

Bilag 2: Udkast til Københavns Kommunes Integrations- og medborgerskabspolitik 2023-2026

Forord

Integrations- og medborgerskabspolitikken er udarbejdet med inddragelse af det københavnske civilsamfund og alle forvaltninger og politiske udvalg.

I august 2022 blev der afholdt en indledende workshop, hvor mere end 100 københavnere bød ind med deres erfaringer og viden om udfordringer og bud på det, som virker. Deltagerkredsen var bred, og deltagerne tog udgangspunkt i erfaringer fra deres skole eller uddannelsessted, arbejdsplads, forening, trossamfund eller deres lokalområde. Samtidig delte de deres visioner for integration og medborgerskab i byen. På dagen var der inspirationsoplæg fra Danmarks første integrationsminister, Bertel Haarder, samt oplæg fra Rockwool Fonden, Det Nationale Integrationsråd, Mino Danmark og Dansk Erhverv.

Integrationsområdet er tværgående, og politikken er derfor centreret om udfordringer og visioner på følgende centrale fokusområder: arbejdsmarkedet, by- og boligområdet, kultur- og fritidsområdet, socialområdet, sundheds- og omsorgsområdet og børne- og ungdomsområdet. De 7 politiske udvalg har hver især beskrevet udfordringer og fokusområder på eget ressort, og det er de enkelte udvalg, som har ansvar for arbejdet på eget område. Pejlemærker og principper i politikken er tværgående.

Pejlemærkerne udgør det fundament, som Københavns Kommune samlet set vil arbejde hen imod for at sikre en fortsat positiv udvikling. Principperne beskriver, hvordan Københavns Kommune konkret vil gennemføre tiltag til fremme af integration og medborgerskab.

Politikken gælder for en fireårig periode i 2023-2026, og det er hensigten, at den skal være et bindeled, der fremmer en sammenhæng, når nye indsatser oprettes, eller når integration og medborgerskab indtænkes i normalindsatsen.

Tak til alle som har bidraget og fortsat bidrager til at fremme integrationen og styrke medborgerskabet i byen.

Indledning

Der er 100.826 københavnere med etnisk minoritetsbaggrund, som dagligt er med til at skabe en levende og mangfoldig storby. I daginstitutionerne og skolerne, på uddannelsesstederne, arbejdspladserne, i fritidslivet og samfundslivet i det hele taget.

Det går godt med integration og medborgerskab i København. Flertallet af københavnere med etnisk minoritetsbaggrund skal ikke have en integrationsindsats. De er allerede integrerede. Men nogle har brug for støtte på et eller flere fagområder. Det skal Københavns Kommunes Integrations- og medborgerskabspolitik medvirke til.

Et klart fokus på at flygtninge og indvandrere lærer sprog i kombination med virksomhedsrettede tilbud har givet resultater. Rekordmange københavnere med etnisk minoritetsbaggrund er kommet i beskæftigelse. På fem år er lønmodtagerbeskæftigelsen blandt københavnere med ikke-vestlig baggrund steget med 10 procentpoint¹. Samtidig gennemfører rekordmange københavnere med etnisk minoritetsbaggrund en ungdomsuddannelse. På ti år er andelen af 20-24-årige københavnere med ikke-vestlig baggrund, der mindst har gennemført en dansk ungdomsuddannelse steget med 10 procentpoint².

Som landets største arbejdsgiver har Københavns Kommune nået et mål om, at andelen med etnisk minoritetsbaggrund blandt alle medarbejdere er på niveau med sammensætningen i arbejdsstyrken i kommunen. København skal fortsat være en by for alle, og vi vil bygge videre på den meget positive udvikling, der overordnet har præget integrationsområdet i de senere år.

Men vi er ikke i mål endnu. Der er stadig for mange københavnere med etnisk minoritetsbaggrund, som oplever udfordringer med merledighed, utilstrækkelige danskundskaber, manglende uddannelse, lavere faglighed i skolen og manglende inklusion og ulighed på flere områder. Det er udfordringer, som dels har ophav i socioøkonomisk status, men det er også særskilte integrationsudfordringer, som ikke alene kan forklares ud fra forskelle i socioøkonomisk status.

Disse udfordringer skal der gøres noget ved. Udgangspunktet er at alle kan og vil vores fællesskab, og at alle har noget at byde ind med. Men vi skal også være åbne om, at der er nogen, som skal have et ekstra løft for at indgå ligeværdigt i fællesskabet. Det kan være i form af socialfaglig understøttelse, kompetence- og kapacitetsopbygning og støtte til at opnå selvværd og arbejdsidentitet. Det kan lade sig gøre.

