

STRATEGIOPLÆG

Fokus på integrationsrådene

- deres vilkår og arbejde

Rådet for Etniske Minoriteter

Maj 2007

LG Insight

Indholdsfortegnelse

Indledning	2
Sammenfattende konklusion	3
Status over integrationsrådenes arbejde	6
Udbredelsen af integrationsråd	6
Kommunernes interesser for integrationsråd	7
Integrationsrådenes roller.....	8
Integrationsrådenes arbejde	10
Integrationsrådenes indflydelse	11
Valg til integrationsrådene og deres legitimitet	12
Vilkår for integrationsrådenes arbejde.....	13
Sammenfattende vurdering af integrationsrådenes arbejde og indflydelse	15
Udbyttet af de regionale konferencer	18
Kort opsamling på anbefalinger fra konferencerne	19
Videre drøftelsepunkter til Rådet for Etniske Minoriteter	21

Indledning

Rådet for Etniske Minoriteter har med finansiering fra Integrationsministeriets pulje vedrørende dialog om fællesskab og forskellighed iværksat fem regionale konferencer med fokus på integrationsrådenes arbejde, rolle og indflydelse. Konferencerne er afviklet i februar og marts 2007 i regionerne Syddanmark, Midtjylland, Nordjylland, Sjælland og Hovedstaden.

For hver af de fem regionale konferencer er udarbejdet et opsamlingsnotat, hvor centrale drøftelser og anbefalinger fra konferencerne er fremstillet.

LG Insight har i samarbejde med de lokale integrationsråd og kommuner varetaget alle opgaver omkring planlægningen af konferencerne. Der har til den overordnede koordinering og styring af konferencerne været nedsat en central styregruppe, der udover sekretariatet for Rådet for Etniske Minoriteter har bestået af REMs to næstformænd Adnan Meki fra Frederiksberg Integrationsråd og Bayram Yüksel fra Ishøj Integrationsråd samt repræsentanter for LG Insight.

I forbindelse med planlægningen af konferencerne – og på selve konferencerne - har LG Insight indsamlet oplysninger om de enkelte integrationsråd – deres arbejde, rolle og indflydelse. I nærværende notat gives en sammenfattende vurdering af integrationsrådenes arbejde, rolle og indflydelse.

Nærværende notat er opbygget således:

- Først gives en generel status over integrationsrådenes arbejde, rolle og indflydelse
- Herefter gives en vurdering af konferencernes udbytte
- Afslutningsvis fremhæves forskellige temaer til videre drøftelse med værdi for integrationsrådenes fremtidige arbejde, rolle og indflydelse.

LG Insight har i forbindelse med planlægningen af konferencerne samarbejdet tæt med en række repræsentanter fra både kommuner og integrationsråd. Der har således været afholdt flere planlægningsmøder i regionerne, hvor en lang række relevante faglige temaer omkring rådernes arbejde og vilkår har været drøftet. Vi vil gerne takke kommuner og rådsmedlemmer for deres engagement i forbindelse med planlægningen af konferencerne.

LG Insight, Odense 2007

Sammenfattende konklusion

Kommunalreformen og sammenlægningerne er en vigtig anledning til at drøfte integrationsrådenes arbejde, rolle og indflydelse i kommunerne.

Mange kommuner ser i forbindelse med kommunesammenlægningen interesse i etablering af integrationsråd. De fem regionale konferencer har været afholdt på et vigtigt tidspunkt, hvor mange kommuner er i overvejelser om, dels hvorvidt de skal nedsætte integrationsråd og dels hvordan de kan få rådet til at fungere mest hensigtsmæssigt. Kommunerne har klart givet udtryk for stor interesse i at få inddraget etniske minoriteter i den kommunale, demokratiske proces.

Dialogen med kommuner og rådsmedlemmer i forbindelse med tilrettelæggelse og afholdelse af konferencerne viser imidlertid, at rådene i mange af de tidligere kommuner ikke har fungeret fuldt tilfredsstillende. Rådsmedlemmerne føler ikke, at de er blevet tilstrækkeligt inddraget ligesom det kommunale embedsværk ofte har vist sig frustreret over ringe engagement og fremmøde i rådene. Kommunalbestyrelserne har i flere kommuner heller ikke fundet, at de har fået tilstrækkeligt med-/modspil fra de lokale integrationsråd.

I forbindelse med konferencerne er der blevet peget på vigtige årsager til rådernes hidtidige erfaringer og resultater, ligesom der konkret er blevet peget på anbefalinger til fremadrettet løsning af rådernes vanskeligheder. Erfaringsudvekslingerne mellem rådsmedlemmer fra forskellige kommuner har ligesom dialogen mellem rådsmedlemmer og politikere været befordrende for udpegning af nye arbejds- og samarbejdsformer m.m.

Der er samtidig behov for en grundig drøftelse af, hvordan integrationsrådenes arbejde, rolle og indflydelse kan styrkes. Det er vurderingen, at flere kommuner overvejer andre muligheder end integrationsråd som fagligt høringsorgan på integrationsområdet (bl.a. midlertidige fagudvalg). Flere kommuner giver således udtryk for, at troen på og tålmodigheden med integrationsrådene er hårdt prøvet og at der er brug for at se positive resultater fra rådene, hvis disse også fremover skal bestå.

Der er gennem konferencerne fremkommet en række anbefalinger til såvel de lokale integrationsråd og kommuner i deres arbejde som til Rådet for Etniske Minoriteter.

