



Dato: 13.01.06.

Sagsnr.:

Dok.nr.:

/JEB

### **Styrker, svagheder, muligheder og trusler i relation til den nuværende integrationsindsats**

I det følgende gennemgås styrker, svagheder, muligheder og trusler i relation til den nuværende integrationsindsats, dels i forhold til den generelle/organisatoriske indsats, dels i forhold til de indsatsområder, som umiddelbart kræver størst kommunalt fokus: Beskæftigelse, uddannelse, bolig, tryghed, familie, kultur- og fritid, sundhed og organisation.

### **BESKÆFTIGELSE:**

#### **Styrker**

- Kontanthjælpsgraden for etniske minoriteter har været faldende i de sidste 3-4 år
- Behovet for arbejdskraft øges i Københavnsområdet, bl.a. som følge af den aldrende befolkning
- Integrationsaftalen "En ny chance til alle" medfører, at kommunen får pligt til hvert år at give et tilbud til alle kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed, herunder den store gruppe af indvandrere på kontanthjælp

#### **Svagheder**

- Halvdelen af alle borgere med anden etnisk baggrund end dansk står uden for arbejdsmarkedet
- Hvert tredje unge menneske under 25 år med anden etnisk baggrund end dansk er hverken i uddannelse eller i arbejde
- Kvinder af anden etnisk baggrund end dansk har en lavere deltagelse på arbejdsmarkedet end mænd af anden etnisk baggrund end dansk

#### **Muligheder**

- Der er mange forskellige erhverv repræsenteret i hovedstadsområdet, hvilket øger mulighederne for succesfuld jobmatching i beskæftigelsespolitikken
- Partnerskaber med private og offentlige aktører kan skaffe flere job og praktikpladser samt medvirke til åbenhed og diskriminationsforebyggelse
- Undersøgelser og erfaringer fra andre kommuner viser, at korrekt visitering af ledige med fokus på borgerens arbejdsmarkedsfaglige kompetencer samt fokuserede

beskæftigelsesindsatser i udvalgte områder kan forhøje beskæftigelsesgraden\*

### **Trusler**

- Oplevelsen af diskrimination på arbejdsmarkedet bliver tydeligere, hvis det ikke lykkes at skaffe arbejde til etniske grupper i en tid, hvor arbejdsmarkedet generelt karakteriseres ved mangel på arbejdskraft
- Beskæftigelsesmønstret for borgere med anden etnisk baggrund end dansk er koncentreret om visse brancher, hvilket indebærer en fare for opdeling af arbejdsmarkedet og skabelse af særlige ”indvandrers-brancher” med potentielt dårligere arbejdsvilkår
- Manglende konsekvens i forhold til brug af økonomiske sanktioner medvirker udhuling af regler og øger antallet af personer uden for arbejdsmarkedet

### **UDDANNELSE:**

#### **Styrker**

- I København har 50 % af lærerne, der underviser i dansk som andetsprog, formelle kompetencer hertil. Den tilsvarende andel på landsplan er 20 %
- Der er vedtaget og finansieret en fordelingsmodel for de to-sprogede børn i folkeskolen, ”Københavnmodellen for integration”. Fordelingsmodellen er en videreudvikling af det såkaldte Magnetskoleprincip

#### **Svagheder**

- 56 % af de to-sprogede elever forlader skolen med så svage læsekompetencer, at de skønnes til ikke at være i stand til at gennemføre en ungdomsuddannelse (PISA København)
- Der er en meget stor forskel på andelen af to-sprogede elever på de i alt 64 københavnske folkeskoler – 15 folkeskoler har en andel af to-sprogede elever på over 50 %
- Der er et markant større frafald på ungdoms- og erhvervsuddannelserne blandt etniske elever sammenlignet med danske. Kommunen har vejledningsopgaven i den sammenhæng

#### **Muligheder**

---

\* LG Insights rapport Interesser og holdninger til arbejde – Fokus på indvandrerkvinder og beskæftigelsesindsatsen.