Samtidig skal vi være åbne om, at et lille mindretal af københavnere med etnisk minoritetsbaggrund lever i isolerede miljøer, hvor decideret medborgerskab i form af kriminalitet, negativ social kontrol og manglende opbakning til demokrati og myndigheder fylder.

¹ Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik (4.kvartal 2016 var 50% af københavnere med ikke vestlig baggrund i lønmodtagerbeskæftigelse i 4.kvartal 2021 var tallet steget til 60%)

² Data fra Integrationsbarometeret under Udlændinge- og Integrationsministeriet. I 2012 var andelen af 20-24-årige københavnere med ikke-vestlig baggrund, der mindst har gennemført en dansk ungdomsuddannelse 57%, mens den i 2021 var 67%.

Københavns Kommune vil her være en opsøgende og engageret samarbejdspartner, som støtter de mange gode kræfter, som vil en anden retning.

Vi skal støtte det mindretal af københavnere med etnisk minoritetsbaggrund, der oplever barrierer i forhold til at kunne realisere egne drømme og indgå ligeværdigt i fællesskabet. Målgruppen for nærværende Integrations- og medborgerskabspolitik derfor ikke *alle* københavnere med etnisk minoritetsbaggrund, men dem, som på forskellige områder har helt konkrete integrationsbehov. Der kan fx være københavnere med etnisk minoritetsbaggrund, som er aktive medborgere i foreningslivet, og som bakker op om deres børns trivsel og skolegang, men som har integrationsbehov hvad angår dansk kundskaber, beskæftigelse eller sundhed.

Københavnere med integrationsbehov anvendes således som en samlet betegnelse for københavnere med etnisk minoritetsbaggrund, der, af forskellige årsager, har behov for støtte i form af en eller flere indsatser til fremme af integration og medborgerskab. Fx sprogindsatser, jobrettede indsatser, indsatser til fremme af sundhed og trivsel, indsatser der sikrer bedre muligheder for deltagelse i forenings- og samfundslivet eller indsatser, som giver børn og unge støtte til faglig udvikling og trivsel eller til at opnå et fritidsjob, blive en del af foreningslivet eller det lokale ungemiljø.

Københavns Kommunes definition af "integration" tager udgangspunkt i integrationsloven. Heraf fremgår det, at flygtninge og indvandrere *"skal have mulighed for at udnytte deres evner og ressourcer med henblik på at blive selverhvervende og aktivt deltage i og bidrage til det danske samfund på lige fod med øvrige borgere i overensstemmelse med grundlæggende værdier og normer i det danske samfund"*.

Integration og medborgerskab forstås dermed som den proces, hvorigennem københavnere med etnisk minoritetsbaggrund "bliver selverhvervende og aktivt deltager i og bidrager til det danske samfund på lige fod med øvrige københavnere i overensstemmelse med grundlæggende værdier og normer i det danske samfund".

Pejlemærker for integration og medborgerskab

Københavns Kommune vil:

- 1) bidrage til, at københavnere med integrationsbehov sikres mulighed for deltagelse på lige fod med andre borgere i samfundets politiske, økonomiske, arbejdsmæssige, uddannelsesmæssige, sociale, sundhedsmæssige, religiøse og kulturelle liv
- 2) bidrage til, at københavnere med integrationsbehov trives, mestrer det danske sprog og bliver selvforsørgende
- 3) bidrage til, at københavnere med integrationsbehov opnår forståelse og respekt for det danske samfunds grundlæggende værdier, normer og menneskeretlige principper såsom frihed, lighed for loven, ligestilling mellem kønnene samt ligestilling for alle uanset kønsidentitet eller seksuel orientering
- 4) behandle alle københavnere ligestillet og som enkeltpersoner, ikke som medlemmer af særskilte etniske eller religiøse grupper
- 5) bidrage til, at alle børn og unge kommer godt fra start, trives, udvikler sig og bliver så dygtige, som de kan

Principper for integration og medborgerskab

Konkret skal det ske gennem tiltag til fremme af integration og medborgerskab som:

- a) Tager udgangspunkt i viden og data om københavnere, som har integrationsbehov og behov for særlig støtte
- b) I høj udstrækning gennemføres igennem videndeling og samarbejde på tværs af forvaltninger og med inddragelse af civilsamfundet for at skabe helhedsorienterede og koordinerede løsninger
- c) Evalueres eller på anden vis monitoreres mhp. på at dokumentere effekt, forandring og/eller udvikling
- d) Er langsigtet og i videst mulig udstrækning forankres i kommunens normalindsats
- e) Er baseret på forståelsen af at integration er en gensidig proces, som fremmer at københavnere med integrationsbehov får lige mulighed for at være en del af København og samtidig styrkes i at tage et personligt ansvar for egen integration og medborgerskab

