterer sig især til den meget skarpe *forvaltningsmæssige adskillelse* af Socialforvaltning og Beskæftigelses- og Integrationsforvaltning, der gør det svært for borgeren at være sikret en helhedsorienteret sagsbehandling. Der tegner sig et tydeligt billede af, at adskillelsen ofte resulterer i en forvirrende og *mangelfuld vejledning*, og ofte sendes borgeren rundt fra sted til sted. Udfaldet af svært tilgængelig information på den ene side og mangelfuld vejledning på den anden resulterer i, at borgeren ikke altid har kendskab til sine rettigheder og dermed ikke ser sig i stand til at klage over systemet ved dårlig sagsbehandling.
- Kommunens vejledning mangler blik for de enkelte brugergrupperes forudsætninger, og igen er det kendetegnende, at dette gælder både for etniske minoriteter, mindre ressourcestærke og socialt udsatte generelt. Vejledningen er ligeledes mangelfuld i forhold til personer med handicap.
- Den mangelfulde vejledning rammer også borgernes lige adgang til *uddannelse*. Fejlplaceringer af børn med handicap til institutioner, der ikke er gearet til at tackle forskellige diagnoser og handicaps, går også ud over den enkeltes adgang til uddannelse. Ofte er sådanne forløb præget af mange forskellige ophold, som går ud over kontinuiteten i uddannelsesforløbet.

- De forhold, der forhindrer en lige adgang til både ydelser og uddannelse, gør sig også gældende i forhold til retten til *arbejde*. Mangelfuld vejledning skyldes ofte manglende viden om visse borgergrupper hos medarbejderne. Især kvinder med etnisk minoritetsbaggrund og personer med handicap oplever, at de ikke bliver forstået af sagsbehandlerne.
- Den manglende viden kan til dels også skyldes den *manglende koordinering* mellem enhederne på tværs af forvaltningerne, som er med til at svække det helhedsorienterede syn på borgeren. Etableringen af et bedre samarbejde mellem enhederne er et vigtigt skridt mod at sikre, at ligebehandlingsprincippet efterleves overfor kommunens borgere.
- Et andet administrativt redskab, der forårsager utilsigtet diskrimination af en helt specifik gruppe af kommunens borgere, er *anvendelsen af skemastandarder*, der ikke afspejler kommunens mangfoldighed (eksempelvis ventelistebblanketter til kommunens børnehaver). Konkret er blevet påpeget regnbuefamilier, som ikke rummes af far-mor-klassifikationen.
- Samlet set rummer de administrative procedurer i Københavns kommune en række *strukturelle barrierer*, som i praksis hindrer at alle borgere har lige adgang til og lige muligheder for at nyde de rettigheder, som kommunen har pligt til at sikre.

Diskriminationsområdet '*etnicitet og race*' er det enkeltområde, der er blevet nævnt, fremhævet og italesat oftest i forbindelse med denne undersøgelse, ligesom etnicitet er temaet for en række af de rapporter og analyser, der har været til rådighed for IMR. Det kan ikke heraf udledes, at diskrimination primært finder sted overfor etniske minoriteter, men det kan tyde på, at andre diskriminationsområder er underbelyst i datamaterialet. En af forklaringskomponenterne kan være, at etniske minoriteter har en relativt høj placering på den politiske dagsorden, både nationalt og kommunalt. Bevidstheden omkring etniske minoriteter og om kommunens særlige fokus herpå (inkl. kommunens integrationspolitiske

satsninger) kan have haft indflydelse på, at det netop er dette diskriminationskriterium, der står stærkt hos informanterne, mens de øvrige ikke i samme omfang har været gjort til genstand for diskussionerne i fokusgrupperne eller i det tilvejebragte rapportmateriale.

Diskrimination er ofte kendetegnet ved at være multi-diskrimination,²⁹ det vil sige, at mere end én diskriminationsgrund gør sig gældende, når diskrimination finder sted. Det ene karakteristika kan forstærke betydningen af det andet, eksempelvis i tilfælde hvor etniske minoritetskvinder³⁰ eller en borger med handicap, som endvidere er mindre ressourcestærk, ikke oplever ligebehandling. Ved at have denne form for multi-diskrimination for øje anerkender man samtidigt, at flere former for diskrimination kan forekomme på samme tid, og at problematikker med ligebehandling ofte ikke kan behandles isoleret fra andre områder.³¹ Et eksempel fra denne undersøgelse er kvinder med etnisk minoritetsbaggrund, der føler sig pressede til at blive SOSU-assistenten (jf. Afsnit 4.4.). Der synes også at være sammenfald mellem social udsathed eller dét at være mindre ressourcestærk og et af de øvrige diskriminationsområder; denne kombination gør, at disse borgere oftere er mere sårbare og ekstra udsatte.