- København har som uddannelsesby gode muligheder for at rekruttere lærere og pædagoger
- København har mange folkeskoler, hvoraf en del ligger relativt tæt, hvilket er et godt fundament for en ny og forbedret fordelingspolitik, der skal sikre en mere ligelig fordeling af de tosprogede elever
- København har mange friskoler, der endnu kun påtager sig en relativ lille del af ansvaret med at undervise de tosprogede elever
- Mange skoler giver grundlag for sammenligninger og vidensdeling med henblik på at lære af de bedste skoler og skoleledelser
- Der er ultimo 2005 iværksat et forsøg med at styrke vejledningsindsatsen overfor marginaliserede unge i regi af Ungdommens Uddannelsesvejledning. Samtidig indebærer integrationsaftalen ”En ny chance til alle”, at der indføres et uddannelsespligt for unge kontant- og starthjælpsmodtagere under 25 år, der ikke har problemer ud over ledighed, og som ikke har børn

### **Trusler**

- Privatskoleandelen er på 25 % og dermed den højeste i landet, hvilket kan gøre det vanskeligere at holde andelen af tosprogede elever i folkeskolerne nede
- Foreløbige opgørelser indikerer, at det frie skolevalg gør det vanskeligere at anvende de fordelingspolitiske instrumenter, fordi såvel danske forældre som ressourcestærke etniske forældre fravælger skoler med høj andel af to-sprogede børn.
- De stigende boligpriser kan resultere i mangel på arbejdskraft fra visse faggrupper, bl.a. lærere og pædagoger

### **TRYGHED:**

#### **Styrker**

- I SSP-samarbejdet er der en stærk organisation med relevante aktører og gode muligheder for videreudvikling
- Integrationsaftalen ”En ny chance til alle” indeholder tiltag til styrkelse af forældreansvaret

#### **Svagheder**

- Personer med anden etnisk baggrund end dansk tegnede sig i årene 2002-2004 for 80 % af fremstillingerne for Københavns Byret omhandlende personer under 18 år

- I 2003 var andelen af frihedsstraffede blandt ikke-vestlige indbyggere i København 1,05 % mod 0,43 % for etniske danskere bosat i Københavns Kommune

### **Muligheder**

- En tidligere indsats over for udsatte børn og unge kan i høj grad medvirke til forebyggelse af problemer
- Styrkelse af civilsamfundets og foreningslivets rolle i reguleringen af fritidsaktiviteter
- Supplerende indsats til ”En ny chance for alle”-aftalens tiltag vedrørende styrkelse af forældreansvar kan sikre en bedre udbredelse af kendskabet til regler, normer og børneopdragelse i det danske samfund
- Konsekvent og hurtig opfølgning på uacceptabel adfærd forebygger og bekæmper kriminalitet
- Mere synligt politi i gadebilledet

### **Trusler**

- Manglende koordinering og uhensigtsmæssig organisering i kommunen kan være en hindring for kriminalitetsbekæmpelse
- En laden stå til ift. bandekriminalitet m.v. kan føre til opløsning af civil- og retssamfundet i visse byområder, som det kendes fra andre storbyer i verdenen

### **FAMILIE:**

#### **Styrker**

- I efteråret 2006 er der vedtaget en fordelingspolitik på daginstitutionsområdet. Fordelingspolitikken er baseret på frivillighed
- Andelen af flygtninge- og indvandrerbørn, der benytter sig af dagtilbud, er henholdsvis 72 % for 1-2 årige og 83 % for 3-5 årige. Dette er et relativt højt niveau

#### **Svagheder**

- Ligesom på skoleområdet er der i dag meget store forskelle på andelen af etniske minoritetsbørn i daginstitutionerne både på tværs af og inden for bydele
- En evaluering af sprogstimuleringsindsatsen har påpeget, at kvaliteten af denne er varierende. Der er i forlængelse heraf vedtaget en række tiltag for at styrke indsatsen

### **Muligheder**

- En mere systematisk erfaringsopsamling og evaluering af f.eks. sprogstimuleringsindsatsen vil betyde, at de mest effektive metoder kan bruges over hele byen. Integrationsaftalen "En ny chance til alle" indebærer at der udvikles test, som kommunerne kan tage i anvendelse
- Samlingen af skole- og daginstitutionsområdet i ét udvalg betyder, at kommunen har bedre mulighed for at sikre sammenhæng i f.eks. overgangen til folkeskolen
- Udvidet brug af sundhedsplejerskeordningen ifm. børnefødsler kan modvirke tendenserne til isolation i visse indvandrerfamilier
- Styrket inddragelse af civilsamfundet

#### **Trusler**

- Såfremt der ikke sikres en tilstrækkelig effektiv fordeling i kommunens daginstitutioner, vil integrationsperspektiverne for børn i institutioner med en meget høj andel af flygtninge- indvandrerbørn forværres væsentligt