Anbefalinger til lokale integrationsråd har blandt andet drejet sig om:

- Valg til integrationsråd
Mange steder har valg til integrationsråd kun opnået ringe tilslutning. På konferencerne er der fremkommet en lang række input til hvad der styrker en tilfredsstillende valgdeltagelse, bred sammensætning i rådet og opbakning fra baglandet.
- Forberedelse af nye integrationsrådsmedlemmer
I alle regioner har der været udtrykt ønske om at styrke de nye rådsmedlemmers kompetencer til det politiske arbejde. En generel introduktion til arbejdsfelt og procedurer har været savnet af de nuværende rådsmedlemmer.
- Formulering af en samarbejdsaftale mellem kommunalbestyrelsen og integrationsrådet
En klarhed over forventninger, opgaver og kompetencer i rådsarbejdet er en forudsætning for et handlekraftigt råd. En samarbejdsaftale mellem råd og kommunalbestyrelse vil være et redskab dertil.
- Løbende dialogmøder mellem rådet og fagudvalg/kommunalbestyrelse
Dialog mellem råd og kommunalpolitikere giver en sammenhæng i indsatsen. Derved undgås at rådet bliver et isoleret organ, som ikke får kendskab til bevæggrundene for kommunens politik men som heller ikke får lejlighed til aktivt at bidrage dertil.
- Sekretariatsbistand og budget til integrationsrådet
Sekretariatsbetjeningen af integrationsrådene er vigtig for et velfungerende rådsarbejde. Sekretærfunktionen har særligt betydning for nye råd, hvor medlemmerne ikke har specifikt kendskab til rådets rolle, til den kommunale struktur og politiske beslutningsproces m.m.
- Styrkelse af rådernes legitimitet ved at rådernes arbejde i højere grad bliver synliggjort
Rådene og dets medlemmer har behov for at være synlige i offentligheden, så også de etniske minoritetsgrupper ser, at rådet kan gøre en forskel og at rådsarbejdet er betydningsfuldt. Rådene har i den sammenhæng brug for at kommunen stiller presserelationer og informationskompetencer til rådighed herfor.

Rådet for Etniske Minoriteter kan bl.a. bidrage med at understøtte integrationsrådenes synlighed, indflydelse og vilkårsrammer. Kommuner og rådsmedlemmer ser gerne en mere aktiv profil og støtte fra Rådet for Etniske Minoriteter på følgende områder:

- Rådet skal igangsætte debatskabende initiativer – som eksempelvis de fem regionale konferencer – om rådernes arbejde, rolle og indflydelse
- Rådet opfordres til at være formidler af ”gode eksempler” både i netværket mellem sekretærer, integrationsrådsmedlemmer og i den bredere offentlighed.
- REM skal initiere netværksarrangementer mellem sekretærer/rådsmedlemmer rundt omkring i landet, hvor rådene kan trække på – og lade sig inspirere – af hinanden
- REM bør (fortsat) tage initiativ til udarbejdelse af eksempler på forretningsordener, retningslinjer og guidelines for godt rådsarbejde m.m.
- Dialogen mellem REM og integrationsrådene bør styrkes – evt. gennem årlige møder mellem REM og de lokale netværk af integrationsråd.
- REM bør tage initiativ til afholdelse af forskellige kurser for (nye) rådsmedlemmer for at styrke deres kompetencer som rådsmedlem.
- REM bør være opmærksom på råd, der ikke fungerer tilfredsstillende. REM kan måske tilbyde disse råd bistand, så de problemer, der vanskeliggør rådets arbejde, kan afhjælpes.
- REM skal være (mere) synlig i den offentlige debat omkring integrationsrådene og også kritisk diskutere de problemforhold, der vanskeliggør rådernes arbejde.

Status over integrationsrådenes arbejde

Integrationsrådene er nedsat i 48 kommuner landet over. Rådernes rolle er at være høringsorgan for kommunalbestyrelserne omkring integrationsfaglige spørgsmål. Det er frivilligt for kommunerne at have et integrationsråd, og rådernes opgaver er kun løst defineret som rådgivning af kommunalbestyrelsen på det integrationspolitiske område.

Selvom integrationsrådene fungerer meget forskelligt rundt omkring i landet, så kan der alligevel fremhæves nogle generelle vurderinger. I det følgende gives en kort vurdering af integrationsrådene inden for forskellige temaer. Der er tale om en opsamling på temaer som har været drøftet med repræsentanterne fra råd og kommuner i forbindelse med planlægningen af konferencerne eller som har været drøftet på de enkelte konferencer.

Udbredelsen af integrationsråd

Efter kommunalreformen januar 2007 er kommunerne blevet større, og flere af de 98 kommuner har nu et befolkningsmæssigt grundlag for oprettelse af et integrationsråd. Kommunalreformen har i flere sammenlagte kommuner betydet, at integrationsrådene endnu ikke er konstitueret eller beslutningen om et integrationsråd endnu ikke er taget.

I marts 2007 var der etableret 48 integrationsråd i landets 98 kommuner. Det svarer til en dækning på ca. 50 pct. af kommunerne. Til sammenligning var der blot 25 pct. af kommunerne, der før kommunalreformen i 2007 havde et integrationsråd.

De største kommuner, herunder kommuner med flest flygtninge/indvandrere i befolkningen, har nedsat et integrationsråd. Det gælder i 2007 også for Aalborg Kommune. Enkelte – bl.a. Slagelse Kommune – har valgt at nedsætte et midlertidigt fagudvalg i stedet for et integrationsråd. Som nævnt ovenfor har ikke alle kommuner endnu (marts 2007) nået at konstituere nye integrationsråd.

Erfaringerne med valg til integrationsrådene er meget blandet landet over. Nogle kommuner (Århus og Svendborg) har stor succes med valg, mens andre finder valgprocessen ressource-krævende i forhold til stemmeprocenten. Det skønnes, at omkring en fjerdedel af integrationsrådsmedlemmerne er valgte, mens de resterende er udpeget af kommunalbestyrelsen.

Kommunernes interesser for integrationsråd

I den danske demokratiske politikultur er der tradition for at inddrage minoriteters særlige interesser og behov. Det sker gennem nedsættelse af forskellige fagudvalg og høringsorganer med særlig ekspertise om minoritetsbefolkningens levevilkår og interesser. Eksempler herpå er ungdomsråd, handicapråd, ældreråd og integrationsråd.

Generelt tillægger kommunalbestyrelserne disse høringsorganer stor betydning – både symbolsk og i den konkrete udformning af politikker for de pågældende minoritetsgrupper. En betydning som også tillægges integrationsrådene. Der er da også nedsat integrationsråd i 90 pct. af de kommuner, der har en overgennemsnitlig andel af etniske minoriteter. Dette selvom det er frivilligt for kommunerne at nedsætte integrationsråd.