'Andre forhold/social status' er den anden diskriminationsgrund, der udgør en tematisk tendens. Som nævnt er en af barriererne for ligebehandling borgerens manglende systemkompetence. Som det er blevet pointeret, er denne problemstilling ikke alene relevant i forhold til etnicitet. Der er reelle sociale forskelle, hvor socioøkonomisk svage borgere – inkl. deres børn – ikke har lige adgang til ydelser, fordi de eksempelvis ikke selv kan 'mase' på i systemet eller forstår at agere i det. Med andre ord er der en skævhed, udover etniciteten, i forhold til socialt marginaliserede grupper og udsatte borgere. Borgere der er

²⁹ *Tackling Multiple Discrimination. Practices, policies and laws. EU Commission 2007.*

³⁰ Ifølge rapporten *Tackling Multiple Discrimination. Practices, policies and laws* er kvinder med etnisk minoritetsbaggrund den borgergruppe, der er mest udsat for multi-diskrimination.

³¹ *Ligebehandling, status og fremtidsperspektiver*
Udredning nr. 2, Institut for Menneskerettigheder 2005

særligt udsatte – det være sig etniske minoriteter eller ej – mangler den systemkompetence og -vane, der gør, at de er i stand til at agere endsige vide, at og hvor de kan henvende sig, og om hvad. Der ligger således en udfordring for Københavns Kommune i at sikre, at social status ikke er bestemmende for den lige adgang til at nyde de rettigheder, som kommunen har pligt til at tilvejebringe for borgerne.

Københavns Kommune tilbyder en bred vifte af services over for sine borgere og forsøger gennem tiltag og projekter at leve op til forpligtelsen om overholdelse af menneskerettighederne, herunder efterlevelse af princippet om ligebehandling.

På baggrund af datamaterialet, der ligger til grund for denne rapport, må det konstateres, at der er et forbedringspotentiale for ligebehandling, da der er problemer med visse borgeres adgang til serviceydelserne. Undersøgelsen tyder på, at det kan være nødvendigt ikke at tænke i en 'one size fits all'-tilgang, når man som Københavns Kommune skal agere i forhold til en bred mangfoldighed af borgere med forskellige forudsætninger og grupper karakteriseret ved stor forskellighed, hvad angår kriterierne alder, etnicitet og race, handicap, køn, religion og tro, seksuel orientering og 'andre forhold'/social status. Der er særligt brug for fokus på procedurer, der indtænker borgerens adgang til rettigheder – også i praksis. Dette gælder især procedurer, der har at gøre med den information og de ydelser, der tilbydes til kommunens borgere. Ved at tage ligebehandlingsperspektivet i betragtning og indarbejde ligebehandlingsprincippet i samtlige kommunale procedurer, kan det sikres, at alle borgere kan nyde samme ret til kommunens ydelser.

Det skal nævnes, at en overvejende del af medarbejderne ser den manglende ligebehandling, der finder sted i kommunen, som et strukturelt problem, der ikke kan løses ved hjælp af en ligebehandlingspolitik. Bekymringen er, at en sådan ligebehandlingspolitik blot bliver 'endnu en i bunken' og snarere et irritationsmoment, frem for et nyttigt værktøj. Brugergrupperne ønsker derimod en ligebehandlingspolitik. Disse udsagn har vi taget i

betragtning i udformningen af anbefalingerne til Københavns Kommune, som følger i kapitel 6.