#### **BOLIG:**

##### **Styrker**

- I sammenligning med en række andre større byer er de almene bebyggelser i København væsentlig mindre koncentrerede. Bebyggelser med volumen som eksempelvis Vollsmose og Gellerup findes ikke i København og de almene boliger (55.000) er ikke koncentreret i enkelte dele af byen (jfr. dog bemærkning under svagheder)
- Københavns Kommune har lange og gode erfaringer med den områdebaserede byudviklingsindsats, der ud fra en helhedsorienteret tilgang arbejder med høj grad af borgerinddragelse i en række udvalgte kvarterer/boligområder

##### **Svagheder**

- I de Københavnske almene boligafdelinger er der i gennemsnit ca. 40 % beboere med anden etnisk baggrund end dansk. Der har været en stigning i antallet fra 23,7 % i 1995 til 40,1 % i 2004.
- For 15 % af de almene afdelinger er andelen af personer med anden etnisk herkomst end dansk over 80 %, og i visse bebyggelser – Mjølnerparken, Tingbjerg m.fl – er andelen tæt på 100 %, hvilket giver særlige udfordringer og problemstillinger

- De sidste års ghettoiseringsdebat og en række undersøgelser viser, at koncentrationen af etniske minoriteter i særlige boligområder er en væsentlig medvirkende faktor til dannelsen og fastholdelsen af såkaldte parallelsamfund
- Antallet af personer, som er indstillet til boliganvisning, er steget fra ca. 1.700 personer i 2002 til ca. 2.000 personer i 2004. En ny undersøgelse har vist at en række af de boliganviste personer, må sige nej til en ledig almen bolig på grund af huslejen.

### **Muligheder**

- I juni 2005 vedtog Folketinget muligheden for at anvende kombineret udlejning i de af partnerskabsbestyrelsen udvalgte boligområder. I Københavns Kommune drejer det sig om Mjølnerparken, Akacieparken, Aldersrogade og Tingbjerg. Kontanthjælpsmodtagere og nytilkomne flygtninge under integrationslovgivningen kan i forbindelse med boliganvisning afvises til disse områder. Derudover åbnes mulighed for at hæve anvisningsretten i disse områder op til 100 %. En forhøjelse af anvisningsretten kan besluttes af Borgerrepræsentationen efter forudgående aftale med den almene sektor
- Socialudvalget behandler i det nye år indstilling vedrørende udarbejdelse af konkrete modeller for kombineret udlejning i de fire udpegede områder. Udarbejdelsen sker i samarbejde med de relevante forvaltninger og Økonomiforvaltningen
- Som en del af boligaftalen har aftalepartierne ligeledes gennemført en række andre instrumenter, bl.a. at åbne for salg og nedrivning af almene afdelinger
- Med boligforliget i efteråret 2005 (Regeringen, Rad.V og DF) er rammen til renovering af de almene boliger forøget med ekstra 625 mio. kr. i 2006 oven i den ramme på 1.500 mio. kr., som i forvejen er afsat. Dertil kommer 600 mio. kr. til problemramte områder - herunder indtil 200 mio. kr. til målrettede huslejenedsættelser
- Af den tiltrådte boligpolitiske handlingsplan fremgår, at der i forbindelse med nybyggeri skal sikres blandede beboerformer, således at der sikres opførelse af både ejerboliger, andelsboliger og almene boliger
- Programbestyrelsen, der er nedsat som Regeringens rådgivende organ i forhold til ghettoiseringsproblematikken, har pr. november 2005 givet en række anbefalinger, som med tilpasninger kan implementeres i kommunens nye integrationspolitik

### **Trusler**

- Det er væsentligt, at der ikke kun sættes ind i de udsatte boligområder. Det er afgørende, at der rettidigt sikres forebyggende initiativer i de øvrige boligområder, der over tid vil kunne udvikle sig til problemområder
- Tilvejebringelse af finansieringen til indsatsen vil afhænge af, hvordan Landsbyggefondens midler udmøntes. Dette forventes afklaret hen over vinter-forår 2005-2006.
- Boligområdet har stor betydning for både skole- og beskæftigelsespolitikken. Det er således afgørende, at fordelingspolitikken på boligområdet lykkes