Kommunerne interesse for integrationsråd er primært at tilgodese den etniske minoritetsbefolkningens specifikke interesser og behov i den brede kommunale integrationspolitik. Desuden fremhæver kommunerne typisk også, at integrationsrådene kan være demokratiskoler for den ikke-danske befolkningsgruppe, hvor de demokratiske spilleregler og processer tydeliggøres over for rådsmedlemmerne og etniske minoritetsgrupper. Flere politikere med etnisk minoritetsbaggrund har startet deres politiske karriere i integrationsrådene.

Integrationsrådenes rolle som demokratiskoler og demokratiske formidlere af minoritetsbefolkningens ønsker og behov ses bl.a. ved det særegne forhold for et høringsorgan, at flere kommuner har valg til integrationsrådene. Andre – og stadig flere – har valg gennem opstillingsmøder og/eller valg i foreninger. Igen andre kommuner udpeger direkte personer med stort engagement og faglighed på integrationsområdet – både med etnisk minoritetsbaggrund og med dansk baggrund.

Der findes ingen undersøgelser der viser, om integrationsrådene har mere eller mindre indflydelse på deres relevante politikområder end andre høringsorganer i kommunerne. I offentligheden har integrationsrådene været kritiseret for, at valgdeltagelsen er for lille blandt de etniske minoritetsgrupper, og at engagementet og fremmødet er utilstrækkeligt blandt medlemmerne i rådene. Udsagn fra kommunerne og fra rådsmedlemmerne tyder også på, at integrationsrådene generelt er knap så velfungerende og indflydelsesfulde som andre høringsorganer.

Integrationsrådenes arbejde og indflydelse er naturligvis i høj grad præget af, at det er frivillige medlemmer med begrænset erfaring i politisk arbejde. I modsætning til andre høringsorganer

repræsenterer rådsmedlemmerne ikke store og (på deres områder) indflydelsesrige foreninger/organisationer som tilfældet er for handicap- og ældreråd. Medlemmerne i integrationsrådene taler ofte på egne vegne og har almindeligvis ikke det samme politiske netværk via deres organisationsbagland som andre høringsorganer.

Kommunernes interesse i integrationsrådene kommer bl.a. til udtryk ved, at kommunerne fortsat i stort omfang nedsætter integrationsråd – også selvom mange kommuner finder at de hidtil har fungeret utilfredsstillende. Kommunerne har i forbindelse med forberedelsen og afholdelsen af konferencerne givet udtryk for, at de meget gerne ser at integrationsrådene fortsætter, og at rådene får en stærkere profil og en større indflydelse på integrationspolitikken. Kommunerne efterlyser således redskaber eller andre dialogformer til at styrke integrationsrådene og kommunerne i deres fælles arbejde.

Integrationsrådenes roller

Integrationsrådenes rolle er bredt formuleret i integrationsloven. Det giver den enkelte kommune et stort spillerum, således at integrationsrådets rolle og arbejde kan udformes i overensstemmelse med de lokale ønsker og behov.

Det er indtrykket, at kommunalbestyrelser i kommuner med forholdsvis mange flygtninge/-indvandrere lægger vægt på, at der er et integrationsråd i kommunen. Kommunerne peger på forskellige roller for integrationsrådene, bl.a.:

- Høringsorgan for kommunalbestyrelsen/fagudvalg på integrationspolitiske fagområder
- Initiativtager til integrationspolitiske debatter og igangsætning af politiske tiltag
- Demokratisk formidler af minoritetsbefolkningens særlige behov og interesser
- Initiativtager til kulturelle arrangementer til fremme af dialog og tolerance mellem de forskellige kulturelle befolkningsgrupper i kommunen.
- Et organ til fremme af demokratiforståelsen blandt etniske minoriteter og en rugekasse til de politiske partier til politikere til kommunalbestyrelsen, folketinget m.m.

Det er vurderingen, at 2/3 af integrationsrådene er høringsorgan for kommunalbestyrelsen på vigtige integrationsfaglige områder. Det er dog kun et mindre antal (vurderet til ca. 20 pct.), der har en skriftlig høringsaftale med kommunen. Flere rådsmedlemmer giver udtryk for, at høringsretten ikke altid overholdes og/eller at integrationsrådet inddrages for sent i processen.

Hovedparten af rådene tager selvstændigt initiativ til drøftelse af vigtige integrationsfaglige problemstillinger. Det er indtrykket, at rådsmedlemmerne sætter pris på den selvstændige og initierende rolle, og at flertallet (90 pct.) af rådene har en aktiv rolle i forbindelse med udpegning af integrationspolitiske indsatsområder og strategier.

Godt halvdelen af integrationsrådene ser også en rolle i at være initiativtagere af kulturelle arrangementer, der fremmer samværet og tolerancen mellem de etniske minoritetsgrupper og majoritetsbefolkningen i kommunen. Der afholdes musikfestivaler, fællesspisning, udstillinger og debatmøder med integrationsfagligt indhold m.m. De kulturelle arrangementer indgår desuden som en vigtig del af flere af rådernes synlighedsstrategi.

Det er vurderingen, at kun et mindre antal råd/kommuner klart har defineret rådets rolle ved at diskutere og formulere handlingsplaner såvel som normsæt og grundregler for integrationsrådsarbejdet. Den uklare fastlæggelse af integrationsrådenes rolle betyder, at mange rådsmedlemmer er uenige om deres roller og/eller at der ikke er enighed mellem rådet og kommunalbestyrelsen om integrationsrådets rolle.

Et høringsorgans gennemslagskraft består bl.a. i, at der er konsensus i rådet bag høringsudtalelser m.m. I flere kommuner har der været uenighed mellem grupper i rådene omkring vigtige integrationsfaglige spørgsmål. For alligevel at afgive en fælles, kollektiv udtalelse, er der flere steder skabt enighed i rådene ved at gøre udtalelserne så generelle, at ingen kan have indvendinger. Den manglende enighed i rådene på centrale integrationspolitiske områder betyder dog, at der er risiko for at rådets arbejde alene bliver arrangeret af "fællesspisning og mavedans", og at deres rådgiverrolle gradvist udvandes.

Integrationsrådenes arbejde

Integrationsrådene arbejder meget forskelligt rundt omkring i kommunerne, og der er stor spredning på de faglige områder, som rådene arbejder med. Temaerne afspejler de lokale problemer i kommunerne og rådenes forskellige interesseområder.