6. anbefalinger

Undersøgelsen illustrerer et forbedringspotential for Københavns Kommune i forhold til at tilbyde alle borgere lige muligheder i adgang til kommunens serviceydelser. Det er IMR's opfattelse, at der ikke er behov for en egentlig ligebehandlingspolitik, men at der i stedet er brug for handling og koordinering i arbejdet med tiltag der systematisk bekæmper diskrimination og fremmer ligebehandling i Københavns Kommunes serviceydelser. Dette gælder i forhold til procedurer, praksisser og strukturer indenfor de respektive forvaltninger, i forhold til de serviceydelser der tilbydes borgerne. Iværksættelsen af sådan en proces bør støttes af en konkret handlingsplan for implementering, evaluering og opfølgning. Desuden skal det understreges, at arbejdet i forbindelse med tiltag til fremme af ligebehandling er organisk og derfor løbende bør justeres efter behov, forudsætninger og målsætninger. Det skal fremhæves, at det er vigtigt at der ikke kun fokuseres på Københavns Kommune som en enhed, men at der i lige så høj grad bliver fokuseret på de enkelte forvaltninger, idet hver forvaltning har sin egen arbejdsgang.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Københavns Kommune overvejer udarbejdelse af en handlingsplan for hvordan ligebehandlingsprincippet kan implementeres i forhold til kommunens serviceydelser. Følgende anbefalinger skal ikke nødvendigvis ses som afhængige af hinanden, men ved at inkludere dele af dem i en handlingsplan, kan de give anledning til eksempelvis at kigge nærmere på den enkelte forvaltnings procedurer. Anbefalingerne skal derfor snarere ses som et 'forslagskatalog', hvor nogle af følgende elementer bør indgå i en handlingsplan:

Forudsætninger:

- Klarlægning af hver enkelt forvaltnings kompetencer og forudsætninger for at iværksætte en indsats for ligebehandling og lige muligheder. Dette kan ske ved gennemførelse af en årlig spørgeskemaundersøgelse med henblik på identifikation af udgangspunkt for forståelse af problemområder og som basis for opfølgning.
- Udvikling af målrettede procedurer og praksisser tilpasset hver enkelt forvaltning, med henblik på at forhindre både direkte og indirekte diskrimination.

Mål og evaluering:

- Opstilling af klare målsætninger og resultater for kommunen som helhed og de respektive forvaltninger.
- Årlig evaluering af mål- og resultatopnåelse og efterfølgende tilpasning og justering.

Gennemgang af procedurer:

- Indtænkning af ligebehandling og lige muligheder i al planlægning og forvaltning rettet mod borgerne.

Ressourcer:

- Afsættelse af tilstrækkelige ressourcer til arbejdet med træning, udvikling og implementering af tiltag der fremmer ligebehandling og lige muligheder i interne procedurer og i den daglige kontakt med borgerne.

Inddragelse af medarbejdere:

- Inddragelse af relevante medarbejdere i hele processen med henblik på at sikre en oplevelse af ligebehandlingsindsatsen som nødvendig og relevant, frem for en belastning.
- Ejerskabet bør tydeliggøres for den enkelte medarbejder. Det foreslås, at der nedsættes en styregruppe for implementering og gennemførelse af tiltag til fremme af ligebehandling centralt i kommunen, men også for hver forvaltning.

Etablering af samarbejde:

- Parallelt med igangsættelse af tiltag til fremme af ligebehandling i de respektive forvaltninger, er det vigtigt, at Københavns Kommune overvejer en større koordination af serviceydelse på tværs af forvaltningerne, således at tilgangen til borgerne forekommer mere helhedsorienteret. Dette kan eksempelvis ske ved at etablere fora for erfaringsudveksling og heri inkludere et træningsforløb om princippet om ligebehandling.
- Københavns Kommune bør inddrage brugergrupper i arbejdet med at fremme ligebehandling. Inddragelsen bør ske i så vel den forberedende fase af arbejdet som i evalueringsfasen.

Uddannelse og træningsforløb:

- Alle medarbejdere på tværs af alle niveauer og forvaltninger bør tilbydes efteruddannelse om ligebehandling og mangfoldighed kontinuerligt. Således sikres en implementering og forankring af ligebehandlingsprincippet hos medarbejderne.

Dette kan eksempelvis ske i forbindelse med de allerede eksisterende uddannelses tilbud og introduktionsforløb for nye ansatte.

- Træning og uddannelse i ligebehandlingsprincippet bør overvejes for politiske beslutningstagere. På denne måde sikres implementering af ligebehandlingsprincippet i beslutningsprocesserne.

7. Litteraturoversigt

Applying a rights-based approach. An inspirational guide for civil society

The Danish Institute for Human Rights 2007

Borgerrådgiverens beretning 2007

Borgerrådgiveren, Københavns Kommune

Diskriminationsrapport for Københavns Kommune 2006-2007

Niels-Erik Hansen. Dokumentations- og Rådgivningscenteret om Racediskrimination (DRC)

Evaluering af Anonymisering af ansøgninger

Ambios, august 2007

Halkier, Bente: *Fokusgrupper*

Samfundslitteratur & Roskilde Universitetsforlag, 2003

Integrationssurvey 2008. Integrationstilstanden i Københavns Kommune

Københavns Kommune, marts/april 2008

Ligebehandling, status og fremtidsperspektiver

Udredning nr. 2, Institut for Menneskerettigheder 2005

Nye veje mod job for nydanske kvinder. Analyse af motivation for job blandt familieforsørgede kvinder i Region Hovedstaden.