### **KULTUR OG FRITID:**

#### **Styrker**

- Københavns Kommune yder efter folkeoplysningsloven støtte til idræts- og fritidsaktiviteter for børn og unge u. 25 år, og der findes en række generelle støtteordninger og puljer, til kunst- og kulturlivet i København, der imidlertid ikke er målrettet integration/borgere med anden etnisk baggrund
- Herudover er der etableret et rådgivende og opsøgende arbejde – *Projektrådgivningen* – overfor foreningslivet i København samt forskellige puljer målrettet blandt andet børn og unge med anden etnisk baggrund med henblik på at få flere børn og unge med anden etnisk baggrund ind i foreningslivet
- Både flere kultur- og medborgerhuse samt alle biblioteker har endvidere stort fokus på integration og borgere med anden etnisk baggrund
- Med Projektrådgivningen under KFF har Københavns Kommune oparbejdet en væsentlig erfaring med udbredelse af det organiserede klub- og foreningsliv blandt etniske minoriteter

#### **Svagheder**

- Organiseringsgraden blandt etniske minoritetsbørn og - unge i idrætsforeninger er generelt lavere end blandt borgere med dansk baggrund. Forskellen skyldes imidlertid primært en markant lavere deltagelse blandt pigerne
- Når det gælder det idébaserede foreningsliv (spejder, politiske organisationer m.v.) tyder undersøgelser på, at der er en meget lavere/næsten ingen deltagelse blandt borgere med anden etnisk baggrund ift. borgere med dansk baggrund

- Der findes herudover generelt meget få statistiske opgørelser over graden af deltagelse blandt borgere med anden etnisk baggrund i idræts- og kulturlivet, idet foreninger ikke registrerer medlemmers etnicitet

### **Muligheder**

- Brobygningspuljen (3,2 mio. kr årligt hvoraf 2,0 mio. kr. er reserveret til Projektrådgivningen), kan anvendes til dels stimulering af indvandrere og efterkommere til deltagelse i det københavnske forenings- og klubliv, dels stimulering af forenings- og klublivet til fremover bedre at imødekomme indvandrere og efterkommeres behov i deltagelsen.

### **Trusler**

- Det etablerede kultur- og foreningsliv har alene økonomiske incitamenter til at orientere sig mod etniske minoriteter

## **SUNDHED:**

### **Styrker**

- Generelt er etniske minoriteter, herunder etniske ældre, sundhedstilstand og udfordringer i relation hertil velbelyste i forskellige publikationer og statistikker
- Etniske minoriteter har mindre behandlingsrater end etniske danskere for så vidt angår de forskellige kræft-relaterede sygdomme

### **Svagheder**

- Etniske minoriteter har en højere behandlingsrate for så vist angår hjerte-kar sygdomme, type2-diabetes, muskelskeletmerter og luftvejssygdomme. Ligeledes er livsstilsygdomme - heriblandt med relation til alkohol og tobaksafhængighed - generelt et væsentligt problem blandt etniske minoriteter (dog med undtagelse af personer med pakistansk og tyrkisk herkomst)

### **Muligheder**

- Prioriteres og styrkes indsatsen for at forbedre sundhedstilstanden blandt gruppen af etniske minoriteter med sundhedsproblemer, vil det alt andet lige forøge gruppens beskæftigelsesmuligheder
- De ældre etniske minoriteter udgør pt. en relativt begrænset gruppe, og der er tid til at forebygge potentielle problemer

### **Trusler**



- Omfanget af sundhedsmæssige problemstillinger følger generelt indtægtsgrundlaget i et omvendt-proportionalt forhold. På baggrund af dette er der fare for, at der også i forhold til folkesundheden opstår parallelsamfund, hvor etniske resurcesvage personer uden tilknytning til arbejdsmarked eller uddannelsessystem og med dårlige sprogkunderskaber også lider af dårlig sundhedstilstand

## **ORGANISATION:**

### **Styrker**

- På en række af de kommunale sektorområder er der allerede - eller der er ved at blive - formuleret integrationsmålsætninger. De eksisterende integrationsmålsætninger kan bruges som fundament og eventuelt indgå i en overordnet strategi.
- Den foreløbige afdækning af ressourceforbruget i relation til integration i forbindelse med budgetforhandlingerne om 2006 viser, at der anvendes i dag relativt mange økonomiske ressourcer på integrationsindsatsen i Københavns Kommune. Det foreløbige skøn var på 322 mio. kr. Der er således et stort potentiale i forhold til at få ændret indsatsen med midler, som allerede findes i kommunens budgetter
- Der findes allerede en række velfungerende projekter forankret forskellige steder i kommunen.