Integrationsrådene arbejder fortrinsvis med følgende politikområder (prioriteret rækkefølge):

- Beskæftigelse og ligestilling på arbejdsmarkedet
- Unges uddannelsesmuligheder
- Kriminalitet blandt unge med minoritetsbaggrunde
- Diskrimination på arbejdsmarkedet og i civilsamfundet
- Unges deltagelse i foreningslivet (Idræts- og fritidsklubber)
- Kulturelle arrangementer
- Kvinder og ligestilling mellem kønnene

Enkelte råd – bl.a. Ishøj og Ballerup – arbejder med den metode, at de hvert år i dialog med kommunalbestyrelsen udpeger særlige indsatsområder, som rådet vil prioritere – f.eks. på skoleområdet, kultur- og foreningsliv, uddannelse og arbejde m.m. Rådets arbejde og konkrete initiativer er således fra start afstemt med kommunalbestyrelsen og deres drøftelser, ligesom anbefalinger afstemmes med kommunens øvrige integrationspolitiske strategier.

I andre integrationsråd er arbejdet mindre planlagt og struktureret, og dagsordenen præges af de aktuelle orienterings- og høringsager og/eller af de faglige temaer, som rådet aktuelt finder relevante og interessante. Det giver stor mulighed for en fri og dynamisk arbejdsform, men giver også risiko for, at rådenes drøftelser fungerer løsrevet (ukoordineret) fra den øvrige integrationspolitiske dagsorden i kommunalbestyrelsen/fagudvalgene m.m.

Flere kommuner har en opfattelse af, at integrationsrådene er berøringsangste over for problemstillinger i flygtninge/indvandremiljøet. Denne angst vanskeliggør integrationen. Rådernes fokus er primært på forhold i majoritetsbefolkningens kultur og/eller i det politiske system, som vanskeliggør de etniske minoriteters integration. Forhold omkring vold i hjemmet, ligestilling, tvangsægteskab, religiøse ekstremister m.m. er typisk problemstillinger som det er svært for rådene at arbejde med – også selvom det er problemstillinger der er på den lokale/kommunale politiske dagsorden. Det skyldes primært, at der internt mellem rådsmedlemmerne er stor uenighed om disse problemstillinger, og at rådene ikke enes om et fælles standpunkt.

Der eksisterer desuden hos en række integrationsrådsmedlemmer en fejlagtig opfattelse af, at de som repræsentanter af rådet alene skal repræsentere og have kontakt med deres eget etniske bagland. Dette er ikke tilfældet, da de som repræsentanter i rådet skal tilføre den kommunale integrationspolitik viden og holdninger til etnisk ligestilling - uanset national herkomst. Der er behov for at sikre en bredere kontakt fra rådsmedlemmer ud til den øvrige etniske befolkning, så også de personer, nationalitetsgrupper og –fraktioner, der ikke har en repræsentant i rådet med samme herkomst, stadig føler sig repræsenteret af rådet.

Integrationsrådenes indflydelse

Der er også store forskelle på rådernes oplevelse af, hvor meget kommunerne inddrager dem i de lokale integrationspolitiske debatter og initiativer. I nogle kommuner er rådene meget aktive og har stor indflydelse på integrationspolitikken. I andre kommuner er indflydelsen mindre, og det kan være svært at fastholde engagementet hos rådsmedlemmerne.

Det vurderes, at mere end 75 pct. af integrationsrådsmedlemmerne ser behov for at styrke integrationsrådenes indflydelse. Ønsket om øget indflydelse formuleres med varierende forklaringer:

- De bliver ikke hørt omkring vigtige integrationspolitiske forhold i kommunen
- De bliver inddraget for sent i beslutningsprocessen – ofte så sent at det ikke er muligt kvalificeret at give en høringsudtalelse på vigtige sagsområder
- Rådernes drøftelser, udtalelser og evt. anbefalinger formidles ikke i tilstrækkeligt omfang videre til kommunalbestyrelsen og/eller rette politiske fagudvalg. Sekretariatsbetjeningen er for utilstrækkeligt, og der er ikke nok ressourcer til at lave et opfølgende arbejde i forhold til at viderebringe rådets interesser og synspunkter
- Kommunalbestyrelsen/fagudvalgene inddrager ikke rådernes synspunkter
- Rådene har for få egne midler, herunder sekretariatsressourcer, til at kunne varetage en offensiv rådgiverrolle, hvor rådet selv tager initiativ til afdækning af specifikke problemstillinger og/eller igangsætning af egne politiske projekter.

Integrationsrådenes indflydelse er vanskelig at uddrage, idet rådene er et høringsorgan. Deres udtalelser og anbefalinger indgår i en sammenvejede prioritering af flere forskellige hensyn og interesser i den kommunale politik. Hvornår og på hvilke områder rådene har haft konkret indflydelse er derfor vanskelig at udpege – også for rådsmedlemmerne selv.

Der er næppe tvivl om, at især nye rådsmedlemmer ikke har den fulde forståelse for deres rolle og indflydelsesmuligheder i et høringsorgan som integrationsrådet. Den uklare beskrivelse af rådernes indflydelsesmuligheder og den mere usynlige og indirekte politiske indflydelse giver anledning til frustration. Den kommunalpolitiske beslutningsstruktur og rollen som høringspart er svær at håndtere for mange nye rådsmedlemmer.

Det er vurderingen, at rådernes indflydelse i stor udstrækning har sammenhæng med rådets arbejdsform. Hovedparten af rådene har ikke aftalt en politisk plan med kommunalbestyrelsen om deres arbejde. Drøftelserne tages ofte uopfordret og/eller uafhængigt af øvrige prioriterede politiske indsatsområder i kommunen. Det er derfor ikke altid at rådernes drøftelser passer ind i den øvrige politiske dagsorden i kommunen, hvorved integrationsrådets drøftelser og eventuelle anbefalinger ikke bliver videreført i kommunalbestyrelsen/udvalgene e. lign.