Udfordringer og visioner på 6 centrale områder

1. Beskæftigelsesområdet

Situationen i København

Der er rekordmange københavnere med etnisk minoritetsbaggrund i beskæftigelse. Gabet i lønmodtagerbeskæftigelsen ml. københavnere med dansk og ikke-vestlig baggrund er imidlertid stadig stort. I 2021 var 77% af københavnere med dansk baggrund i lønmodtagerbeskæftigelse, mens tallet for københavnere med ikke-vestlig baggrund var 60%. Dvs. et beskæftigelsesgab på 17 procentpoint. For københavnere med baggrund i udvalgte ME-NAPT-lande var 55% i lønmodtagerbeskæftigelse. Dvs. et beskæftigelsesgab på 22 procentpoint.

At være en del af arbejdsmarkedet er afgørende for integration og medborgerskab. Beskæftigelse er vejen til selvforsørgelse, men rummer også en lang række positive afledte effekter, både for den enkelte og evt. familie. Arbejde giver identitet, kollegialt fællesskab og mulighed for at styrke den enkeltes indsigt i danske værdier og sprogkulturer. Forældre som har et arbejde, viser også i praksis deres børn værdien af at bidrage til fællesskabet og forsørge sig selv.

For en stor del af ledige københavnere med ikke-vestlig baggrund kan udfordringer med ledighed være forbundet med manglende integration.

Der kan peges på følgende centrale integrationsbehov, ofte i en kombination:

- Sundhedsudfordringer eller problemer med helbredsmeistring
- Utilstrækkelige dansk kundskaber
- Manglende faglige kvalifikationer i forhold hvad der efterspørges på arbejdsmarkedet
- Manglende arbejdsidentitet og viden om det danske arbejdsmarked
- Kulturelt betingede udfordringer
- Påvirkning af eller udøvelse af negativ social kontrol
- Sociale- og familiemæssige udfordringer

Det gør vi allerede

Den beskæftigelsesrettede indsats

Københavns Kommune arbejder for at alle københavnere med integrationsbehov, som står uden for arbejdsmarkedet, får den rette hjælp og støtte til at komme videre i job, uddannelse eller til at blive afklaret til fleksjob og førtidspension.

Udgangspunktet er, at alle københavnere med integrationsbehov tilbydes en virksomhedsrettet indsats, som aldrig står alene, men altid har mål om oplæring og genoptræning af faglige, sociale eller sproglige kompetencer. Såfremt det er relevant, kan den virksomhedsrettede indsats kombineres med mentor- og sprogstøtte. Vi følger kontinuerligt op på progressionen i de forløb, vi tilbyder, og vi har fokus på, at forløb er afstemt med den enkelte københavnere og virksomhed, så der er størst mulighed for, at indsatsen fører til varig beskæftigelse.

Danskuddannelse og Jobdansk

Nyankomne flygtninge og indvandrere tilbydes gratis danskuddannelse i en periode på op til 5 år inden for rammerne af danskuddannelsesloven. Udlændinge, som modtager hjælp til forsørgelse, tilbydes danskuddannelse på Jobcenter Københavns sprogskole, mens selvforsørgede tilbydes danskuddannelse på en privat sprogskole.

Som supplement til den egentlige danskuddannelse tilbydes "Jobdansk", som er et kortere og fleksibelt beskæftigelsestilbud med danskundervisning. "Jobdansk" er således holdforløb for jobsøgende, der har behov for at styrke deres danske sprog for at komme i job eller praktik.

Københavnermodel til modtagelse af flygtninge

Københavnermodellen har siden 2016 været kommunens model for modtagelses- og integrationsindsats for nyankomne flygtninge. Modellen omfatter bl.a. en tidlig indsats med samtaler på asylcentrene, før flygtningene ankommer til København, og en tidlig virksomhedsrettet indsats, der bl.a. indebærer, at flygtningene starter i virksomhedspraktik inden for den første måned, efter de er ankommet. Modellen omfatter også virksomhedsrettet danskundervisning og tilbud om en helhedsorienteret mentor, det vil sige en person, som følger den enkelte flygtning i det første år i København. Den helhedsorienterede mentor hjælper fx med at følge flygtninge på arbejde første dag, Mit-ID, rejsekort m.v. Alle flygtninge tilbydes desuden en helbredsmæssig vurdering.