New Insight, december 2008

Rapport 2008. Diskriminationsomfanget i Københavns Kommune

Catinét, april 2008

Redegørelse af Københavns Kommunes indsats mod diskrimination

Københavns Kommune, Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen. Kontoret for Integrationspolitik

Socialt isolerede kvinder med anden etnisk baggrund i Københavns Kommune

Als Research Aps, september 2008

Status over antidiskriminationsindsatsen i Københavns Kommune 2008 – udfordringer og perspektiver

Udarbejdet af Mikkel Aagaard Harder for Københavns Kommune, juni 2008

Tackling Multiple Discrimination. Practices, policies and laws

European Commission. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, September 2007

8. Bilag

Bilag A - Interviewguide til fokusgruppeinterview

Introduktion

	Hovedpunkter	Stikord	Information/spørgsmål
	<p>Præsentation af projektansvarlige + undersøgelsens formål</p>	<ul style="list-style-type: none">• Hvem er vi?• Formålet med fokusgruppeinterviewet	<ul style="list-style-type: none">• Præsentation af opgaven• Præsentation af os selv• Formålet er at høre om deltagernes oplevelser og erfaringer
	<p>Rammerne for interviewet</p>	<ul style="list-style-type: none">• Tidsrammen, sikring af anonymitet og tilladelse til at optage som lydfil	<ul style="list-style-type: none">• Interviewet kommer til vare 1½-2 timer• Er det i orden at interviewet optages? Optagelsen bruges som støtte til analysen og vil alene blive anvendt i forbindelse med udarbejdelsen af spørgeskemaet
	<p>Præsentation af deltagerne</p>		<ul style="list-style-type: none">• Navn• Stilling / jobfunktion

Interviewfasen

	Hovedpunkter	Stikord	Information/spørgsmål
	<p>Indledning</p> <p>Diskussion</p>		<p>Kort introduktion til begreberne <i>ligebehandling</i>, <i>direkte</i> og <i>indirekte diskrimination</i> og <i>strukturel diskrimination</i>. Uddeling af slides.</p> <p>Diskussionen startes med gengivelse af følgende eksempel på en strukturel barriere, der i effekt ikke giver alle lige adgang og muligheder:. Politiskolen havde i sin tid et adgangskrav der betød, at for at søge ind skulle man have en vis højde. Dette betød i praksis, at kvinder oftere end mænd ikke blev optaget, da kvinder generelt er lavere end mænd. Det samme gjorde sig gældende for etniske minoriteter, der ofte også er lavere end gennemsnits- 'danskeren'</p>

Afrunding af interviewet

	Hovedpunkter	Stikord	Information/spørgsmål
	<p>Afrunding</p>		<ul style="list-style-type: none"> • Afsluttende bemærkninger eller spørgsmål? • Opsummering af diskussionens hovedpunkter. • Hvordan bruger vi interviewet i vores videre arbejde – udarbejdelse af rapport.

Bilag B - Identificeret problemliste

Problemer der umiddelbart kan angribes:

- *Digitalisering:*

Adgang til information via hjemmesiden er bl.a. afhængig af borgerens sproglige kompetencer.

Elektronisk CV-opdatering på jobcentrene er for en række borgere - især ældre borgere og borgere med etnisk minoritetsbaggrund - svær at foretage selvstændigt og kræver derfor støtte af medarbejderne.

- *Skriftlig kommunikation*

Den skriftlige kommunikation i form af standardbreve fra bl.a. jobcentre og socialforvaltningen er for en række borgergrupper komplicerede at forstå, herunder de sider med lovtekst, der jævnligt vedhæftes. Dette er et problem i forhold til at sikre borgeren reel adgang til information

- *Vejledningsforpligtelse*

Kommunen overholder ikke sin vejledningsforpligtelse i tilstrækkelig grad. Særligt oplever brugergrupper, at deres brugere ikke modtager den nødvendige rådgivning og vejledning. I sidste ende kan dette betyde reelle rettighedstab for borgerne, eksempelvis ved at de ikke modtager de ydelser, de ifølge loven har krav på.