Valg til integrationsrådene og deres legitimitet

Integrationsrådenes legitimitet ligger i, at de enten besidder en stor viden om de etniske minoriteter og/eller at de i kraft af deres netværk kan formidle særlige behov og interesser fra de etniske minoritetsgrupper i kommunen. I sidstnævnte tilfælde vægtes ofte, at medlemmerne er valgt blandt den etniske minoritetsbefolkning i kommunen, mens ”ekspertrollen” ofte tildeles gennem udpegning af personer til integrationsrådene.

Rådsmedlemmerne er frivillige, der ikke nødvendigvis er eksperter på alle integrationsfaglige områder – ej heller nødvendigvis repræsenterer hele den pågældende etniske befolkningsgruppes interesser. Samtidig er den lave stemmeprocent eller udpegning også med til at svække rådsmedlemmernes legitimitet.

Integrationsrådene oplever i flere kommuner et legitimitetsproblem over for både kommunalbestyrelsen og den etniske minoritetsbefolkning. I forhold til kommunalbestyrelsen omfatter det typisk, at kommunalbestyrelsen/fagudvalgene ikke finder at de kan bruge integrationsrådet som et kvalificeret høringsorgan. For den etniske minoritetsbefolkning handler det om, at rådene ikke synligt har indflydelse på integrationspolitikken i kommunen.

Det er kritisk, at integrationsrådenes legitimitet i stor udstrækning sammenkædes med interessen og stemmeprocenten til valgene til integrationsrådene – både af kommunalbestyrelserne, af den

brede offentlighed og af integrationsrådsmedlemmerne selv. Det er selvsagt nemmest at få folk til at stemme til valg til et demokratisk organ med stor og synlig politisk indflydelse. Valg til folketinget har større opbakning end valg til kommunalbestyrelsen eller eksempelvis til menighedsrådet. Det er derfor ikke mærkeligt, at det ofte er svært at mobilisere den store valginteresse til et politisk høringsorgan blandt en minoritetsbefolkning uden demokratiske traditioner. Det er derfor også kritisk, hvis rådernes legitimitet i for stor udstrækning bindes op på opstillingsinteressen og stemmeprocenten til valgene.

Hvis formålet med valgprocessen til integrationsrådene er at introducere de etniske minoriteter til den demokratiske beslutningskultur i Danmark, så bør succeskriterierne for valgdeltagelsen i langt højere grad afstemmes hermed. Det er opfattelsen, at der generelt er alt for urealistiske succesmål for valg til integrationsrådene – ikke mindst rådets rolle taget i betragtning og manglende demokratiske traditioner i flygtninge/indvandrernes hjemlande.

Flere kommuner vælger ikke at lave valg til integrationsrådene. Dels fordi valg er meget ressourcekrævende og dels fordi valg med et prædetermineret ringe deltagergrundlag næsten automatisk vil svække rådernes legitimitet. Derfor vælges medlemmerne indirekte gennem udpegning via etniske foreninger/klubber/netværk, gennem forskellige former for opstillingsmøder og/eller ved at kommunalbestyrelsen direkte udpeger repræsentanter personligt. Herved kan kommunalbestyrelserne gennem forskellige valg/udpegningsmetoder vælge medlemmer med stor repræsentativitet, engagement og faglig kompetence.

Valg til integrationsrådene giver også medlemmerne behov for at være synlige i offentligheden – at vise de etniske minoritetsgrupper, at de ”gør en forskel” og at arbejdet i rådene er betydningsfuldt. Det er opfattelsen, at mange kommuner overser denne interesse, og at kommunerne ikke i tilstrækkelig omfang giver rådene anledning til at profilere sig i pressen/offentligheden med ”gode historier” – ej heller stiller kommunens presserelationer og informationskompetencer til rådighed herfor.

Vilkår for integrationsrådenes arbejde

Kvaliteten og omfanget af de sekretariatsressourcer, som kommunen giver rådene, er af afgørende betydning for integrationsrådenes arbejde. Sekretariatsbetjeningen af rådene er en meget vigtig forudsætning for et velfungerende rådsarbejde. Dels fordi sekretærfunktionen tilvejebringer grundlaget for rådets drøftelser, og dels fordi sekretærfunktionen i høj grad tager

vare på, at integrationsrådets drøftelser og anbefalinger bringes videre i en relevant form til relevante politiske organer/udvalg, presse/offentlighed m.m.

Sekretærfunktionen har (især) stor betydning for nye råd, hvor medlemmerne ofte ikke har specifikt kendskab til rådets rolle, til den kommunale struktur og politiske beslutningsproces m.m. Det er derfor afgørende, at kommuner og kommunalbestyrelser også prioriterer, at rådene har den tilstrækkelige betjening – både i ressourcer, men også at det er sekretærmedarbejdere med stor erfaring i politisk sekretærarbejde og kendskab til politisk håndværk, der betjener rådene.

Det er opfattelsen, at ikke alle kommuner giver integrationsrådene den nødvendige sekretariatsbistand. Det er kritisk i betragtning af, at medlemmerne er frivillige, der sjældent har erfaring med politisk arbejde. Der er ingen tvivl om, at kommunerne ved at give integrationsrådene langt større opbakning kunne løfte kvaliteten af rådsarbejdet betydeligt.

Samtidig har det betydning, hvor i den kommunale forvaltning sekretariatsbetjeningen forankres. I mange kommuner betjenes integrationsrådet af medarbejdere i en specifik fagforvaltning (typisk integrations- og/eller beskæftigelsesforvaltningen), mens andre kommuner i sekretariatsforankringen vægter det tværgående/sektorielle og placerer betjeningen i økonomi-forvaltningen og/eller i borgmesterkontoret. Atter andre kommuner lægger betjeningen helt uden for den kommunale forvaltning (eksempelvis på sprogskoler) med risiko for, at den vigtige nære forbindelse til kommunen yderligere svækkes.

På konferencerne udtrykte flere rådsmedlemmer ønske om et selvstændigt budget til rådene, så de uafhængigt af kommunalbestyrelsen kan iværksætte egne initiativer. Det kan eksempelvis være informationskampagner, analyser og udredninger, kurser og konferencer m.m. Også på dette område er der meget store forskelle mellem de enkelte integrationsråd. Budgetterne for integrationsrådene svinger mellem 0 kr. og 150.000 kr.