### **Svagheder**

- Den nuværende integrationspolitik er ikke tilstrækkeligt koordineret eller forankret, og det er ofte uklart, hvilken forvaltning eller udvalg, der er ansvarlig for implementeringen af en given indsats
- Integrationsindsatsen drøftes sjældent i sammenhæng med den overordnede politiske og økonomiske prioritering, hvorfor koblingen mellem faglighed og økonomi er fraværende
- På trods af, at integrationsmålsætninger er under udarbejdelse på en række områder, mangler der fortsat overordnede indikatorer på flere sektorområder. Der er således ikke fastsat for eksempel mål- og resultatkrav for udviklingen i integrationsindsatsen indenfor det pågældende område, som kan forelægges politikere og administration.

Dette bevirker blandt andet, at ledelsesinformationen er af varierende kvalitet, ligesom det ofte er uklart for det politiske niveau, hvilke instrumenter, der kan tages i brug for at ændre kommunens indsats

- En række områder – blandt andet det sociale – er ikke tilstrækkeligt statistisk belyst.
- Der findes ikke et samlet overblik over de mange integrationsprojekter, som Københavns Kommune er involveret i, ligesom der ikke findes systematiske evaluerings- og erfaringsopsamlingsværktøjer. Prioriteringen mellem de forskellige aktiviteter og projekter forekommer derfor ofte uklar.
- Det hidtidige researcharbejde har afsløret, at der p.t. er et meget begrænset kendskab til indholdet af Københavns Kommunes nuværende integrationspolitik

### **Muligheder**

- Oprettelsen af et Beskæftigelses- og Integrationsudvalg og dertil hørende forvaltning indebærer en mulighed for at styrke koordineringen af integrationsområdet og sikre politisk fokus og opfølgning
- Integrationsområdet er meget politisk følsomt i forhold til enkeltsager. Uheldige episoder forårsaget af enkeltpersoner vil hurtigt kunne fylde meget i medierne og give anledning til, at kommunens indsats kommer i fokus. En overordnet og koordineret integrationspolitik kan også i disse situationer dæmme op for kritik.
- Drøftelserne i Integrationsudvalget vidner om politisk vilje til at forbedre integrationsindsatsen og enighed om de vigtigste indsatsområder
- Den kortlæggelse af den kommunale indsats, som har været gennemført i efteråret 2005 som forberedelse til temadrøftelserne, har illustreret, at der er kommunale handlemuligheder, særligt indenfor de udvalgte indsatsområder
- Københavns Kommune har en række gunstige strukturelle vilkår i forhold til muligheden for at påvirke integrationsindsatsen, blandt andet fordi Københavns store

antal institutioner og leverandører kan stimuleres af en eksempelvis en integrationsorienteret personale-, indkøbs- og udbudspolitik. Derudover er der mulighed for dels benchmarking, dels at specialisere indsatsen på de områder, hvor dette kan være en fordel

- Det har siden 2001 været et markant fald i antallet af nytilkomne flygtninge og indvandrere til Københavns Kommune, hvilket betyder, at fokus kan rettes mod de herboende etniske minoriteter

### **Trusler**

- Hvis ansvarsdelingen ikke er tilstrækkelig klar, såvel administrativt som politisk, risikerer Beskæftigelses- og Integrationsudvalget at være ansvarlige for integrationsindsatsen på en række områder som udvalget og forvaltningen ikke har mulighed for at påvirke i tilstrækkelig grad
- Hvis der ikke arbejdes grundigt med at belyse sammenhængen mellem mulige redskaber og resultater, kan der skabes en urealistisk forventning til den hastighed, hvormed integrationen forbedres i Københavns Kommune
- Hvis der ikke etableres en tilstrækkelig stærk organisation – også på tværs af forvaltningerne - som kan understøtte implementeringen af en revideret integrationspolitik, risikeres det, at initiativer fortsat ”falder ned mellem to stole”
- Hvis der ikke sikres en kobling mellem prioriteringen af integrationsindsatsen og kommunens økonomi, risikerer kommunens integration at blive baseret på hensigtserklæringer, som ikke får tilknyttet ressourcer til implementeringen
- Hvis der ikke sikres tilstrækkeligt fokus på mål- og resultatkrav samt opfølgningen herpå, tilvejebringes der ikke det tilstrækkelige beslutningsgrundlag for det politiske niveau – BIU, fagudvalg, ØU og BR – som er nødvendigt for en målrettet og koordineret integrationsindsats
- Hver 5. indbygger i kommunen har anden etnisk baggrund end dansk. Såfremt integrationsindsatsen ikke forbedres vil

det på sigt have væsentlige økonomiske og sociale konsekvenser