- *Møde mellem borger og sagsbehandler*

Dette punkt skal ses i relation til ovenstående. Flere brugergrupper oplever, at mødet mellem de borgere, de repræsenterer, og forvaltningerne er præget af mangelfuld vejledning og rådgivning, hvilket synes at begrænse den enkelte borgers indsigt i sine rettigheder og muligheder.

- *Manglende systemkendskab*

Der er reelle sociale forskelle, hvor socioøkonomisk svage borgere – inkl. deres børn – ikke har lige adgang til ydelser, fordi de eksempelvis ikke selv kan 'mase' på i systemet eller forstår at agere i det.

- *Fejlplacering*

Flere konstaterer, at børn med diagnoser fejlplaceres ud til institutioner, der ikke er gearede til at tackle forskellige diagnoser og handikaps. Det bliver institutionernes opgave at hjælpe med at vejlede og finde nye pladser, og det har de ikke altid ressourcer til

- *Manglende viden hos medarbejderne*

Flere medarbejder giver udtryk for, at de ikke ser sig i stand til at give en ordentlig vejledning, da de mangler viden og redskaber i forhold til visse borgergrupper. Især føler kvinder med etnisk minoritetsbaggrund sig ofte misforstået eller slet ikke forstået af sagsbehandlerne

- *Ressourcemæssige barrierer*

Endelig har flere medarbejdere fremhævet, at de oplever, at ressourcemæssige barrierer, gør, at de ikke er i stand til at give den korrekte vejledning. De oplever for lidt tid til den enkelte borger, hvilket gør det sværere at identificere den enkeltes behov og forudsætninger.

Problemer der primært kan relateres til struktur og/eller lovgivningsmæssige forhold:

- *Adskillelse af forvaltninger*

Flere informanter fremhæver, at den skarpe opsplittelse af især Socialforvaltning og Integrations- og Beskæftigelsesforvaltningen gør det svært at sikre et helhedsorienteret syn på borgeren.

- *Manglende systematisk koordination*

Flere oplever, at koordineringen mellem forvaltningerne er ikke eksisterende. En stor del af de interviewede peger især på, at der er mangelfuld kommunikation og samarbejde mellem socialforvaltning og Jobcentre, om den enkelte borgers sag. Konsekvensen af den manglende koordinering bliver, at borgere sendes rundt i systemet mellem forskellige instanser. Den manglende kommunikation og de forskellige procedurer i forvaltningerne kan øge risikoen for fejl i sagsbehandlingen.

- *Folkeskolen*

Det opleves, at folkeskolen har et problem i forhold til at rumme alle elever inden for de nuværende rammer. Drengene med etnisk minoritetsbaggrund bliver fremhævet som en særlig udsat risikogruppe.

- *Pres fra sagsbehandlerens side*

Det øgede fokus på beskæftigelse resulterer i, at der ikke ses på den enkeltes ønsker, kvalifikationer og forudsætninger. Eksempelvis er det blevet nævnt, at kvinder med etnisk minoritetsbaggrund føler sig pressede til at tage en SOSU-uddannelse.

- *Taxametersystemet*

Taxametersystemet er blevet nævnt som et mere strukturelt eksempel, der kan være med til at forhindre lige adgang til uddannelse for børn fra familier med dårligere sociale forhold.

Jo bedre eleverne klarer sig, jo flere økonomiske midler modtager skolen.

Taxametersystemet påvirker særligt produktionsskolerne i kommunen og deres elever, da det på forhånd kan have den konsekvens, at de svagere og mindre ressourcestærke elever ikke 'inviteres ind' på den pågældende skole. Det er et eksempel på en national lovgivning der forhindrer, at borgere i Københavns Kommune reelt har lige adgang til uddannelse.

- *Spredning af tosprogede skoleelever*

Informanter på tværs af forvaltningerne har givet udtryk for, at denne lovgivningsmæssige ramme indebærer, at borgere i kommunen udsættes for strukturel diskrimination. Bl.a. har ordningen med spredningen af tosprogede elever som konsekvens, at etnisk danske børn med svage sprog- og læsekompetencer overses i systemet.

- *Støttemuligheder*

Specialskoler oplever, at det er svært at opnå støtte til børn og unge der er dårligt begavede. De falder ofte mellem to stole, da de ikke passer ind den nuværende lovgivning.

- *Skemaer/formularer*

I Københavns Kommunes administrative procedurer og skemaer/formularer ligger indbygget nogle forståelser af familieformer (far-mor-børn), som ikke afspejler diversiteten i de familieformer der er repræsenteret i kommunen.