Ligeledes blev der påpeget behov for dækning af rådsmedlemmernes udgifter i forbindelse med deres deltagelse i rådsarbejdet. Det drejer sig om diæter, kørselsgodtgørelse og erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste. Dette er der inden for den gældende kommunale styrelseslov mulighed for at gøre, hvilket vil betyde at rådsarbejdet ikke er forbundet med personbårne udgifter. Idet der ofte er mange og forskelligartede opgaver forbundet med rådsarbejdet, vurderes en udgiftskompensation til rådsmedlemmerne at være hensigtsmæssig.

Sammenfattende vurdering af integrationsrådenes arbejde og indflydelse

Hovedparten af integrationsrådene skal styrkes for at fungere tilfredsstillende. Rådsmedlemmerne giver udtryk for, at deres rolle ikke er veldefineret og at deres indflydelse ikke er tilstrækkelig. Kommunale forvaltninger beklager samtidig det lave engagement, som kendetegner rådsmedlemmerne, og mange kommunalbestyrelser finder ikke, at rådene fungerer som et fuldt kvalificeret høringsorgan med integrationsfaglig styrke.

Kommunalreformen og -sammenlægningerne har betydet, at befolkningsgrundlaget blandt etniske minoriteter er blevet større end tidligere i de nye kommuner. Mange kommuner bruger kommunalreformen som anledning til at puste nyt liv i integrationsrådene som høringsorgan på integrationsområdet. Kommunerne har imidlertid dårlige erfaringer med sig på området og ser derfor behov inden for nærværende rådsperiode at se positive resultater fra rådene, hvis der fortsat skal prioriteres tid og ressourcer til arbejdet. Hvis rådene ikke fungerer, vil kommunerne søge andre veje til inddragelse af den etniske minoritetsbefolkning. Kommunerne vil i stigende grad ændre karakteren af integrationsrådene gennem udpegning og/eller ved nedsættelse af ekspert-fagudvalg (midlertidige § 17, stk. 4. udvalg) på integrationsområdet. Det er imidlertid vigtigt at være opmærksom på, at disse udvalgs medlemmer ikke er valgbare til REMs repræsentantskab og dermed ikke vil indgå som en del af det udvekslende og udviklende fællesskab, som foregår i regi af rådsarbejdet.

Dialogen med integrationsrådsmedlemmer og sekretærer m.m. under planlægningen og afviklingen af konferencerne peger på, at hovedparten af integrationsrådene har oplevet vanskeligheder med følgende forhold:

- Der er brug for en indledende forventningsafstemning mellem kommunalbestyrelse og integrationsråd. Hvad er kommunalbestyrelsens formål med at nedsætte et integrationsråd, hvilken rolle er rådet tiltænkt og ser rådet sig i stand til at udfylde denne rolle?
-
- De etniske minoriteter, herunder rådsmedlemmerne, forstår ikke integrationsrådenes rolle som høringsorgan i den kommunale politiske beslutningsproces
- Kommunalbestyrelsen og integrationsrådet mangler typisk en fælles plan for den integrationspolitiske debat og indsats i kommunen – de taler typisk ikke om de samme integrationspolitiske problemstillinger, på samme tid og med samme formål

- Integrationsrådsmedlemmerne savner en legitimitet i forhold til offentligheden, den etniske minoritetsbefolkning og kommunalbestyrelsen. Valg/udpegningsmetoden til integrationsrådene er med til at svække medlemmernes legitimitet, fordi deres eksistensberettigelse (herunder deres politiske gennemslagskraft) i al for stor udstrækning gøres afhængig af vanskelige opnåelige successmål omkring valgdeltagelsen.
- Kommunerne giver ikke altid integrationsrådene de nødvendige sekretariatsressourcer. I for mange kommuner er det et lavt prioriteret bijob for sekretariatsmedarbejderne at være sekretær for integrationsrådene – også selv om alle erfaringer viser, at stor og kvalificeret sekretariatsbistand er afgørende for kvaliteten af rådsarbejdet.
- Kommunalbestyrelserne mangler typisk respekt for integrationsrådene og inddrager ikke altid deres råd i den politiske beslutningsproces. Samtidig skal kommunalpolitikkerne også give integrationsrådene den oplevelse af at de har indflydelse – både gennem hyppig dialog med rådene og ved at synliggøre rådernes konkrete betydning – både over for rådene selv og i den bredere offentlighed.

Fem regionale konferencer – forslag til indsatser

Det konferenceforberedende arbejde

Udbyttet af konferencerækken om integrationsrådenes arbejde, rolle og indflydelse er skabt gennem såvel forberedelsesarbejdet som gennem dialogerne på selve konferencerne. Rådet for Etniske Minoriteter har med konferencerne valgt et fordelagtigt godt tidspunkt, hvor kommesammenlægningerne og konstitueringerne af de nye integrationsråd flere steder i landet har haft stor nytte af såvel det forberedende arbejde som af selve konferencerne.

Det konferenceforberedende arbejde har bl.a. bestået i, at rådsmedlemmer og sekretærer for integrationsrådene er blevet indbudt til deltagelse i planlægningsgrupper. Planlægningsgrupperne skulle sikre, at konferencernes faglige indhold og form i videst muligt omfang tog hensyn til de regionale/lokale interesser og behov. I Hovedstadsregionen var der stort engagement fra både rådsmedlemmer og kommunale sekretariatsmedarbejdere, mens det i de øvrige kommuner var meget sparsomt med deltagelsen i planlægningsarbejdet. Det var næsten udelukkende de enkelte værtskommuner, der var aktive i planlægningsarbejdet uden for hovedstadsregionen.

Under det forberedende arbejde i planlægningsgrupperne har kommunernes arbejde, rolle og indflydelse været drøftet med repræsentanter fra den pågældende region. Drøftelserne har været afgørende for vægtningen af de faglige temaer på konferencerne, idet de særlige betydningsfulde problemstillinger for rådene i de enkelte regioner har været vægtet på konferencerne. Drøftelserne har dog i høj grad også betydet, at deltagerne i planlægningsarbejdet er blevet bevidstgjorte om vigtige problemforhold, ligesom repræsentanterne har knyttet relationer, der kan fremme netværkssamarbejdet mellem rådene på længere sigt.