Det bemærkes, at fordrevne fra Ukraine er underlagt en særlovgivning, som giver andre rammer for modtagelsen end det, som Københavnermodellen typisk har givet mulighed for. Bl.a. er det ikke muligt at gennemføre en tidlig indsats i asylfasen, idet kommunerne med særloven overtager integrationsansvaret for fordrevne fra Ukraine allerede fire dage fra tidspunktet for Udlændingestyrelsens visitering til kommunen (mod normalt 1-2 måneder). Ukrainere, der visiteres til København, bliver i stedet indkaldt til velkomstsamtale i jobcentret, hvor formålet er at hjælpe med oprettelse af bankkonto, MIT-ID, og hjælp til at komme i job. Henset til omfanget af fordrevne fra Ukraine opstartes selvforsørgelses- og hjemrejseprogrammet (tidl. "integrationsprogrammet") - med bl.a. dansk, beskæftigelsesindsats og kontinuerlig virksomhedspraktik - typisk inden for ca. tre måneder efter deres ankomst til kommunen. Herudover tilbydes fordrevne fra Ukraine kun en helbredsmæssig vurdering i de tilfælde, hvor det vurderes nødvendigt.

Inddragelse af civilsamfund til fremme af medborgerskab

Som supplement til den lovpligtige beskæftigelsesrettede indsats har Københavns Kommune en række supplerende indsatser til fremme af integration og medborgerskab. Der tilbydes så vidt muligt frivillige tilbud til beboere på alle de kommunale indkvarteringslokationer - bl.a. regi af "Welcome Houses", som pt. ligger på to lokationer (Dortheagården og Ottiliavej). Tilbud kan omfatte frivillig danskundervisning, rådgivning, syværksted, kreative aktiviteter for børn og andre aktiviteter, som fremmer integration og medborgerskab, og som har et socialt eller læringsmæssigt aspekt.

Forebyggelse af negativ social kontrol

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har siden 2013 haft en indsats til forebyggelse af negativ social kontrol. Indsatsen har gennemgående haft fokus på at modvirke

negativ social kontrol gennemoplysning til børn og unge om rettigheder og handlemuligheder, opkvalificering af kommunalt frontpersonale samt inddragelse af forældre gennem civile aktører. Fra 2021 har indsatsen haft særligt fokus på at bekæmpe negativ social kontrol som barriere for beskæftigelse ved bl.a. at styrke kompetencen på jobcentret, så jobcentermedarbejderne kan identificere og handle på tegn på negativ social kontrol.

Forebyggelse af diskrimination på arbejdsmarkedet

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har siden 2020 haft en indsats til forebyggelse af ubevidst diskrimination på det københavnske arbejdsmarked. Indsatsen gennemføres under Københavns Kommunes handleplan mod racisme, diskrimination og hadforbrydelser.

Det vil vi arbejde for fremadrettet

Vi vil fortsat arbejde for at styrke integration og medborgerskab hos de københavnere, der har behov for det. Det gælder både københavnere med ikke-vestlig og vestlig baggrund.

Med afsæt i data og som supplement til den lovpligtige integrationsindsats for nyankomne vil vi fortsat have fokus på følgende tilbud til alle med integrationsbehov:

- At imødegå sundhedsudfordringer eller problemer med helbredsmestring, som hindrer at københavnere med integrationsbehov kommer i job og uddannelse.
- At imødegå utilstrækkelige danskundskaber, også blandt københavnere med mere end 5 års ophold, fx ved at indtænke dansk i beskæftigelsesrettede tilbud
- At understøtte at københavnere med integrationsbehov opnår relevante faglige kvalifikationer som afspejler, hvad der efterspørges på arbejdsmarkedet
- At bibringe københavnere med integrationsbehov viden om det danske arbejdsmarked, herunder om den danske model
- At imødegå sociale- og familiemæssige udfordringer, som er en barriere for beskæftigelse
- At imødegå kulturelt betingede udfordringer, herunder negativ social kontrol

2. By- og boligområdet

Situationen i København

Det gør vi allerede

Det vil vi arbejde for fremadrettet

[Udfyldes af TMF (fx udsatte byområder) og ØKF (fx andel af almene boliger)]

3. Kultur- og fritidsområdet

Situationen i København

Det gør vi allerede

Det vil vi arbejde for fremadrettet

[Udfyldes af KFF (fx andel som er aktive i kultur og fritidstilbud)]

4. Socialområdet

Situationen i København

Det gør vi allerede

Det vil vi arbejde for fremadrettet

[Udfyldes af SOF (fx andel af kriminelle unge, udsættelser)]

5. Sundheds- og omsorgsområdet

Situationen i København

Det gør vi allerede

Det vil vi arbejde for fremadrettet

[Udfyldes af SUF (fx lighed i sundhed)]

6. Børne- og ungdomsområdet

Situationen i København

Det gør vi allerede

Det vil vi arbejde for fremadrettet

[Udfyldes af BUF (fx gennemførelse af grundskole og ungdomsuddannelse)]

Tilblivelsen af integrations- og medborgerskabspolitikken

Københavns Kommunes Integrations- og medborgerskabspolitik er blevet til efter inddragelse af københavnernes, som på en indledende workshop i august 2022 bl.a. pegede på følgende fokusområder:

Uddannelse:

- Brug af flere rollemodeller/mentorer i uddannelsessystemet
- Fokus på at mindske frafald fra uddannelser blandt unge med etnisk minoritetsbaggrund,
- Videreuddannelse af lærere og udarbejdelse af undervisningsmateriale med fokus på diversitet/interkulturel forståelse
- Flere fritidsjob og lærepladser til unge med etnisk minoritetsbaggrund
- Inddragelse af civilsamfund fx flere unge med etnisk minoritetsbaggrund på efterskoler
- Bedre samarbejde på tværs af forvaltninger
- Styrket samarbejde ml. skole og forældrene i folkeskolen.

Beskæftigelse:

- Beskæftigelsesindsatsen i jobcentret er præget af for mange meningsløse praktikker uden mulighed for job eller reel opkvalificering af kompetencer
- Mere rummelige virksomheder fx gennem nedsættelse af en taskforce.
- Mindre diskrimination på arbejdsmarkedet fx gennem anonymiseret rekruttering i Københavns Kommune
- Øget inddragelse af civilsamfundsorganisationer i beskæftigelsesindsatsen
- Brug af mentorer/rollemodeller i beskæftigelsesindsatsen

Medborgerskab:

- Manglende oplevelse af fællesskab på tværs af boligområder mv.
- Øget inddragelse af civilsamfundsorganisationer og brug af rollemodeller
- Flere kulturelle projekter/fællesskaber på tværs fx gennem kunst og teater,
- Folkeskolen har en vigtig rolle ift. at skabe medborgerskab
- Negativt medie billede og stadig meget diskrimination/racisme
- Digitale udfordringer for borgere med etnisk minoritetsbaggrund
- Fokus på diversitet fremfor etnicitet
- Styrket indsats mod negativ social kontrol
- Fokus på en bredere demokratiforståelse og bedre viden om rettigheder blandt borgere med etnisk minoritetsbaggrund.

Udover inddragelsen af københavnernes er der i politikudviklingen medtaget erfaringer fra eksperter og praktikere samt erfaringer fra omegnskommuner mv.

Statistiske definitioner

Københavnere med etnisk minoritetsbaggrund bruges som en samlet betegnelse for indvandrere (herunder flygtninge) og efterkommere fra ikke-vestlige lande.

Indvandrere er født i udlandet. Ingen af forældrene er både danske statsborgere og født i Danmark. Hvis der ikke findes oplysninger om nogen af forældrene, og personen er født i udlandet, opfattes personen også som indvandrer.

Efterkommere er født i Danmark. Ingen af forældrene er både danske statsborgere og født i Danmark. Hvis der ikke findes oplysninger om nogen af forældrene, og personen er udenlandsk statsborger, opfattes personen også som efterkommer. Når en eller begge forældre, der er født i Danmark, opnår dansk statsborgerskab, vil deres børn ikke blive klassificeret som efterkommere. Fastholder danskfødte forældre imidlertid begge et udenlandsk statsborgerskab, vil deres børn blive klassificeret som efterkommere.

Udvalgte MENAPT-lande forstås som Tyrkiet, Syrien, Irak, Iran, Afghanistan, Libanon og Pakistan som udgjorde de MENAPT-lande, hvorfra der er flest 16-64-årige indvandrere i Danmark pr. 1. januar 2021.

Ikke-vestlige lande forstås som alle andre lande end EU-lande, Andorra, Australien, Canada, Island, Liechtenstein, Monaco, New Zealand, Norge, San Marino, Schweiz, UK, USA og Vatikanstaten).

Vestlige lande forstås som EU-lande, Andorra, Australien, Canada, Island, Liechtenstein, Monaco, New Zealand, Norge, San Marino, Schweiz, UK, USA og Vatikanstaten.