I hovedstadsregionen har der tidligere været netværksmøder mellem repræsentanter fra rådene og kommunerne. Dette samarbejdet har ikke eksisteret i de senere år, men er blevet revitaliseret som et resultat af det konferenceforberedende arbejde i planlægningsgruppen. Københavns Kommunes integrationsråd vil således tage initiativ til indbydelse af de øvrige råd, hvor dialogen om fælles udfordringer kan fortsætte og hvor erfaringsudveksling kan styrke de enkelte råd.

Udbyttet af de regionale konferencer

Konferencerne var i samtlige regioner sammensat af generelle oplæg og af debatter mellem repræsentanter fra rådene og konferencegæsterne. Der var indledende og debatskabende oplæg fra politikere og/eller forskere med generel viden om etniske minoriteters deltagelse i demokratiet, samfundslivet og integrationsrådsarbejdet. I hver region var der oplæg fra repræsentanter fra REM og fra en række regionale/lokale rådsmedlemmer, ligesom der var paneldebat mellem oplægsholderne og konferencedeltagerne.

I alle regioner var det vægtet, at konferencerne skulle give anledning til og mulighed for debat om integrationsrådenes arbejde, rolle og indflydelse. De faglige temaer var valgt ud fra de særlige problemforhold, der gør sig gældende i kommunerne i regionerne. For samtlige regioner gjaldt det eksempelvis rådernes (sam)arbejde med kommunalbestyrelsen/fagudvalgene i forbindelse med høringssager m.m. I hovedstaden var rådernes legitimitet et tema, herunder den lave stemmeprocent til integrationsrådene. I region Sjælland var vilkårsrammerne for rådene og medlemmernes engagement i rådsarbejdet på dagsordenen, mens region Syddanmark og Midtjylland drøftede, hvilke integrationsfaglige områder rådene bør arbejde med. I Nordjylland var konferencen præget af, at Aalborg Kommune skulle starte nyt råd op og drøftelserne her handlede meget om valg, udpegning og sammensætning af råd, men også om hvordan de bedst mulige samarbejds-relationer mellem råd og kommune (administration og politikere) kan etableres.

På alle konferencerne var der desuden en dialog om hvordan samarbejdet mellem de lokale råd og Rådet for Etniske Minoriteter kunne udbygges, så REM i højere grad kan arbejde for at styrke rådernes udbredelse og kvaliteten af rådsarbejdet. De blev endvidere fremsat ønske om, at REM videreførte konferenceinitiativet med andre landsdækkende tiltag, der kan skabe synlighed og debat om integrationsrådene rundt omkring i landet.

Deltagerne på konferencerne var både lokale kommunalpolitikere, medlemmer af integrationsråd og generelt interesserede borgere – med en overvægt af medlemmer fra integrationsrådene. I hovedstadsregionen var der ca. 100 deltagere, mens antallet på de øvrige konferencer lå mellem 35-70 personer. I alt har deltaget omkring 300 personer på samtlige fem konferencer.

Antallet af konferencedeltagere er generelt tilfredsstillende i betragtning af konferencernes forholdsvis lukkede dagsorden, som primært havde interesse for personer i eller tæt på integrationsrådene. Fremmødet blandt integrationsrådsmedlemmerne, men især blandt lokale

kommunalbestyrelsesmedlemmer, var dog skuffende lavt. I de fleste regioner deltog der alene politikere/borgmestre fra værtskommunen.

Det er vurderingen, at debatten på konferencerne har haft en åben, saglig og fremadskuende karakter. Der har været fremsat såvel kritik af det hidtidige arbejde i rådene som løsninger på de iagttagede og formulerede problemforhold. På samtlige konferencer blev fremsat forskellige idéer til initiativer og (sam)arbejdsformer som kan styrke rådernes arbejde (jf. efterfølgende). De enkelte anbefalinger har stor nytteværdi, fordi de i meget høj grad tager udgangspunkt i de enkelte kommuners/råds erfaringer, interesser og muligheder.

I de enkelte regioner er der stor forskel på rådernes vilkårsrammer og deres faglige fokus. Konferencedrøftelserne fik derfor også karakter af erfaringsudveksling med gode erfaringer og ideer fra råd/kommune til råd/kommune. Rådsmedlemmer og kommuner blev inspireret af initiativer og arbejdsformer i andre råd og det blev tydeligt, at rådene/sekretærene kunne have stor nytte af et tættere samarbejde. Der blev bl.a. fremsat ønske (til REM) om at systematisere en opsamling af initiativer og erfaringer i en idé-database.

For hver af de fem regionale konferencer er udarbejdet et opsamlingsnotat. I notatet gives en kort fremstilling af konferencernes faglige indhold og drøftelser. Der henvises derfor til disse opsamlingsnotater for en mere uddybende beskrivelse af de enkelte konferencer.

Kort opsamling på anbefalinger fra konferencerne

Det var ikke i sig selv en målsætning for konferencerne, at drøftelserne skulle lede ud i direkte anbefalinger til de enkelte kommuner, råd eller det centrale politiske niveau (Integrationsministeriet og Rådet for Etniske Minoriteter). Alligevel kan der på baggrund af konferencerne fremhæves et par vigtige anbefalinger til at styrke rådernes arbejde og indflydelse:

- ✚ Det er vigtigt at der fra begyndelsen er sket en forventningsafstemning mellem integrationsråd og kommunalbestyrelsen om rådets rolle og på hvilke områder rådet skal inddrages i integrationspolitiske sager.
- ✚ Der bør jævnligt – mindst en gang årligt – afholdes temadrøftelser e. lign. mellem kommunalbestyrelsen, fagudvalg og integrationsrådet.

- ✚ Integrationsrådet skal have en skriftlig strategi for deres politiske arbejde – evt. med mål for hele rådets periode med delmål de enkelte år. Denne strategi må også gerne indeholde forslag til prioriterede indsatsområder de enkelte år.
- ✚ Fra start skal alle rådsmedlemmer have en introduktion i den kommunale struktur og den politiske beslutningsproces (styrelseslov og forvaltningslov m.m.). Medlemmerne skal tilføres viden om deres rolle og hvordan de bedst mulig kan udfylde denne.
- ✚ Kommunalbestyrelsen skal give rådene tilstrækkelig sekretariatsbistand så mødeforberedelse og det efterfølgende politiske arbejde med forankring af rådets drøftelser og anbefalinger ikke afhænger af de frivilliges ressourcer.
- ✚ Kommunen bør politisk og administrativt være deltagende i integrationsrådenes arbejde – gerne ved at relevante formænd for fagudvalg og administrative ledere m.m. deltager i rådernes møder. Det styrker samarbejdet og rådsmedlemmernes oplevelse af indflydelse, hvis rådsmedlemmerne taler direkte med de ansvarlige politikere i kommunen.
- ✚ Rådene bør have sekretariatsbistand til at varetage en synlig rolle i den kommunale integrationspolitiske debat. Hvis rådene sal vælges og/eller hvis kommunen gerne over for de etniske minoriteter vil synliggøre de demokratiske hensyn over for denne gruppe, så bør rådene også have en aktiv offentligheds- og pressepolitik.
- ✚ Kommunerne bør nøje afveje de forskellige valg- og udpegningsmetoder til integrationsrådene. Afholdelse af valg til rådene kræver ofte, at der laves et stort opsøgende og forberedende arbejde blandt de etniske minoriteter. Det er vanskeligt at opnå stor valgtilslutning til integrationsrådene – især på grund af rådernes karakter af høringsorgan – og lav stemmeprocent svækker rådernes gennemslagskraft. Valg- og udpegningsmetoder bør også afspejles i forhold til rådernes roller. Er rådsmedlemmerne primært kommunalbestyrelsens ”ekspertpanel” på integrationsområdet eller skal de være demokratiske foregangseksempler i de etniske miljøer?
- ✚ Integrationsrådene skal selvstændigt tage initiativ til at drøfte lokale integrationsfaglige problemstillinger og løbende udfordre kommunalbestyrelse og fagudvalg til at forbedre indsattyperne på de forskellige områder. Rådene skal dog være påpasselige med, at de ikke tager sager uden aktuel interesse for kommunalbestyrelsen – både folketingssager og/eller sager som kommunalbestyrelsen ikke finder relevante mere (f.eks.

modersmålsundervisning m.m.). Der er en tendens til, at integrationsrådene på drøftelses- og initiativområder lever løsrevet fra den øvrige politiske dagsorden i kommunerne, hvorved de i for stor udstrækning taler med dem selv.

- ✚ Flere råd har egne økonomiske midler til at iværksætte analyser, kurser, konferencer og/eller forskellige oplysnings/informationskampagner m.m. Der er meget store forskel på rådernes budgetter, men generelt er der stor tilfredshed med at rådene kan iværksætte egne initiativer uden hver gang at skulle bruge kræfter på at søge om midlerne i centrale puljer, hos beskæftigelsesråd eller kommunalbestyrelsen.

Videre drøftelsepunkter til Rådet for Etniske Minoriteter

På baggrund af konferencerne m.m. opfordres Rådet for Etniske Minoriteter til at drøfte følgende anbefalinger, initiativer til at styrke samarbejdet mellem REM og de lokale integrationsråd med henblik på at styrke integrationsrådenes vilkår og arbejde:

- ✚ REM opfordres til i højere grad at skabe synlighed og debat om integrationsrådenes arbejde, rolle og indflydelse. REM bør også fremadrettet tage initiativ til bl.a. afholdes af konferencer og seminarier m.m. med relevante temaer for integrationsrådene.
- ✚ REM bør rejse en debat med politikere m.m. om, hvorvidt integrationsrådenes rolle og indflydelse i langt højere grad skal præciseres og rammesættes via lovgivning og/eller gennem (centralt) udmeldte målsætningserklæringer.
- ✚ REM opfordres til at overveje strategier og initiativer, der kan synliggøre de ”gode eksempler” eller de eksemplariske integrationsråd. Strategien kunne være at de gode råd kunne tjene som fyrtårne i den offentlige debat, over for kommuner og andre integrationsråd m.m. og måske sprede engagement og inspiration til arbejds måder og fokusområder.
- ✚ Rådet opfordres til at være formidler af erfaringer og debatter mellem integrationsrådsmedlemmer og sekretærer og initiere til netværkssamarbejde mellem rådene. Rådet kan eksempelvis etablere en idé-database, hvor diverse materialer, initiativer m.m. kan formidles og evt. komme med forslag til strukturer for netværksaktiviteter.

- ✚ REM bør (fortsat) tage initiativ til udarbejdelse af eksempler på forretningsordener, retningslinjer og guidelines for godt rådsarbejde m.m.. REM's aktiviteter bør udvides til at omfatte flere områder – f.eks. retningslinjer omkring sammensætning af råd, anbefalinger til håndtering af valg/udpegningsmetoder/processer m.m.
- ✚ Formandskabet i REM har tidligere været på besøg rundt omkring i integrationsrådene i hele landet. REM opfordres til at styrke dialogen med integrationsrådene – evt. gennem årlige møder mellem REM og de lokale netværk af integrationsråd. Herigennem får REM værdifuld viden om integrationsrådenes virke, ligesom REM vil få en stærkere profil blandt de lokale integrationsrådsmedlemmer.
- ✚ Det fremhæves som et generelt problem at de frivillige integrationsrådsmedlemmer ikke har nok viden om den kommunale struktur og politiske beslutningsgang. REM bør overveje strategier og initiativer der kan styrke (nye) rådsmedlemmers kompetencer og identiteter som rådsmedlem - eventuelt kurser, seminarer.
- ✚ REM bør være opmærksom på råd, der ikke fungerer tilfredsstillende og i god tid forebygge nedlæggelse af råd. REM bør drøfte forskellige indsatsstyper, hvor REM måske kunne tilbyde disse råd en støtte – eksempelvis ved tidlig dialog mellem REM og de pågældende råd og kommuner og/eller i form af bistand.
- ✚ REM opfordres til at skal være (mere) synlig i den offentlige debat omkring integrationsrådene og også kritisk diskutere de problemforhold, der vanskeliggør rådernes arbejde. REM skal åbent diskutere de problemer, der vanskeliggør at rådene kan fungerer som et fagligt kvalificeret høringsorgan i den kommunale integrationspolitik.